

A Expansão da Educação Superior no Brasil e as Políticas de Formação de Professores

Autora - Olgaíses Cabral Maués – UFPA

Co-Autora Michele Borges de Souza – UFPA

Agência Financiadora - CNPq

Resumo

A expansão da educação superior no Brasil vem ocorrendo por meio de um aparato legal que diferencia as instituições e as modalidades de ensino e de cursos. Ações e políticas vêm sendo desenvolvidas visando ampliar a oferta de vagas na educação superior. No bojo dessa expansão, a questão da formação de professores de forma presencial ou a distância, ou que combine as duas formas, tem também tido um papel significativo. As recomendações dos organismos internacionais sobre a formação, o papel do governo brasileiro definindo políticas de formação são os elementos que serão considerados, buscando-se identificar alguma relação desses últimos aspectos com a expansão de matrículas no ensino superior.

Palavras-chave: Expansão da Educação Superior; Organismos Internacionais; Políticas de Formação.

The Expansion of the Superior Education in Brazil and the Politics of Formation Teachers

Abstract

The expansion of the superior education in Brazil has been occurring through a legal apparatus that differentiates the institutions and the modalities of teaching and courses. Actions and politics have been developed aiming to amplify the offer of vacancies in the superior education. In this expansion, the subject teachers formation in presence or distance modality, or fitting both also have had a meaningful role. The recommendation of the international organisms about formation, the role of the Brazilian government defining politics of formation are the considered elements, aiming at identifying any relation of these last aspects with the expansion of enrolments in the superior education.

Keywords: Expansion of Superior Education; International Organisms; Politics of Formation.

Introdução

A educação superior no Brasil tem um dos menores índices de matrícula da América Latina. A Argentina, Bolívia, Chile e Panamá têm uma taxa bruta de matrícula superior a 40%. O Censo da Educação Superior 2011, publicado pelo INEP, indica que esse índice em 2010, no caso brasileiro, era 27,8% para a taxa bruta e 14,6% para a taxa líquida.

Esses dados têm sido preocupantes para os governos brasileiros que buscam superar essa marca com políticas que tirem o país do lugar pouco expressivo em relação à matrícula na educação superior. O Plano Nacional de Educação (2001) já estabelecia a meta de 30% de jovens matriculados neste nível de ensino, até 2010, final da vigência do PNE, o que não foi atingido.

Algumas políticas têm sido desenvolvidas pelo governo federal, nos últimos anos, como a Universidade para Todos (PROUNI); o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES); o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades (REUNI); e a transformação dos Centros Federais de Educação Tecnológica em Institutos Federais de Educação de Ciência e Tecnologia (IFETs). Além desses programas de expansão, o governo federal assumiu o compromisso com a formação de professores de educação básica, tendo implementado o Sistema Nacional de Formação de Profissionais do Magistério, o que implica expansão de vagas em cursos de Licenciatura presenciais e na modalidade a distância, ou que conjuguem as duas modalidades.

Este trabalho tem como finalidade apresentar alguns resultados de uma pesquisa financiada pelo CNPq, que tem como objetivo investigar a relação entre expansão, formatos institucionais e as políticas de formação de professores.

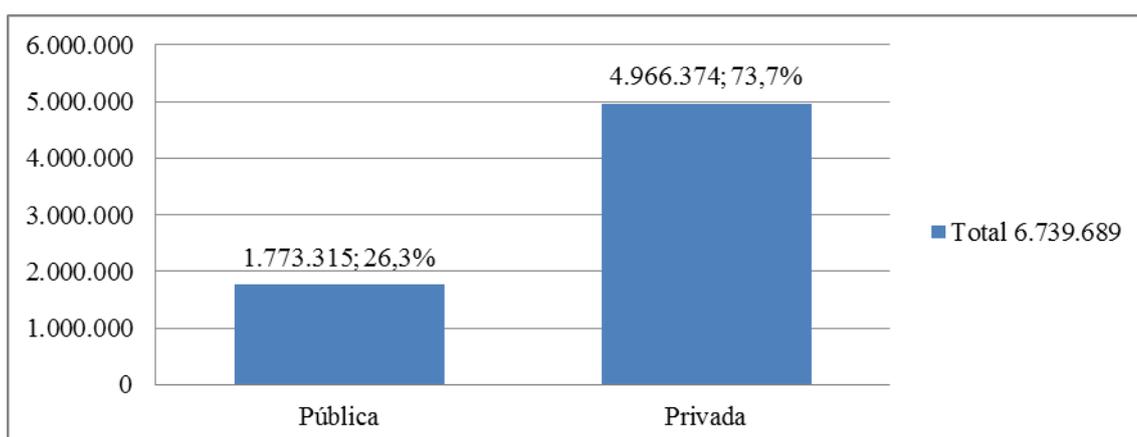
Em um primeiro momento, abordaremos a questão da expansão da educação superior, buscando dimensionar o lugar que os Cursos de Licenciatura ocupam nessa expansão. Em seguida, analisaremos a questão da formação, o papel que lhe é atribuído nas sociedades em geral. Apresentaremos a posição de alguns organismos internacionais em relação à formação de professores, focalizando as possíveis causas da diminuição do interesse na procura dos cursos de licenciaturas. Finalmente, analisaremos algumas políticas de formação de professores definidas pelo governo brasileiro na última década, buscando verificar se estas estão contribuindo para a expansão da educação superior.

Essas abordagens serão feitas considerando que a questão da expansão da educação superior está vinculada a uma política de desenvolvimento econômico que aponta a capacitação no nível terciário como um elemento importante para que os países possam alcançar um patamar de destaque no cenário internacional, considerando o papel do professor como fundamental nesse processo.

A Expansão da Educação Superior

O Censo da Educação Superior de 2011 informa que este nível de ensino cresceu em número de instituições, matrícula, egressos, funções docentes, entre outros indicadores. Ao analisarmos esses dados, constatamos um crescimento pouco significativo das instituições de ensino superior (IES), tendo as instituições públicas tido um aumento de 06 unidades e as privadas, uma diminuição de 19 unidades, passando de 2100 para 2081. Os ingressantes no ensino superior, entre o período de 2010-2011, cresceram 7,9 na rede pública e 4,8% na rede privada. Esta última, mesmo tendo apresentado um menor aumento, ainda tem uma participação de 73,7% do total de matrículas nos cursos de graduação, conforme demonstrado no Gráfico 1. (INEP, 2012).

Gráfico 1 Distribuição de Matrículas por Categoria Administrativa



FONTE Censo E.S. 2011, MEC/INEP

Em relação à organização acadêmica das instituições de educação superior, o Censo de 2011 informa que ainda prevalece, majoritariamente, a participação de Faculdades com o maior número de instituições. Já em relação à matrícula, esta se concentra, mais da metade, 53,9%, nas Universidades, que representam apenas 8% do total das instituições de ensino superior. Esse dado é muito revelador do papel que essas instituições, que

desenvolvem ensino, pesquisa e extensão, representam para a formação de pessoal no país, podendo-se inferir que as Universidades apresentam uma maior credibilidade acadêmica, podendo ser um dos motivos de uma maior procura. (Quadro 1).

Quadro 1 Distribuição do número de instituições de educação superior e de matrícula na graduação por organização acadêmica-

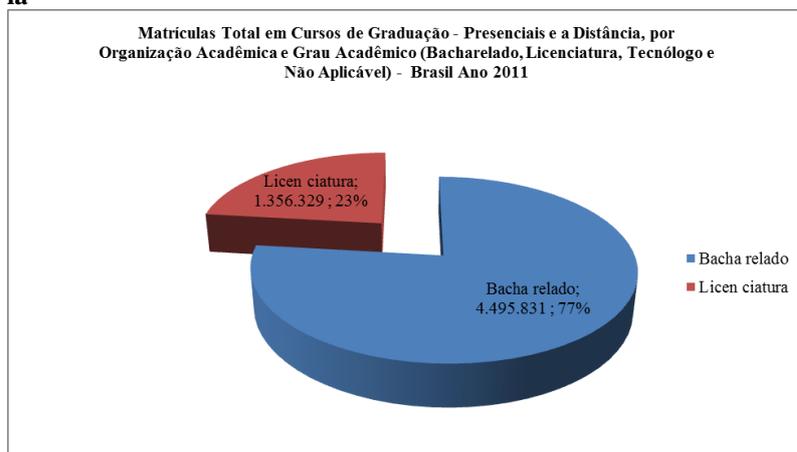
| ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA | INSTITUIÇÕES | % | MATRÍCULA NA GRADUAÇÃO | % |
|------------------------|--------------|-------------|------------------------|-------------|
| UNIVERSIDADES | 190 | 8,0% | 3.632.373 | 53,9% |
| CENTROS UNIVERSITÁRIOS | 131 | 5,5% | 921.019 | 13,7% |
| FACULDADES | 2004 | 84,7% | 2.084.671 | 30,9% |
| IF E CEFET | 40 | 1,7% | 101.626 | 1,5% |
| TOTAL | 2.365 | 100% | 6.739.689 | 100% |

Fonte: Censo E.S. 2011, MEC/INEP

Ao examinarmos as matrículas por organização acadêmica (Gráfico2), pode-se constatar que os Cursos de Licenciatura, objetivo central deste texto, têm menos de ¼ do total de alunos matriculados nas IES.

Gráfico 2 Matrículas – Total em Cursos de Graduação- Presenciais e a Distância

ia



Fonte: Censo E.S. 2011, MEC/INEP

Nos tópicos seguintes deste texto, apresentaremos algumas políticas de formação de professores com o objetivo de analisar a relação que possa existir entre a escolha do Curso de Licenciatura e a expansão da educação superior.

A Questão da Formação

Nos tempos de mundialização do capital, com sua crescente etapa de financeirização, a educação tem sido vista como uma ferramenta importante na consolidação desse estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista. Alguns acordos firmados pelo Brasil, em diferentes cúpulas e conferências, tais como as de Jomtien, Dakar, as Metas do Milênio e outras, têm impulsionado o país a pensar a educação enquanto uma estratégia para o desenvolvimento econômico, político e social.

No Brasil, a partir da Conferência Mundial de Educação Para Todos (1990), é que se passou a estipular metas mais realistas, visando diminuir a desigualdade social, vendo na educação uma ferramenta que pode contribuir para esse fim, desde que afinada com os interesses da sociedade.

O papel da educação é inquestionável e, junto com ele, o do profissional que atua nessa área. A formação, o salário, os resultados que apresenta têm sido objeto de constantes debates, alargando as visões e permitindo que se possa avançar, a partir das pesquisas realizadas, no sentido de se ter uma educação emancipatória, precisando-se de professores capazes, política e socialmente, de desempenhar esse papel.

A formação de professores tem sido objeto de inúmeras políticas que tentam definir como esta deve ser. Não tem sido uma tarefa fácil, nem tampouco consensual. Os embates se colocam entre diferentes organizações acadêmicas e sindicais, na busca de uma compreensão e concepção do que deve abranger uma formação.

Há, pelo menos, duas grandes linhas em relação a esse assunto. Pode-se denominar uma de pragmática e outra de humanista. É claro que esses são tipos ideais, como diria Weber, não se encontrando puros na realidade, mas servem de parâmetros para a condução de buscas e escolhas. No primeiro caso, há um interesse em definir os cursos de formação visando desenvolver as “competências e as habilidades” que serão necessárias no ato de ensinar. Isso significa que há uma quase exclusividade, nos desenhos curriculares, da presença de disciplinas que, numa transposição quase direta, serão aquelas cujos conhecimentos os professores utilizarão em sala de aula. O outro tipo ideal, que denomino de humanista, não ignora a necessidade exposta pela corrente pragmática, mas entende que o professor precisa também ter conhecimentos mais amplos que lhes permitam entender as relações sociais, os processos de trabalho, levando em conta que a escola está inserida em uma sociedade e que é influenciada por esta, sendo as políticas educacionais definidas pelos poderes constituídos.

Após a promulgação da LDB e com a obrigatoriedade das Diretrizes Curriculares Nacionais, a questão referente à formação está na pauta das discussões. Diga-se que esse tem sido um árduo trabalho pela complexidade da questão. As Licenciaturas, nelas incluindo a Pedagogia, tiveram, parece-me que desde sempre, uma relação difícil. E isso se complicou na medida em que mais cursos de Licenciatura surgiram e que os bacharelados respectivos reivindicavam o direito de fundir em um só curso também a formação.

A Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), desde os anos de 1980, defende uma concepção de formação na qual a existência de uma base comum, enquanto um conjunto de diretrizes, seria o elo fundamental que ligaria todos esses cursos. A compreensão dessa entidade é de que todos aqueles formados pelas Licenciaturas são professores; logo, têm uma mesma identidade. Assim sendo, deveriam ter uma mesma sustentação teórica e pedagógica que lhes desse essa possibilidade identitária. Essa tese defendida não tem tido muita ressonância nas demais Licenciaturas e mesmo em alguns cursos de Pedagogia.

Na elaboração das Diretrizes Curriculares para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, essa situação foi suprimida, tendo em vista que, a partir da Resolução 01 de fevereiro de 2002, os referenciais estavam postos e o que predominava ali era a questão das competências como núcleo central da formação.

Mas a formação continua como um fator importante, apesar da falta de consenso em relação à formatação dos cursos e principalmente aos princípios e às diretrizes que devem nortear essa formação.

Acreditamos que esses fatores referentes à formação de professores estão relacionados à compreensão do papel desses profissionais no contexto social. O desprestígio social da profissão, a visão confusa que é feita do professor podem estar dificultando ainda mais a valorização do papel do docente na sociedade.

Corrales (2000), ao discutir os obstáculos encontrados na maioria dos países da América Latina para a implementação de reformas, lista, dentre outros, o professor e os sindicatos, como responsáveis (obstáculos é o termo usado) pelo insucesso das ações empreendidas pelo Estado no sentido de uma reestruturação na educação.

Esses mesmos profissionais são também tidos como “os principais responsáveis pelo desempenho dos alunos, da escola e do sistema” (Oliveira, 2005, p. 769). Ou seja, no mínimo, é uma situação contraditória, pois, ao mesmo tempo, o professor é o problema e parece também ser a solução.

Mas o que é preocupante é essa responsabilização que lhe é atribuída que pode torná-lo alguém capaz de impedir o desenvolvimento educacional de uma nação, na medida em que é um “obstáculo” às reformas e também por não conseguir que seus alunos atinjam a performance que os testes padronizados estipulam.

O que se pode inferir desse fato é que o professor é visto como o mais importante fator para a educação, sem se considerar de forma mais séria outros aspectos que configuram a profissão docente, tais como a formação inicial e continuada, o salário, a infraestrutura da escola, as condições de trabalho, a carreira, elementos fundamentais que deveriam estar presentes nas políticas de formação, o que permitiria que esse profissional dispusesse de condições objetivas e subjetivas para melhor se inserir nesse processo. Mas, mesmo com políticas específicas, não se pode atribuir ao professor nem o papel de vilão, sendo o obstáculo para as reformas, nem o papel de salvador, na medida em que consegue que seus alunos obtenham os maiores e melhores escores nas avaliações externas.

A Expansão, a Formação de Professores e os Organismos Internacionais

A questão da baixa procura por Cursos de Licenciatura no Brasil parece não fugir do que vem ocorrendo em muitos países, como relata a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no documento “*Le rôle crucial des enseignants. Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*”¹, pesquisa realizada por esse organismo em 2005, cujos resultados indicam a falta de professores, havendo para tanto necessidade de formular estratégias eficazes para que os jovens escolham os cursos de licenciatura como formação em nível superior e que possam permanecer na profissão, indicando, assim, a dificuldade não apenas para recrutar, mas também para reter os bons professores.

Em outra pesquisa denominada TALIS (*Teaching and Learning International Survey*), da qual o Brasil participou², desenvolvida em 2007 e 2008, a OCDE coletou informações sobre os seguintes aspectos: liderança, avaliação dos professores e *feedback*, desenvolvimento profissional e atitudes, crenças e práticas educacionais. O público-alvo foi o corpo docente das séries finais do ensino fundamental (6º e 9º ano) e os diretores das escolas amostradas. Não há disponibilizado no portal do INEP, órgão responsável no Brasil pela condução do processo, informações sobre a metodologia utilizada, o número de escolas envolvidas, as regiões que participaram³.

¹ O papel fundamental dos professores. Atrair, formar e reter os professores de qualidade.

² Os países participantes foram Austrália, Áustria, Bélgica (Comunidade Flamengo), Brasil, Bulgária, Dinamarca, Eslovênia, Estônia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Coréia, Lituânia, Malta, Malásia, México, Noruega, Polônia, Portugal e Turquia.

³ Pelas informações gerais publicadas pela OCDE e por uma Nota do INEP (2009), sabe-se que participaram, em cada país, cerca de 200 escolas e em cada uma responderam ao questionário 20 professores, escolhidos aleatoriamente e o diretor. No caso brasileiro, 400 escolas participaram da pesquisa, tendo sido consideradas apenas 380 e 5.834 professores.

Os resultados obtidos, incluindo todos os países envolvidos, indicam que a pesquisa traz dados sobre as condições nas quais ocorre o processo ensino-aprendizagem, visando entender “alguns dos fatores que podem explicar as diferenças entre os resultados da aprendizagem revelados pelo PISA” (INEP, 2009). Com essas informações, o que a pesquisa tinha como objetivo era “ajudar os países a analisarem e desenvolverem políticas para que a profissão do educador seja mais atrativa” (idem, p.06).

Quanto aos resultados, referentes ao Brasil, tem-se apenas uma sinopse publicada pelo INEP, dos quais alguns aspectos chamam a atenção. Os diretores indicaram fatores apresentados pelos professores e que foram considerados “prejudiciais à capacidade de ensino”, tais como os atrasos (25%); absenteísmo (32,3%); e falta de preparo pedagógico (35,8%). Outro dado interessante é aquele que indica que 54,8% dos professores não tiveram que pagar pelo seu desenvolvimento profissional. Destacam-se os dados que revelam “que a satisfação dos professores em relação ao seu trabalho é razoável e que a crença de que seu trabalho traz benefícios está abaixo da média mundial”.

A questão da avaliação docente foi incluída na pesquisa TALIS e, no caso brasileiro, os dados apontam que 52% dos professores dizem não receber maior reconhecimento se melhorarem a qualidade do seu trabalho; 70% diz trabalhar em escolas que não punem ou demitem os professores de “baixa performance” e 86,8% informa que trabalha em instituições que não premiam os professores eficazes.

A análise dessas duas pesquisas desenvolvidas pela OCDE tem como objetivo salientar a importância que a formação, a seleção e o recrutamento dos professores vêm ganhando em diferentes organismos e também apresentar uma panorâmica da preocupação dessa entidade em relação à baixa procura internacional pelos cursos de formação de professores.

Percebe-se que é dada, nessas pesquisas, pouca relevância para as questões salariais, assim como para aquelas referentes às condições de trabalho. A própria OCDE, após a análise dos resultados do PISA, relativos ao ano de 2009, chega à conclusão de que não há uma relação entre os sistemas que gastam mais com educação, incluindo o salário docente, e o melhor desempenho dos estudantes.

Em um documento intitulado⁴ *Does money buy strong performance in PISA?*, a OCDE chega a algumas conclusões interessantes, sendo a primeira delas que o aumento das despesas com educação não garante melhor desempenho do aluno. A organização traz dados dos países participantes do PISA e procura demonstrar que não há relação entre recursos e resultados. Há um destaque para o fato de que os sistemas escolares bem sucedidos em economias ricas tendem a priorizar a qualidade do professor. O documento continua apresentando argumentos no sentido de demonstrar que o sucesso do sistema de educação de um país depende mais da maneira como os recursos são investidos do que do volume de investimentos. Outro dado oriundo do documento é que os países que se saem melhor no PISA não são ricos, nem alocam mais dinheiro à educação.

Um documento do INEP (2010, p.11), ao analisar se “os salários dos professores são atrativos” informa: “O que os estudos parecem indicar é que o nível salarial de um professor, em um dado período, tem pouca ou nenhuma relação direta com o desempenho dos alunos naquele período, [...]”. A análise apresenta uma comparação entre os salários dos professores da rede pública e os possíveis salários que receberiam se estivessem em outras ocupações do setor público, ou se fossem professores do setor privado, ou ainda se ocupassem outros cargos nesse setor. Os resultados a que o estudo chegou revelam que “Ainda não é possível

⁴ O dinheiro compra um forte desempenho no PISA?

afirmar que os salários dos docentes sejam atrativos para profissionais com diploma de ensino superior – apesar de os salários serem iguais entre as redes de ensino, eles ainda são menores relativamente às demais ocupações”.

Dessa forma, pode-se inferir que uma das razões da pouca procura pelos Cursos de Licenciatura pode ser o salário, o que não tem ajudado na expansão da educação superior no caso brasileiro.

Em um documento intitulado *Building a High-Quality Teaching Profession. Lessons from around the world* da OCDE (2011)⁵, algumas questões apontadas em pesquisas feitas por esse mesmo organismo e citadas na primeira parte deste texto, estão presentes. O documento revela a necessidade de os países fazerem reformas educacionais que abranjam a formação de professores. Para que as reformas sejam eficazes, é necessário realizar mudanças na formação, já que os professores são considerados como aqueles que podem fazer uma diferença real na aprendizagem.

Na relação dos itens colocados como fundamentais nessa reforma, o documento aponta o papel do recrutamento e o treinamento inicial. É chamada a atenção para a escassez generalizada de professores em muitos países e o crescimento do número daqueles que estão prestes a se aposentar. Então, para atrair os professores, é recomendado que devem ser montadas estruturas inteligentes de incentivos. Também é lembrada a questão salarial como sendo parte da equação para resolver o problema da penúria de docentes. Mas, ao mesmo tempo, o documento destaca que nem sempre os melhores salários tornam a profissão atraente, e diz que, por vezes, a elevação do status do ensino, oferecendo perspectivas reais de carreira, dando aos professores responsabilidades como profissionais e líderes da reforma, podem ser medidas mais eficazes que simplesmente aquelas relacionadas à remuneração.

A formação em serviço é outro aspecto considerado pelas “lições do mundo todo” como fundamental para tornar o professor mais “eficaz”. Essa capacitação deve ser assumida pelo próprio professor, que, como profissional responsável, que vislumbra uma carreira, investe em si próprio, mantendo-se permanentemente atualizado, tornando-se ainda pesquisador e não “meramente distribuidor de currículo”.

A questão da formação continuada é importante, não há o que discutir, mas o que se precisa analisar é se o salário do professor permite esse investimento e se há espaço-tempo para que essa capacitação ocorra, ou se o professor terá que utilizar suas horas livres, sua folga semanal para tal. Aliás, no caso dos resultados da pesquisa TALIS, no Brasil, os respondentes informaram que um dos impedimentos para fazer os cursos de formação é que esses são ofertados no horário no qual eles estão trabalhando e, em geral, a direção não os libera para frequentá-los.

Outro aspecto destacado nesse documento, “lições do mundo todo”, refere-se à avaliação e às recompensas, havendo um destaque para que isso ocorra, visto como algo que estimula o crescimento profissional, fazendo com que cada um se dedique mais efetivamente ao seu trabalho, cujos resultados aparecerão, principalmente, via as notas dos alunos.

A responsabilização dos professores pelos resultados ou a “obrigação dos resultados” parece ser, na educação brasileira, a grande bandeira que indica a salvação da educação. A panaceia dos exames externos, a multiplicação desse tipo de avaliação de larga escala vem povoando o universo dos docentes, que têm-se sentido cada vez mais cobrados, acusados e culpabilizados pelos possíveis “fracassos” escolares. A introdução de um indicador, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a ampliação das funções do Exame

⁵ Construindo uma Profissão Docente de Alta Qualidade. Lições do mundo todo.

Nacional do Ensino Médio (ENEM), a criação da Provinha Brasil, a adoção do PISA são algumas das manifestações concretas da centralidade que a avaliação passou a ter nos sistemas escolares e não só no Brasil.

A relação do resultado dessas avaliações com o desempenho do professor traduzida em bônus, gratificações, recompensas simbólicas parece estar sendo uma solução para que os países alcancem o patamar exigido no *ranking* das melhores escolas, para que estigmatizem a educação pública por não atingir os níveis desejados e impostos do exterior, para que “enxuguem” os currículos, trabalhando apenas os conteúdos que vão ser solicitados nas avaliações e, sobretudo, para que exijam do professor a capacidade de resolver essa situação, fazendo com que a sua turma seja um modelo de uma “experiência de sucesso”.

Os governos que estão adotando a política de vincular os resultados da avaliação dos alunos a um sistema de recompensas para os professores têm defendido a ideia liberal da competição, do esforço pessoal, da igualdade de oportunidade, esquecendo, por vezes, as condições objetivas e subjetivas que são estruturantes na vida de qualquer pessoa.

Como a última “lição do mundo todo”, sobre a questão da docência, aparece a importância dos professores serem partícipes das reformas. O documento é explícito ao dizer que, sem esses protagonistas, as mudanças não ocorrerão. É dada bastante ênfase ao fato de que os professores devem ser parceiros ativos e dispostos a fazer as mudanças, tendo compromisso e acima de tudo envolvimento no planejamento e implementação das ações.

A UNESCO-OREALC estão desenvolvendo o *Proyecto Estratégico Regional sobre Docentes*⁶, visando formar Professores para *una Educación para Todos*, já tendo produzido, no ano de 2011, dois documentos que estão sendo analisados pelos países da região. O primeiro documento é o *Estado del Arte sobre Políticas Docentes en América Latina y Caribe*, que busca “caracterizar a situação dos docentes na região e as políticas públicas relacionadas com sua função”, além de buscar identificar as principais dificuldades que esses docentes enfrentam. O segundo documento, intitulado *Criterios y Orientaciones para la Elaboración de Políticas Docentes en la Región de América Latina y el Caribe*, parte das informações coletadas no *Estado del Arte*, para fazer recomendações sobre a questão da formação de professores.

O estado da arte empreendido pela UNESCO-OREALC analisou as políticas docentes a partir de três eixos: a formação inicial; a formação continuada e a carreira.

Em relação à formação inicial, o documento aponta alguns “nós críticos”, a saber: baixo nível de formação dos ingressantes nos cursos de formação de professores; fraca qualidade dos programas de formação; insuficiente regulação da formação; tensão entre as lógicas escolares e as lógicas acadêmicas na formação docente; formação universalista, não havendo uma diferenciação para os grupos sociais mais desfavorecidos; formação de profissionais não docentes como alternativa à formação docente.

O outro eixo abordado no estado da arte dos docentes na América Latina foi a formação continuada, tendo esta sido considerada como fundamental, devendo relacionar-se, de forma articulada, diretamente com a formação inicial.

Os principais achados a respeito do assunto apontam que esta formação é muito ampla e variada em relação aos conteúdos, às modalidades e às metodologias. Em função disso foi notado que, em alguns países, já começa um movimento no sentido de realizar este tipo de formação tendo como foco a escola e suas

⁶ Fazem parte do Projeto Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México, Peru e Trinidad e Tobago,

necessidades mais imediatas. Por essas razões, os “nós críticos” apresentados pela UNESCO-OREALC indicam que a formação continuada, da maneira como está sendo desenvolvida, não tem relevância nem tampouco tem uma relação com a formação inicial, apresentando baixo impacto; desconhecimento da heterogeneidade docente; oferta dos cursos de maneira irregular; pouca relação com a realidade das escolas.

O último eixo estudado pelo Projeto refere-se à carreira docente. Ressalte-se que, nesse item, o que conta mais para avançar na carreira é a antiguidade na função e a realização de cursos de aperfeiçoamento ou de pós-graduação *lato sensu*, destacando que o desempenho profissional é pouco, ou quase nada considerado como critério para promoções. Chama-se a atenção para os problemas nesse tópico que aparecem nos diferentes países, tais como a dificuldade de atrair e reter os professores; as tensões entre as estruturas salariais e as remunerações diferenciadas; a separação entre carreira e desenvolvimento profissional; a falta de consenso no que diz respeito à avaliação de desempenho docente.

As orientações apresentadas pelo estudo da OREALC caminham na mesma direção das considerações apresentadas nos documentos da OCDE, analisados neste texto e das *Metas Educativas, la educación que queremos para la generación de los bicentenarios* (OEI,2010) relativas à formação docente.

As *Metas Educativas* ou as Metas do Milênio colocam a importância da educação para o desenvolvimento de uma nação e dão destaque ao papel do professor nesse processo. Para tanto, o documento faz uma relação entre a qualidade da educação e a qualidade do corpo docente, ressaltando que os países que obtêm os melhores resultados nas avaliações internacionais são aqueles que também selecionam melhor os candidatos a cursos de formação, oferecem bons salários iniciais para tornar a carreira atrativa e têm um plano de carreira que possibilita muitas oportunidades de crescimento durante o tempo de trabalho. Além desses aspectos, outros são considerados como relevantes, possibilitando que o professor tenha um melhor desempenho, o que vai repercutir, segundo o documento, na qualidade da aprendizagem dos alunos. Dentre esses fatores, são citados os incentivos financeiros e outros que são concedidos aos melhores professores, àqueles que obtêm, junto às turmas, bons resultados nas avaliações externas. É também considerada como um estímulo para uma melhor performance do docente, a condição de trabalho e o fato de o professor atuar em uma única escola.

As Metas Educacionais 2021 – a educação que queremos para a geração do Bicentenário visam conseguir com que os países da América Latina, que vão comemorar duzentos anos da sua independência política na década de 2020, atinjam um patamar superior na educação. Para tanto, o papel do professor é levado em conta e o fortalecimento da profissão é considerado um dos eixos prioritários.

A Organização dos Estados Ibero-americanos mediante essas Metas, propõe-se a 1. Colaborar com os países e com as agências de acreditação de qualidade do ensino para conseguir que toda a oferta de formação do professor obtenha a acreditação correspondente; 2. Contribuir para melhorar os sistemas de acesso à profissão docente; 3. Desenvolver experiências inovadoras para o apoio aos professores principiantes; colaborar com o desenho de modelos para a formação em exercício dos professores e para seu desenvolvimento profissional; 4. Acompanhar iniciativas que melhorem a organização e o funcionamento das escolas e que repercutam de forma positiva no trabalho dos docentes; 5. Apoiar a criação de redes de professores que desenvolvam projetos inovadores. (OEI, 2010).

As propostas de vários organismos internacionais (OCDE, UNESCO, OREALC, OEI) vão todos na direção de ver na função do professor o elemento fundamental para o desenvolvimento de um país.

Em síntese, o que está colocada, por esses organismos, é a importância da educação para o desenvolvimento de uma nação e o papel do professor nesse processo. Algumas outras considerações são feitas, como o estabelecimento da relação entre a qualidade da educação e a qualidade do corpo docente, destacando que os países que obtêm os melhores resultados nas avaliações internacionais são aqueles que também selecionam melhor os candidatos a cursos de formação, oferecem bons salários iniciais para tornar a carreira atrativa e tem um plano de carreira que possibilita muitas oportunidades de crescimento durante o tempo de trabalho.

A Formação e a Expansão na Categoria Administrativa e Organização Acadêmica no Brasil

As pesquisas e os documentos produzidos pela OCDE e analisados neste texto demonstram a preocupação desse organismo internacional com a “escassez” de jovens interessados em se tornar professor. No Brasil, a situação não é diferente. Alguns dados podem traduzir esse fato. No período 2010-2011, a matrícula no ensino superior cresceu 6,4% nos cursos de bacharelado, 0,1% nos cursos de licenciatura e 11,4% nos cursos tecnológicos. Em 2001, o número de ingressantes nos cursos de formação nas instituições públicas foi na ordem de 314.453 pessoas. Em 2010, esse número cresceu para 393.776, um acréscimo de apenas 26% em uma década. Em relação às instituições privadas, a evolução não foi diferente: em 2001, o ingresso nos cursos de formação de professores foi na ordem de 190.261 e, em 2010, passou para 246.118. Tanto no setor público quanto no privado, o crescimento foi muito inferior a outros graus acadêmicos como o Bacharelado ou o Tecnológico.

Um elemento que merece destaque é aquele que indica que a maior concentração de ingresso nos cursos de Licenciaturas se deu via Faculdades. Ao analisarmos os dados do Censo 2011, podemos verificar que, em qualquer uma das organizações acadêmicas, salvo os Institutos Federais, a matrícula nos Cursos de Licenciatura é muito inferior às matrículas nos Cursos de Bacharelado (Gráfico 3). E, se analisamos pelo ângulo da categoria administrativa, podemos constatar que 57 % das matrículas nos Cursos de Licenciaturas são ofertadas pela iniciativa privada, sendo 25% nas Universidades, 11% nos Centros Universitários, 21% nas Faculdades.

Gráfico 3 Matrículas em Cursos de Graduação - Presenciais e a Distância, por Organização Acadêmica e Grau Acadêmico

| Matrículas /Categoria Administrativa | | Total Geral | | | | |
|--------------------------------------|---------|-------------|-------------|--------------|-----------|---------------|
| | | Total | Bacharelado | Licenciatura | Tecnólogo | Não Aplicável |
| Total | | 6.739.689 | 4.495.831 | 1.356.329 | 870.534 | 16.995 |
| | Pública | 1.773.315 | 1.039.539 | 588.329 | 128.533 | 16.914 |
| | Privada | 4.966.374 | 3.456.292 | 768.000 | 742.001 | 81 |
| Universidades | Total | 3.632.373 | 2.396.570 | 866.813 | 352.351 | 16.639 |
| | Pública | 1.541.971 | 961.412 | 532.016 | 31.985 | 16.558 |
| | Privada | 2.090.402 | 1.435.158 | 334.797 | 320.366 | 81 |
| Centros Universitários | Total | 921.019 | 631.567 | 148.154 | 141.298 | - |
| | Pública | 14.898 | 12.215 | 1.373 | 1.310 | - |
| | Privada | 906.121 | 619.352 | 146.781 | 139.988 | - |
| Faculdades | Total | 2.084.671 | 1.444.813 | 314.437 | 325.226 | 195 |

| | | | | | | |
|-------------------|---------|-----------|-----------|---------|---------|-----|
| | Pública | 114.820 | 43.031 | 28.015 | 43.579 | 195 |
| | Privada | 1.969.851 | 1.401.782 | 286.422 | 281.647 | - |
| IF e CEFET | Total | 101.626 | 22.881 | 26.925 | 51.659 | 161 |
| | Pública | 101.626 | 22.881 | 26.925 | 51.659 | 161 |
| | Privada | - | - | - | - | - |

Fonte: Censo E.S. 2011, MEC/INEP

Algumas Políticas de Formação no Brasil

Ante esse quadro, é interessante analisar algumas políticas de formação docente elaboradas pelos governos brasileiros a partir da metade dos anos 2000. Busca-se, com isso, identificar se essas ações públicas estão contribuindo para a expansão da educação superior, na medida em que possam “atrair” mais pessoas para a profissão docente, logo, para os cursos de Licenciatura.

Com o advento da LDB/96, a questão da formação ganhou certo destaque. O FUNDEF (1996), depois o FUNDEB (2007) foram políticas que, de certa maneira, contribuíram para a valorização dos professores, permitindo que até 60% dos recursos fossem/sejam usados para capacitação e remuneração dos docentes.

Nesta seção, iremos analisar de forma mais detalhada a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, aprovada por meio do Decreto 6.755 de janeiro de 2009.

Dentre os princípios que norteiam essa Política, destacamos os seguintes: a garantia de padrão de qualidade dos cursos de formação de docentes ofertados pelas instituições formadoras nas modalidades presencial e a distância; a importância do docente no processo educativo da escola e de sua valorização profissional, traduzida em políticas permanentes de estímulo à profissionalização, à jornada única, à progressão na carreira, à formação continuada, à dedicação exclusiva ao magistério, à melhoria das condições de remuneração e à garantia de condições dignas de trabalho; à articulação entre formação inicial e formação continuada, bem como entre os diferentes níveis e modalidades de ensino.

Os objetivos dessa Política, expressos no Decreto, buscam promover a qualidade da educação, via uma formação inicial e continuada também de qualidade, expandindo as matrículas nos cursos de formação e promovendo uma integração entre a escola, lócus do trabalho do professor, e a formação tanto inicial, quanto continuada.

A instituição da Política de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica foi seguida da Portaria Normativa do MEC, de número 09 de 2009, que criou o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica – PARFOR, visando, por meio de acordos técnicos entre MEC/CAPES/Secretarias de Educação/Instituições Públicas de Educação Superior, organizar e promover a formação de professores das redes públicas de educação básica.

A implementação desse Plano está assentada em dois grandes polos: os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, órgão criado por esse Decreto que deverá atuar em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, devendo ser presidido pelo Secretário de Educação. O outro polo é o novo papel da CAPES, que foi reestruturada em 2007 (Lei 11.502/07), passando a desenvolver também atividades “de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior para o desenvolvimento científico e tecnológico do País”.

Na atualidade, é o PARFOR, que é coordenado pela CAPES, que está dando maior visibilidade às políticas de formação. Chama-se a atenção para o fato de que esse Plano vai aumentar o número de matrículas nos cursos de Licenciatura, mas ressalte-se que essa expansão no ensino superior não representará uma maior atratividade pela carreira docente. Muitos desses novos alunos já são professores, estando em exercício nas diferentes redes públicas de ensino, não representando, pois, uma maior procura pelos cursos de formação.

Pode-se citar outras políticas implementadas pelo governo federal na última década que apontam para algumas questões discutidas pelos organismos internacionais referentes à atração, formação e retenção de professores “eficazes”.

O Decreto 6.094 de 2007 é outra política federal que “dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, cujas diretrizes especificam a responsabilidade da União e dos demais entes federados com o docente. Dentre essas diretrizes, que deverão ser observadas pelos entes federados, destacamos aquelas referentes à instituição de programa de formação inicial e continuada; à implantação do plano de carreira, cargos e salários; à valorização do mérito do professor por meio do “desempenho eficiente, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional”; além de considerar o envolvimento dos professores no planejamento administrativo e pedagógico da escola.

A promulgação da lei nº 11.738 de 2008, que institui o Piso Salarial para o magistério, além de definir carga horária para atividades complementares, tais como planejamento escolar e pedagógico, é outra política de valorização do magistério. Apesar da existência da legislação, em 2013, segundo informações disponibilizadas no site da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), 10 Estados⁷ não aplicavam a Lei do Piso e outros 11 estados não cumpriam integralmente a lei. Esses dados se referem ao momento posterior à decisão do Tribunal de Justiça ter considerado constitucional essa legislação. Além dos estados que não pagam o piso salarial⁸, muitos estão incluindo no Piso as gratificações que já existiam, alterando o sentido da lei e, dessa forma, não atribuindo aos docentes nem o valor mínimo estipulado pela legislação em vigor.

Destacamos, ainda, como uma política de valorização dos professores, a obrigatoriedade de implantação do Plano de Cargos, Carreira e Salários, já definido na LDB/96 e que foi regulamentada pela Resolução no. 05/2010 do Conselho Nacional de Educação. Também, esta regulamentação ainda não está implementada em todos os sistemas escolares.

Dessa forma, há, da parte do governo brasileiro, uma tentativa de seguir as orientações internacionais que indicam a necessidade e a importância de “atrair, formar e reter os professores eficazes”. As medidas citadas neste texto, Lei do Piso Salarial e do Plano de Carreira e Remuneração, ainda não surtiram o efeito esperado no tocante à valorização do magistério, não servindo como instrumentos que possam colocar a profissão docente em um patamar que exerça atratividade enquanto carreira.

⁷ Não pagam o piso: Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe.

Não cumprem a lei na íntegra: Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, São Paulo, Tocantins. (CNTE, 2013).

Cumprem a lei na totalidade Acre, Ceará, Distrito Federal, Pernambuco e Tocantins.

⁸ O valor do Piso em 2013 é de R\$ 1.567, com base na Portaria nº 1.495. A CNTE informa que o valor do Piso em janeiro de 2013 deveria ser de R\$ 2.327,81.

Algumas Considerações não conclusivas

Parece não haver nenhuma dúvida, quer seja da parte dos organismos internacionais, ou do poder público brasileiro, da importância do papel do professor para o desenvolvimento da educação.

O fantasma que vem assombrando os diferentes países está sendo a diminuição da procura pela profissão docente. Os dados que apresentamos neste estudo são reveladores disso. Há uma retração nas matrículas nos cursos de licenciatura na última década.

A grande tônica apresentada nos diferentes documentos analisados neste texto é de que essa penúria de professores, a escassez da procura por cursos de formação precisa ser revertida e a grande receita emanada é que a profissão docente precisa ser mais atraente, mais valorizada. Para tanto, a formação inicial e continuada devem ser levadas em conta, assim como o pagamento dos professores por desempenho e a existência da possibilidade de poderem ascender na carreira.

Utilizando uma expressão adotada nas empresas e transportada para o setor público, o Brasil fez a “lição de casa” no tocante ao estabelecimento de marcos regulatórios dessa suposta valorização. Mas essas Leis, Decretos, Portarias, Resoluções não têm, na sua maioria, sido implementados de fato, nem pelo poder federal, nem pelas unidades federadas.

Sabe-se que não é apenas o salário que determina a valorização do magistério, mas sabe-se também que ele é um dos elementos fundamentais para a definição na escolha de uma carreira. As condições de trabalho, incluindo aí a infraestrutura das escolas, o pessoal de apoio, a existência de bibliotecas, equipamentos de informática, salas de esporte, formas de contratação, a existência de plano de cargos e salários são outros fatores determinantes para que a docência venha a atrair e reter bons professores e que a importância da educação seja traduzida em recursos que possibilitem a implementação das políticas estabelecidas.

O que se percebe é que, no caso brasileiro, os cursos de Licenciaturas, pelas análises apresentadas neste texto, não estão sendo atraentes para aqueles que ingressam no ensino superior, apesar dos avanços que as políticas para a formação docente apresentaram nos últimos anos.

Esses fatos nos levam a concluir que não existe, malgrado as políticas educacionais existentes, uma relação entre a expansão da educação superior e o aumento de matrículas nos cursos de formação de professores.

Referências

Brasil. DECRETO Nº 6.755, 2009.29/01/2009 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.. **DOU** de 30.1.2009

Brasil. Decreto 6.094/2007 24/04/2007 Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **DOU** de 25.4.2007

Brasil. Lei 11.738 de 16 de outubro 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 para os profissionais do magistério público da educação básica. **DOU** de 17.7.2008.

Brasil. Resolução do CNE Nº 5, DE 2010 03/08/2010 Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica pública. Toda Valorização, Remuneração, Concurso <http://sinduteibirite.blogspot.com/2011/04/resolucao-n-5-de-3-de-agosto-de-2010-do.html>

Brasil. Lei nº 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. D.O.U. de 5.4.2013

Brasil. Lei nº 11.502 de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação CAPES. DOU de 12.7.2007

CNTE. Saiba quais estados brasileiros não respeitam a Lei do Piso. Disponível: <http://www.cnte.org.br/index.php/comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/10757-estados-brasileiros-nao-cumprem-a-lei-do-piso->>. Acesso, março, 2013.

CORRALES, J. Aspectos políticos na implementação das reformas educacionais. Boletim do PREAL, n. 14., 2000. Disponível : http://www.oei.es/reformaseducativas/aspectos_politicos_implementacion_reformas_educativas_corrales_portugues.pdf. Acesso, fev 2003.

MEC/INEP. Pesquisa Talis. Pesquisa com Diretores de Escola e Professores do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série ou 6º ao 9º ano. Nota para o Brasil. Disponível: http://download.inep.gov.br/download/imprensa/2009/internacional/Briefing_Talis_16-06-2009.pdf. Acesso agos 2010.

MEC/INEP . Os salários dos professores da rede pública brasileira são atrativos? Na Medida. Boletim de Estudos Educacionais do INEP, ano 2, número 5, 2010.

MEC/INEP. Censo da Educação Superior 2011. Disponível: http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior_2011/. Acesso mar 2013

MEC. PORTARIA NORMATIVA No- 9, DE 30 DE JUNHO DE 2009. Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação. Disponível: http://www.abdir.com.br/legislacao/legislacao_abdir_1_7_09_4.pdf. Acesso mar 2012.

OCDE. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje. Síntesis de los primeros resultados. 2009. Disponível : <http://red.gnoss.com/comunidad/innovacioneducativa/recurso/Informe-TALIS-la-creacion-de-entornos-eficaces--d/2018a782-0db4-4f6d-b754-105422b13114>. Acesso, jan 2010.

OCDE. Does money buy strong performance in PISA? Disponível: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/50/9/49685503.pdf>. Acesso, mar 2012.

OCDE. Building a High-Quality Teaching Profession. Lessons from around the world, 2011. Disponível www.oecd.org/.../0,3746,en_2649_35845621_4. Acesso mar 2012.

OLIVEIRA, D.A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educ. Soc.**, Out 2005, vol.26, no.92, p.753-775.

UNESCO-OREALC. Criterios y orientaciones para la elaboración de políticas docentes en la región de la América Latina y el Caribe. Borradora para discusión. 2011. Disponível : <http://politicadocentesalc.com/images/stories/Productos/criterios%20y%20orientaciones%20para%20elaboracion%20de%20politicadocentes2.pdf>. Acesso abril 2012.

Olgáises Cabral Maués

olgaises@uol.com.br

Doutora em Educação, com Pós-Doutorado no Canadá em Ciências da Educação. Professora Associada da UFPA, pesquisadora do CNPq. Ministra aula na graduação e pós-graduação, com orientação de alunos. Atua em movimentos sociais e sindicais.