

Produção legislativa e constituição de políticas para a formação de professores no Brasil

Legislative production and constitution of policies for the training of teachers in Brazil

Producción legislativa y constitución de políticas para la formación de profesores en Brasil

Hosana Larissa Guimarães Oliveira¹

 <http://orcid.org/0000-0001-6120-7003>

Augusto Cesar Rios Leiro²

 <http://orcid.org/0000-0002-6075-5187>

Resumo: O presente estudo é parte de pesquisa de mestrado sobre políticas de formação de professores da Educação Básica, a partir da produção legislativa instituída e instituinte do Congresso Nacional brasileiro, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, da Universidade do Estado da Bahia. Objetivou analisar as propostas de políticas para formação de professores da Educação Básica presentes na produção legislativa instituinte das 53^a e 54^a Legislatura do Congresso Nacional. Foi realizada pesquisa documental junto à base de dados do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que mapeou 41 proposições de autoria do poder legislativo. Os dados foram analisados a partir de sete categorias temáticas: nível superior como locus da formação de professores, formação específica na área em que atua, inclusão de conteúdos nos currículos dos cursos de formação, formação continuada, formação continuada por iniciativa individual investimento pessoal, formação e valorização profissional e avaliação docente. Os resultados sugerem a fragilidade deste poder na regulamentação da formação de professores no país, tanto por não terem nenhuma proposição aprovada, quanto pela superficialidade ou generalidade das proposições apresentadas.

Palavras-chave: Poder legislativo. Política pública. Formação de professores. Educação básica.

Abstract: The present study is part of a master's research on policies for the training of Basic Education teachers, based on the legislative production instituted and instituting the Brazilian National Congress, linked

1 Professora da Faculdade Social e Analista Legislativo Municipal da Comissão de Educação, Esporte e Lazer e Comissão de Cultura e faz parte do Grupo FECOM - Grupo de Pesquisa Formação do Educador, Comunicação e Memória da UNEB e do Grupo MEL - Mídia/ memória, educação e lazer da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

E-mail: larissa_guimaraes@yahoo.com.br

2 Professor adjunto do PPGE da UFBA e professor titular do PPGEduC da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

E-mail: cesarleirocbce@gmail.com

to the Postgraduate Program in Education and Contemporaneity of the State University of Bahia. Aims to analyze the proposals of policies for the training of teachers present in the legislative production of basic education in the 53rd and 54th Legislatures of the National Congress. Document research was conducted with the database of the Senate and the Parliament, identified the 41 propositions authored by the legislature. The data were analyzed from seven thematic categories: higher level as locus of teacher training, specific training in the area in which it act, inclusion of content in the curricula of training courses, continuing training, continuing training by individual initiative personal investment, training and professional appreciation and teacher evaluation. The results suggest the fragility of this power in the regulation of teacher training in the country, both because they have no approved proposition and because of the superficiality or generality of the proposals presented.

Keywords: Legislative power. Public policy. Teacher training. Basic education.

Resumen: El presente estudio es parte de una investigación de maestría sobre políticas de formación de profesores de la Educación Básica, a partir de la producción legislativa instituida e instituyente del Congreso Nacional brasileño, vinculada al Programa de Postgrado en Educación y Contemporaneidad de la Universidad del Estado de Bahía. Objetivó analizar las propuestas de políticas para la formación de profesores de la Educación Básica presentes en la producción legislativa instituyente de la 53ª y 54ª Legislatura del Congreso Nacional. Se realizó una investigación documental junto a la base de datos del Senado Federal y de la Cámara de Diputados, que asignó 41 proposiciones de autoría del poder legislativo. Los datos fueron analizados a partir de siete categorías temáticas: nivel superior como locus de la formación de profesores, formación específica en el área en que actúa, inclusión de contenidos en los currículos de los cursos de formación, formación continuada, formación continuada por iniciativa individual inversión personal, formación y valorización profesional y evaluación docente. Los resultados sugieren la fragilidad de este poder en la regulación de la formación de profesores en el país, tanto por no tener ninguna proposición aprobada, como por la superficialidad o generalidad de las proposiciones presentadas.

Palabras clave: Poder legislativo. Política pública. Formación de profesores. Educación básica.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo é fruto de recorte da pesquisa de mestrado que foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). A pesquisa investigou as políticas de formação de professores da Educação Básica no Brasil, a partir dos projetos de lei tramitados na 53ª e 54ª Legislatura do Congresso Nacional.

Os poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário compõe a tríade do poder público e de modo harmônico são estruturantes do Estado de Direito brasileiro. O texto em tela elege o Poder Legislativo como objeto de estudo, toma a produção legislativa como campo empírico e discute a formação de professores como parte substantiva das políticas educacionais.

Desta forma, considerando o poder legitimado que o Congresso Nacional (CN) possui para propor mudanças políticas, este artigo objetivou analisar as propostas de políticas para formação de professores da Educação Básica presentes na produção legislativa instituinte das 53ª e 54ª Legislatura do CN.

Para tanto, foi realizado levantamento de todos os Projetos de Lei (PL) de autoria do Legislativo que apresentaram propostas de formação inicial ou continuada de professores da Educação Básica, tramitadas entre 2007 e 2014.

A pesquisa documental sistematizou 23 PL de origem da Câmara dos Deputados (CD) e 18 PL de origem do Senado Federal (SF), totalizando 41 proposições tramitadas na 53ª e 54ª Legislaturas. Nenhuma das proposições alcançou o status de Lei durante o período estudado, por isso, foram adjetivadas como instituintes, por se encontrarem no devir e com potencial para realizar mudanças políticas. Para tanto, adotou-se um procedimento metodológico que fosse capaz de aprofundar a análise crítica do conjunto dos documentos recolhidos e optou-se pela análise de conteúdo da massa documental, tomando como referência os estudos de Bardin (2009).

Será discutida a relação do Legislativo com a constituição de políticas públicas e os caminhos trilhados por uma proposição até que se torne lei. Na sequência, serão apresentadas as propostas de formação de professores para Educação Básica a partir das categorias temáticas que emergiram na análise das proposições. Por fim, são apresentadas as sínteses deste estudo.

2 PODER LEGISLATIVO E A CONSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para discutir a produção legislativa instituinte, aquela que se encontra no devir e que potencial para transformar o que está em curso no país, é importante compreender qual a relação do legislativo com a constituição de políticas públicas e quais os caminhos trilhados por uma proposição, até que se torne lei no Brasil e passe a direcionar as ações para formação de professores da Educação Básica.

Para tanto, partimos do entendimento de que as políticas públicas são fruto dos jogos de poder instituídos no seio da sociedade civil, para então, questionar quais são os atores capazes de transformar suas demandas em objetos de debate público, que exigem a intervenção estatal.

Os agentes definidores de políticas públicas se originam na relação entre Estado, sociedade civil e classes sociais. São aqueles que possuem o privilégio de decidir ou intervir na elaboração das políticas, e são constituídos por aqueles que detêm as regras do capital e da política, segundo Boneti (2011). Inclui-se, prioritariamente, os representantes das classes sociais (e também de interesses específicos), representantes das empresas e representantes de organizações populares.

Vale destacar, que a configuração do contexto social, político e econômico -originada dos processos de globalização da economia - trouxe novos elementos na relação entre Estado e sociedade civil. Para o autor estes elementos podem ser analisados a partir de dois aspectos: o primeiro deles está relacionado a diminuição das conexões entre o local e global, já que, há existência de uma elite internacional, que interfere diretamente nas políticas nacionais. Assim como, há movimentos sociais e outras organizações nacionais que também atuam em escala global. O que não quer dizer que o poder de definição destes agentes seja igual, mas, que eles se constituem nas disputas dos interesses coletivos, individuais ou específicos.

O segundo aspecto considerado por Boneti (2011), diz respeito à diversidade de interesses que movimentam a luta de classes na contemporaneidade, mesmo com as inúmeras tentativas de homogeneização das relações econômicas, culturais e sociais, via globalização. No interior das classes hoje, predominam as lutas mobilizadas por interesses específicos, cuja afinidade destes interesses poderá configurar no interesse de uma determinada classe. Nesta nova configuração, nem sempre os movimentos sociais trazem uma causa direta de classe, torna-se mais comum à reivindicação de problemas singulares.

Esta nova configuração, faz com que os movimentos sociais se tornem agentes de negociação que atuam na dinâmica das correlações de forças que conformam a sociedade civil. Estes movimentos não possuem o mesmo poder de barganha das representações das elites econômicas, mas ganham peso considerável na definição das políticas públicas.

Para tratar, especificamente, dos agentes definidores de políticas para formação de professores da Educação Básica no Brasil, foi destacado nesta investigação o CN – cujo poder é instituído e legitimado pelo voto direto dos cidadãos brasileiros.

É no Poder Legislativo que se concretiza o primeiro momento de constituição das políticas públicas, é nele que o debate público se torna objeto de proposição, que poderá ser iniciativa de um dos três Poderes da União: o próprio Legislativo, o Executivo ou o Judiciário. Há também a iniciativa popular, que pela exigência de que tenham “no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1988), torna esta possibilidade quase que escassa. Portanto, independente da iniciativa, é no Congresso Nacional que são disputadas as propostas de leis e outros instrumentos legais que guiarão as políticas públicas para formação de professores da Educação Básica no Brasil.

Esse é um processo demasiadamente complexo, pois é através do Legislativo que a sociedade civil se faz presente na esfera estatal, com isso, são levadas as contradições

sociais, as representações da sociedade e seus diversos interesses, como nos apresenta Boneti:

As representações dos diversos segmentos sociais instituídas na pessoa do eleito (deputado e/ou senador) faz da Câmara (ou do Senado) uma arena de disputa de uma proposta de política pública. Neste sentido, o processo de geração das políticas públicas acontece diante de um contexto de disputas arrojada pela apropriação dos recursos públicos ou de regulação que atenda a uma demanda social ou um interesse comum (BONETI, 2011, p. 48).

Esta arena de disputas no Brasil teve sua origem em 1824, a partir da 1ª Constituição como país independente, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, quando foi denominada Assembleia Geral. Desde então, se caracteriza como bicameral e é exercida pela CD e SF, tendo suas prerrogativas alteradas desde o Império até as diferentes fases da República (PARANAGUÁ, 2011).

Por determinação da Constituição de 1988, as duas Casas atuam de maneira articulada para exercer a função do Congresso em sessões conjuntas e comissões mistas, assim como, na elaboração de leis complementares e ordinárias, quando uma Casa é a iniciadora e a outra é revisora das proposições. Quando o CN funciona conjuntamente, eles são regidos por regimento comum, quando atuam separadamente seguem os regimentos específicos de suas Casas.

Reconhecendo o papel estratégico do Legislativo na constituição de políticas públicas e a importância basilar das leis para garantia de direitos, optou-se por fazer uma breve incursão no processo de construção das leis brasileiras, com o objetivo de conhecer brevemente a tramitação das proposições legislativas e os jogos de poder que vão se delineando durante o processo legislativo. Sua regulamentação encontra-se expressa na Constituição Federal e nos Regimentos Internos da CD e SF.

De acordo com estes referenciais legais, a propositura da lei pode ser de iniciativa externa do Legislativo, oriunda do Executivo, Judiciário ou pela iniciativa popular. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, prevê projetos de iniciativa popular. No entanto, para tal caminho propositivo é necessário “no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” e torna esta possibilidade difícilíssima em um país continental como o Brasil. Portanto, independente da iniciativa, é no CN que são disputadas as propostas de leis que guiarão as políticas públicas para formação de professores no Brasil. Apesar da possibilidade de iniciativa externa, cabe ao Legislativo aprovar, propor mudanças ou rejeitar tais propostas dentro da tramitação em suas Casas. Portanto, a aprovação

de uma lei depende do poder de mobilização da sociedade civil e de suas organizações em torno de uma temática geral ou específica, ou do interesse dos parlamentares, dos partidos ou das coligações em relação à matéria. Assim como, depende da articulação do Executivo dentro do CN para aprovação das proposições de sua iniciativa ou interesse.

Antes de serem discutidos e votados em Plenário os PL percorrem um longo caminho, notadamente, quando a tramitação acontece em regime ordinário. Todo PL é analisado por até três Comissões temáticas relacionadas ao seu objeto, e obrigatoriamente, pela Comissão de Constituição e Justiça. Em cada comissão a proposição terá um relator que poderá dar parecer aprovando ou rejeitando a proposta, ou ainda, sugerindo mudanças a partir de emendas. Em algumas situações as proposições estão sujeitas as conclusões na própria Comissão, outras seguem para serem discutidas e votadas em Plenário. Em geral, o projeto aprovado na CD, como Casa iniciadora, segue para apreciação no SF, como Casa revisora (PACHECO, 2013).

Ressalta-se neste íterim, que a definição do relator pelo Presidente da comissão no qual o projeto está sendo analisado, é uma ação estratégica que poderá mudar os rumos da tramitação do PL, seja para sua continuidade e celeridade na discussão e aprovação do parecer, ou para interrupção da tramitação por meio da rejeição da matéria em análise. Além da constitucionalidade, legalidade e coerência da proposição, faz-se necessário que o seu autor esteja bem articulado e atento no acompanhamento de seu PL, nos acordos que são feitos entre bancadas para inclusão da matéria na ordem do dia, entre outros mecanismos e espaços de barganha do Legislativo, em que Deputados e Senadores disputam seus interesses coletivos, partidários e específicos.

Há algumas maneiras de acelerar a votação dos projetos. O Executivo, por exemplo, pode pedir urgência, no regime de tramitação das proposições de sua autoria e o Legislativo terá que analisá-lo em até 45 dias. Vencido este prazo, ele passa a frente e nenhuma outra matéria poderá ser votada. Para se transformar em lei, o processo legislativo exige ainda, que o Presidente da República sancione, ratificando a proposta. Poderá também, fazer opção pelo veto total ou parcial ao projeto. Por sua vez, os Parlamentares podem confirmar ou derrubar o veto do Executivo. Após o cumprimento da fase da sanção ou promulgação da lei, ela entrará em vigor a partir da data estabelecida (PACHECO, 2013).

Em estudo realizado por Oliveira (2009), que analisou o processo legislativo das proposições do CN para políticas curriculares, a autora ressalta que são vários os mecanismos institucionais que fazem o Executivo exercer controle sobre a agenda do legislativo brasileiro, com predomínio de autoria sobre o total de leis aprovadas no CN. A instituição da medida provisória, o poder de veto, a influência sobre os relatores, a exclusividade de

iniciativa de algumas matérias, a solicitação de urgência na tramitação de seus projetos são alguns dos mecanismos citados pela autora que contribuem para o sucesso das proposições apresentadas pela Presidência da República.

As propostas analisadas pela especialista sugerem a discrepância de tempo entre a tramitação dos projetos de iniciativa do Legislativo (aprovadas em tempo médio de mais de quatro anos) e do Executivo (uso da tramitação em regime de urgência, com conclusão em até cinco meses). Segundo Oliveira:

Quando há influência, direta ou indireta, do Executivo, a arena de decisão legislativa se desloca do Congresso Nacional, desqualificando, por exemplo, as comissões, e se institui nos espaços da administração federal controlados pelo Poder Executivo. As matérias, assim, chegam resolvidas no Congresso apenas para formalização. Já as matérias originadas no próprio Legislativo, de autoria de deputados, senadores ou comissões, submetem-se a todo rigor ritual do processo definido regimentalmente, inclusive com atuação e influência evidente das comissões (OLIVEIRA, 2009, p.552).

Esta explicitação de como se dá o processo legislativo, mesmo sem muitos aprofundamentos, dão pistas de alguns artifícios que podem ser utilizados para acelerar, barrar ou até mesmo por fim na tramitação das proposições legislativas, a partir da rejeição e arquivamento da matéria. Nem sempre a produção legislativa em termos quantitativos, condiz com a qualidade das propostas, mas há de se considerar que nesta “arena de disputas” muitos objetos de políticas públicas de interesse e relevância social não saem do papel.

Neste cenário confirma-se que os agentes de poder definidores de políticas no legislativo “não são necessariamente os representantes do povo, mas os que detêm as regras do jogo, o domínio da legislação, o domínio da política, o capital, as relações de amizades, etc” (BONETI, 2011, p. 49). Infelizmente não prevalece o bem comum, mas o bem daqueles que mais conseguem barganhar pelo seu interesse específico, partidário ou de bancada. Portanto, torna-se cada vez mais urgente reforçar a importância da organização da sociedade civil para reivindicar seus anseios e necessidades, mobilizando-se e ao mesmo tempo, pressionando o legislativo sobre a direção que deve ser dada as propostas de políticas públicas que tramitam em suas Casas.

A análise do caminho de uma proposta de lei até se tornar norma jurídica, nos permite reconhecer o quão complexo é esta relação da produção legislativa com a constituição de políticas na contemporaneidade. Este caminho não se faz diferente com as políticas para formação de professores da Educação Básica, pois o ordenamento legal que as regulamentam também se constituem dentro de uma arena de disputa e campo de batalha pelos mais diversos interesses, como discutiremos no capítulo a seguir.

3. PRODUÇÃO LEGISLATIVA INSTITUINTE PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Neste levantamento foram encontrados 23 PL de origem da Câmara e 18 PL de origem do Senado, totalizando 41 proposições que tramitaram durante a 53^a e 54^a Legislatura e que são de autoria do poder legislativo. Foram consideradas como propostas de formação, desde a distribuição de livros, até ações mais específicas, como a reformulação de currículos e residência docente.

Os PL foram analisados de acordo com sete categorias temáticas que emergiram no próprio tratamento das informações levantadas: 1 - Nível superior como locus da formação de professores; 2 – Formação específica na área em que atua; 3 – Inclusão de conteúdos nos currículos dos cursos de formação; 4 – Formação continuada; 5 – Formação continuada por iniciativa individual investimento pessoal; 6 – Formação e valorização profissional; 7 – Avaliação docente.

A produção legislativa instituinte para formação de professores da 53^a e 54^a legislatura teve maior concentração na área da formação continuada de professores com 34% das proposições, divididas entre 15% de formação específicas na área de atuação e mais 19% de proposições que buscavam incentivar a formação continuada por iniciativa individual investimento pessoal dos professores. Na sequência foram 22% de PL que articulavam a formação com a valorização profissional, 15% para formação específica na área em que os professores atuam; 12% reforçavam a formação em nível superior como locus da formação; 10% requeriam a inclusão de conteúdos no currículo dos cursos que formam os professores e 7% se destinavam a propostas para avaliação docente.

A discussão e análise do objeto de cada um destes PL serão apresentados na sequência, por categoria temática a que se agruparam e pelas unidades de registro que aproximaram as proposições dentro de cada categoria de análise. A fragmentação desta discussão tem fins puramente didáticos para apresentação dos resultados e faz parte das estratégias para compreensão das propostas de políticas para formação de professores da Educação Básica do Congresso Nacional.

3.1 Nível superior como locus da formação de professores

A primeira temática do nível superior como locus da formação de professores esteve presente em cinco proposições da 53^a e 54^a legislaturas. Quatro destes PL estão direcionados a alteração da Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e um se destina a alteração da Lei n.º 11096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos (ProUni).

O Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 185/2012 tem a intenção de incluir no inciso da LDB que se refere aos padrões mínimos de qualidade, a presença de professores qualificados em nível superior conforme o Art. 62. Na justificativa ressalta-se a necessidade de mais investimentos na formação docente e a importância destes atores para a qualificação do processo de ensino e aprendizagem.

Ao propor a exigência do nível superior, O Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) n.º 3971/2008, admite o nível médio apenas nas localidades onde, comprovadamente, não há professores formados em nível superior. Assim, a proposição reforça a Licenciatura para todas as etapas da Educação Básica, desde a Educação Infantil.

A concepção do nível superior enquanto nível de formação dos professores da Educação Básica presente nas proposições acima, já se encontra demarcada no ordenamento legal brasileiro desde 1996, com a aprovação da LDB. A lei estipulou o prazo de 10 anos para que todos os professores tenham formação em nível superior. Não foi possível garantir a formação referida neste espaço de tempo, como indicam os números do Observatório do Plano Nacional de Educação (PNE), de 22,5% de professores que ainda não possuem nível superior.

Este deslocamento do lócus da formação de professores para o nível superior teve reflexo no aumento do número de matrículas nas Licenciaturas, cuja expansão vem acontecendo, notadamente, na rede privada e na modalidade da educação à distância.

De acordo com o Censo de 2013, o número de matrículas na rede privada passa de 460.064 em 2003, para 774.456, em 2013. Enquanto que na rede pública passa de 425.320 em 2003, para 599.718, em 10 anos. Em relação à modalidade de oferta destes cursos, na modalidade presencial havia o número de 838.193 matrículas, em 2003 e este número passa para 922.981, em 2013. Já na modalidade à distância os números passam de 47.191, em 2003, para 451.193, em 2013, representando um aumento de quase 1.000%.

Para Barreto (2015) este crescimento é preocupante pelo fato de muitas instituições privadas estarem sendo absorvida por empresas de capital internacional, que nem sempre reconhece a importância da pesquisa na produção do conhecimento. Assim como, pela rápida expansão da educação à distância com a improvisação de seus projetos pedagógicos e até mesmo de infraestrutura e de evasão elevada, já indicados em diferentes pesquisas, dando indícios que ainda é preciso melhorar a qualidade da oferta.

O PLS n.º 322/2008 intenta garantir o acesso à formação em nível superior para os professores em exercício, por meio de processo seletivo diferenciado para aqueles que já tenham três anos de exercício da docência, após aprovação em concurso público. A

proposta prevê a prioridade de ingresso para os professores que optarem por cursos de Licenciatura em Matemática, Física, Química, Biologia e Língua Portuguesa, justificada pelas estatísticas oficiais relacionadas à formação dos professores da Educação Básica.

O PLC n.º 5405/2009 tem o propósito de viabilizar a formação de professores da Educação Básica em nível superior, sendo uma para formação inicial em serviço e a outra para formação inicial pré-serviço, a partir da expansão de bolsas do ProUni.

Diferentes ações e estratégias vêm sendo utilizadas pelo governo federal em regime de colaboração com os demais entes federados para oferecer a formação requerida na legislação brasileira para atuar na Educação Básica (em nível superior e na área específica em que atuam) e para ampliar e fortalecer os cursos de Licenciaturas responsáveis pela formação de novos profissionais que irão atuar nas escolas.

Para a formação inicial em serviço foram empreendidas ações emergenciais, que são articuladas pelo Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), com o objetivo de induzir e fomentar, na modalidade presencial, cursos especiais de licenciatura (para os que ainda não a possuem), segunda licenciatura (para os que atuam há pelo menos três anos numa área e não possui formação específica) e formação pedagógica (para os que são apenas graduados e não licenciados).

Dados do Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em relação ao PARFOR indicam que até 2014, haviam sido implantadas 2.428 turmas, em 451 municípios, localizados em 24 unidades da federação. O atendimento nesse período abrangeu professores de 3.294 municípios. Em 2015, há 51.008 professores da educação básica frequentando os cursos do PARFOR e 12.103 professores já concluíram sua formação em uma das três modalidades ofertadas.

O PARFOR exerceu uma função primordial na formação inicial de professores em serviço que precisam nivelar sua formação com a exigida em lei, assim como, também apresenta fragilidades comuns aos demais cursos de Licenciaturas oferecidos no país, e possui particularidades que precisam ser revistas, para que seja efetivada a qualidade da educação que tanto se almeja (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011).

O PLC n.º 5405/2009 propõe alterar o texto da lei para estender a bolsa não apenas aos professores em exercício, pretende que qualquer estudante de Licenciatura, independente da renda que possui, tenha direito ao incentivo da bolsa. Dados do Sisprouni 2015 constam que dos 1.485.000 bolsistas, 12.225 são professores da Educação Básica pública, cerca de 1%. Segundo Gatti, Barreto e André (2011) 37% do total de bolsas oferecidas pelo programa são para cursos de Licenciaturas. No entanto, as autoras destacam que não há

dados disponíveis sobre aproveitamento de bolsas e as conclusões dos cursos, fato que deixa pendente a análise sobre abrangência e impactos reais do ProUni nessa dimensão.

O PLC nº 7.602/2010 traz a proposta de que a formação inicial de professores seja feita de forma presencial ou à distância e de revogação do §3º, do Art 62, da LDB que dá preferência ao ensino presencial na formação inicial. O argumento utilizado na justificativa da proposição aponta que o gestor deverá decidir sobre a oferta da modalidade, pois “a atual redação do art. 62 acaba discriminando de forma negativa o ensino a distância, que vem crescendo vertiginosamente nos últimos anos” (BULHÕES, 2010). Esta concepção da modalidade em que devem ser formados os professores da Educação Básica vai de encontro ao que propõe o movimento dos educadores no Brasil e foi demarcado nas Conferências que discutiam o novo PNE.

Segundo Scheibe (2010) estas conferências foram firmes no posicionamento de colocar limites à educação à distância, votando que deveria ser preferencialmente os cursos presenciais na Conferência Nacional de Educação Básica (2008) e reconhecendo apenas a excepcionalidade da modalidade à distância na Conferência Nacional de Educação (2010). Para a autora “há uma compreensão de que a formação indiscriminada desenvolvida a distância na qualificação dos profissionais para o magistério traz privações vinculadas à vivência universitária, comunitária e institucional que compõem um processo formativo” (SHEIBE, 2010, pp. 992).

O texto em vigor da LDB, emendado pela Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009, consta o termo preferencial, e admite o uso subsidiário das tecnologias da educação à distância. Não se trata de negar a educação à distância ou de desconsiderar o papel que tem exercido na formação inicial e continuada de professores no país, principalmente quando se considera a capacidade de atingir as mais diversas regiões brasileiras e o perfil dos alunos que ela acolhe.

Barreto (2011) ressalta em suas análises que os alunos tendem a ser mais velhos, mais pobres e menos brancos. Destaca que a ampliação do acesso ao nível superior por esta via, só se justifica se ela vier acompanhada de uma educação de qualidade para os diferentes estratos da sociedade. A autora reconhece que o temor é que se reforce a formação ofertada de maneira ainda mais precária que a de alguns cursos presenciais, ao invés de contribuir para solucionar os impasses da demanda por formação. Alerta que não se pode oferecer aos mais pobres uma pobre educação, o que traria reflexos irreparáveis a Educação Básica e a sociedade brasileira.

3.2 Formação específica na área em que atua

A segunda categoria temática, da formação específica na área em que atua, foi abordada em seis PL e apresentaram propostas que determinavam a competência exclusiva de lecionar os seguintes componentes curriculares: Sociologia ou Ciências Sociais (2 PLC), Educação Física (2 PLC e 1 PLS) e Português, Matemática e Ciências Naturais (1 PLS).

Possuem o mesmo objeto de pauta os PLC n.º 4781/2009 e 1446/2011: a formação específica em Sociologia. Isto porque o primeiro foi arquivado ao final da 53ª Legislatura e foi reapresentado por outro autor na legislatura seguinte.

O mesmo acontece com os PLC n.º 6520/2009 e nº 7830/2010 e PLS nº 103/2012, que buscam garantir a exclusividade da docência em Educação Física para os professores licenciados na área.

O PLS n.º 246/2012 propõe que o ensino da Língua Portuguesa, da Matemática e das Ciências Naturais deverá ser ministrado por docentes de nível superior, em curso de Licenciatura específica para estas áreas, que são consideradas pelo autor como basilares do currículo do ensino fundamental e médio.

A reapresentação de uma proposta arquivada ou a quantidade de projetos que possuem o mesmo objeto de pauta é fruto do poder de barganha de uma categoria específica (ou da sociedade civil organizada em geral) para mobilizar aqueles que o representam dentro do Legislativo, a fim de atuarem em prol de suas demandas pela alteração de uma lei ou instituição de uma nova. Segundo Boneti (2011), as determinações legais por si só não fundamentam e movem as instituições públicas e suas ações. Há grande influência da organização da sociedade civil, dos interesses de classes, dos partidos políticos e de outros agentes que são determinantes na elaboração de políticas públicas.

A formação na área específica em que os professores atuam é uma das metas do novo PNE, que deve ser cumprida até 2024. Os indicadores do Observatório do PNE sinalizam que apenas 54,9% dos professores do Ensino Médio possuem a formação na área em que atuam, decaindo para 46,9% nos anos finais do ensino fundamental.

Com a aprovação desta meta no novo PNE, reconhece-se que a exigência da formação específica não deve se restringir a algumas áreas, como propõem os PL da 53ª e 54ª Legislatura. Esta é uma formação que deve ser garantida a todos os professores da Educação Básica que lecionam em áreas diferentes das que possuem formação.

Gatti, Barreto e André (2011, p. 101-102) alertam ainda, que “Não basta titular professores em nível superior, é necessário e importante que a essa titulação corresponda a formação de características de profissionalidade consistentes com o exigido, para o bom desempenho em seu trabalho”. Desta forma, é preciso reconhecer que a preocupação deve estar direcionada para uma formação de qualidade em todas as licenciaturas, independente de se tratar da formação de professores especialistas de disciplina. A reestruturação dos currículos dos cursos de formação de professores da Educação Básica, a partir da Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE) n.º 02/2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior e para a formação continuada de professores, poderá indicar avanços necessários à qualificação do profissional docente.

3.3 Inclusão de conteúdos nos currículos dos cursos de formação

A terceira categoria temática, da inclusão de conteúdos nos currículos dos cursos de formação, foi predominante no SF com PL que trataram da inclusão de conteúdos relacionados a identificação de maus-tratos e abuso sexual e de conteúdos para ética e cidadania.

O PLS n.º 638/2007 e o PLC n.º 4.753/2012 dispõem sobre a formação de professores que incluam conteúdos para identificar nas crianças e adolescentes possíveis sinais que indiquem maus-tratos ou abuso sexual.

Além de requererem a inclusão nos currículos da Educação Básica o estudo da ética e da cidadania, os PLS n.º 279/2009 e n.º 309/2013, também propõem a inclusão nos currículos dos cursos de formação de professores da Educação Básica.

Considera-se que os PL em análise apresentam temas de relevância para a formação de professores da Educação Básica. Em relação a primeira temática, a identificação sem a denúncia de maus-tratos e/ou abuso sexual em crianças e adolescentes, por parte dos professores, é considerada infração administrativa segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente. A Resolução do CNE n.º 2/2015 determina, no Art. 12, que os cursos de formação de professores devem ser constituídos de “conhecimento multidimensional e interdisciplinar sobre o ser humano e práticas educativas, incluindo conhecimento de processos de desenvolvimento de crianças, adolescentes, jovens e adultos, nas dimensões física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biopsicossocial”.

A temática da ética e cidadania também se faz presente no §6º, do Art. 3º, da referida Resolução ao indicar que os projetos de formação devem ser elaborados contemplando, dentre outros pontos “VI - as questões socioambientais, éticas, estéticas e relativas à diversidade étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional e sociocultural como

princípios de equidade”. Assim como, o Art. 7º propõe que os egressos dos cursos de formação inicial e continuada devem possuir um repertório de informações e habilidades que lhes permitam o conhecimento da instituição escolar como organização complexa, que tem a função de educar para e na cidadania.

No entanto, é preciso considerar também que os PL apresentados nestas legislaturas, se tratam de propostas de alterações pontuais nos currículos dos cursos de formação de professores, com criação de disciplina ou indicação de conteúdos que devem fazer parte da proposta curricular dos cursos.

Ao analisar o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas curriculares no Brasil, Oliveira (2009, p.541) concluiu que o Legislativo possui um fraco poder de proposições em relação às políticas curriculares, por apresentar propostas que se limitaram à criação ou à modificação de disciplinas escolares, semelhante às propostas encontradas na 53ª e 54ª legislatura. A concepção de política curricular que emergiu da análise considera a instituição do currículo escolar como um fenômeno que se estabelece de fora para dentro das escolas, pela soma desarticulada dos componentes curriculares considerados importantes para a diminuição das mazelas sociais. Para a autora, as preocupações não estavam centradas em objetivos da instituição escolar, mas em problemáticas sociais que motivaram os autores, sem explicitar uma preocupação maior com as conexões necessárias ao contexto da prática escolar.

Desta forma, as propostas apresentadas na 53ª e 54ª legislatura não apresentam concepções de currículos atenta a conhecimentos instituídos dentro da multidimensionalidade e interdisciplinaridade, já previstas nas regulamentações do curso de formação de professores da Educação Básica. Os PL em análise se configuram enquanto propostas curriculares fragmentadas, que não coadunam com uma perspectiva mais articulada e complexa de política curricular.

3.4 Formação continuada

A quarta categoria temática, da formação continuada, reuniu propostas para formação continuada de professores da Educação Básica que vão desde a obrigatoriedade da formação em áreas específicas, até a proposta da residência pedagógica de professores no início à docência.

Ao tratar da formação continuada em áreas específicas, os PLC n.º 7935/2010 e n.º 4295/2012, respectivamente, obriga a formação na área de Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) para os professores da Educação Básica em exercício e o segundo se refere à formação permanente relacionada a mobilidade urbana sustentável.

Estas são propostas de formação continuada pontuais, sendo que, atualmente a Resolução CNE n.º 2/2015, no §6º, do Art. 3º, já indica que nos projetos de formação inicial deverão contemplar LIBRAS. Tais propostas não deve se concretizar em moldes tradicionais, numa oferta fragmentada, em forma de seminários, palestras ou cursos de curta duração. Para Barreto (2015) quando a formação continuada é desenvolvida nestes modelos ela não traz evidências de que é capaz de alterar a prática dos professores. A mudança de práticas, segundo a autora, requer outras estratégias e precisa de um tempo considerável para consolidá-las.

O PLS n.º 292/2012 propõe alteração na LDB para obrigar a “reciclagem pedagógica”, tanto de professores da educação básica, quanto de nível superior, a cada seis anos de exercício da docência, com carga horária mínima de trezentas e sessenta horas e duração máxima de quatro meses. O PLS n.º 1468/2007 propõe aperfeiçoamento profissional continuado, com licenciamento periódico remunerado, a cada sete anos.

Em relação ao termo da reciclagem, Menezes (2003) realiza um estudo sobre as nomenclaturas utilizadas para a formação continuada, neste caso, as implicações relacionadas a reciclagem estão ligadas a ideia de atualização pedagógica. No entanto, as alterações radicais que pressupõe a reciclagem não condizem com a proposta de atualização, já que, comumente, os cursos nesta perspectiva eram implementados de maneira rápida e descontextualizada, sem considerar os saberes dos professores. Analisa que por estas questões, o termo tende a ser reduzido ou a desaparecer, notadamente quando se tratar da formação de professores.

Quanto a periodicidade estipulada para realização dos cursos, Scheibe (2010) recomenda que é importante buscar a superação da formação continuada:

[...] sem conexão com o projeto político-pedagógico da escola, para promover a reflexão permanente do professor. Nesse sentido, a escola e seu cotidiano constituem-se, ao lado das instituições formadoras de professores, em ambiente formativo que necessita de ações e programas sistematizados em períodos específicos e com clara articulação à carreira docente (SCHEIBE, 2010, p.991).

A partir desta consideração, recomenda-se a necessidade de discutir amplamente a proposta da formação continuada que se refere o PLS n.º 292/2012 e o PLS n.º 1468/2007, para que se garanta articulação com as práticas dos professores e que se reflita sobre qual periodicidade e tempo necessários à realização destes cursos.

O PLC n.º 2089/2007 regulamenta a concessão de bolsa para professores em cursos de pós-graduação, pesquisa e extensão, que não devem constituir ou integrar qualquer forma de salário ou rendimento, desde que sejam doações e que não representem vanta-

gem financeira para o doador, nem importem contraprestação de serviços, a não ser para o desenvolvimento dos próprios projetos que motivaram sua concessão.

Os cursos de pós-graduação fazem parte das estratégias para formação continuada de professores da Educação Básica no Brasil e incluem a lista de atividades formativas reconhecidas pela Resolução CNE n.º 2/2015. Os ingressos nestes cursos acontecem por meio de seleção, envolvendo diferentes etapas. Como não há vagas nos programas de pós-graduação em educação para todos os professores da Educação Básica e o número dos que a possuem estão em torno dos 34,6%, no ano de 2014 (OBSERVATÓRIO do PNE, 2016), foi necessário incluir enquanto meta do novo PNE de 2014 a ampliação para 50% deste número. Para tanto, dentre as estratégias traçadas têm-se: “16.5) ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da educação básica”.

Neste ínterim, vale atentar para as observações que Soares e Cunha (2010) fizeram sobre a formação pedagógica e didática nos cursos de pós-graduação em educação: reconhecem que estes programas tendem a concentrar sua atenção na formação do pesquisador e nem sempre assumem a formação para a docência, ou a realizam de maneira limitada por iniciativa de alguns professores destes programas, ou por meio de atividades isoladas determinadas pela Capes. No que pese a pesquisa se referir a formação de professores universitários, a pontuação das autoras também pode servir de reflexão para formação dos professores da Educação Básica nestes cursos, sugerindo que as experiências de formação oportunizadas na pós-graduação tenham um cuidado com suas repercussões concretas nas práticas destes professores que vivem as escolas brasileiras.

O PLS n.º 284/2012 propõe a alterar a LDB para instituir a Residência Pedagógica para professores da Educação Básica. No corpo do PLS há determinação de que a residência pedagógica se destina à docência na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Segundo a justificativa da proposta, a inspiração é na residência médica e se constituiria como uma etapa ulterior a formação inicial, remunerada por meio de bolsas de estudos e com carga horária mínima de 800 horas.

Atualmente a Capes desenvolve um projeto piloto de Residência docente no Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro (início em 2012) e Colégio Pedagógico da Universidade Federal de Minas Gerais (início em 2014). O princípio deste programa é:

[...] a formação pela e na prática cotidiana, em que casos reais possam compor as situações mobilizadoras de saberes para o exercício da docência. Esses casos são, neste particular, detectados na imersão do professor-residente na vivência do contexto educacional, onde os diferentes envolvidos (professores supervisores,

coordenadores e residentes) possam discutir os melhores caminhos para uma intervenção didático-pedagógica aliada a matrizes teóricas claras eficazes e de real impacto para o melhoramento dos processos de ensino-aprendizagem (BRASIL, MEC/ CAPES, 2014, p. 70).

Trata-se de uma experiência de grande relevância para professores iniciantes na carreira, que para além de um programa de formação continuada, tem potencial para fortalecer o desenvolvimento da profissão docente, apoiar os iniciantes e diminuir a evasão e abandono da carreira. Segundo Gatti, Barreto e André (2011) programas de iniciação que incluem estratégias de apoio, acompanhamento e capacitação podem contribuir para reduzir o peso dos desafios enfrentados por professores iniciantes, assim como, podem conscientizar estes da importância em aderir a um processo contínuo de desenvolvimento profissional e pode ser fundamental para diminuir as taxas de abandono e para manter os bons professores dentro da profissão.

Infelizmente, o projeto piloto da Capes, apesar da grande demanda pela sua expansão, depende da disponibilidade de mais recursos financeiros para este fim. A limitação orçamentária ainda é o grande fator que impede a extensão desta experiência pelo país (BRASIL, MEC/Capes, 2014). A instituição da residência pedagógica em Lei, junto a previsão de recursos na legislação orçamentária brasileira e no planejamento estratégico da Capes são os caminhos para sua expansão e continuidade.

3.5 Formação continuada por iniciativa individual investimento pessoal

A quinta categoria temática, intitulada de formação continuada por iniciativa individual investimento pessoal, foi criada para discussão de projetos que tem a intenção de incentivar os professores na compra de livros, participação em congressos e outros eventos culturais e de lazer. Trata-se de ações que estão diretamente relacionadas ao investimento que os professores fazem na sua formação continuada, por iniciativa individual investimento pessoal. Também se apresentou como uma proposta predominante da CD.

Foram três as formas de incentivo propostas por estes PL. A primeira tem a intenção e criar um programa chamado Biblioteca do professor (PLS n.º 186/2007), garantido a distribuição de pelo menos dois exemplares por ano. O Programa teria como objetivo reforçar os programas de formação de professores da Educação Básica da rede pública de ensino.

A segunda foi através da concessão de descontos na compra de livro didático (PLC n.º 429/2007), material didático em geral, ingressos em eventos científicos, artísticos e culturais (PLC n.º 629/2007) e meia entrada em estabelecimentos culturais e de lazer (PLC n.º 263/2011, 932/2011 e PLS n.º 192/2013).

A terceira tem como proposta a dedução na base de cálculo do imposto de renda para participação em eventos científicos e aquisição de livros (PLC n.º 1364/2011) e para compra de livros que inclui os dependentes (PLC n.º 7522/2014).

Desta forma, as propostas apresentam concepções de formação continuada que evidenciam a importância do livro e da leitura na vida do professor, assim como, destacam a formação cultural e artística necessária a este profissional. Duas estratégias da Meta 16 – Formação continuada e pós-graduação de professores, do novo PNE, sinalizam ações neste sentido, são elas: a 16.3 que propõe a expansão de programa para compor o acervo de obras didáticas, paradidáticas e de literatura e de dicionários, além de programa específico de acesso a bens culturais para serem disponibilizados aos professores da Educação Básica; a 16.6 que tem a intenção de fortalecer a formação dos professores da Educação Básica, através de ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e de programa nacional que disponibilizem recursos para acesso a bens culturais a estes profissionais.

Todas estas ações são de grande valia para o desenvolvimento profissional dos professores da Educação Básica e colaboram para o processo de formação continuada. No entanto, elas só fazem sentido se estiverem dentro de um sistema articulado de formação, que integre diferentes ações nesta direção. Já que, a demanda da formação de professores no Brasil, incluindo a formação inicial em serviço, ainda é um desafio a ser enfrentado pelos poderes públicos brasileiros e se constitui um direito no exercício do magistério.

É preciso garantir a formação continuada permanente, organizada sistematicamente, baseada na reflexão sobre a práxis pedagógica, realizada de maneira individual e no coletivo docente, com vistas a contribuir com as necessidades e anseios enfrentados pelos professores da Educação Básica que vivenciam o cotidiano das escolas brasileiras.

Os passos nesse sentido estão sendo construídos, pois já é possível reconhecer avanços em alguns referenciais legais e ações. Com isso, a formação continuada vem passando, segundo Barreto (2015) de iniciativas que dependiam, frequentemente, dos próprios docentes, para ser assumida em larga escala pelo poder público, envolvendo uma diversidade de parcerias.

3.6 Formação e valorização profissional

A sexta categoria temática, da formação e valorização profissional, traz PL que abordam desde questões mais gerais, que incluem a formação como condição para valorização dos professores, até reserva de jornada para atividades de formação continuada docente.

Três destes projetos trazem propostas semelhantes que incluem a formação como condição para valorização, são os PLC n.º 5321/2009, n.º 1287/2011 e n.º 6529/2013. Nestes, a formação continuada é defendida em formato de programa permanente dos sistemas de ensino, com planejamento plurianual, que deve contemplar: coerência com as necessidades específicas da atuação, universalidade de acesso com licença remunerada, valorização da escola como espaço de formação.

O PLC n.º 6409/2013 traz proposta de que os Planos de Carreira dos professores devem contemplar a capacitação profissional, especialmente a formação continuada e a criação de programas para incentivo aos docentes. Estas ações teriam como objetivo maior a melhoria da qualidade do ensino.

Ao visar alterar a Lei do Fundo Nacional da Educação Básica (FUNDEB), o PLS n.º 163/2014 busca redefinir os critérios de redistribuição dos recursos do Fundo e assim, coloca entre os parâmetros de qualidade da educação: a qualificação e remuneração dos professores.

Com o propósito de alterar a Lei do Piso Salarial dos profissionais do magistério, O PLS n.º 364/2013 acrescenta na composição salarial adicional por titulação (especialização, mestrado e doutorado) e gratificação para cursos de “capacitação e aperfeiçoamento”.

Os PLS n.º 397/2008 e n.º 560/2009 e o PLC n.º 1377/2011 têm a intenção de garantir a reserva de jornada para professores da Educação Básica para realização de atividades que incluem a formação continuada. O primeiro determina metade da carga horária de trabalho, o segundo reserva nunca inferior a um terço da jornada de trabalho remunerado e o terceiro prevê pelo menos trinta por cento da carga horária.

A concepção da indissociabilidade entre a formação e a valorização profissional docente é defendida entre especialistas que estudam a questão, como Aguiar e Scheibe (2010), Brzezinski (2012), Gatti, Barreto e André (2011) e Scheibe (2010).

Torna-se cada vez mais necessário discutir a valorização dos professores em articulação com a formação inicial e continuada, condições de trabalho, remuneração e planos de carreira condizentes com a função social assumida por estes profissionais na contemporaneidade.

Para Gatti, Barreto e André:

Considerando a importância inerente ao trabalho educativo das novas gerações e as características requeridas aos profissionais do ensino – seu conhecimento das áreas de conteúdo escolar, aliado aos de pedagogia e aos de didática, do desenvolvimento sociocognitivo de crianças e jovens, da formação de valores, entre

outras –, é que se vem colocando, com veemência, a necessidade de que a esse(a) profissional seja atribuído um valor diferenciado, constituindo-se uma verdadeira profissionalização para o professorado, para além de um ofício, com perspectivas atuais e futuras de reconhecimento, de remuneração digna, de sustentação de sua própria sobrevivência e de sua família, de condições dignas de trabalho (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011, p.138).

O posicionamento de afirmar o nível de especialização que vem sendo exigido aos professores na contemporaneidade e a função que lhe é atribuída, confirmam que a legitimidade e efetividade das políticas de valorização dos profissionais da educação só poderão se concretizar junto a uma política de formação que seja igualmente consistente e vice-versa.

É cada vez mais urgente a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação e a adoção de estratégias, que segundo Scheibe (2010) possam articular as diferentes instâncias que formam os professores, junto aos diferentes entes que os admitem.

A Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) defende a instituição de um Sistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação, que deve “ser concebido como um conjunto orgânico de formação e de profissionalização docente, que abrange condições dignas de trabalho, garantia da qualidade social na formação inicial e continuada, tendo em vista o desenvolvimento pleno da educação pública” (BRZEZINSKI, 2012, p. 21).

A própria Resolução CNE n.º 2/2015, que trata das Diretrizes da formação dos professores em nível superior dedica um capítulo para tratar dos profissionais do magistério e sua valorização e prevê que ela deve ser entendida como uma dimensão que é constituída e constituinte da formação inicial e continuada destes profissionais, além de incluir planos de carreira e salários construídos coletivamente, condições de trabalho que lhes permitam dedicação exclusiva e tempo integral a ser cumprido apenas em uma instituição de ensino e a reserva de um terço da jornada de trabalho para outras atividades pedagógicas que são inerentes ao magistério.

Quanto ao salário dos professores no Brasil, objeto que se faz presente nos PLS n.º 163/2014 e n.º 364/2013, os dados do Observatório do PNE apontam que o rendimento médio dos professores da Educação Básica, em 2013, representava 52,5% do rendimento médio dos demais profissionais com Educação Superior. A meta 17 do PNE, que trata da valorização profissional, prevê que até o 6º ano da vigência deste plano, os profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica devem ser valorizados a fim de equiparar o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

Esta discussão da remuneração docente precisa considerar particularidades inerentes ao trabalho do professor, pois trata-se de uma atividade demasiadamente concretizada nas relações humanas: “ensinar é trabalhar com seres humanos, sobre seres humanos e para seres humanos” (LESSARD; TARDIF, 2005, p. 31). Trata-se também de uma atividade demasiadamente complexa, que neste século torna os professores como atores insubstituíveis não só no desenvolvimento das aprendizagens, mas também na construção de processos de inclusão para responder aos desafios da diversidade e no desenvolvimento de métodos adequados ao emprego das novas tecnologias na contemporaneidade (NÓVOA, 2011).

Estes são alguns pontos que torna digna e necessária à busca da equiparação salarial proposta no novo PNE e a melhoria da remuneração proposta nos PL acima. Gatti, Barreto e André (2011, p. 138) agregam as questões relacionadas à carreira e ao salário dos professores a importância que estes assumem na formação de todo cidadão em geral e o fato destes profissionais serem responsáveis pela formação de qualquer outra categoria de profissionais. As questões salariais implicam diretamente a qualidade do trabalho desenvolvido, a valorização, a atratividade e permanência na carreira.

Outro ponto que também agrega mais uma particularidade da profissão professor e que merece destaque na seara da formação e valorização profissional está diretamente ligado à jornada de trabalho dos professores. A composição da jornada de trabalho com reservas para as atividades que preparam as ações dentro de sala, incluindo tempo para formação, são objeto de reivindicação específica dos PLS n.º 397/2008 e n.º 560/2009 e o PLC n.º 1377/2011.

Gatti, Barreto e André (2011, p. 12) destacam que para “além de trata-se de um trabalho que exige alto grau de especialização e subjetividade – sem garantia de seus resultados –, os modos de contratação e a distribuição de sua jornada diária de trabalho fazem que essa profissão tenha tensão maior do que outras”. As autoras destacam que não há uma unanimidade quanto às atividades que compõem a jornada do professor. De certo, os estudos e pesquisas por elas levantados apontam que: a maioria dos professores levam atividades para realizar em casa, a média de trabalho do professor é de 56 horas semanais, em decorrência dos baixos salários os professores tendem a procurar mais de um cargo e a sobrecarga de turmas acaba prolongando a jornada e precarizando o trabalho docente.

Atualmente a Lei nº 11.738, publicada no Diário Oficial da União de 16 de julho de 2008, que institui o Piso salarial, prevê no § 4º, do Art. 2º, que na composição da jornada de trabalho devem ser observados o limite máximo de dois terços da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. Desta forma, um terço da carga

horária poderá ficar reservado para outras atividades pedagógicas inerentes ao trabalho do professor.

Todavia, Aguiar e Scheibe (2010) alertam que o que levou vários governantes a questionarem a referida lei, por estranho que pareça, não foi exatamente o valor do piso, mas as implicações que gerariam garantir esta reserva de jornada, que permite ao professor ter tempo para formação continuada, preparação de aulas e elaboração e correção de atividades.

Desta forma, pode-se considerar que a regulamentação da reserva de jornada e do piso salarial na legislação brasileira são conquistas desta classe profissional, no entanto, ainda é preciso assegurá-los em algumas gestões públicas que não os aplicam e não se pode perder de vista que a valorização também implica a equiparação salarial com os demais profissionais de nível superior.

A luta deve continuar em prol da construção de planos de carreiras consistentes, que compreendam a formação como direito e condição primeira para o desenvolvimento profissional do professor, que proporcionem condições de trabalhos e infraestrutura condizentes com ambientes de ensino e aprendizagem de qualidade e salários que reconheçam o nível de especialização e perfil que vem sendo exigido destes profissionais e dos resultados que se espera que eles alcancem.

3.7 Avaliação docente

A sétima categoria temática, da avaliação docente, reuniu três proposições que trouxeram esta perspectiva: duas buscaram incluir a proposta da avaliação a partir da alteração da LDB (PLC n.º 1088/2007 e PLS n.º 294/2014) e uma buscou instituir mais uma ação no Sistema de Avaliação da Educação brasileira (PLS n.º 403/2007).

A criação do Exame Nacional de Avaliação do Magistério da Educação Básica (ENAMEB) é proposta pelo PLS n.º 403/2007. Neste, há intenção de que o exame busque o nível de envolvimento dos docentes e de suas habilidades para o “ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento” (Matos, 2007, s/p). A minuta inclui, junto ao ENAMEB, um instrumento para levantamento do perfil dos professores e de suas condições de trabalho, para uma análise dos resultados contextualizada, a fim de traçar metas para a “reciclagem” dos professores e para corrigir as falhas do sistema de ensino.

O PLC n.º 1088/2007 (que tramita apensado ao PLS n.º 403/2007) trata da instituição de um exame para certificar quais professores estão aptos a exercerem o magistério da Educação Básica no país. Prevê ainda, a progressão funcional baseada na titulação ou habilitação na avaliação de desempenho realizada pelos professores. O PLS n.º 294/2014 propõe que os professores sejam avaliados por meio de exame anual de seus alunos e que deverão ser gratificados quando obtiverem bons resultados.

A instituição de políticas de avaliação docente é de extrema importância no espectro das ações que intentam para a garantia da qualidade social da educação, mas elas só fazem sentido se estiverem articuladas com as ações de melhoria das condições de ensino e aprendizagem, do qual fazem parte as políticas de formação e valorização profissional.

Ao realizar um levantamento das políticas públicas de avaliação da educação e de formação de professores Richit evidencia que:

[...] há ênfase na avaliação da educação, tanto do ponto de vista dos investimentos quanto na veiculação dessas iniciativas pela mídia, incluindo-se aí o papel dos meios de comunicação televisiva, impressa e virtual. Ainda, a avaliação educacional revela uma contradição focal, pois efetivamente avalia o ensino, enquanto que na teoria deveria avaliar as ações governamentais que são implementadas para qualificar a educação. Ou seja, a forma como essas políticas são implementadas, e como são compreendidos e divulgados os resultados, mostra que o que está sendo avaliado é aquilo que o aluno sabe e não os investimentos e os projetos oficiais empreendidos para qualificar a educação (RICHIT, 2010, p.182).

Desta forma, defende-se a implantação de uma avaliação, cuja perspectiva final seja subsidiar as ações governamentais para qualificar a educação oferecida. Sugere-se, como indica Scheibe (2010) que seja realizada uma avaliação da formação e da ação docente e que esta tenha dentre seus objetivos subsidiar a formação continuada, com vistas à melhoria funcional da ação docente e à progressão na carreira profissional. Com isso, a avaliação poderia deixar de assumir um caráter punitivo, para ser um instrumento que verdadeiramente identifique quais são as necessidades do sistema educacional, na direção da igualdade de condições de trabalho e de aprendizagem.

Considera-se, portanto, que as concepções de avaliação presente nas propostas do CN, da certificação como condição para iniciação à docência e da avaliação da ação dos professores da Educação Básica precisam ser bem discutidas junto ao movimento organizado dos professores, para que não sejam mais uma forma de excluir e controlar os profissionais do magistério. Tais proposições devem estar condizentes com fundamentos de participação, democracia e ética, para que possam contribuir com as políticas específicas

de formação e valorização dos professores e com outras políticas educacionais, necessárias à melhoria da educação oferecida.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises do que vem sendo proposto para formação de professores da Educação Básica pelo CN dão indícios de como vem sendo complexas e quão são diversos os interesses da atuação destes agentes de poder na instituição das políticas educacionais brasileiras.

No geral, há uma concepção restrita de formação de professor que predomina no CN, limitando as possibilidades de mudança para melhoria da qualidade da formação oferecida, notadamente, nas propostas de reformulação curricular.

A produção legislativa instituinte não, necessariamente, traz proposições inovadoras ou com potencial de mudança em relação às políticas em curso. Legisla-se sobre questões que ora são muito pontuais e incipientes em relação à formação de professores, ora são muito generalistas em relação ao que pretendem regulamentar, assim, as questões essenciais acabam ficando secundarizadas.

O foco principal dos PL está na formação continuada dos professores, ainda que, não valorizem o desenvolvimento profissional, o trabalho em rede e a pesquisa como princípio educativo.

Poucas proposições legislativas avançam na concepção de política de formação de professores da Educação Básica, como é o caso da proposta da residência pedagógica e algumas chegam a se distanciar do que é proposto pela academia e pelas associações científicas, a exemplo da proposição que defende a formação inicial na modalidade à distância.

Diante destes pontos, considera-se que as políticas legislativas instituintes no campo da formação de professores da Educação Básica, da forma como estão postos, caminham na direção da constituição de novos arcabouços legais que não tem força suficiente para transformar as velhas práticas governamentais.

Em face do que tem sido o legislativo em nosso país, é preciso cada vez mais voltar os olhos para acompanhar suas atividades de representação, fiscalização e legislação e lutar para que sejam colocadas à disposição dos interesses coletivos dos brasileiros e para o seu bem viver.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva; SCHEIBE, Leda. Formação e valorização: Desafios para o PNE 2011/2020. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 77-90, jan./jun. 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Políticas de formação docente para a educação Básica no Brasil: embates contemporâneos. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n.62, jul./set., 2015.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Políticas e práticas de formação de professores da educação básica no Brasil: um panorama nacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 27, n. 1, p.39-52, jan./abr. 2011.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed. rev. Ijuí: Unijuí, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 de out de 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 26 de out de 2017.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 3 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm. Acesos em: 11 de out de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundação Capes. **Relatório de Gestão 2009-2014**. v. 2. Portal MEC. Brasília: MEC/Capes/DEB. 2014b. Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/20150818_DEB-relatorio-de-gestao-vol-2-com-anexos.pdf. Acesso em: 14 de out de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo Técnico do Censo Escolar da Educação Básica de 2013**. Brasília: MEC/INEP/DEED, 2013. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/centro_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf. Acesso em: 14 de out de 2017.

BRZEZINSKI, Iria. Formação de professores para a educação básica e o curso de Pedagogia: a tensão entre o instituído e instituinte. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 23, n. 2, p. 29-251, mai./ago. 2007.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Elza Dalmazo de Afonso. **Políticas docente no Brasil: um estado da arte**. Brasília, UNESCO, 2011.

LESSARD, Claude; TARDIF, Maurice. As transformações atuais do ensino: três cenários possíveis na evolução da profissão do professor? In: TARDIF, M; LESSARD, C. (Org.). **O ofício do professor: história, perspectivas e desafios internacionais**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 255-278.

MENEZES, Cecília Maria de Alencar. Educação continuada de educadores: superando ambiguidades conceituais. **Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 12, n. 20, p. 311-320, jul./dez., 2003.

NÓVOA, António. **O regresso dos professores**. Pinhais: Melo, 2011.

OBSERVATÓRIO DO PNE. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em: 14 de novembro de 2017.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. A agenda do Legislativo Federal para as políticas curriculares no Brasil (1995-2007). **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n.3, p. 541-555, set./dez. 2009.

PACHECO. Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. 3. ed. Câmara dos Deputados, 2013. (Série Conhecendo o legislativo, nº. 9).

RICHIT, Adriana. Avaliação da educação e formação continuada docente: horizontes e contradições nas políticas públicas. **RBPAE – v.26, n.1, p.173-193, jan./abr. 2010**.

PARANAGUÁ, Maurício Barbosa. **História do Legislativo**. Goiânia, Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 2011.

SCHEIBE, Leda. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo plano nacional de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul.-set. 2010.

SOARES, Sandra Regina; CUNHA, Maria Isabel da. **Formação do professor: a docência universitária em busca de legitimidade**. Salvador: EDUFBA, 2010.