

Os docentes no Plano Nacional de Educação

Entre a valorização e a desprofissionalização

DALILA ANDRADE OLIVEIRA*

RESUMO: O debate que envolveu o Plano Nacional de Educação (PNE), recentemente aprovado como lei, esteve voltado para a definição de uma nova agenda para a educação brasileira. A questão docente, central na definição dessas políticas, talvez seja o capítulo que melhor expresse as contradições e antagonismos que animam o debate. Em grande parte do mundo, os docentes vivem processos que ameaçam sua condição profissional como consequências de políticas públicas que têm expandido a cobertura escolar, sem garantir as necessárias condições para o bom desempenho das atividades profissionais nas escolas, e, ao mesmo tempo, perseguem a eficácia do sistema por meio de regulação centrada nos resultados de testes padronizados. Apesar das quatro metas diretamente vinculadas aos profissionais da educação no novo PNE serem as 15, 16, 17 e 18, outras metas e estratégias terão influência direta sobre a questão docente. São metas que reforçam a centralidade na avaliação externa e desconsideram importantes dimensões do processo educacional, afetando diretamente os docentes, sobretudo a natureza intrínseca do seu trabalho.

Palavras-chave: Trabalho docente. Valorização docente. Profissão docente. Plano Nacional de Educação.

* Pós-Doutorado em Educação. Professora Titular de Políticas Públicas em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), coordenadora geral da Rede Latino-americana de Estudos Sobre Trabalho Docente (RedEstrado) e coordenadora da Coleção Políticas educativas y trabajo docente del Fondo Editorial UCH, Peru. Belo Horizonte/MG - Brasil. *E-mail:* <dalila@ufmg.br>.

Introdução

O debate que envolveu a tramitação do novo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado como Lei nº 13005, em 25 de junho de 2014, voltou-se à definição de uma nova agenda para a educação brasileira. Estiveram presentes no debate as demandas da sociedade civil para a constituição de um sistema nacional de educação que, ao mesmo tempo em que pudesse responder às exigências de desenvolvimento do País, incluísse de forma democrática setores da população historicamente à sua margem ou inseridos nele de forma precária e desigual. No centro das discussões, Havia a disputa pelos rumos dessa agenda por meio de projetos que refletem diferentes concepções de educação, de desenvolvimento e de sociedade. A questão docente, central na definição dessas políticas, talvez seja o capítulo que melhor expresse as contradições e antagonismos que animam o debate, pois põe às claras concepções de qualidade da educação, de ciência e de justiça social que, em última instância, permitem perceber os limites entre o discurso retórico e os interesses materiais, muitas vezes inegociáveis.

No último ano de mandato do presidente Lula, foi realizada a primeira Conferência Nacional de Educação (Conae), uma deliberação da Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), realizada em 2008. O Ministério da Educação (MEC) convocou a I Conae por meio da Portaria Normativa nº 10, de 3 de setembro de 2008, “considerando a necessidade de traduzir no conjunto das ações do Ministério, políticas educacionais que garantam a democratização da gestão e a qualidade social da educação.” (BRASIL, 2008).

A Conae foi precedida de conferências municipais e intermunicipais, estaduais e distrital e a partir de um documento referência orientou e estimulou o debate sobre a agenda da educação brasileira, da educação infantil à pós-graduação para um período de dez anos. O texto teve o objetivo de discutir a proposta de criação de um sistema nacional de educação, previsto em lei, a partir dos pressupostos que sustentam a organização sistêmica, refletidos no tema central da conferência.

Ao documento referência para a I Conae, foram incorporadas as emendas debatidas e propostas pelas conferências precedentes, constituindo o documento base, objeto de discussão e deliberação durante a realização da etapa final da conferência, que resultou no documento final. A expectativa do conjunto de entidades, participantes ativas do processo que culminou na realização da I Conae, era a de que o seu documento final pudesse ser convertido em Projeto de Lei (PL) para o novo PNE, já que a vigência da Lei nº 10.172, de 2001, expirava em janeiro de 2011. Tal expectativa não se cumpriu, o PL nº 8.035 apresentado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 era outro documento, de autoria do Poder Executivo, que deixava de fora importantes reivindicações da sociedade civil organizada expressas no documento final da Conae, sobretudo a perda de centralidade na constituição de um sistema nacional de educação.

Em 14 de dezembro de 2010, também foi instituído o Fórum Nacional de Educação (FNE), no âmbito do MEC, por meio da Portaria Ministerial nº 1.407, “com a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias dos correspondentes fóruns de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.” (BRASIL, 2010d). O FNE teve destacado papel na tramitação do PNE no Congresso Nacional, manifestando-se em momentos decisivos por meio de notas públicas¹, ao mesmo tempo em que organizava a II Conae, prevista para acontecer em março de 2014, mas que ocorreu somente entre os dias 19 e 23 de novembro do mesmo ano, depois de um desgastante adiamento.

Contudo, a atuação do FNE pode ser considerada muito tímida em relação a certas matérias presentes no texto do PL nº 8.035, de 2010 e que mereceriam maior firmeza na sua contraposição, como, por exemplo, a meta 7, que vincula a qualidade da educação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e ao *Programme for International Student Assessment* (Pisa), prevendo na sua estratégia 7.36 “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.” Assim como em denunciar e contrapor-se ao texto original do PL nº 8.035, de 2010 que desrespeitava em alguns pontos o acordo estabelecido com o Governo de que tal projeto deveria ser composto das resoluções aprovadas na I Conae e não somente inspirado por elas.

Os limites da atuação do FNE podem ser explicados pelo seu estreito vínculo político e dependência do MEC, tendo como coordenador um de seus secretários. Dessa forma, a atuação do FNE nesse processo pode ser definida muito mais como técnica do que política, ocupando-se de oferecer infraestrutura adequada a mobilização e sistematização das propostas recebidas.

As discussões durante a tramitação do PNE no Congresso Nacional, especialmente nas audiências públicas, estiveram fortemente centradas no financiamento da educação e a mobilização em torno dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ganho o país. A tramitação do PL nº 8.035, de 2010 foi acompanhada de grande mobilização social. Muitas entidades debateram o Projeto de Lei em fóruns específicos e apresentaram propostas de emendas buscando aproximá-lo às deliberações da I Conae. O PL 8.035, de 2010 recebeu um número recorde de emendas na história da Câmara dos Deputados, chegando a um total de 2.905 emendas.

Do total de emendas recebidas pelo PL na primeira rodada de tramitação, 380 foram referentes às metas 15, 16, 17 e 18 que dizem respeito diretamente à valorização docente, sendo elas: meta 15: Formação dos Profissionais do Magistério (nível superior); meta 16: Formação dos Profissionais do Magistério em Nível de Pós-Graduação e Formação Continuada; meta 17: Valorização Salarial do Magistério Público; e meta 18: Plano de Carreira para Profissionais do Magistério.

Essas metas compreenderam 13,08% do conjunto das emendas apresentadas ao PL nº 8.035/2010 na primeira rodada de tramitação. Somente a meta 15 recebeu 196 emendas, o que demonstra como a formação de professores ainda é um debate aberto e considerado central na valorização dos docentes. É ainda mais relevante se consideramos que a meta 16 recebeu 61 emendas e que se refere também à formação dos profissionais do magistério em nível de pós-graduação e como formação continuada. A defesa da formação inicial em nível superior e presencial, ainda que majoritária, encontra resistência em alguns setores, entre eles o sindical. A meta 18, que se refere diretamente aos planos de carreira, recebeu 67 emendas e a meta 17 recebeu 56 emendas.

O expressivo número de emendas recebido por essas quatro metas é revelador do quão urgente e aquecido está o debate sobre a valorização docente para a educação básica no Brasil, sujeita a medidas governamentais que mudam conforme a dança das cadeiras no processo eleitoral nas diferentes instâncias do sistema federativo, e segue carente de políticas de Estado, permanentes e estáveis, de caráter mais robusto que possam definitivamente promover isonomia nas condições de trabalho oferecidas pelas diferentes redes públicas de ensino. As razões desse aquecimento devem-se ao fato de que o patamar profissional no qual se encontram os docentes brasileiros é muito baixo, tanto no que se refere à formação quanto às condições de trabalho, remuneração e carreira para responder às exigências de melhoria da educação brasileira (OLIVEIRA; ARAUJO, 2014).

Contudo, a questão docente não é, infelizmente, gritante só no Brasil; em grande parte do mundo esses profissionais vivem processos de desqualificação e desvalorização em consequência de políticas públicas que têm expandido a cobertura escolar, sem garantir as necessárias condições para o bom desempenho das atividades profissionais nas escolas. Os desafios não se referem somente à expansão numérica do atendimento escolar, mas, principalmente ao acolhimento no sistema educacional de setores que tradicionalmente estiveram à margem ou excluídos dele. Em muitos países da América Latina, assiste-se na atualidade a políticas de inclusão educacional que esbarram constantemente em importantes desafios que dizem respeito diretamente à condição docente (GLUZ, 2011). As políticas educativas no contexto latino-americano, ao tentarem incluir os mais vulneráveis, têm posto em evidência a dificuldade de se lidar com um aspecto fundamental da questão docente e que é pouco (ou mal) tratado: o saber pedagógico. Como afirma Terigi (2013), apesar dos apelos constantes aos professores para a importância dessas iniciativas de políticas públicas, cada vez mais se observa a desconfiança no trabalho docente.

A natureza política, institucional, coletiva e colaborativa do trabalho docente

A especificidade da docência como uma atividade individual é contrastada a uma insistente retórica, na atualidade, presente na legislação educacional de muitos países, sobretudo se observamos a região latino-americana, em torno da necessidade de um trabalho coletivo e colaborativo que envolva o conjunto dos professores. Contudo, as estruturas dos postos de trabalho, os currículos e as instituições formadoras, o formato e critérios das avaliações seguem a perspectiva individual. Essa retórica é ainda mais reforçada quando se observa o que importantes interlocutores desses governos defendem e difundem por meio de relatórios resultantes de pesquisas e consultorias.

Lessard, Kamanzi e Larochelle (2013) chamam a atenção para o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que destaca o papel dos docentes na atualidade. Trata-se do *Relatório Talis: atrair, formar e reter docentes de qualidade* (2005), produzido pela OCDE, do qual o Brasil participa. O papel crucial dos docentes é destacado no relatório para atender às expectativas múltiplas que as escolas devem satisfazer. A sociedade contemporânea demanda que os estabelecimentos e seus docentes estejam em condições de levar em conta eficazmente seus alunos, vindos de meios sociais e linguísticos diferentes, de lutar realmente contra o fracasso escolar, de se mostrar sensíveis às questões culturais, de igualdade de sexo, de estimular a tolerância e a coesão social, entre outras demandas. Para responder às exigências da sociedade e da economia do saber, os docentes devem também estar em condições de desenvolver a autonomia dos alunos e o seu interesse em seguir aprendendo ao longo da vida.

Para enfrentar colossal desafio, as condições oferecidas não são muitas vezes minimamente adequadas em termos materiais, menos ainda em dimensões subjetivas, que precisam ser cada vez mais observadas. Muitas mudanças afetaram o mundo nas últimas décadas no que se refere ao desenvolvimento tecnológico e aos efeitos da mundialização e da transnacionalização, que têm diminuído cada vez mais as fronteiras nacionais e redimensionado as noções de espaço e tempo (BAUMAN, 2004). Em especial, merecem destaque as mudanças políticas vividas por alguns países latino-americanos, que, depois de décadas de autoritarismo e de reformas neoliberais, implementaram medidas para garantir a inserção social de setores antes impedidos de viver plenamente a vida em sociedade.

A docência lida com processos históricos, pois deve ensinar para o mundo e supostamente preparar seus alunos para enfrentá-lo. Para tanto, os docentes devem se encontrar em condições de dar respostas no nível individual e coletivo às demandas da sociedade em que estão integrados. Como afirma Terigi (2013), a docência como profissão faz dos saberes e da transmissão cultural seu conteúdo substantivo. Por um lado, o docente transmite um saber que não produz e, por outro, produz um saber que não é reconhecido, ou seja, o saber que é produzido acerca da transmissão. Por sua natureza, a construção

dos saberes próprios da docência como profissão em sua relação com as mudanças nas condições de funcionamento dos sistemas escolares se vê interpelada permanentemente pelas transformações socio-históricas.

Entretanto, as expectativas com relação ao lugar que os docentes devem ocupar na sociedade e o papel que devem desempenhar variam de acordo com os processos históricos que refletem políticas orientadas por distintos interesses. Considerando a segunda metade do século XX até os dias atuais, de forma bastante sumária e genérica, podem-se considerar três diferentes abordagens históricas sobre os docentes no contexto latino-americano: uma própria do ideário nacional-desenvolvimentista; outra nos processos de reformas neoliberais que invadiram a região nos anos 1990; e, por último, as mudanças que vieram com governos de origem democrático-popular.

No período de predomínio do nacional-desenvolvimentismo entre os 1950, 1960 e meados dos 1970, sob a influência da Teoria do Capital Humano, os docentes foram considerados como insumos necessários aos sistemas escolares em expansão. Esse período coincide com o pós-guerra em que se assistiu a um verdadeiro *boom* educacional e que trouxe como consequência para a região latino-americana o desenvolvimento dos sistemas educacionais em países que ainda não os tinham desenvolvido plenamente. Para aqueles poucos que já apresentavam sistemas consolidados, trouxe a expansão da educação e a ampliação da oferta e cobertura.

Como demonstra Tiramonti (2001), também data desse período o surgimento de sindicatos de professores nos diversos países da região, o que está claramente relacionado ao desenvolvimento de seus sistemas educativos, aos modelos de acumulação adotados, às necessidades do Estado de ampliar sua base social e aos regimes políticos vigentes. Assim, os países que se modernizaram cedo, que se desenvolveram com base em um modelo que abrangia os diferentes setores sociais e que desde o princípio do século apresentaram um crescimento significativo de seus sistemas de educação registraram também cedo a conformação de movimentos de professores. Esses movimentos transformaram-se em sindicatos na metade do século XX, como parte do processo de reestruturação da ordem social que produziu o modo particular como a região processou a crise do capitalismo dos anos 1930 e implementou as propostas keynesianas do pós-guerra. São os casos, segundo a autora, de Argentina, Chile e México.

Na passagem de um período a outro, assistiu-se a mudanças importantes na economia, na política e na organização social e, conseqüentemente, na educação e no papel dos docentes. Ainda de acordo com Tiramonti (2001), duas orientações de política econômica resumem o sinal dos novos tempos: racionalização e redução do papel do Estado na economia, e redefinição das relações entre as economias nacionais e o mercado internacional favorecendo uma maior integração. Neste, como nos processos anteriores de mudança estrutural da região, foram os fatores contextuais que impulsionaram a transformação. No entanto, de acordo ainda com a autora, as definições mais pontuais a

respeito de quando, como e em que medida avançar no ajuste estiveram nas mãos das elites dirigentes de cada um dos países que, em razão de suas tradições políticas, das ideias que imperavam, das relações internas de força e da fortaleza ou debilidade de suas instituições, orientaram suas ações concretas utilizando, com maior ou menor proveito, a autonomia que o contexto internacional lhes proporcionava.

Após serem tomados como insumos e de terem sido ignorados nessa primeira fase das políticas dos anos 1950, 1960 e 1970 na América Latina, no seio do nacional-desenvolvimentismo e da Teoria do Capital Humano, os professores ressurgiram como agentes centrais nas reformas iniciadas nos anos 1990, considerados os principais responsáveis pelo desempenho dos alunos, da escola e do sistema.

As reformas educacionais no Brasil iniciadas nos anos 1990 resultaram em nova regulação educacional. Muitos são os fatores que evidenciam isso, entre eles, destacam-se: a centralidade atribuída à administração escolar nos programas de reforma, situando a escola como núcleo do planejamento e da gestão; o financiamento *per capita*; a regularidade e ampliação dos exames nacionais de avaliação, bem como a avaliação institucional; e os mecanismos de gestão escolares que pressupõem a participação da comunidade. Tais aspectos, apesar de concernentes à realidade brasileira, encontram similitudes com programas implantados em outros contextos nacionais (OLIVEIRA, 2006).

A centralidade atribuída ao local, elegendo a escola como núcleo da gestão (OLIVEIRA, 1997), em certa medida é influenciada pelo modelo *school based management* ou *self-management school* utilizado para definir um conjunto de medidas adotadas desde a década anterior (anos 1980) em alguns países centrais e que estava destinado a diminuir gradualmente a intervenção direta do Estado na prestação do serviço público de educação. Esse modelo de gestão adotado nos Estados Unidos e Inglaterra é definido como um processo de descentralização dos níveis de autoridade ao nível da escola. A responsabilidade e a tomada de decisões no âmbito da escola é transferida para diretores, professores, pais, alunos e demais membros da comunidade escolar.

Nas reformas dos anos 1990, o recurso à racionalidade técnica e a ênfase nas “boas práticas” foi predominante, guiados por uma concepção de “ciência baseada na evidência”, a perseguição da eficiência pelo menor custo (LESSARD, 2005). Nessas políticas, a avaliação do rendimento escolar tomada como pesquisa e seus resultados como evidências indiscutíveis passaram a ser o principal instrumento de regulação da educação. A centralidade atribuída às avaliações externas teve (e tem tido) grandes impactos sobre os docentes.

Com a emergência de governos democrático-populares em alguns países da América Latina a partir dos anos 2000 (SAFORCADA; VASILIADES, 2011), percebe-se um paradoxo entre a ampliação da autonomia e democracia no contexto escolar – na medida em que as políticas de expansão da educação básica se orientam para o acolhimento de segmentos importantes da população que estiveram excluídos da escola – e a intensificação

da responsabilidade dos professores sobre o êxito ou fracasso do sistema medida pelas avaliações externas por meio de testes padronizados.

Esses novos governos, apesar de acolherem importantes reivindicações dos movimentos sociais organizados em direção a transformações necessárias nos sistemas educacionais, entre eles os docentes por meio dos seus sindicatos, não conseguiram romper com certos mecanismos e tendências desenvolvidas pelos governos neoliberais da década anterior (OLIVEIRA, 2009). É o que se pode perceber com relação à política de avaliação no Brasil. A partir dos anos 1990, o Brasil desenvolveu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que veio sendo aperfeiçoado por diferentes governos. Na atualidade, tal sistema é composto por duas avaliações complementares: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), aplicada censitariamente a alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, mais conhecida como Prova Brasil. A partir dessas provas e dos dados do fluxo escolar, é construído o Ideb.

Para o MEC, o Ideb representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e média de desempenho nas avaliações. Duas variáveis muito pouco objetivas no contexto federativo brasileiro, em que estados e municípios têm relativa autonomia para definir suas políticas educacionais. Pelo menos no que se refere à organização escolar², a flexibilidade está assegurada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei nº 9.394, de 1996). O Ideb vem sendo utilizado em muitos municípios e estados brasileiros como instrumento de avaliação indireta dos docentes (já que quem realiza os testes são os alunos), com incidência direta sobre sua remuneração.

O que esperar do PNE no que se refere à questão docente?

Apesar das quatro metas diretamente vinculadas aos profissionais da educação serem as 15, 16, 17 e 18, sobre as quais o movimento sindical docente pôs seu foco durante o processo de tramitação, há no novo PNE outras metas e estratégias que terão influência direta sobre a questão docente. Por exemplo, a meta 7 do novo PNE estabelece para os próximos dez anos que o País deva fomentar a qualidade da educação básica em suas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir médias nacionais para o Ideb, proporcionais em crescimento, ao longo dos dez anos subsequentes, de tal forma a obter os índices previstos por etapa da educação básica. Essa “qualidade” perseguida deverá levar em consideração, ainda, os resultados obtidos no Pisa, tomado como instrumento externo de referência internacional.

Outra importante observação é em relação à meta 19, que dispõe sobre assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação,

associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União. Mais uma vez, observa-se o recurso à racionalidade técnica, associando o critério meritocrático ao desempenho como elemento necessário para a determinação de uma gestão democrática com financiamento público.

Essas definições legais interferem diretamente sobre o trabalho docente, impondo objetivos contrários à autonomia institucional das escolas e ferindo em grande medida os pressupostos da autonomia profissional reclamada pelos docentes. Além de prever a promoção de processos de avaliação, como a prova nacional específica para diretores e gestores escolares, conforme previsto na estratégia 19.8, fundamentando-se em critérios meritocráticos, baseados em conhecimentos técnicos definidos por especialistas sem a participação dos envolvidos, prevê ainda “a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares”, estimulando e incentivando o que Meirieu (2005) identifica como pressão consumerista junto aos docentes.

Para esse autor, os docentes vivem hoje entre ceder à inquietude dos pais, à tirania da obrigação de resultados, à primazia do instrumental e da pedagogia bancária (nos moldes definidos por Paulo Freire), ao predomínio do behaviorismo, à eficácia do binômio estímulo-resposta, à busca da eficácia escolar imediata e à concorrência entre pares e estabelecimentos, que são comportamentos muito mais próximos ao domínio da esfera privada do que se deveria esperar do serviço público ou da instituição escolar como um espaço de direitos.

Reflexões sobre possíveis ênfases necessárias na agenda atual

Nas últimas décadas, a avaliação dos sistemas educacionais tem assumido, não só no Brasil, como em outros países, grandes proporções, considerando as questões relacionadas à eficácia escolar e à equidade dos sistemas educacionais. Como observa Carvalho (2009), diversos estudos têm sido realizados nesse sentido, comparando os sistemas educacionais, tendo por base o Pisa. As questões desses estudos envolvem a definição do que seria um sistema de ensino eficaz e que promovesse o acesso e permanência de todos, garantindo as condições de igualdade. O que se constata na literatura é que, em geral, tais avaliações, da forma como têm sido desenvolvidas e realizadas, em âmbito nacional e internacional, buscam cada vez mais constituírem-se como mecanismos de regulação dos sistemas de ensino.

As avaliações do rendimento escolar, como têm sido realizadas, não só no Brasil, mas em outros países, se tornam instrumentos de gestão, em uma lógica em que predomina a interpretação dos resultados como indicadora da eficácia do sistema, da escola e do professor. Essa lógica é reveladora de uma concepção de educação que, ao definir

a qualidade, não leva em consideração importantes dimensões do processo educacional, entre elas, destaque - por ser o tema orientador deste artigo - a natureza intrínseca do trabalho docente.

Ao considerar como critério de qualidade o desempenho dos alunos nos exames de português e matemática, ignoram-se outras dimensões fundamentais do processo educativo que devem ser desenvolvidas nas crianças e jovens. Mas, além disso, ao atribuir a ênfase aos resultados dos testes, é empobrecida a atividade docente, reduzindo-a ao treinamento e à perseguição de um foco mensurável. Perde-se aí a dimensão colaborativa e coletiva do trabalho docente, restringindo o foco ao ensino e aprendizagem de duas disciplinas, relevando os conteúdos próprios dessas disciplinas e desprezando outras dimensões do saber humano, necessárias e indispensáveis à vida em sociedade.

Apesar de os princípios em geral para a avaliação de desempenho dos profissionais da educação básica preverem a constituição de processos de análise das atividades e das práticas de trabalho, visando superar as dificuldades e possibilitando o seu crescimento profissional, na realidade, isso não ocorre e o que se vê nomear por avaliação de desempenho são usos genéricos de resultados dos alunos nos exames externos. Vários estados e municípios do Brasil têm sido guiados por essa avalanche da avaliação e adotado políticas que reduzem a qualidade aos indicadores dos testes de português e matemática, tomando-as como políticas de prestação de contas, que responsabilizam os docentes pelo desempenho dos alunos e das escolas.

Muitos desses estados e municípios não têm planos de carreira dos profissionais da educação básica ou, se os têm, são planos que em geral não atendem aos requisitos necessários à valorização, compreendida como condições adequadas de trabalho, remuneração compatível e garantia de realização da formação inicial e continuada.

Além disso, as políticas que vinculam a remuneração dos docentes ao desempenho dos alunos terminam por deslegitimar e desautorizar a atuação profissional dos docentes. Tal processo tem sido compreendido como um ataque à profissionalização docente. Contudo, esta não é uma discussão fácil nem mesmo nos meios intelectuais, o que dirá nas arenas políticas. Como observa Demailly (2009, p. 2), “o termo desprofissionalização é sociologicamente difícil de empregar por seu caráter fortemente polissêmico, não se tratando simplesmente da transformação da condição profissional ou da desestabilização de um determinado grupo profissional.”

As ameaças à condição profissional docente são de várias ordens, pois tanto se assentam em um processo mais complexo que envolve outras profissões quanto emanam de especificidades próprias do campo educativo e de determinações políticas que podem variar conforme as conjunturas nacionais a que estão submetidos. Com relação ao processo mais amplo que tem posto em risco alguns grupos profissionais, Rodrigues (2002, p. 71) esclarece que: “a tendência para a desprofissionalização se assenta naquilo a que se pode chamar mecanismos de desqualificação dos profissionais, de perda ou

transferência de conhecimentos e saberes, seja para os consumidores, o público em geral, os computadores ou os manuais.”

Nessa perspectiva, os profissionais da educação estariam sofrendo processos de desprofissionalização por diversos fatores, que variam desde a padronização dos meios de trabalho e introdução de tecnologias educativas em larga escala nas escolas até a deslegitimação de seus saberes específicos resultante dos efeitos produzidos pelas avaliações externas, que dão publicidade aos resultados, vinculando o baixo rendimento dos alunos com o desempenho profissional dos docentes (OLIVEIRA, 2004).

Essa situação tem reflexos diretos sobre a formação docente, pois a principal defesa à profissionalização nesse contexto é justamente a afirmação de um saber específico, próprio de um grupo profissional. O que transforma o campo da formação docente em um território em disputa, o que se pode perceber claramente na quantidade de emendas referentes à formação docente recebida pelas metas 15 e 16.

Segundo Robalino e Lara (2010), é possível distinguir claramente duas abordagens em disputa para a formação docente no atual contexto da América Latina: a primeira abordagem é predominantemente acadêmica e insiste na necessidade de formar o professor como um profissional corresponsável pelos resultados do trabalho da sala de aula e da escola e que ainda participa das decisões de política educativa; e a segunda é predominantemente gerencial e busca promover o controle, o desenvolvimento de padrões, a medição do desempenho e a formação do professor em função desses padrões e suas medições.

Os mesmos autores assinalam ainda que em vários países latino-americanos, dado seu contexto extremamente desigual, são notórias as disfunções entre a formação inicial e as características laborais que exigem habilidades para as quais o novo docente não foi preparado. A desigualdade de oportunidades atravessa o exercício da profissão e se refere a problemas estruturais dos sistemas educativos, como a coexistência da escolarização de massa com a pobreza e a exclusão. Por essa razão, a formação profissional como matéria de política pública é um dos desafios mais complexos na região, pela responsabilidade social associada ao cumprimento do direito de todos à educação de qualidade.

Ainda de acordo com Robalino e Lara (2010), as avaliações da formação inicial e em serviço dos docentes no contexto latino-americano apontam: persistência de enfoques tradicionais; desarticulação da formação com outros fatores que incidem na qualidade do trabalho docente; desarticulação entre os atores da formação inicial; falta de mecanismos de acompanhamento e assessoria pedagógica; desconexão entre os atores e sistemas da formação inicial e em serviço; e ações de capacitação dirigidas aos indivíduos e não à equipe docente, entre outros.

Entre os fatores que contribuíram para o crescimento das críticas aos modelos tradicionais de formação e organização profissional dos docentes, destacam-se as orientações emanadas do relatório *A Nation in Risk*, publicado nos Estados Unidos em 1983, que

reclamava aos docentes a preparação dos alunos para a sociedade do conhecimento e para garantir a capacidade competitiva do país na economia globalizada, o que abriu as portas para as consequentes políticas de responsabilização docente.

A insuficiência dos processos de formação inicial docente levou à implementação em vários países latino-americanos de estratégias de formação continuada ou em serviço, o que resultou em incremento substantivo da educação a distância. Na América Latina esta é uma discussão complexa e urgente, considerando a grande variedade de modelos de formação docente e as significativas discrepâncias entre eles. Alguns países convivem com sistemas duais de formação de professores que podem oferecer a formação inicial de nível superior universitária ou não universitária realizada em institutos pedagógicos. Dados de recente pesquisa realizada no âmbito do Programa de Apoio ao Setor Educativo do Mercosul (Pasem), contemplando os países que o integram, demonstram essas diferenças e podem subsidiar novas análises e políticas para a formação docente na região (BIRGIN et al., 2014).

Ao mesmo tempo em que se percebe grande ênfase na formação, a pesquisa acadêmica evidencia um processo de degradação das carreiras e das condições de trabalho por meio de resultados de estudos e investigações em diferentes contextos nacionais na região latino-americana (MORGENSTERN, 2010). Numerosos estudos demonstram a perda de autonomia dos docentes pelos processos de massificação do ensino trazidos pela expansão da escolaridade; as perdas salariais impostas a esses profissionais combinadas com a deterioração das condições de trabalho, em muitos casos afetando a saúde; a crescente feminização do magistério, entre outros aspectos que foram ocorrendo nas últimas décadas. Destaca-se ainda o alto grau de intensificação do trabalho (os docentes assumindo novas funções e responsabilidades, sobretudo com novas políticas e programas de inclusão nos sistemas escolares) combinado à crescente pauperização desses profissionais e de seus alunos.

Por tais razões, a questão da valorização docente no contexto latino-americano, e brasileiro em específico, permanece central. A discussão sobre a condição docente no atual momento da política educacional brasileira com o novo PNE para um período de dez anos permanece na ordem do dia, pois os desafios para a melhoria desse quadro extrapolam em muito os limites da lei e exigem novas abordagens conceituais e políticas que possam incidir objetivamente sobre a prática.

Recebido em 26 de agosto e aprovado em 5 de dezembro de 2014

Notas

- 1 Conferir em: <www.fne.mec.gov.br>.
- 2 Sobre o conceito de organização escolar e suas variações a partir da LDB, ver Oliveira e Rosar (2002).

Referências

- BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido**: sobre a fragilidade dos laços humanos. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- BIRGIN, Alejandra et al. **Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2014.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.
- _____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.
- _____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 10, de 3 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 out. 2008.
- _____. Ministério da Educação. **Documento final da Conae**. Brasília: MEC, 2010a.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. **Documento-Base da Conferência Nacional de Educação (Conae 2010)**. Brasília, DF: MEC, 2010b.
- _____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010c.
- _____. Ministério da Educação. Portaria Ministerial nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2010d.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.
- CARVALHO, Luís Miguel. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 109, p. 1009-1036, set./dez. 2009.
- DEMAILLY, Lise. **Politiques de la relation: approche sociologique des métiers et activités professionnelles relationnelles**. Lille: Septentrion, 2009.
- GLUZ, Nora. “Assistir en la escuela”, um cambio en los sentidos de “assistir a la escuela”. In: ELICHIRY, Nora (Org.). **Políticas y prácticas frente a la desigualdade educativa: Tensions entre focalización y universalización**. Noveduc: Buenos Aires, 2011. Cap. 3.
- LESSARD, Claude. L’obligation de résultats en éducation: de quoi s’agit-il? Le contexte québécois d’une demande sociale, une rhétorique du changement et une extension de la recherche. In: LESSARD, Claude ; MEIRIEU, Philippe (Dirs.). **L’obligation de résultats en éducation**. Québec: PUL; Paris: De Boeck, 2005. p. 23-48.
- LESSARD, Claude; KAMANZI, Pierre Canisius; LAROCHELLE, Mylène. Le rapport au métier des enseignants canadiens: le poids relatif de la tâche, des conditions d’enseignement et des rapports aux

élèves et à l'équipe-école. **Revue Éducation et Sociétés**, v. 2, n. 32, p. 155-171, 2013.

MEIRIEU, Philippe. L'école entre la pression consumériste et l'irresponsabilité sociale. In: LESSARD, Claude; MEIRIEU, Philippe (Dirs.). **L'obligation de résultats en éducation**. Québec: PUL; Paris: De Boeck, 2005. p. 5-21.

MORGENSTERN, Sara. Reflexiones sociológicas em torno a los docentes: la paradoja entre su vulnerabilidad y su potencialidad profesional. In: OLIVEIRA, Dalila A.; FELDFEBER, Myriam (Comps.). **Nuevas regulaciones educativas em America Latina**: políticas y procesos Del trabajo docente. Lima: Fondo Editorial UCH, 2010. p. 17-54.

OLIVEIRA, Dalila A. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila A. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 64-104.

_____. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, 2004.

_____. El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina. In: FELDFEBER, Myriam; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Eds.). **Políticas educativas y trabajo docente**: nuevas relaciones ¿Nuevos sujetos? Buenos Aires: Noveduc, 2006.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, Dalila A.; ARAUJO, Heleno. Educação entre os planos de governo e as políticas de Estado: o foco no financiamento e a questão docente. In: SOUZA, Donaldo B.; MARTINS, Angela Maria. **Planos de educação no Brasil**: Estado, governo e sociedade civil. São Paulo: Loyola, 2014.

OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima Felix (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

ROBALINO, Magaly; LARA, Diego R. Formação docente na América Latina e no Caribe. In: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana C.; VIEIRA, Livia F. (Orgs.). **Dicionário trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: GESTRADO/FAE/UFMG, 2010.

RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Sociologia das profissões**. Oeiras: Celta Editora, 2002.

SAFORCADA, Fernanda; VASILIADES, Alejandro. Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: Del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. **Revista Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, ago. 2011.

TERIGI, Flavia. **VIII Foro Latino-Americano de Educación**: saberes docentes; qué debe saber un docente y por qué. Buenos Aires: Santillana, 2013.

TIRAMONTI, Guillermina. Sindicalismo docente e reforma educativa na América Latina na década de 1990. **PREAL**, n. 19, set. 2001.

Teachers in the National Education Plan *Between being valued and deprofessionalization*

ABSTRACT: The debate involving the National Education Plan (PNE), which was recently passed into law, was focused on the definition of a new agenda for Brazilian education. The questions concerning Teachers, central in defining these policies, is perhaps the chapter that best expresses the contradictions and antagonisms that enliven the debate. Around the world, teachers live in situations that threaten their professional status as a consequence of public policies that have expanded school services without ensuring the necessary conditions for the proper performance of professional activities in schools, and at the same time, pursue efficiency within the system by adjusting the results of standardized tests by centralized regulation. Despite the four goals directly linked to educators in the new PNE (National Education Plan) namely, goals number 15, 16, 17 and 18, other goals and strategies will have direct influence on the teaching issue. They are goals that reinforce the centrality of external evaluation and overlook important aspects of the educational process, directly affecting teachers, especially the intrinsic nature of their work.

Keywords: The work of Teacher's. Appreciation for Teacher's. Teaching profession. National Education Plan.

Les professeurs dans le Plan National d'Éducation *Entre valorisation et déprofessionnalisation*

RÉSUMÉ: Le débat dans lequel était impliqué le Plan National d'Éducation (PNE), récemment promulgué comme loi, tournait autour de la définition d'un nouvel agenda pour l'éducation brésilienne. La question des enseignants, centrale pour la définition de ces politiques, est peut-être celle qui exprime le mieux les contradictions et les antagonismes de ce débat. Dans une large partie du monde, les enseignants vivent des processus qui menacent leur condition professionnelle, conséquence directe de politiques publiques qui ont élargi le réseau scolaire sans garantir les conditions nécessaires à la convenable mise en place d'activités professionnelles dans les écoles tout en poursuivant l'efficacité du système à travers un ajustement centré sur des résultats de tests standardisés. Bien que les quatre objectifs directement relatifs aux professionnels de l'éducation du nouveau PNE soient les ci-nommés 15, 16, 17 et 18, d'autres objectifs et stratégies influenceront directement la question des enseignants. Ce sont notamment les objectifs qui renforçant la centralisation de l'évaluation et ignorant d'importants aspects du processus éducationnel, touchent directement les enseignants, surtout au niveau de la nature intrinsèque de leur travail.

Mots-clés: Travail des enseignants. Valorisation des enseignants. Profession d'enseignant. Plan National d'Éducation.

Los docentes en el Plan Nacional de Educación *Entre la valorización y la desprofesionalización*

RESUMEN: El debate acerca del Plan Nacional de Educación (PNE), aprobado recientemente como ley, estuvo dirigido para la definición de una nueva agenda para la educación brasileña. El tema docente, central en la definición de esas políticas, tal vez sea el capítulo que mejor exprese las contradicciones y antagonismos que animan el debate. En gran parte del mundo, los docentes viven procesos que amenazan su condición profesional como consecuencias de políticas públicas que han expandido la cobertura escolar, sin garantizar las condiciones necesarias para el buen desempeño de las actividades profesionales en las escuelas, y al mismo tiempo, buscan la eficacia del sistema a través de una regulación centrada en los resultados de pruebas estandarizadas. A pesar de las cuatro metas vinculadas directamente a los profesionales de la educación en el nuevo PNE ser las 15, 16, 17 y 18, otras metas y estrategias tendrán influencia directa sobre el tema docente. Son metas que refuerzan la centralidad en la evaluación externa y desconsideran dimensiones importantes del proceso educacional, afectando directamente a los docentes, sobretudo la naturaleza intrínseca de su trabajo.

Palabras clave: Trabajo docente. Valorización docente. Profesión docente. Plan Nacional de Educación.