

A expansão do ensino superior, políticas de formação docente e atratividade da carreira*

The expansion of higher education, teacher education policies and the attractiveness of the teaching career

Olgáises Cabral Maués¹

Arlete Maria Monte de Camargo²

Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar alguns resultados de pesquisa desenvolvida sobre a expansão dos cursos de formação de professores, que têm como referência as orientações emanadas de organismos internacionais, no caso específico OREALC/UNESCO. Tais orientações voltam-se para questões relativas à valorização dos docentes, a partir de estudos feitos sobre as políticas de formação inicial, continuada e carreira de professores da educação básica, implementadas pelo governo brasileiro nos últimos dez anos. Realizou-se um estudo documental e uma análise de conteúdo dos documentos utilizados como referência, além de dados estatísticos disponibilizados pelo MEC/INEP e pela CAPES. A partir dessas referências, procurou-se verificar a influência dos organismos internacionais nas políticas de formação no Brasil e ao mesmo tempo buscou-se identificar, por meio de dados extraídos do Censo da Educação Superior, o crescimento que possa ter ocorrido nos cursos de formação de professores no país. As conclusões a que se chegou evidenciam que, apesar de várias leis aprovadas sobre o assunto, a questão da formação docente ainda não representa uma opção significativa para atrair novas pessoas que ingressam no ensino superior, nem vem contribuindo, de forma representativa com a expansão da educação superior. Finalmente, o estudo revela que a possível expansão nas Licenciaturas vem se efetivando por meio do PARFOR, o que significa a formação em serviço para os professores que já estão em atuação.

Palavras-chave: Expansão da educação superior, Organismos internacionais, Políticas de formação e valorização docente.

Abstract

This study aims to analyze some results of a research conducted on the expansion of teacher education programs, which have as a reference the guidelines issued by international organizations, specifically OREALC/UNESCO. These guidelines focus on the issues related to the value of the teaching profession from studies on initial and continuing training policies and career of basic education teachers implemented by the Brazilian government in the last ten years. In order to achieve this, a documentary and content analysis research was conducted

1 Doutora em Educação (USTL/França, 1994), é professora associada da Universidade Federal do Pará, atua na graduação e na pós-graduação, inserida na linha de pesquisa Políticas Públicas Educacionais desde 2003, no Programa de Pós-Graduação em Educação. Participa das pesquisas do GT 11 Política de Educação Superior, da ANPEd. E-mail: olgaises@uol.com.br
2 Formada em Pedagogia, com doutorado em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (2004). É Professora Associada do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará e desenvolve estudos e pesquisas na área de Formação de professores, Currículo e educação superior, Trabalho Docente e educação básica. Integra a Rede Universitas/BR. E-mail: acamargo@ufpa.br

* Agência financiadora: CAPES/INEP – Programa Observatório da Educação (2013-2016) - OBEDUC nº 20346

based on the documents used as reference, as well as on statistical data provided by MEC/INEP and CAPES. From these references, we tried to measure the influence of international organizations in teacher education policy in Brazil, and at the same time we sought to identify, through data from the Higher Education Census the growth that may have occurred in training courses for teachers in the country. The conclusions show that despite several laws passed on the subject, the teacher education programs still do not represent a significant option to attract young people to the profession or contribute in a representative way with the expansion of higher education. Finally, the study reveals that the possible expansion in teaching degrees is becoming true because of PARFOR, which means in-service training for teachers who are already working.

Keywords: Expansion of higher education, International organizations, Teacher education policies and the value of the teaching profession.

Introdução

A finalidade deste artigo é apresentar alguns resultados de uma pesquisa sobre as políticas de expansão da educação superior no Brasil a partir de 1995. O recorte da pesquisa, cujos resultados parciais serão apresentados neste texto, volta-se para a análise da configuração das políticas de formação docente nas diferentes modalidades de ensino e arquiteturas acadêmicas e sua relação com as políticas de expansão. A escolha da temática da formação de professores não é casual, ela está assentada na centralidade que os docentes passaram a ocupar nas políticas educacionais, em função de vários aspectos, dentre eles a instituição de exames de larga escala que vêm sendo adotados como forma de avaliação da educação.

Na configuração do problema são relevantes as orientações advindas de organismos internacionais, como é o caso da Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e que se refletem nas políticas de valorização do docente no Brasil nos últimos dez anos, inclusive aquelas que se voltam para a formação inicial e sua expansão em nível superior.

Essa centralidade dos professores assumida no discurso oficial decorre do fato de que as políticas, ações e estratégias que vêm sendo executadas, em relação à formação docente, estão, no geral, ligadas aos resultados negativos do desempenho escolar. Os documentos dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2012) apontam que o nível de leitura, de escrita, as noções básicas de matemática, os conhecimentos gerais não correspondem às exigências do mundo do trabalho. Medidas diversas passaram a ser recomendadas por diferentes organismos nacionais e internacionais, assim como conferências passaram a ser realizadas visando alinhar a educação às exigências oriundas de uma nova ordem mundial que envolve aspectos estruturais, como a alteração nos processos de trabalho, e aspectos superestruturais, como a redefinição do papel do Estado-nação.

A educação formal, que preparou durante um século para um processo de trabalho assentado nos princípios fordistas, deixou de preencher as necessidades postas pelas novas demandas do capital. Dessa forma, a escola passou a ser severamente criticada, suas falhas e erros apontados, entre eles o despreparo dos alunos ao terminarem os

estudos, sobretudo aqueles correspondentes à educação básica. Assim, o insucesso escolar estaria na origem, na base das razões pelas quais os governos começaram um movimento mundial de reforma, tendo, de um modo geral, as mesmas causas – o fracasso escolar – e baseando-se nos mesmos motivos – a importância de preparar o trabalhador para um mundo informatizado, assentado num novo paradigma de trabalho – e chegando às mesmas conclusões: é preciso reformar a escola e formar os professores para atender a tais demandas.

Nesse sentido, a formação dos professores passa a ser questionada como uma das forças (e uma das fraquezas) para que a educação possa atingir os objetivos pensados em âmbito mundial. Os relatórios dos organismos internacionais sobre o assunto indicam que a formação de professores deve ser feita de modo a contemplar essa nova “realidade”. Uma das principais críticas apresentadas é a de que a formação dos docentes da educação básica é muito teórica, desvinculada da prática efetiva e distanciada das escolas para as quais ela prepara. E que, sobretudo, não forma os jovens para a “sociedade do conhecimento”.

Para realizar a análise das políticas de formação de professores, na modalidade presencial e a possível expansão da educação superior como uma das consequências dessas ações dividiremos o texto em três partes.

No primeiro momento será feita a análise do documento produzido pela OREALC/UNESCO (2013) intitulado *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*; 2) a segunda parte versará sobre as políticas de valorização do docente no Brasil nos últimos dez anos, e para finalizar serão analisados dados estatísticos referentes à expansão da educação superior no Brasil no que diz respeito aos cursos ofertados e evolução da matrícula, além de programas relativos à formação inicial dos professores que vêm sendo desenvolvidos pelo governo brasileiro nos últimos dez anos, buscando-se identificar o efeito desses na expansão da educação superior.

A agenda da OREALC/UNESCO e a formação docente

A Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) solicitaram, em 2010, ao *Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación* (CEPPE), órgão vinculado à PUC do Chile, a implantação de uma *Secretaría Técnica de la Estrategia Regional sobre Políticas Docentes para a América Latina y el Caribe*, tendo como objetivo aprofundar os estudos sobre a questão. Os “produtos” esperados dessa temática foram: 1. Elaboração de um Estado da Arte sobre Políticas Docentes na América Latina e Caribe; 2. A elaboração de um documento de Orientações sobre Políticas Docentes, considerando o Estado da Arte; 3. A constituição de uma rede regional formada por oito países³ que deveriam analisar as versões preliminares dos documentos citados nos itens 1 e 2.

Os resultados se materializaram por meio de documentos⁴, cuja culminância se encontra publicada sob o título de *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de*

3 Os países envolvidos: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México, Peru, Trinidad e Tobago.

4 Os documentos foram: Estado del Arte sobre Políticas Docentes en América Latina y el Caribe, datado de agosto de 2011 e Criterios y Orientaciones para la Elaboración de Políticas Docentes en la Región de América Latina y el Caribe, de dezembro

Políticas Docentes en América Latina y el Caribe (2013). A OREALC/UNESCO, após a publicação desses documentos, o que se constitui em uma primeira etapa do trabalho, está dando continuidade às ações referentes ao tema de formação docente, por considerar que este se constitui em uma prioridade, tendo em vista a qualidade da educação que deve ser ofertada em toda a região. Essa nova etapa do Projeto *Professores para una Educación para Todos. Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes* tem como finalidade gerar conhecimentos, critérios e capacidade que possam contribuir para o fortalecimento de tomada de decisões sobre as políticas docentes, visando a uma melhor qualidade da educação. Outro objetivo, este operacional, é o apoio que a entidade poderá prestar aos países que queiram elaborar um plano de ações para melhoria das políticas educacionais, a partir das orientações emanadas desses organismos internacionais.

Analisaremos alguns aspectos do documento *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe* (2013), que constitui o resultado do Projeto sobre Docentes que vem sendo desenvolvido pela OREALC/UNESCO, visando identificar as possíveis relações dessas orientações com as políticas sobre professores que vêm sendo implementadas no Brasil.

No Estado da Arte que diz respeito às Políticas Docentes na região foi identificada a situação na qual se encontram os países envolvidos em relação à formação de professores. A partir daí o Projeto apresenta algumas orientações para a implantação de políticas que superem os nós críticos dos principais problemas mapeados.

Em relação à situação encontrada nos países envolvidos, alguns elementos são importantes para serem destacados, tais como aqueles referentes aos dados socioeconômicos que indicam que a maioria desses profissionais é do sexo feminino, procedente da classe média ou média baixa; formados em nível superior; tem uma remuneração inferior a outras profissões que exigem o mesmo número de anos de escolaridade; tem poucas oportunidades de desenvolvimento e crescimento profissional. O estudo feito pela OREALC/UNESCO apoiou-se no tripé formação inicial, formação continuada e carreira, sendo analisados os nós críticos desses eixos e apresentadas propostas de resolução.

Assim, para a Formação Inicial destacamos os seguintes pontos que compõem o documento: baixo nível de formação das pessoas que procuram os cursos de licenciatura; os programas dos cursos de formação têm baixa qualidade; uma formação universalista, sem dar ênfase ao fato de que esses professores precisam trabalhar com alunos oriundos de famílias de baixa renda; falta de uma maior regulação dos órgãos competentes.

As recomendações apresentadas, visando sanar as deficiências indicadas para a formação inicial, objetivando resolver a situação foram: o aumento de exigências para ingressar nos cursos de formação de professores; o fortalecimento dos programas de formação, com destaque para os conteúdos curriculares e para as estratégias de formação e de avaliação de aprendizagem.

Em relação ao eixo da formação continuada, o documento constata que, apesar da importância dessa etapa para o desenvolvimento profissional, esse tipo de formação

também é muito teórico e generalista, não abordando as questões mais pedagógicas que poderiam auxiliar o professor no desempenho de suas funções. Em suma, esse tipo de formação tem um baixo impacto no desempenho dos professores e consequentemente na qualidade da educação. O documento também constatou que esses cursos de aperfeiçoamento ou de especialização pouco consideram a realidade da escola, por isso não apresentam temáticas que possam interferir positivamente nas ações que ali se passam.

Para dirimir esses problemas, o documento elaborado sobre as políticas de formação na região recomenda que a formação continuada deve estar centrada nos aprendizados dos estudantes, além de procurar melhorar a capacidade dos professores para responderem aos novos desafios educacionais. Outra recomendação registrada foi em relação à importância de serem estabelecidos padrões que sirvam de referência para a avaliação de desempenho dos professores.

Outro eixo considerado nesse documento *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe* refere-se à carreira docente. Nesse tópico é estudada a importância da existência de uma carreira que seja capaz de atrair os jovens para a profissão e também de retê-los na medida em que é indicada a possibilidade de crescimento profissional com o respectivo aumento salarial. Também nesse item são abordadas as questões referentes às condições de trabalho. O estudo informa que os critérios mais usuais para uma ascensão na carreira é a questão da antiguidade, isto é, do tempo no cargo, destacando que a questão relativa ao desempenho dos docentes é pouco considerada em termos de progressão funcional.

Por essas razões, uma das principais orientações para a elaboração de políticas para os docentes é a estruturação da carreira tendo como centro a melhoria do desempenho profissional. Havendo destaque para a importância de avaliar e reconhecer o desempenho docente como um fator preponderante para a progressão funcional. A experiência também deve ser valorizada, desde que se traduza em maior aprendizado para os estudantes. Outro fator considerado se refere à remuneração e aos incentivos que deverão estar articulados para estimular o trabalho docente.

Chama a atenção o fato de o estado da arte sobre as políticas docentes na região que abrange os países da América Latina e do Caribe incluir uma seção que trata das “Instituições e processos das políticas docentes”. E nesse item é dado destaque ao fato de que apesar de os governos proclamarem como prioritárias essas políticas, de fato elas não o são. O documento arrola, como uma das razões para isso, os altos custos e a pouca visibilidade política dessas ações para o grande público.

O documento é bem explícito ao recomendar que as políticas docentes devem ser priorizadas e isto porque há uma forte incidência docente na qualidade da educação e no processo de aprendizagem. Por isso, essas políticas devem ser estabelecidas para serem desenvolvidas a médio e longo prazo, devendo também ter a participação dos principais atores na sua elaboração.

Em síntese, os estudos realizados pela OREALC e a UNESCO, em relação às políticas docentes, indicam, que:

Las tendencias convergentes son la preocupación por atraer estudiantes con mejores condiciones para un buen desempeño profesional, elevar la calidad de la

formación inicial de los profesores, fortalecer la formación continua, promover carreras que incidan en el desarrollo profesional y garanticen remuneraciones adecuadas y condiciones para un trabajo docente efectivo, y sistemas de evaluación de desempeño basado en estándares con criterios consensuados⁵ (OREALC; UNESCO, 2013, p. 18).

A partir desses estudos, que incluem o Brasil como participante ativo da elaboração do documento, é que iremos analisar as políticas docentes implementadas no Brasil, abrangendo o período que começa em 2003 e termina em 2012. Nesse sentido serão feitas as análises de Leis, Decretos, Resoluções, Portarias e outros documentos que possam subsidiar o trabalho. Não esquecendo que essas análises têm como objetivo verificar se essas políticas estão contribuindo também para a expansão com qualidade da educação superior.

As políticas de formação docente no Brasil e seus reflexos na expansão do ensino superior

A formação docente parece ter sido sempre uma prioridade nos discursos dos governantes. É quase que de praxe, nos palanques eleitorais, as questões educacionais serem mencionadas como moeda de troca, no caso dos votos, ocasião na qual o valor, a importância das políticas para a área são destacadas e passam a constar da plataforma do candidato como algo prioritário. Contudo, vencidas as eleições pouco fica de tudo isso.

Nosso objetivo nesta parte do texto é buscar analisar as políticas docentes no Brasil implementadas a partir da primeira década dos anos 2000, procurando fazer um cruzamento com as recomendações emanadas dos documentos oriundos do Projeto Principal Educação para Todos, coordenado pela OREALC/UNESCO.

As Políticas de Valorização dos Docentes, no período deste estudo, têm início com a aprovação da lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007) que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cuja vigência se estenderá até o ano de 2020, tendo como objetivo, segundo o artigo 2º dessa lei, a manutenção e o desenvolvimento da educação básica pública e a valorização dos trabalhadores em educação, “incluindo sua condigna remuneração”. Esse artigo é complementado por outro de número 22 ao indicar que “pelo menos 60% dos recursos anuais” poderão ser utilizados para o “pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica⁶, da rede pública”.

No ano seguinte, 2008, é aprovada a lei 11.738 (BRASIL, 2008) que institui o piso salarial profissional para os profissionais do magistério público, com “formação em nível médio na modalidade Normal”. Conforme o próprio nome pelo qual a legislação ficou conhecida, “lei do Piso”, este corresponde ao vencimento inicial das carreiras do

5 As tendências convergentes são a preocupação para atrair estudantes com melhores condições para um bom desempenho profissional, elevar a qualidade da formação inicial de professores, fortalecer a formação continuada, promover carreiras que incidam no desenvolvimento profissional e garantem remunerações adequadas e condições para um trabalho docente efetivo e sistemas de avaliação de desempenho baseado em padrões com critérios consensuados. (tradução livre)

6 Esses profissionais são os docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. Inciso II do parágrafo único do artigo 22.

magistério, contudo, dados da Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE, 2013) informam que em março de 2013 6 (seis) estados⁷ não cumpriam a Lei; 5 (cinco)⁸ cumprem a lei integralmente, os demais estados cumprem a legislação parcialmente. Ou seja, malgrado a existência de uma legislação, a mesma não vem sendo adotada, o que significa que a valorização apregoada passa de fato a não existir. Essa mesma Lei, no artigo 6º recomenda a elaboração ou adequação do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério até dezembro de 2009, o que não veio a ocorrer, na maioria dos estados, mesmo o Conselho Nacional de Educação tendo fixado, em maio de 2009, as Diretrizes para esses Planos (BRASIL, 2009b). Mas, o que vale o registro, é que há uma lei sobre o assunto, o que referenda as recomendações internacionais. No mesmo ano foi instituída a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, que será analisada no próximo tópico.

Ainda em 2009 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional sofreu alterações em artigos referentes à formação de professores. A primeira modificação ocorreu por meio da Lei 12.014 (BRASIL, 2009c) que discrimina aqueles trabalhadores que podem ser considerados profissionais da educação⁹ e no parágrafo único desse artigo explicita como deve ocorrer a formação desses profissionais, dando destaque à “sólida formação básica que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho”, além de enfatizar a importância da associação entre teorias e práticas, por meio de estágios supervisionados e capacitação em serviço. Por fim, é informado que também deve ser levado em conta para a formação “o aproveitamento [...] de experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades”.

Em outubro do mesmo ano, outro artigo da LDB é alterado, dessa feita foi o de número 62 que, por meio da Lei 12.056 (BRASIL, 2009d), ganhou três parágrafos voltados para a promoção da formação inicial e continuada e a capacitação dos profissionais de magistério, salientando que essas formações “poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância”, e que a formação inicial “dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância”.

Em abril de 2013, nova alteração vai se efetivar no artigo 62 da LDB/96, que tem mais parágrafos acrescidos¹⁰, dessa vez a ênfase é dada à responsabilidade da União e dos entes federados que devem adotar mecanismos que facilitem não apenas o acesso e a permanência nos cursos de formação em nível superior, como também deverão incentivar “profissionais do magistério para atuar na educação básica pública mediante programa institucional de bolsa de iniciação à docência destinado a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, de graduação plena”. Mas o

7 Alagoas, Bahia, Maranhão, Piauí, Paraná e Rio Grande do Sul.

8 Acre, Ceará, Distrito Federal, Pernambuco e Tocantins.

9 I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

10 A proposta do Congresso era a inclusão de mais 4 parágrafos que se juntariam aos 3 outros incluídos em 2009. O § 7º que tinha o seguinte conteúdo “Os docentes com a formação em nível médio na modalidade normal terão prazo de 6 (seis) anos, contado da posse em cargo docente da rede pública de ensino, para a conclusão de curso de licenciatura de graduação plena”, foi vetado.

destaque necessário a ser dado é em relação ao § 6º desse artigo que determina que “O Ministério da Educação poderá estabelecer nota mínima em exame nacional aplicado aos concluintes do ensino médio como pré-requisito para o ingresso em cursos de graduação para formação de docentes, ouvido o Conselho Nacional de Educação – CNE”. Indo ao encontro das recomendações da OREALC.

Também a Portaria Normativa do MEC de março de 2011 institui a Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente. Segundo a Portaria essa Prova poderá subsidiar os estados e municípios nos processos de concursos públicos, desde que haja, por parte do sistema, a adesão a esse instrumento avaliativo.

Percebe-se, pelas políticas e ações apresentadas neste texto, a afinação do Brasil com as recomendações internacionais, que vêm ocorrendo em função da preocupação com a qualidade do ensino, mensurada pelos exames de larga escala, inclusive de âmbito internacional, como é o caso do PISA e também pelo pouco interesse que os Cursos de Formação – as Licenciaturas em geral – têm representado para parte dos jovens que ingressam no ensino superior.

Essas políticas refletem a necessidade de valorizar o professor e estão de acordo com as orientações emanadas da OREALC, mas também de outros organismos como é o caso da OCDE que também vem fazendo estudos e propostas sobre o assunto, dando-se destaque tanto às pesquisas realizadas em 2005, cujo Relatório denominou-se *Atrair, Formar e Reter professor com qualidade*, quanto à pesquisa TALIS¹¹, ocorrida em 2009, do qual o Brasil fez parte, que também revela a importância de desenvolver políticas voltadas para esse profissional.

O Projeto do Plano Nacional de Educação, ora em tramitação no Congresso Nacional, traz quatro Metas (15-18) que tratam da valorização do docente, incluindo a formação em nível superior e também em nível de pós-graduação *stricto e lato sensu* de 80% do professorado, o pagamento de salário equivalente a outros profissionais com o mesmo nível de escolaridade, além da necessidade de existir um Plano de Carreira para esses profissionais.

Pode-se dizer que há no Brasil um conjunto de programas e ações que vem procurando dar conta da valorização do docente, incluindo a formação inicial e continuada, além de planos de cargos e salários, o que corresponde às recomendações emanadas de organismos como a OREALC/UNESCO e a OCDE.

No tópico seguinte será analisada a relação existente entre essas políticas e a expansão da educação superior, buscando-se dados que possam indicar o efeito dessas diferentes ações que se referem à valorização do docente e o aumento da procura por cursos de formação de professores.

11 TALIS - Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem que tem como foco os professores, o ambiente de aprendizagem e as condições de trabalho desses profissionais. Participam dessa pesquisa 33 países.

A expansão do ensino superior no Brasil e a formação de professores

Pode-se dizer que com a LDB 9394/1996 (BRASIL, 1996a) foram instituídas pelo governo federal diferentes políticas no campo da formação docente voltadas para o favorecimento da expansão da formação inicial de professores e de parcela do professorado que atuava nas redes de ensino em âmbito municipal ou estadual. O investimento em programas de formação de professores que contemplassem esse segmento se fazia necessário dada a necessidade de atendimento às demandas nacionais por formação de professores, bem como aos compromissos internacionais firmados com o objetivo de ampliar a qualificação dos professores da educação básica, visando garantir melhor qualidade para esse nível de ensino.

A evolução dos cursos de graduação presenciais no Brasil pode ser mais bem percebida se tomarmos comparativamente como referência os dados do Censo da Educação Superior de 2007 com os do último censo divulgado, o do ano de 2011.

No ano de 2007 havia 23.488 cursos presenciais em todo o Brasil, sendo que, destes, 6.596 (28,08%) foram ofertados por instituições de ensino superior públicas e 16.886 cursos de graduação (71,89%), a maioria, ofertados pelo setor privado. Nesse mesmo ano, se tomarmos como referência os cursos da área da Educação (classificação do INEP), esses totalizavam 6.403 cursos presenciais sendo que desses 2.807 cursos de graduação (43,84%) eram ofertados por instituições de ensino superior públicas e 3.596 cursos de graduação (56,16%) ofertados pelo setor privado.

Com relação ao ano de 2011 a situação assim se apresentava: havia 29.376 cursos de graduação presenciais em todo o Brasil, sendo que, desses, 9.368 cursos eram ofertados pelo setor público (31,89%) e 20.008 cursos (68,11%), pelo setor privado. Observa-se assim uma discreta redução no total da oferta de cursos pelo setor privado, se tomarmos como base o ano de 2007. Isso, entretanto não significa que esse setor tenha se retirado do ensino superior, e sim que pode ter direcionado sua participação para os cursos a distância, que se constituem num nicho de mercado mais atraente em termos financeiros.

No que diz respeito aos cursos presenciais da área da educação, o quadro era o seguinte: havia 7.344 cursos nessa área, sendo 3.678 cursos ofertados (50,08%) pelo setor público e 3.666 (49,92%), pelo setor privado, o que sugere uma ampliação da oferta pública na área da educação motivada pelas políticas voltadas para a formação docente em serviço, como se verá adiante.

Esses dados sobre os cursos de formação docente precisam ser compreendidos a partir do conjunto de esforços empreendidos após a LDB 9394/1996 (BRASIL, 1996a) e que priorizaram a questão. Dados publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais (INEP) mostram que a situação detectada pelo Censo do Professor de 1997 (MEC, 1999, 2009) era extremamente precária. A maioria dos docentes identificados nesse censo possuía apenas nível médio, poucos professores já haviam obtido o nível superior, o que se evidenciava, sobretudo, nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Era o caso da região Sudeste, a qual apresentava maior percentual de professores com nível superior. Das 211.851 funções docentes identificadas nessa região, 40,0% eram exercidas por docentes com formação em nível superior; o percentual de professores com Ensino Fundamental era de 1,7%. Em

contrapartida, na região Norte, das 54.497 funções docentes identificadas, somente 5,3% eram exercidas por docentes com formação em nível superior, o que pode ser interpretado como uma decorrência da reduzida oferta de cursos de nível superior na região nos anos 1990.

O conjunto de medidas adotado pelo governo federal e analisado no tópico anterior deste texto demonstra que foi então incentivada a expansão dos cursos de formação de professores e de inúmeros programas de formação de professores cujo objetivo central voltava-se para a qualificação de professores em nível superior, sobretudo porque são cursos que demandam baixo investimento, e cuja mensalidade na maioria das vezes, era bancada pelo próprio professor. Em relação aos programas voltados para a formação de professores em serviço, constituíram-se em geral em uma oferta de caráter intensivo e em espaços nem sempre apropriados para a realização das atividades acadêmicas.

Além disso, o que se observa é que a formação desses docentes foi feita sem atendimento à valorização do professor, já que as condições de trabalho existentes dificultavam e continuam a dificultar o processo de formação.

Sobre essa questão, observou-se ainda, na realidade brasileira, percentual significativo de professores com contratos precários de trabalho atuando nas redes de ensino da Educação Básica, condição essa em que contratos são renovados muitas vezes anualmente sem que haja garantia de continuidade de emprego. De acordo com pesquisa realizada em 2009 (*survey*) (GESTRADO/UFMG, 2009) “Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil” em sete estados brasileiros¹², no que diz respeito ao tipo de vínculo ou contrato de trabalho do professor em atuação nas redes de ensino, 24% do total de professores que atuam nesses estados são professores temporários, substitutos ou designados (OLIVEIRA; FRAGA, 2012, p. 44).

Essa pesquisa investigou ainda o salário bruto recebido nas unidades educacionais pesquisadas e constatou que a maior parte (30%) recebe mais de 1 a 2 Salários Mínimos (SM); em seguida, 27% desses professores recebem mais de 2 a 3 SM, e 16% recebem de 3 SM a 4 SM, o que evidencia a concentração da remuneração no Brasil entre mais de 2 SM a 4 SM. (OLIVEIRA; FRAGA, 2012, p. 26).

Apesar de se referir a períodos distintos, esse quadro nos leva a inferir que os professores, mesmo com baixos salários observados na profissão docente, alguns convivendo com a perspectiva de perda do emprego, esses profissionais assumiram o pagamento das mensalidades dos cursos ofertados pela iniciativa privada.

Foram ainda realizados inúmeros convênios para realização de cursos de Licenciatura, entre as instituições de ensino superior e prefeituras municipais, os quais se constituíram em alternativa para alcançar os índices de qualificação desejados. Esses cursos estiveram restritos aos professores que já atuavam nas redes de ensino desses municípios, inclusive com processo seletivo diferenciado e foram mantidos com recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (BRASIL, 1996b).

Para uma melhor compreensão do processo de expansão do ensino superior tomaremos como referência os indicadores fornecidos pelo INEP no que diz respeito às

12 Os estados participantes foram: Pará, Goiás, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina.

matrículas de cursos de graduação presenciais no período de 2004 a 2011. O gráfico a seguir retrata as matrículas em cursos de graduação de um modo geral e em cursos da área da educação.

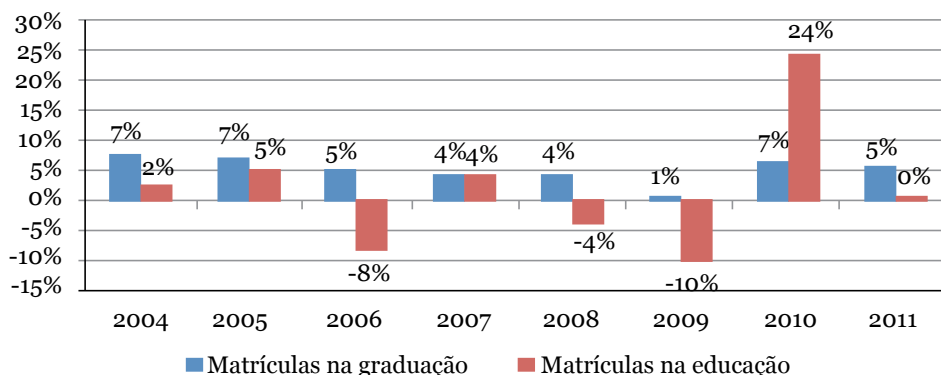


Figura 1 - Evolução das matrículas nos cursos de graduação presenciais no Brasil. Fonte: MEC/INEP/DEAS

Os dados apresentados referem-se à evolução anual das matrículas nos cursos de graduação presenciais comparadas entre si no período de 2004 a 2011. Alguns dados chamam a atenção. O primeiro deles é que se tomarmos como referência as matrículas em cursos de graduação presenciais iremos verificar que anualmente há sempre uma ampliação em relação ao ano anterior. Entretanto, se tomarmos como referência as matrículas em cursos da área da Educação verificou-se um decréscimo nos anos de 2006 (-8%) e 2009 (-10%). Destaca-se o ano de 2010 que teve um acréscimo de 24% em relação ao ano anterior. Esses dados serão compreendidos a partir do contexto analisado a seguir.

Apesar da centralidade assumida pela formação de professores, todos esses esforços e decorrida mais de uma década após a provação da LDB, o que se observou é que o conjunto de iniciativas governamentais foi insuficiente para alterar de forma significativa os índices de formação docente em nível superior.

Em 2007, no Censo do Professor realizado pelo INEP/MEC, das 1.882.961 funções docentes identificadas, constatou-se que existiam 103.341 funções docentes exercidas por docentes com apenas o ensino médio, o que representava um total de 5,5% dos professores da educação básica. Desses, 479.950 professores haviam frequentado cursos de magistério ou normal, totalizando 25,2% do total. Em relação aos professores com ensino superior identificaram-se 1.288.688, sendo que, desses, 6,8% não cursaram uma licenciatura. Segundo esses dados, 607.827 professores não possuíam a formação mínima necessária para atuar na educação básica, o que indicava ainda 47,16% de funções docentes exercidas por professores sem a formação adequada. Contribuiu ainda para configurar a situação o fato de que os docentes com formação em cursos de licenciatura, em nível superior, nem sempre atuam em áreas compatíveis com a sua formação inicial.

Essa situação levou o governo federal a definir a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a promulgação do Decreto nº 6.755/2009 (BRASIL, 2009a), já que o quadro acima destoava do atendimento aos

compromissos e recomendações internacionais assumidos pelo governo brasileiro, conforme abordado anteriormente. Sobre a relação entre a política educacional brasileira e a relação com a agenda dos organismos internacionais destacamos o estudo de Ferreira (2011, p. 72) no qual essa autora destaca o fato de que a política de formação docente no Brasil nos últimos anos está em consonância com a agenda de desenvolvimento social, econômico e educacional da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), já que cada vez mais se evidencia a preocupação do governo brasileiro com a eficácia e o sucesso das escolas. A maior ênfase na formação dos professores procura levar em conta esses aspectos considerados fundamentais no êxito dessas políticas.

No decreto nº 6.755/2009 foi definida, ainda, a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que passou a ter a função de fomentar programas de formação inicial e continuada, como foi o caso do Programa de Formação de Professores, PARFOR (CAPES, 2011), no qual o governo federal chamou para si a responsabilidade por essa formação, que antes era feita em programas de formação como os que se realizaram por convênios entre as prefeituras e as instituições de ensino superior ou por iniciativa individual do próprio docente.

Esse programa, o PARFOR (CAPES, 2011), em curso nos diferentes estados brasileiros, prevê duas possibilidades: cursos de primeira licenciatura, voltados para a oferta para os professores sem formação superior, com uma carga horária de 2.800 horas, mais 400 horas de estágio supervisionado, perfazendo um total de 3.200h; outra possibilidade prevê a oferta para os professores que já têm uma licenciatura, mas atuam em uma área diferente daquela do diploma, e é considerada uma segunda licenciatura. A carga horária nesse caso é de 800 horas para cursos de licenciatura na mesma área de atuação do docente, ou 1.200h para cursos em outra área de atuação, diferente do bacharelado.

Em relação ao PARFOR observa-se a seguinte situação: uma primeira observação é que a expansão verificada nas matrículas dos cursos da área da Educação entre os anos de 2009 e 2010 pode refletir a oferta dos cursos por esse programa. Outra constatação é a de que, segundo dados disponibilizados pela CAPES em fevereiro de 2013, já haviam sido ofertadas 1.719 turmas distribuídas entre cursos de 1º Licenciatura (1500 turmas), 2ª licenciatura (289 turmas) e apenas 10 turmas em cursos de licenciatura voltados para a formação pedagógica de bacharéis.

A maior parte dos cursos de 1ª licenciatura está localizada na Região Norte e o estado do Pará é o que apresenta maior número de turmas em andamento 539, o que poderá trazer impactos importantes na configuração do perfil docente desse estado, no que diz respeito ao aumento do nível da formação. Observa-se a presença do programa em todas as regiões do país, entretanto nem todos os estados da federação estão incluídos nessa oferta, como é o caso do Acre, Alagoas, Rondônia, e Sergipe, estados localizados nas regiões Norte e Nordeste que historicamente apresentavam um déficit na formação de professores. Outro destaque é a participação de institutos de educação tecnológica nos programas de formação, IES, sem tradição na formação de professores, mas que vêm sendo estimulados pelo Governo Federal a ingressar no campo da formação. Destaca-se ainda a presença, no programa, de instituições públicas estaduais que anteriormente exerceram uma política expansionista para

além dos estados onde estão sediadas, como foi o caso de universidades públicas estaduais do Maranhão, Piauí e Ceará.

Dos dados apresentados, observa-se que apesar das diferentes políticas existentes no país, com o crescimento exponencial da matrícula e dos cursos de formação, isso ainda não foi suficiente para alterar significativamente os índices da formação docente no Brasil, o que vai exigir outros esforços por parte do poder público. Só assim será possível a melhoria da educação básica, por meio não só da expansão dos cursos de formação de professores, mas igualmente da melhoria dos processos de formação docente e das condições de trabalho que possam atrair os jovens e conseguir manter o professorado já em atuação.

Considerações finais

Não há dúvida que a valorização dos docentes, incluindo a formação inicial, a formação continuada e a carreira, tem preocupado os governantes do mundo. Esse fenômeno pode ter como causa a importância que a educação ganhou como um dos fatores que pode contribuir para o desenvolvimento de uma nação.

A qualidade da educação veio como uma preocupação logo após a quase universalização da educação básica nos países da periferia do capitalismo e daqueles que são considerados países em desenvolvimento. Há um interesse em preparar o trabalhador de acordo com as demandas de uma etapa avançada do capital.

A qualidade almejada pelos governos e organismos internacionais procura conformar a educação às exigências do mercado, trazendo inclusive para a escola as práticas gerencialistas das empresas privadas, dentre elas a avaliação de resultados. É nesse contexto que estudos e pesquisas são realizadas, tendo como resultante algumas recomendações conforme analisamos no texto.

Pode-se observar que, apesar da definição de políticas de formação, essas, na prática, vêm sendo cumpridas parcialmente, não atingindo os objetivos de seus formuladores que seria atrair os jovens para o magistério, bem como qualificar melhor aqueles professores que já se encontram atuando, como é o caso do PARFOR.

A superação do caráter emergencial dos cursos de formação de professores que perdura desde a década de 1970 não pode ser analisada se tomarmos em consideração apenas o processo de expansão do ensino superior brasileiro. Fica cada vez mais evidente que as políticas de formação de professores precisam ser articuladas às de valorização do trabalhador docente.

O que se observa é que não há garantia de que a formação ocorra efetivamente nas áreas de atuação demandadas, nem que o professor qualificado vá de fato atuar na carreira docente face à baixa atratividade em termos salariais que o campo educacional oferece, aliado ao fato de que as redes de ensino não oferecem uma carreira docente que permita ao professor uma continuidade em seus propósitos.

Ao lado disso, apesar dos esforços localizados em âmbito estadual para a definição das prioridades locais, os dados registrados pela CAPES indicam ainda que a oferta de cursos presenciais pelo PARFOR representa uma mudança em direção à superação das assimetrias regionais. Não foi possível perceber, dado os limites deste estudo a razão pela qual, unidades da federação como Acre e Rondônia, estados com problemas do ponto de vista da formação de professores, não participam do programa, podendo

estar havendo uma tendência à expansão da formação de professores a distância. Sabe-se que a expansão dessa modalidade de ensino, organizada do ponto de vista curricular com base em recursos tecnológicos de informática, esbarra nas condições estruturais dos locais onde esses cursos se desenvolvem, bem como no acompanhamento adequado por parte dos tutores encarregados do processo formativo, o que de alguma forma contribui para a descontinuidade na formação.

Apesar dessas políticas, constata-se que a possível expansão da educação superior de professores por meio dos cursos de licenciatura se efetivou, em parte, por meio do PARFOR, mas parece não ter conseguido “atrair” novas pessoas para o ingresso nessa profissão. Esse fato deve ser motivo de uma avaliação por parte dos governantes que deverão procurar identificar os possíveis obstáculos para que esse isso se efetive.

Referências

BRASIL, Congresso Nacional. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, Ano CXXXIV, nº 248 de 23.12.96, p. 27833-27.841. 1996a.

BRASIL. **Lei n.º 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1996b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-norma-pl.html>. Acesso em: 30 out. 2010.

BRASIL. **Lei n.º 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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: 15 abr. 2013.

BRASIL. **Lei n.º 11.738**, de 16 de julho 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 14 abr. 2013.

BRASIL. **Decreto n.º 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. 2009a. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/decreto_6755_29_1_09.htm>. Acesso em: 10 maio 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução n.º 2**, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos da Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. 2009b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf> . Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.014**, de 06 de agosto de 2009. Altera o artigo 61, da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias que se devem considerar profissionais da educação. (2009c). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12014.htm>. Acesso em: 03 dez. 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.056**, de 13 de outubro de 2009. Acrescenta parágrafos ao art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. (2009d). Disponível em: <<http://www.sgi.ms.gov.br/pantaneiro/controle/ShowFile.php?id=47369>>. Acesso em: 03 dez. 2009.

CAPES. **PARFOR. I Encontro Nacional PARFOR Presencial**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/i-encontro-nacional-do-parfor>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

CNTE. **CNTE divulga tabela atualizada dos estados que não respeitam integralmente a Lei do Piso**. 2013. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/noticias/11802-cnte-divulga-tabela-atualizada-dos-estados-que-nao-respeitam-integralmente-a-lei-do-piso.html> . Acesso em: 02 maio 2013.

FERREIRA, Diana Lemes. **A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a formação de professores**. 2011. 329 p. Doutorado (em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, 2011.

GESTRADO/UFMG. **Trabalho docente na educação básica no Brasil**. Sinopse do *survey* nacional. Belo Horizonte, 2010.

MEC. INEP. **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro** com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007. Brasília: Inep, 2009.

MEC. INEP. **Censo do professor 1997**: perfil dos docentes de Educação Básica. Brasília, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIERA, Livia Fraga. O trabalho docente na educação básica no estado do Pará: conhecendo novos docentes e suas condições. In: MAUÉS, Olgaíses; CAMARGO, Arlete; OLIVEIRA, Dalila; VIEIRA, Livia. (Orgs.). **Trabalho docente na educação básica: o Pará em questão**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 9-19.

OREALC; UNESCO. OFICINA REGIONAL DE EDUCAÇÃO PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Antecedentes y Criterios para Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: OREALC; UNESCO, 2013.