

A formação de professores no Brasil

Perspectivas e desafios

Formation des enseignants au Brésil

Perspectives et défis

*Carlos Eduardo Sanches**, *Alboni Marisa Dudeque Pianovski Vieira***

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar a formação de professores no Brasil, considerando seus aspectos legais, bem como suas perspectivas e desafios. A pesquisa tem caráter bibliográfico e documental, fundamentando-se nos estudos de Tardif e Lessard (2005), Saviani (2007), Charlot (2008), Gatti (2013), entre outros, e na legislação pertinente. Como resultado, percebe-se que, no centro das disputas, está a padronização curricular e de formação de professores para responder a uma demanda de melhoria dos resultados de desempenho dos estudantes.

Palavras-chave: Brasil, educação, formação de professores, competências, qualidade da educação, legislação.

Résumé : Cet article vise à analyser la formation des enseignants au Brésil, considérant ses aspects juridiques, ainsi que les perspectives et défis qu'elles posent. La recherche a un caractère bibliographique et documentaire, basée sur les études de Tardif et Lessard (2005), Saviani (2007), Charlot (2008), Gatti (2013), entre autres, et sur la législation pertinente. En conséquence, il est perçu que, au centre des conflits, se trouvent la normalisation des programmes et la formation des enseignants pour répondre à une demande d'amélioration des résultats des élèves.

Mots-clés : Brésil, éducation, formation des enseignants, qualité de l'éducation, législation

Introdução

Dois grandes problemas estão presentes na educação básica brasileira, quando o assunto é a formação de professores. O primeiro diz respeito à formação adequada em nível superior, na área de atuação; o segundo, está relacionado à qualidade dessa formação. Entre os dois temas estão cravados interesses e conflitos que podem comprometer o desafio de alcançar as metas do

* Mestrando em Educação na PUCPR. Bacharel em Comunicação Social – Jornalismo pela UEPG/PR (1993). É conselheiro do Conselho Estadual de Educação do Paraná. E-mail: cesanches1970@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-4758-6614>

** Mestre e Doutora em Educação. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). E-mail: alboni@alboni.com; <https://orcid.org/0000-0003-3759-0377>

Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado para o período 2014-2024, sobre este tema (Brasil, 2014).

Apesar de estarmos chegando ao final da segunda década no século XXI, podemos considerar que estes problemas não são novos. Todavia, sua dimensão e repercussão no tempo atual guardam estreita relação com uma nova conjuntura da educação brasileira em que o objetivo de garantir escola para todos não está tão distante quanto no passado.

Durante o século XX, as reformas educacionais até a década de 1930, as Leis Orgânicas de 1942 e 1946, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal 4.024/1961) (Brasil, 1961) e a Lei Federal 5.692/1971 (Brasil, 1971), assim como as medidas implementadas pelo Estado brasileiro, não foram capazes de assegurar escola para todos. Decorridos 130 anos da Proclamação da República, ocorrida em 1889, podemos considerar que a realidade da educação no país é outra. A vigência da Lei Federal 9.394/1996 (Brasil, 1996) que estabeleceu diretrizes para a educação brasileira e uma sequência de políticas implementadas no país a partir de meados dos anos 1990 transformaram o panorama do acesso à educação no país., determinando a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos 17 anos de idade.

Dados do Censo Escolar de 2018 (IBGE, 2018) comprovam que a educação está acessível para 32,7% da população de 0 a 3 anos de idade, 91,7% para aqueles com 4 e 5 anos, 99% de 6 a 14 anos e 87,2% para aqueles que têm entre 15 e 17 anos. Evidente que a busca pela trajetória escolar dos estudantes no tempo adequado e a conclusão da educação básica – fato que demanda uma discussão sobre qualidade – é outro desafio a ser superado no país.

A nova realidade em que a escola pública se tornou acessível, no entanto, determinou a necessidade de avançar na formação dos professores. O Censo Escolar da Educação Básica 2018 (INEP, 2019) evidencia que apenas 79,9% dos professores da educação básica têm formação em nível superior, embora boa parte não seja na área em que atua. Do total de professores na educação infantil e no ensino fundamental e médio, 83,8% trabalham nas redes municipais e estaduais de ensino.

Para dar conta desse desafio, o Brasil lançou mão de uma estratégia que sustenta boa parte das críticas e conflitos sobre o tema: a educação à distância. O recente Censo Escolar da Educação Superior (INEP, 2019) demonstra que pela primeira vez o número de estudantes nos cursos de formação de professores à distância superou o presencial, tendência essa que enfrenta uma série de críticas quanto à estrutura dos cursos, sua duração, relação entre teoria e prática, entre outras (Gatti; Barreto; André; Almeida, 2019).

A partir de uma pesquisa documental e bibliográfica, pretendemos analisar dados atuais sobre a formação de professores no Brasil, como também as perspectivas e os desafios que estão postos. Para tanto, serão consideradas dados oficiais disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2018) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2018 e 2019), além de pesquisas sobre formação e valorização do magistério.

O magistério como profissão

O ponto de partida para a discussão sobre a formação de professores é a retomada do conceito de magistério como uma profissão e não somente vocação ou missão. Não há como discutir formação se não abordarmos a questão da profissionalização.

Deve-se compreender que esta atividade é específica e a sua prática obriga mais que apenas uma transmissão de conhecimentos (Tardif, 2014). Quando tratamos do exercício do magistério

consideramos uma atividade mais ampla, que requer “um saber plural, formado pelo amálgama, mais ou menos coerente, de saberes oriundos da formação profissional e de saberes disciplinares, curriculares e experienciais” (Tardif, 2014, p. 36).

Por outro lado, a atividade do magistério presta atendimento direto e, portanto, mantém estreita relação com as pessoas. O trabalho diário dos professores muitas vezes supera o tempo de interação que os estudantes têm com seus pais ou demais familiares.

Para Tardif e Lessard (2005), essa relação permite que o magistério seja considerado como uma estratégia para compreender as transformações da sociedade. “O importante aqui é compreender que as pessoas não são ou meio ou uma finalidade do trabalho, mas a ‘matéria-prima’ do processo do trabalho interativo e o desafio primeiro das atividades dos trabalhadores” (Tardif; Lessard, 2005, p. 20).

A atuação do professor busca modificar o processo de desenvolvimento do estudante, o que configura uma possibilidade real de transformar a realidade. Entretanto, Charlot (2008) define como um dilema a contradição que o papel do professor enfrenta na sociedade atual. E o fundamento dessa contradição se alicerça no final do século XX, quando a escola começa a se tornar acessível para todos.

A escola e o professor passam a exercer um outro papel na organização da sociedade. Se, durante o início do século passado, o modelo de escola no país teve fundamento nas vertentes religiosas e leigas da pedagogia tradicional, para que alguns cidadãos pudessem ser transformados em esclarecidos (Saviani, 2007), um século depois a realidade é outra. O modelo econômico e social, assim como as demandas da sociedade, determina a atuação do professor a partir de uma perspectiva do desenvolvimento social e econômico (Charlot, 2008).

Do ponto de vista social, a escola abriu suas portas para uma população excluída até então – formada por minorias ou marginalizados. Como resultado, podemos considerar que a oferta do ensino fundamental atinge quase a totalidade da população prevista para a respectiva faixa etária, desde o final do século XX. Nesse momento, a educação brasileira busca garantir a universalização do atendimento na pré-escola (4 e 5 anos) e, também, para a população até os 17 anos de idade. E, claro, ampliar a oferta para crianças até três anos de idade.

Com uma realidade de atendimento que pode ser considerada elevada e bastante diferente do que se verificou ao longo de toda a história, a escola e o professor assumiram um novo significado perante a sociedade. A educação passou a ser encarada como meio de acesso a outros direitos e possibilidade de inserção social. E nesse sentido, somente a educação “é que permite às pessoas exercer os outros direitos humanos e, assim, ela é essencial na compreensão, conscientização, demanda e luta por esses direitos” (Gatti, 2013, p.53).

Mas, a educação representa também a possibilidade de acesso a novas perspectivas de vida futura para a maior parcela da população. Assim, sonhos são projetados para que se possa alcançar colocações no mercado de trabalho, estabilidade no emprego e salários mais atrativos. Por outro lado, isso demanda à população um maior esforço e Charlot (2008, p. 19) lembra que

Não basta tirar uma nota boa e obter um bom diploma, é preciso conseguir notas e diplomas superiores aos dos demais alunos para conquistar as melhores vagas no mercado de trabalho e ocupar as posições sociais mais lucrativas e prestigiosas. A escola vira espaço de concorrência entre crianças.

Do ponto de vista econômico, os profissionais que atuam no magistério ocupam uma importante posição na organização do modo de produção na sociedade atual. Tardif e Lessard

(2005) explicam que os trabalhadores das áreas da educação e da saúde representam o maior contingente de servidores e acumulam o maior investimento dos salários.

Longe de ser grupos economicamente marginais, profissões periféricas ou secundárias em relação à economia da produção material, os agentes escolares constituem, portanto, hoje, tanto por causa de seu número como de sua função, uma das principais peças da economia das sociedades modernas avançadas (Tardif; Lessard, 2005, p. 22).

Essa importante participação do professor na estrutura do mercado de trabalho não se dá pelo valor do seu salário, mas pelo quantitativo de profissionais que a área do magistério requer. Afinal, professores têm salários mais tímidos quando comparados com os de outras áreas.

O rendimento médio de um profissional do magistério com nível superior que atua na educação básica pública equivale a 74,8% da remuneração média de profissionais que atuam em outras áreas do mercado. Esse dado foi apontado pelo Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2018) e refere-se ao ano de 2017. Em 2012, era de 65,2%.

Essa melhora na comparação dos salários durante o período analisado tem uma triste explicação: “decréscimo do rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais, que correspondeu a uma perda real de -11,1% do seu poder de compra efetivo” (INEP, 2018, p. 294). Ao invés de elevar a remuneração média do magistério (Meta 17 do PNE) a crise econômica que persiste no país acabou reduzindo o ganho médio dos demais profissionais. Somente nos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, a remuneração média dos professores alcançou a dos profissionais de outras áreas.

Também é estranho o fato de que apesar do reconhecimento da importância da escola, a sociedade não atribui ao professor a mesma competência esperada como em outras profissões. E aqui se percebe um importante conflito na definição do magistério como profissão.

Ao lembrar que nem todas as profissões são reconhecidas pela competência de seus profissionais, Arroyo (2000, p. 29) argumenta que “a imagem social ou o reconhecimento social é mais importante do que a competência em si”. Justifica como exemplo o caso de um médico que, para a sociedade, tem uma presumida competência e, por isso, merece o reconhecimento social.

As transformações que chegaram à escola no final do século XX e início do XXI, a ampliação do acesso para uma parcela maior da população, o atendimento às populações antes marginalizadas, as insatisfatórias condições de trabalho e os salários poucos atraentes acentuam o cenário da desvalorização da profissão docente. O direito à educação por meio do pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (conforme previsto no art. 205, Constituição Federal) fica comprometido.

O grave das condições materiais e de trabalho das escolas não é apenas que é difícil ensinar sem condições, sem materiais, sem salários, o grave é que nessas condições nos desumanizamos todos. Não apenas torna-se difícil ensinar e aprender os conteúdos, torna-se impossível ensinar-aprender a ser gente (Arroyo, 2000, p.64).

Enfrentar esta realidade é o desafio posto para o profissional do magistério no contexto atual. Ele precisa estar “preparado para exercer uma prática educativa contextualizada, que atenta às especificidades do momento, à cultura local e ao alunado diverso em sua trajetória de vida e expectativas escolares” (Gatti, 2013, p. 53). Ademais, “o professor trabalha emaranhado em tensões e contradições arraigadas nas contradições econômicas, sociais e culturais da sociedade contemporânea” (Charlot, 2008, p. 21). E isso tudo gera um reflexo grave: o *status* do professor na sociedade despenca cada vez mais.

A imagem social do professor está abalada em diversas regiões do mundo. Mas, no Brasil a situação parece ainda mais grave como mostra uma pesquisa realizada pela *Varkey Foundation*(2018) em 35 países e divulgada no final de 2018. De acordo com a *Global Teacher Status Index 2018*¹, o Brasil é o país onde a valorização do professor alcança o mais baixo reconhecimento junto à população.

Enquanto na China 81% dos entrevistados acreditam que os alunos respeitam seus professores, no Brasil essa percepção é de apenas 9%. Para 88% dos entrevistados, a profissão docente está relacionada a um baixo *status*. Como resultado, poucos jovens querem seguir a carreira do magistério. Isso pode ser constatado a partir do Relatório *Effective Teacher Policies insights from Pisa* (OCDE, 2018). Publicado em 2018, o estudo mostrou que somente 2,4% dos adolescentes brasileiros querem seguir a profissão do magistério. Nos demais países, o interesse cresce para 4,2%.

O cenário fica mais grave quando os próprios professores não acreditam na sua profissão. A pesquisa Profissão Docente (IBOPE Inteligência, 2018) mostrou que 49% dos professores não recomendam a carreira do magistério. Entre as razões apontam a desvalorização da carreira, que é pouco reconhecida, má remuneração, problemas gerados por uma rotina desgastante, falta de infraestrutura adequada e recursos pedagógicos nas escolas, a responsabilidade que os pais transferem para a escola e a falta de interesse de estudantes.

Este pode ser considerado como um forte sinal do desgaste que a profissão tem gerado para aqueles que atuam na área. Os dados das pesquisas e a realidade nas escolas impõem ao professor uma triste realidade. Desta forma,

[...] o professor sofre os efeitos de uma contradição radical da sociedade capitalista contemporânea. Por um lado, esta precisa de trabalhadores cada vez mais reflexivos, criativos, responsáveis, autônomos – e, também, de consumidores cada vez mais informados e críticos. Por outro lado, porém, ela promove uma concorrência generalizada, em todas as áreas da vida, trate-se de produção, de serviço, de lazer e até de beleza.

Sendo assim, uma formação cada vez mais ambiciosa é proposta a alunos visando cada vez mais à nota e não ao saber (Charlot, 2008, p. 21).

A formação dos professores certamente é a base da profissionalização do magistério, como também, um dos pilares do processo de valorização. Todavia, para fortalecer a profissão e criar condições de exercê-la outros elementos devem estar presentes porque

a questão da formação de professores não pode ser dissociada do problema das condições de trabalho que envolvem a carreira docente, em cujo âmbito devem ser equacionadas as questões do salário e da jornada de trabalho. Com efeito, as condições precárias de trabalho não apenas neutralizam a ação dos professores, mesmo que fossem bem formados. Tais condições dificultam também uma boa formação, pois operam como fator de desestímulo à procura pelos cursos de formação docente e à dedicação aos estudos (Saviani, 2009, p. 153).

Embora os caminhos para resolver estes problemas sejam exaustivamente discutidos, o fato é que na prática pouco resultado tem sido alcançado. As iniciativas do poder público em todas as esferas não têm sido suficientes para reverter esse quadro. A valorização e o reconhecimento social do professor dependem efetivamente de um conjunto de iniciativas que envolvem os governos, as instituições formadoras, a comunidade escolar e a sociedade em geral.

¹ A pesquisa ouviu 1.000 pessoas com idade entre 16 e 64 anos durante a realização do Pisa no ano de 2015 para saber mais sobre o que a sociedade pensa sobre esta profissão. Na edição de 2013 quando participaram 21 países, o Brasil havia ficado em penúltimo lugar, logo atrás de Israel.

Os marcos legais

Para organizar os cursos de formação de professores, as instituições de ensino devem atender a fundamentos que alicerçam um conjunto de regras estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro. Tudo começa com o artigo 206 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que estabeleceu princípios sobre os quais o ensino deve ser ofertado no país.

Entre eles, destaca-se, no artigo 206, a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” e o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas” (Brasil, 1988). As previsões fundamentam a autonomia para o exercício da profissão. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei n.º 9.394/1996) (Brasil, 1996) acrescentou como princípios, a necessidade de respeito à liberdade e apreço à tolerância e a valorização da experiência extraescolar.

Com isso, a LDB contextualizou a necessidade de a prática docente contemplar, no final do século XX e início do XXI, o respeito e a tolerância com os diferentes sujeitos dentro das salas de aula, considerando o contexto familiar, social, econômico e cultural em que estão inseridos. Em 2013, foi inserida a obrigatoriedade de o ensino contemplar o contexto étnico e racial, importante para o momento histórico vivido pelo país.

Quando tratamos da formação inicial para atuar no magistério na educação básica é preciso analisar os artigos 61, 62 e 64 da LDB. No primeiro, alterado pela lei n.º 12.014/2009 (Brasil, 2009), são definidos como profissionais da educação escolar, entre outros, os professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio. Também, os portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas.

A LDB define em seu artigo 62, § 3º, que a formação para o exercício da docência na educação básica deve ser preferencialmente presencial e subsidiariamente por meio de recursos e tecnologias de educação a distância. Contudo, na prática, a história tem mostrado uma realidade diferente, conforme dados que apresentaremos à frente, considerando-se o forte impulso dado pelo Ministério da Educação, por meio do Decreto nº 9.057/2017 (Brasil, 2017), que flexibilizou a oferta à distância. Qualquer instituição pode, desde então, ofertar educação à distância sem que tenha credenciamento para cursos presenciais.

O Plano Nacional de Educação - PNE(2014) definiu sua Meta 15 a necessidade de formação de todos os professores da educação básica em nível superior, na área em que atuam, até o final de sua vigência, isto é, 2024. E metade deles, em nível de pós-graduação, conforme a Meta 16. O PNE determinou a criação de uma política nacional de formação de professores a partir da articulação do governo federal junto a estados, municípios e instituições formadoras.

Após a vigência do PNE, o Conselho Nacional de Educação (CNE) disciplinou uma nova estrutura de formação de professores. A Resolução CNE-CP 01/2015 (Brasil, 2015) do Conselho Nacional de Educação pode ser considerada uma transição para as políticas de formação dos profissionais do magistério da educação básica. Isso porque, até então, estavam vigentes as Resoluções CNE/CP 01 (Brasil, 2002a) e 02 (Brasil, 2002b), ambas de 2002 e 01/2006 (Brasil, 2006) – esta especificamente para o curso de pedagogia.

A primeira definiu diretrizes para a formação de professores da educação básica, em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena. Já a Resolução 02 somente tratou da carga horária dos cursos, estabelecendo a duração de 2.800 horas. Naquele momento, os cursos deveriam ter 400 horas de prática como componente curricular, outras 400 para estágio

curricular supervisionado (a partir da metade do curso), 1.800 horas de aulas para os conteúdos curriculares de natureza científico-cultural e mais 200 para outras formas de atividades acadêmico-científico-culturais.

Esse modelo não agradou aos educadores, pesquisadores e, principalmente, às entidades representantes das instituições formadoras. Por isso, em 2006, o Conselho atendeu parcialmente a inúmeros pleitos e alterou a estrutura do curso de pedagogia, equiparando-o a licenciatura. Definiu, então, que os cursos deveriam ter uma duração de 3.200 horas, sendo 2.800 dedicadas às atividades formativas, 300 dedicadas ao estágio supervisionado (prioritariamente na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental) e mais 100 horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas.

Com a Resolução de 2015, o CNE buscou recomendar a organização da formação de professores a partir de uma integração entre as políticas e a gestão da educação básica, mas em articulação com o ensino superior, inclusive, a pós-graduação. Por isso, definiu a duração dos cursos com um mínimo de 3.200 horas “de efetivo trabalho acadêmico” contemplando 400 horas de prática como componente curricular, 400 horas destinadas ao estágio supervisionado, 2.200 horas destinadas a atividades formativas e 200 horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos estudantes (Brasil, 2015).

Ainda que buscasse mudar a estrutura da formação de professores, essa alteração talvez não tenha sido suficiente para superar os grandes problemas reclamados há muito tempo, prevalecendo a formação de um professor técnico em detrimento de um professor culto (Saviani, 2009). Frente ao problema e considerando os objetivos de aprendizagem estabelecidos pela Base Nacional Comum Curricular – BNCC (Brasil, 2018), o Ministério da Educação propôs a necessidade da definição de competências que devem ser assumidas pelo professor, priorizando um conjunto de estratégias que buscam adequar a prática da sala de aula à realidade do país. Assim, como os estudantes devem apresentar habilidades ao longo da sua trajetória na educação básica, a Base de Formação Docente (MEC, 2018) propõe que os professores assumam competências para essa nova realidade. E, é claro, que do seu trabalho resulte uma nova realidade no processo de aprendizagem dos estudantes. Esse documento, propondo uma base comum para a formação de professores, apresenta como problema a ser superado o baixo desempenho dos estudantes nas avaliações em larga escala e externas à escola. Para tanto, recomenda a normatização de algumas medidas como:

- a) a troca do estágio pela residência pedagógica;
- b) a utilização do Enade² para habilitar os professores recém-formados para o exercício do magistério e para selecionar professores para ingressarem nas redes estaduais e municipais de ensino;
- c) a criação de um estágio probatório para professores novatos, sob a mentoria paga de professores mais experientes;
- d) a realização de avaliações de desempenho dos professores ao longo da carreira docente, e utilizando a matriz de competências da base nacional docente.

A estratégia adotada, portanto, mostra-se mais voltada para a busca pela melhoria dos resultados dos estudantes nas avaliações, principalmente o Índice de Desenvolvimento da

²O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes é uma prova escrita aplicada nos estudantes dos cursos de ensino superior anualmente pelo INEP e tem o objetivo de avaliar a qualidade dos cursos no país.

Educação Básica³ (IDEB). Prevalece, nesse sentido, a busca pela possibilidade de os estudantes dominarem habilidades frente às competências previamente estabelecidas.

Alguns números do magistério no Brasil

Dados do Censo Escolar de 2018 demonstram que o país conta atualmente com 2.226.423 docentes atuando na educação básica, em escolas públicas e privadas. Em uma década, esse número se manteve praticamente estável, porque em 2009 eram 2.208.723. Nesse período, o número de estudantes na educação básica diminuiu de 52.580.452 para 48.455.867 (IBGE, 2018).

Os dados demonstram uma redução de 0,008% no quantitativo de professores e de 7,8% no número total de estudantes na educação básica. A diminuição dos alunos está relacionada à tendência apresentada pelo IBGE. Entre 2016 e 2018, o número de brasileiros com idade entre 0 e 17 anos diminuiu 2,67%, de acordo com a PNAD Contínua⁴. Na população de 15 a 17 anos a redução é de 8,15% (IBGE, 2018)

No início do século XXI, havia no Brasil 51,8% dos professores com formação em nível superior. Em 2009, o número cresceu para 67,8%, e, em 2014, quando o PNE entrou em vigor, saltou para 76,2%. Contudo, os dados do Censo Escolar da Educação Básica 2018 (INEP, 2019) evidenciam que atualmente o país conta com 1.778.899 professores com formação em nível superior, o que corresponde a 79,9% do total.

Para entender melhor a evolução da formação de professores em nível superior neste século, entre 2000 e 2009 houve um salto de 1.198.335 para 1.341.178, o que corresponde a somente 11,9%. Apesar de todo o esforço realizado principalmente pelos professores, mas também pelo Estado brasileiro, é preciso considerar que ainda existe um universo significativo de professores sem formação em nível superior: 447.524.

Mais grave do que os números até aqui apresentados é a baixa formação de professores na área em que atuam. O Relatório de Monitoramento das Metas do PNE apontou que, em 2016, o quantitativo de professores com formação adequada era de apenas “46,6% para educação infantil, 59% para os anos iniciais do ensino fundamental, 50,9% para os anos finais e 60,4% para o ensino médio” (INEP, 2018, p. 265).

O monitoramento também comprovou que existe uma grande desigualdade de formação adequada à área de atuação, quando é analisada a localização das escolas. “Essas desigualdades se aprofundam nos anos finais do ensino fundamental, tendo havido, em 2016, percentuais de adequação da formação docente em nível nacional de 59,6% para a área urbana e 21,5% para a rural, caracterizando uma diferença de quase 40 p.p.” (INEP, 2018, p. 261).

A situação fica mais grave à medida que o monitoramento demonstra uma tímida evolução no período entre 2013 (ano anterior à vigência do PNE) e 2016. Na educação infantil, a ampliação nesses três anos foi de somente 10,4%, nos anos iniciais do ensino fundamental 9,3% e nos anos finais 0,6%.

³ É um indicador desenvolvido pelo MEC para acompanhar uma pretensa qualidade da educação básica no Brasil. Ele é formado pelo resultado que os estudantes do 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º do ensino médio em uma avaliação de larga escola que acontece nos anos ímpares e do fluxo escolar, onde é considerada a taxa de aprovação dos alunos.

⁴ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua, investiga trimestralmente um conjunto de informações conjunturais sobre as tendências e flutuações da força de trabalho e, de forma anual, temas estruturais relevantes para a compreensão da realidade brasileira, entre eles, o quantitativo da população.

Quando analisada a Meta 16, o Relatório de Monitoramento do PNE identificou o crescimento de 24,5% (em 2010) para 36,2% (2017) no número de professores com formação em nível de pós-graduação. Somente na região Sul (55,5%), em 2017, a meta tinha sido alcançada. No Centro-Oeste (40%), no Sudeste (33,7%), no Nordeste (31,5%) e no Norte (26,2%), a realidade comprova um desafio significativo (INEP, 2018).

Desde a década passada, o Ministério da Educação implementou algumas medidas para impulsionar a formação inicial e continuada de professores que atuam na educação básica pública. Geridas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), as ações concentram-se a partir da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Criada em 2005, a UAB articula as instituições de ensino superior na formação de professores à distância principalmente em regiões e municípios onde não existe oferta de ensino superior.

O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) foi criado em 2009, com o objetivo de proporcionar formação inicial a professores em exercício nas redes municipais e estaduais de ensino. De acordo com a página da Capes⁵ na internet, já foram formados 44.843 professores. Em maio de 2018, havia outros 22.506 em formação divididos em 588 turmas. O programa tinha 103 instituições formadoras que organizaram turmas em 510 cidades, mas conseguiram alcançar professores de 3.300 municípios.

Já o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) oferece bolsas de iniciação à docência aos alunos de cursos presenciais que se dediquem ao estágio nas escolas públicas. E, em 2019, o MEC também criou o Programa de Residência Pedagógica para incentivar que os estudantes de licenciatura desenvolvam ações práticas de docência em escolas de educação básica públicas.

As iniciativas são importantes e contribuem para os itinerários formativos dos professores, mas sozinhas não são capazes de oferecer as respostas ao problema. As frequentes mudanças de equipe no Ministério da Educação sem a continuidade das ações também dificultam a transformação da realidade.

Objeto central destas breves considerações, a Meta 15 estabeleceu que uma ação, em colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, deveria

[...] garantir uma política nacional de formação dos profissionais da educação [...], assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (Brasil, Lei 13.005/2014, Meta 15).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação determina em seu art. 8º, § 1º, que “caberá à União a coordenação da política nacional de educação” (Brasil, 1996). É possível considerar que o Ministério da Educação vem desenvolvendo diversas ações em colaboração com estados e municípios. Mas não se pode afirmar que a referida política nacional está materializada com ações de médio e longo prazo definidas e objetivos previamente estabelecidos.

Em 2018, o Censo do Educação Superior (INEP, 2019) demonstrou que existiam no Brasil 37.962 cursos, dos quais 7.434 destinados à formação de professores (19,6%). Do total, 34.785 cursos eram presenciais e 3.177 à distância. O que chama a atenção é que enquanto nos cursos presenciais somente 18,5% eram estudantes para na formação de professores, na educação à distância essa relação dispara para 31,5%.

⁵Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>. Acesso em: 30 set. 2019.

Para situar, no início do século o número de cursos de ensino superior era bem menor. Havia no país, de acordo com o Censo do Ensino Superior 2001 (INEP, 2001) um total de 12.155 cursos presenciais, dos quais 3.809 (31,3%) eram destinados à formação de professores.

Isso comprova que apesar do crescimento de cursos em nível superior presenciais (186,2%), o patamar de oferta na área da educação manteve-se o mesmo – respectivamente 31,5% e 31,3%. A diferença é que em 2001 existiam somente 10 cursos de graduação à distância, inclusive, todos na área da educação e em instituições públicas. Nas demais áreas, a formação à distância estava restrita a cursos sequenciais ou complementação de estudos.

Em relação ao número de estudantes, o Censo da Educação Superior apresentou um total de 8.450.755 matrículas no ano passado. Ocorre que a oferta privada supera em mais três vezes as matrículas públicas. Em 2018 eram 2.077.481 estudantes em instituições administradas pelo poder público nas três esferas de governo contra 6.373.274 por instituições privadas.

Na área da educação havia 1.630.628 matrículas. Destas, 612.905 em instituições públicas e 1.017.723 em cursos mantidos pela iniciativa privada. O dado comprova que a formação de professores é predominantemente privada no Brasil (62,4%).

Desde 2001, embora a expansão da oferta pública de ensino superior tenha aumentado 121,2%, o número de estudantes nas instituições privadas disparou 204,7%. Esse forte crescimento da iniciativa privada alterou de maneira significativa o panorama do ensino superior no Brasil porque no início do século as matrículas públicas representavam 31,0% do total e, agora, caiu para 24,6%.

O cenário apresentado guarda estreita relação com a estrutura social e econômica deste começo de século XXI em que o papel do Estado como indutor e garantidor de políticas públicas foi reduzido. O fato teve início a partir do Consenso de Washington⁶, por meio de uma série de recomendações com vistas à redução do tamanho dos Estados, sobretudo nos países em desenvolvimento.

Entre outras medidas, foram sugeridas a austeridade fiscal, enxugamento do Estado por meio de privatizações, abertura cambial para o investimento estrangeiro, o controle de gastos. Logo, surge o que se convencionou chamar de “Estado mínimo” que, na prática, serviu para socorrer o capital produtivo e financeiro nos momentos de crise e frear as políticas sociais implementadas no período de bem-estar social (Peroni, 2017).

Isso foi acentuado no Brasil pelas brechas permitidas a partir das previsões da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), cujo art. 211 determina que a educação básica deve ser assumida pelos estados e municípios e reserva à União somente a responsabilidade da sua rede federal.

Desta maneira, a oferta do ensino superior ficou sob a incumbência da União. Mesmo que a história tenha demonstrado que os governos estaduais, e até mesmo alguns municipais, decidiram implantar vagas e expandir matrículas de ensino superior, a participação pública decresceu, conforme os dados dos censos da educação superior.

Na lógica da estrutura da produção, a responsabilidade do Estado foi delegada para a sociedade. A busca pelo cumprimento de uma agenda econômica imposta no cenário internacional, aliada à contenção das despesas do Estado brasileiro em políticas públicas, fez com que a iniciativa privada, como pretensa representante da sociedade, assumisse uma tarefa que constitucionalmente deveria ser cumprida pelo poder público.

⁶Recomendação aos países em desenvolvimento elaborada por economistas reunidos, em 1989, em Washington (EUA), a convite de instituições como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos para conter o crescimento dos Estados.

Todavia, este problema é acentuado quando a discussão passa a ser a EaD. Um quarto do total de matrículas do ensino superior atualmente no país, isto é, 2.077.481 estudantes, estão nesse tipo de modalidade. Em 2001, a educação à distância era responsável por somente 0,2% do total de estudantes no ensino superior.

Do total de 1.236.163 brasileiros que ingressaram no ano passado em cursos de nível superior à distância, 395.376 optaram pela área da educação. Destes, 221.020 no curso de pedagogia (55,9%). Mas não é só isso. Na oferta à distância, a participação pública pode ser considerada muito baixa porque somente 8,4% dos estudantes frequentam instituições públicas. No ano passado, 86,1% dos estudantes matriculados também estavam cursando uma instituição privada.

Nesse contexto, o dado mais alarmante na formação de professores é que pela primeira vez, no Brasil, existem mais estudantes nos cursos à distância que nos cursos presenciais. Em 2018, o Censo registrou 812.718 matrículas em cursos presenciais e 817.910 à distância, nas licenciaturas.

Impressionante é o fato de que, das 2.056.511 de matrículas EaD para formação de professores, somente 8,4% são públicas (172.927). A facilidade de abertura de cursos à distância e a tímida participação do Estado na oferta de vagas favoreceu que, em 2019, 1.883.584 optassem pelas licenciaturas na modalidade EaD.

Peroni (2017) explica que esse fato não significa uma “contraposição entre Estado e sociedade civil, pois vivemos em uma sociedade de classes em que a sociedade civil e o Estado são perpassados por interesses mercantis” (p. 17). Essa nova realidade implica em repassar para a sociedade a tarefa de formular e gerir as políticas sociais. E isso ocorre de maneira intensa com o ensino superior no Brasil, de maneira especial com a educação à distância.

Considerações finais

Em face do cenário apresentado, podemos considerar que a política nacional de formação para profissionais da educação no Brasil, determinada pelo Plano Nacional de Educação - PNE não foi efetivamente construída e tampouco está adequadamente implementada. Pelo contrário, apesar das ações realizadas, é baixo o percentual de professores com formação adequada em cada etapa e modalidade de ensino.

A expansão da oferta pública é tímida, porque a União – que deveria assumir esse papel, de acordo com o art. 211 da Constituição Federal –, ainda não conseguiu expandir a sua rede, conforme a expectativa necessária. Com isso, a formação de professores é predominantemente privada, porque somente 37,6% das matrículas são em instituições públicas.

Os dados dos censos da educação demonstram que estudantes de bacharelado frequentam cursos presenciais; já os de licenciatura preferem o ensino à distância (50,2%) e privado (91,6%). Enquanto a formação de professores à distância disparou no Brasil, contata-se forte mobilização de outras áreas, como Direito e Medicina, para coibir esse tipo de oferta.

Portanto, se a velocidade atual for mantida – conforme dados de 2013 a 2016 do Relatório de Monitoramento das Metas do PNE – o Brasil chegará em 2024 com 61,4% dos professores que atuam na educação infantil com formação adequada, 77,7% nos anos iniciais do ensino fundamental, 60,1% nos anos finais e 60,7% no ensino médio.

Percebe-se que a realidade apresentada compromete a profissionalização do magistério. Afinal, nem todos os professores alcançam a formação adequada em sua área de atuação. Além disso, fragiliza o *status* do professor perante a sociedade, ao admitir o exercício da profissão sem a formação adequada.

Referências

- Arroyo, M. G. (2000). *Ofício de mestre: imagens e auto-imagens*. Petrópolis: Vozes.
- Brasil (1961). Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 de dez. 1961. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/norma/545856/publicacao/15636362>. Acesso em: 20 set. 2019.
- Brasil (1971). Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 de ago. 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 set. 2019.
- Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 de outubro 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2019.
- Brasil (1996). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 de dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 20 set. 2019.
- Brasil (2002a). Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE-CP nº 1*, de 18 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, DF. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf. Acesso em: 19 set. 2019.
- Brasil (2002b). Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE-CP nº 2*, de 19 de fevereiro de 2002. Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.
- Brasil (2009). Lei Federal nº 12.014 de 06 de agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12014.htm. Acesso em: 20 set. 2019.
- Brasil (2014). Lei Federal 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 de jun. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 20 set. 2019.
- Brasil (2015). Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE-CP nº 2*, de 01 de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília,

DF. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17719-res-cne-cp-002-03072015&category_slug=julho-2015-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 19 set. 2019.

Brasil (2017). Decreto n° 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o [art. 80 da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm . Acesso em: 19 set. 2019.

[Brasil \(2018\). Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE-CP 04, de 17 de dezembro de 2018. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104101-rcp004-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 jul. 2019.](#)

Charlot, B. (2008). O professor na sociedade contemporânea: um trabalhador da contradição. *Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade*, Salvador, 17(30), 17-31.

Gatti, B. A. (2013). Educação, escola e formação de professores: políticas e impasses. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, Editora UFPR, 50, 51-67.

Gatti, B. A., Barreto, E. S. de S., André, M. E. D., Almeida, P. C. A. de (2019). *Professores do Brasil: novos cenários de formação*. Brasília: UNESCO.

IBOPE Inteligência (2018). *Profissão Docente*. São Paulo. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/iniciativa-profissao-professor>. Acesso em: 23 set. 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (2018). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=24772&t=resultados>. Acesso em: 19 set. 2019.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2001). *Sinopse Estatística da Educação Superior 2000*. Brasília: INEP. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 18 set. 2019.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018). *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília. INEP. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELAT%C3%93RIO+DO+SEGUNDO+CICLO+DE+MONITORAMENTO+DAS+METAS+DO+PNE+2018/9a039877-34a5-4e6a-bcfd-ce93936d7e60?version=1.17>. Acesso em: 18 set. 2019.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2019). *Sinopse Estatística Educação Básica 2018*. Brasília: INEP. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+dos+professores+no+Brasil/2cfab3f2-3221-4494-9f7e-63ae08c154e1?version=1.1>. Acesso em: 20 set. 2019. Acesso em: 18 set. 2019.

- INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2019). *Sinopse Estatística da Educação Superior 2018*. Brasília: INEP. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 18 set. 2019.
- MEC, Ministério da Educação(2018)*Proposta para Base Nacional Comum da Formação de Professores da Educação Básica*.Portal do Ministério da Educação. Brasília, 19 dez. 2018. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=105091-bnc-formacao-de-professores-v0&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 12 set. 2019.
- OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2018). *Effective Teacher Policies insights from Pisa*. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/education/effective-teacher-policies_9789264301603-en. Acesso realizado em: 06 set. 2019.
- Peroni, V. M. V. (2017). As implicações da Privatização da Educação no processo de democratização no Brasil. *In:Campos, M. A. T., Silva, M. R. da. Educação, movimentos sociais e políticas governamentais*.Curitiba:Appris.
- Saviani, D. (2007). *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados.
- Saviani, D. (2009). Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Educação*, 14 (40), 143-155.
- Tardif, M. (2014). *Saberes docentes e formação profissional*. Petrópolis: Vozes.
- Tardif, M.,Lessard, C. (2005). *O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas*. Petrópolis: Vozes.
- Varkey Foundation (2018). *Global Teacher Status Index 2018*. Londres. Disponível em: <https://www.varkeyfoundation.org/pt/o-que-n%C3%B3s-fazemos/pol%C3%ADtica-e-pesquisa/%C3%ADndice-global-de-status-do-professor>. Acesso em: 23 set. 2019.

Pour citer cet article

Référence électronique

Carlos Eduardo Sanches, Alboni Marisa Dudeque Pianovski Vieira, « A formação de professores no Brasil: perspectivas e desafios. (Formation des enseignants au Brésil : perspectives et défis », *Educatio* [En ligne], 10 | 2020. URL : <http://revue-educatio.eu>

Droits d’auteurs

Tous droits réservés