

Plano Nacional de Educação 2014-2024 e a formação de professores

Rui Anderson Costa Monteiro¹ 
Paloma Tavares Ferreira Rocha² 
Tatiana Pereira de Freitas Reis³ 
Alessandro Barreta Garcia⁴ 

Resumo

O objetivo deste trabalho consistiu em discutir as Metas 15 e 16 do PNE 2014-2024 por meio de revisão documental. O PNE 2001-2010 projetava 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental com formação específica em nível superior (licenciatura) no respectivo decênio e, em cinco anos, aos professores do ensino médio, porém isso não aconteceu. Agora, o atual Plano ampliou suas metas incluindo formação em pós-graduação dos professores da educação básica. Parece-nos estarmos diante de números incoerentes quando comparamos o respectivo PNE às estratégias adotadas nos últimos anos pelas políticas educacionais. Os investimentos e os processos formativos não dão conta dos problemas e protelam resultados próximos aos projetados. Justificam o insucesso com o discurso da gestão complexa num país heterogêneo, somado à herança de governos anteriores. Em tese, objetivos que não levam em consideração as realidades do país colaboram para o fracasso e para metas inatingíveis.

Palavras-chave: Políticas de educação; Plano Nacional de Educação; Formação de professores.

Abstract

National Education Plan 2014-2024 and teacher training

The objective of this work was to discuss goals 15 and 16 established by the *Plano Nacional de Educação* (PNE) (2014-2024) through a document review. The ultimate order, produced for 2001 to 2010, projected 70% of early childhood and elementary education teachers with specific training at a higher level (licentiate) at this time, while five years for teachers in the high school, but this did not happen. Even with this situation, the current PNE includes postgraduate training for basic education teachers. It seems incoherent when we compare the respective PNE to the strategies adopted in recent years by educational policies. Investments and training processes do not address the problems and delay results close to the projected. They justify the failure with the discourse of complex

¹ Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil.

² Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil.

³ Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil.

⁴ Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, SP, Brasil.

management in a heterogeneous country, adding to the legacy of previous governments. Objectives that do not take the context contribute to the failure and unattainable goals.

Keywords: Education policies; National Education Plan; Teacher training.

Resumen

Plan Nacional de Educación 2014-2024 y formación docente

El objetivo de este trabajo fue discutir las Metas 15 y 16 del *Plano Nacional de Educação* (PNE) 2014-2024 a través de una revisión documental. El PNE 2001-2010 proyectó un 70% de docentes de educación infantil y enseñanza primaria con formación específica de nivel superior (licenciatura) en la década respectiva, y en cinco años para los docentes de enseñanza media, pero esto no sucedió. Ahora, el Plan actual ha ampliado sus metas para incluir la formación de posgrado para docentes de educación básica. Los datos se presentan como incoherentes cuando comparamos los respectivos PNE con las estrategias adoptadas en los últimos años por las políticas educativas. Las inversiones y los procesos de capacitación no atienden los problemas y retrasan los resultados cercanos a lo proyectado. Entonces el fracaso se debe al discurso de la gestión compleja en un país heterogéneo, sumado al legado de gobiernos anteriores. En teoría, objetivos que no toman en cuenta las realidades del país, contribuyen al fracaso y metas inalcanzables.

Palabras clave: Políticas educativas; Plan Nacional de Educación; Formación de profesores.

Introdução

A educação brasileira é um bem de interesse público e de relevância social e, neste caso, é imperiosa a existência de regras específicas a garantir o seu funcionamento dentro de parâmetros mínimos que proporcionem o desenvolvimento do cidadão e da sociedade como um todo. A educação formal realizada nos estabelecimentos próprios de ensino tem como normativa básica a Constituição Federal de 1988 (entre os artigos 205 e 214) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – nº 9.394 (BRASIL, 1996).

A questão é que essas normas fundamentam a estrutura da educação e o seu respectivo funcionamento, mas a preocupação está na organização do ensino há quase um século com a necessidade de se definir para onde a educação deve caminhar e o que ela precisa atingir nos seus diversos níveis e modalidades, a fim de atender às carências educacionais básicas de formação da nação brasileira. É deste horizonte que vem a relevância do Plano Nacional de Educação (PNE).

A partir dessas considerações, a formação de professores pode ser entendida como fundamental ao fomento da educação de qualidade em busca de resultados satisfatórios segundo indicadores nacionais e internacionais, bastante utilizados desde a década de 1990 para balizar o perfil da educação no país. Neste contexto,

compreende-se a figura do professor como responsável pela mediação e pela condução do aluno ao conhecimento necessário no que tange à formação do indivíduo quanto às práticas sociais e ao mercado de trabalho, condição essa preconizada nos documentos supramencionados.

São constantes em agendas das políticas educacionais discussões sobre os processos de formação inicial e continuada de professores, uma vez que o histórico sobre a preparação específica de docentes à educação básica é recente (do século XX) quando comparamos ao período de implantação do letramento no Brasil (1549, com a Companhia de Jesus), muito embora já existisse, como destaca Kulesza (1998), a institucionalização da Escola Normal destinada à formação dos professores iniciada em 1879 com a reforma Leôncio de Carvalho.

Os professores formados normalmente dependem das políticas do poder público promovidas na gestão de seus respectivos governos, além do mais, a própria educação é variável fundamental ao impulso de seus ideais políticos, e por que não dizer, partidários, pois é comum presenciarmos políticas de “governo” (partidos) e poucas políticas de Estado.

Conforme aponta o Censo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (2017), as licenciaturas são responsáveis por 21,1% das matrículas no ensino superior, contribuindo para um quadro de 2.192.224 professores atuantes na educação básica em território nacional. No Brasil, mesmo tendo inúmeras vagas às diversas licenciaturas nas instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas e estas, por sua vez, formarem quantidade considerável de profissionais todos os anos, esses números não conseguem dar conta da demanda de professores exigida nas escolas. Na tentativa de minimizar este quadro, ainda é permitido o exercício da docência por profissionais de nível médio.

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal (BRASIL, 1996, Art. 62).

Entretanto, procurando adequar-se aos perfis internacionais, difundem-se propostas de incentivo à formação continuada aos professores quando no exercício da função, ao mesmo tempo que se desenvolvem políticas voltadas à formação inicial de licenciados na direção de suprir a carência existente de profissionais da área. É neste contexto que os PNE nas últimas décadas, dentre as várias metas, objetivos e

estratégias, sempre reservaram espaços para este assunto, buscando nos intervalos de tempo pré-definidos solidificarem a formação em nível superior (licenciatura) pelos professores.

Esse nível de formação é algo reivindicado desde o movimento da Escola Nova na década de 1930 com o entusiasmo dos “pioneiros” defendendo reformulação das políticas educacionais na época. Sempre se atribuiu à formação em níveis mais elevados o meio de fazer o professorado pertencer à elite social e desenvolver seu trabalho com maior grau de qualidade.

A formação universitária dos professores não é somente uma necessidade da função educativa, mas o único meio de, elevando-lhes em verticalidade a cultura, e abrindo-lhes a vida sobre todos os horizontes, estabelecer, entre todos, para a realização da obra educacional, uma compreensão recíproca, uma vida sentimental comum e um vigoroso espírito comum nas aspirações e nos ideais (AZEVEDO et al., 2010, p. 59).

Portanto, anunciamos como objeto de análise deste artigo a seguinte questão: em quais contextos se apresentam as metas para a formação de professores no Brasil demarcando-se as metas 15 e 16 do PNE 2014-2024? A complementar essa discussão temos uma pergunta derivante: por que as políticas de educação no Brasil não conseguiram e possivelmente não alcançarão, dentro do prazo estipulado, as metas propostas?

Os objetivos pautaram-se em discutir as metas 15 e 16 propostas no atual PNE relativas à formação de professores da educação básica e refletir sobre as influências que incidem no PNE (Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014).

Metodologia

A configuração metodológica deste trabalho estrutura-se numa revisão documental tendo o PNE (Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014) (BRASIL, 2014) como objeto de análise. Para tanto foi delineado um percurso de observação a partir da Constituição Federal de 1988, passando pela LDB de 1996, até o PNE 2001-2010 e o vigente PNE 2014-2024.

Os processos de busca e categorização dos documentos pesquisados observaram as orientações de Cechinel et al. (2016) quanto à avaliação preliminar dos documentos e posterior estudo dos elementos: contextos, confiabilidade e conceitos-chave. As informações interligadas permitiram a arguição interpretativa dentro da lógica

dedutiva, possibilitando a configuração de análise dos resultados conforme a abordagem qualitativa baseada em Severino (2007).

O material pesquisado e selecionado atendeu ao critério da aproximação temática e considerou as seguintes categorias de análise: Legislação e Políticas de Educação e Formação de Professores. A fim de permitir o aprofundamento das discussões, atentou-se para os aspectos históricos, a legislação vigente e o contexto político do país. A composição do referencial teórico pautou-se em Ferreira e Fonseca (2011), Hypólito (2015) e Saviani (1999; 2010) para tratar dos documentos relacionados à legislação educacional e à formação de professores. Já no tocante às políticas públicas, fundamentamos os argumentos em Souza (2006), Viana (1996) e Vilasbôas e Paim (2008).

Panorama histórico

Com exceção da Constituição de 1937, produto da implantação do Estado Novo (Ditadura Vargas), todas as outras cartas constitucionais do século XX trouxeram consigo a previsão da organização de um PNE. A primeira reivindicação de PNE foi formulada pelos “escolanovistas” na década de 1930, materializada no Manifesto dos Pioneiros de 1932 que subsidiou o capítulo destinado à educação na Constituição de 1934.

Além do PNE, este mesmo movimento registrou como de responsabilidade privativa da União a organização de diretrizes para a educação nacional, fato efetivado posteriormente com a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (primeira LDB).

Logo após o início do Governo Constitucional de Getúlio Vargas, houve a tentativa de se elaborar um PNE, mas sem sucesso.

De acordo com a Constituição de 34, o Conselho Nacional de Educação elaborou e enviou, em maio de 37, à Presidência da República, o anteprojeto do Plano de Educação Nacional. Com a sobrevivência do Estado Novo, o anteprojeto nem chegou a ser discutido. [...] Excessivamente centralizador, o anteprojeto pretendia ordenar em minúcias irrealistas toda a educação nacional (AZANHA, 1993, p. 73).

Igualmente com a LDB, a história nos apresenta certa morosidade na aprovação do primeiro PNE. Isso aconteceu em 1962 pelo planejamento para oito anos a fim de dar cumprimento à LDB nº 4.024/61. Na ideia de Lafer (1975), tratava-se de produto do Plano de Metas do governo Kubitschek, que via na

educação o instrumento fundamental para gerar os recursos humanos fundamentais ao desenvolvimento industrial.

Décadas mais tarde, entre os vários planejamentos governamentais, o Plano Decenal (1993-2003) deu cumprimento à Declaração de Jomtien (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 1990), quando o Brasil se tornou signatário da “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”. Este documento não tinha a mesma concepção e abrangência do documento atual, inclusive esta é uma característica enfatizada pelo próprio governo.

O Plano Decenal de Educação Para Todos não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição e que incluirá todos os níveis e modalidades de ensino. Tampouco se caracteriza como um Plano ao estilo tradicional, em respeito mesmo à organização federativa do País. Delimitando-se no campo da educação básica para todos, que é a prioridade mais importante neste momento, o Plano responde ao dispositivo constitucional que determina “eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental” nos próximos dez anos (BRASIL, 1993, p. 14).

Quando observamos o desenvolvimento de políticas públicas daquele momento histórico podemos inferir a não existência de agendas plenamente inovadoras e/ou neutras de vieses, pois o combate ao analfabetismo é urgência que transcende décadas e sempre fez parte dos discursos de qualquer político. A própria Declaração Mundial sobre Educação para Todos, produto do encontro em Jomtien (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 1990), é exemplo disso. De acordo com Bernardin (2013), este documento parte da concepção de governança internacional, que inclui a educação, visando implementar soluções globais, porém, para problemas locais, tudo dentro de uma percepção muito generalista e ideológica.

A governança global pode, portanto, definir-se como a aplicação da teoria dos sistemas na política mundial. Ela procede por reformas institucionais, para criar novos sistemas, e modifica o arranjo entre os diversos sistemas existentes manipulando as constituições, valores, normas, leis etc. Consegue, dessa forma, conciliar o auge do dirigismo com autonomia das elites medianas, comunismo global e liberalismo local, totalitarismo mundial e democracia nacional (BERNARDIN, 2015, p. 38-39).

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), no sentido de cumprir a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a LDB nº 9.394 (BRASIL, 1996), iniciaram-se os trabalhos para o desenvolvimento do PNE. O Projeto de Lei nº 4.173/1998 tramitou pelo Congresso Nacional e resultou na Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001) – PNE 2001-2010 dentro dos parâmetros constitucionais reivindicados desde 1934.

Passados os dez anos da vigência deste documento, novamente o embate tomou conta do Poder Legislativo, pois era preciso um novo PNE. O prazo já estava expirado, os cenários político, social e econômico brasileiro apresentavam muitas mudanças em relação ao início dos anos 2000, e inúmeras críticas eram dirigidas a essa lei, tudo porque o documento em questão não registrou pleno sucesso de execução e menos ainda se permitiu aferir sua efetividade.

Sendo assim, surgiu o Projeto de Lei nº 8.035/2010 objetivando novo planejamento ao decênio 2011-2020 e tramitou pelo Congresso Nacional durante quatro anos, quando depois de muita discussão, só em 2014, foi concluído e apresentou como produto final a Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014 (BRASIL, 2014) – “Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências”.

Os Planos

Nos anos 1990, a educação amargou um período de mudanças radicais na estrutura, no financiamento, nas políticas em geral e sobretudo, na legislação. Pois se tratava de um período com altos índices de analfabetismo, ainda que estes tenham apresentado constante queda nos números desde a década de 1960 (CALMON, 1974). Somou-se a isso a falta de vagas nas escolas, repetências em larga escala, escassez de professores, pouco investimento e altas taxas de abandono escolar. A consequência disso se apresentou na taxa de analfabetismo, no ano de 1996, do grupo de cidadãos de 15 anos de idade ou mais que, segundo o INEP (2003), consistia em 14,7%, isto é, mais de 15 milhões de pessoas sem saberem ler e escrever. Por isso, não à toa o governo precisou fomentar políticas indexadas à matrícula e à frequência na escola. Vale destacar que neste momento as estratégias para a educação passaram a ser pensadas mediante novo marco regulatório: LDB nº 9.394 (BRASIL, 1996).

No respectivo período ainda foi possível vislumbrar o trabalho realizado via reorganização curricular com os documentos orientadores (Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil e Orientações Curriculares para o Ensino Médio). Unindo-se a eles, surgiram as Diretrizes Curriculares a normatizar os conteúdos; valorização das políticas de avaliações em larga escala (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, criado em 1990) medindo de maneira direta e objetiva a qualidade do ensino; início das políticas assistenciais para manter os alunos na escola (Bolsa Escola);

progressão continuada com a finalidade de dar fluxo ao sistema e garantir mais vagas, além de várias outras medidas.

Este trabalho foi balizado pela lógica neoliberal dos organismos econômicos internacionais, agências multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) que passaram a ditar o referencial de desenvolvimento das nações. Isso era algo quase natural, já que a educação entrava na pauta como “chave mestra” destas entidades, pois seria a responsável pela formação da mão de obra dentro do perfil global. Em meio a este palco, entende-se como precursores do retardo ao crescimento econômico: o baixo nível dos conhecimentos básicos, a ausência de certificação do cidadão-trabalhador e a falta de cultura escolar mínima.

Neste quadro de “falência” educacional apresentado, o PNE (2001-2010) foi aprovado. Era indispensável enxergar a educação para além das normativas, precisávamos determinar metas a serem alcançadas, bem como estratégias a permitir tais condições. Entre os vários objetivos, ressaltamos aqueles voltados à formação de professores.

O Plano 2001-2010 registrou para a educação infantil o seguinte: em cinco anos todos os professores precisariam ser dotados de habilitação específica de nível médio e, ao final do decênio, 70% adquirirem formação específica de nível superior na licenciatura. Isso também deveria ocorrer com o ensino médio, porém em cinco anos (BRASIL, 2001), mas nada disso aconteceu. “Desde a sua aprovação em 2001, o PNE recebeu reiteradas críticas quanto ao seu real alcance para o desenvolvimento da educação, decorrente, sobretudo, da desatenção dos governos que se seguiram quanto à execução das metas” (FERREIRA, FONSECA, 2011, p. 77).

Para Hypolito (2015), o PNE assenta importantes propostas em relação à valorização do professor e sua formação continuada, no entanto enfatiza que ainda estamos diante de um Plano confuso, pois:

O PNE é impreciso em termos utilizados, pouco específico por vezes, ora repetitivo e redundante, acima de tudo é um plano confuso e paradoxal, um pouco por vício de origem, pela “colcha de retalhos” em que foi transformado, e por indefinições da própria política educacional brasileira que há anos vem ensaiando políticas para a formação docente e não há definições quanto a um sistema nacional de formação docente (HYPOLITO, 2015, p. 526).

Passada toda década do PNE anterior (2001-2010) e mais da metade do atual (2014-2024), os números não são promissores, pois, apesar do avanço registrado nos últimos 30 anos referentes ao acesso à educação básica e superior, as estatísticas mostram que o nível e as áreas de formação dos professores estão abaixo dos projetados para ambos os Planos.

Segundo o Tribunal de Contas da União, recorrendo à auditoria feita em conjunto com os Tribunais de Contas dos Estados, faltam mais de 32 mil professores em 12 disciplinas específicas e obrigatórias do ensino médio. Por volta de 46 mil professores que lecionam nas redes públicas, atuam fora de sua área específica na educação básica. Situação agravada quando se tem 30% da rede com contratação temporária e 62 mil professores fora da sala de aula, exceto São Paulo e Roraima por não participarem do estudo (VALCARENGHI, 2014).

Outra situação a demarcar a condição da educação brasileira e que mostra a falta de efetividade do Plano Nacional anterior está nos números divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – (2012) relatando o total de professores dos ensinos fundamental e médio atuantes na rede pública da Região Nordeste, somente 46% têm formação em nível superior, este número equivale a 292.910 profissionais. Na Região Norte este percentual está no patamar de 51%. No restante do país os números de professores com formação superior são melhores: Sul (72%), Sudeste (73%) e Centro-Oeste (74%).

Em relação aos dados congregados no novo PNE, o Anuário Brasileiro da Educação Básica, publicado pela organização não governamental – ONG Todos Pela Educação (2019), “[...] no Brasil, 37,8% dos docentes não possuíam titulação em grau superior compatível com as disciplinas que lecionavam nos Anos Finais do Ensino Fundamental, em 2018. O mesmo ocorreu com 29,2% dos educadores do Ensino Médio” (p. 102). No mesmo levantamento, 57% dos professores do estado do Maranhão têm diploma universitário, bem menos ao compararmos com a região sudeste, e mais de 16% dos docentes na região Nordeste são dotados apenas da formação em nível médio.

Independentemente das mudanças nas diretrizes educacionais ocorridas no Brasil e do grande investimento na educação, Schwartzman (2004) reafirma o fato de figurarmos entre os piores países no ranking internacional em termos de qualidade do ensino. O autor destaca que os investimentos brasileiros em educação são semelhantes,

desde 1995, a países como Itália, Japão, México e Chile (média de 5,5% do produto interno bruto – PIB) num contexto de crescente gasto ou investimento, tudo depende da leitura/interpretação de quem realiza a análise.

Este quadro representa políticas que merecem ser questionadas, pois apresentam pouca efetividade, portanto, o descaso com a educação é crônico e se apresenta assim há anos. Se refletirmos de forma mais apurada, vamos perceber que desde 1759, quando Marquês de Pombal implantou a escola pública, essa se estabeleceu sempre com recursos escassos. Mesmo com aumento nos investimentos, isso não foi suficiente para atender a demanda e as novas exigências aguardadas pela sociedade e mercado de trabalho quanto a uma boa estrutura de ensino.

Segundo o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2020), os dados sobre o percentual de docentes com formação adequada à área de conhecimento que lecionam apresentam fortes disparidades. No ensino médio temos um indicador que varia, em âmbito nacional, de 30,2% no Mato Grosso, para 80,6% no Amapá. Quando olhamos o ensino fundamental, as desigualdades são latentes com percentuais bastante elevados nas regiões Sul e Sudeste, porém discrepantes ao analisarmos todo o território brasileiro (23,6% no Maranhão e 76,8% no Paraná).

Com o novo PNE, novos desafios foram propostos, mas para combater e minimizar os velhos problemas, mais uma vez foi exposta a intenção de melhoria da qualidade da educação e valorização dos profissionais da educação (BRASIL, 2014). Essas frases são recorrentes nos discursos de líderes governamentais, sempre em meio a outras promessas políticas que não se cumprem, e só os mais desavisados não tomam ciência disso.

Para começar os trabalhos, tentar recuperar o tempo perdido e diminuir os prejuízos que assolam nossa educação, foram colocados no campo da formação de professores as respectivas metas:

Meta 15. Garantir, [...] no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, 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. Meta 16. Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as)

profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação [...] (BRASIL, 2014).

Nosso entendimento é de incoerência quanto à amplitude dessas metas, considerando o fato de estarem muito aquém do atual cenário da educação brasileira, esboçando divergências acentuadas em relação às inúmeras pesquisas/estatísticas representativas do estado de obscuridades instalado (parte destes números já expostos neste texto), especialmente na educação básica ofertada pelo poder público.

Temos muitos professores sem formação em nível superior, certa fração dos cursos de licenciatura apresenta qualidade duvidosa, a grande maioria dos universitários é oriunda da educação básica pública e, por isso, eles têm deficiências no nível de formação essencial para acompanhar os processos de ensino-aprendizagem profissional, inclusive em cursos extremamente aligeirados como os de licenciatura que, mesmo com as novas Diretrizes⁵. A maior parte ofertada se dá em cursos de três anos pelas instituições privadas, e quando falamos de complementação pedagógica, o tempo é ainda menor (média de um ano de duração). A carreira docente não é valorizada, logo, também pouco atraente, os cortes nas verbas educacionais não cessam e assim por diante. Como consequência, as políticas de formação de professores acabam por fomentar profissionais mal preparados, desinteressados e sem perspectivas de futuro.

Alguns avanços são percebidos por aqueles que transitam pelas políticas educacionais. Aos profissionais da educação estão sendo oportunizados diversos cursos de especialização, mestrado e doutorado. Percebemos um número crescente de professores buscando a qualificação em nível de pós-graduação, mas não o suficiente para atender os resultados propostos na Meta 16. Isso é percebido no relatório do INEP:

O Brasil também tem avançado na formação em nível de pós-graduação para professores. O Relatório mostra que 41% dos docentes são pós-graduados em programas lato ou stricto sensu, em 2019, contudo, em sua maioria, esses docentes obtêm títulos de especialização. Os indicadores da Meta 16 demonstram uma elevação da titulação docente desde 2013, particularmente

⁵ Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019 - Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Art. 10. Todos os cursos em nível superior de licenciatura, destinados à Formação Inicial de Professores para a Educação Básica, serão organizados em três grupos, com carga horária total de, no mínimo, 3.200 (três mil e duzentas) horas. O proposto por essa Resolução (licenciatura de 4 anos) encontra-se em prazo de prorrogação conforme previsto no Parecer CNE/CP nº 10/2021.

nas redes públicas de ensino – nas redes estaduais, quase metade dos docentes são pós-graduados. Ao lado disso, também é crescente a participação de professores em cursos de formação continuada, que alcançam, no mesmo ano, 38% do corpo docente. Apesar dos avanços, mais esforços precisam ser envidados para que a totalidade dos docentes tenha pelo menos um curso de formação continuada (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2020, p. 16).

As políticas oriundas deste novo PNE (2014-2024), com estratégia de ampliação dos programas permanentes de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura e implantação de políticas nacionais de formação continuada aos profissionais da educação, demandam altos investimentos gerenciados coerentemente, mas é algo não presenciado, pois os casos de mau uso do dinheiro público são constantes, além dos cortes nas verbas da educação em todos os governos durante as últimas décadas. É impensável a promoção de políticas educacionais eficientes e de qualidade neste quadro.

Faz-se necessária a somatória de forças governamentais e da sociedade civil em favor da melhoria dos processos de ensino no Brasil. “As condições políticas, econômicas e sociais dependem dos recursos econômicos disponíveis; do reflexo das condições econômicas e sociais; da opinião pública; da posição das elites; dos partidos de oposição; e da posição dos grupos privados não-institucionais” (VIANA, 1996, p. 18).

Apresenta-se, caminhando no mesmo sentido do posicionamento supramencionado, a falta de equilíbrio nas relações envolvendo a construção das políticas, boa gestão dos recursos humanos e financeiros e, acima de tudo, interpretação coerente dos dados a subsidiar o planejamento e fundamentar as metas a serem atingidas, portanto, demanda-se avaliação diagnóstica, discussão, organização e acompanhamento. Além de tudo isso, é preciso o diálogo entre poder público e sociedade organizada, para fomentar planejamento com foco nas carências sociais e de mercado, buscando políticas eficientes e capazes de serem concluídas com êxito.

Planejando políticas

O planejamento é uma forma de orientação da ação humana dirigida ao alcance de dada finalidade, trata-se de ação social e com dimensão técnica. Ele consiste na transformação de um objeto em produto, vinculado à finalidade específica, tão logo implicando trabalho humano (VILASBÔAS, PAIM, 2008). No caso do PNE 2001-2010, os resultados passaram longe do alcance. Para a mesma autora a Lei

nº 10.172 (BRASIL, 2001) externalizou a racionalidade social mediante a mesma lógica da racionalidade financeira. Sabemos da relevância da educação e o quanto está à mercê dos interesses econômicos, potencializada através da lógica neoliberal promovendo regras às várias áreas da sociedade brasileira e do mundo, em especial pós-Segunda Guerra.

Um PNE não tem outro meio para ser aprovado se não pelas relações de consenso, essa é a mola propulsora da política. Porém, é imprescindível uma coerência mínima entre o planejado e o efetivado, esses dois fatores não podem estar desconexos, sob o risco de escancarar a ineficácia daqueles que projetam os documentos.

A credibilidade se tornou variável importante no âmbito político, não só nas questões monetárias, mas também no desenho de políticas públicas em várias outras áreas. Essa confiança se fundamenta na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade de quem decide e administra a burocracia (SOUZA, 2006). Por meio dela se eleva a fidedignidade de todos os atores envolvidos nas políticas, desde os que fomentam até os contemplados por elas. Mas para isso, é coerente a organização dos recursos e a adequação das metas em consonância ao quadro estabelecido.

O entrosamento entre os formuladores e os implementadores de políticas e o conhecimento sobre as atividades pertinentes a cada fase do projeto é fundamental ao êxito do planejamento, isso aumenta a clareza e reduz as resistências da política (VIANA, 1996).

Segundo Medina (1987), a implementação não é satisfatória muitas vezes porque os formuladores de políticas não observam e não entendem as condições reais dos serviços quando prestados. Logo, o êxito fica comprometido e o trabalho passa a ser visto com desconfiança.

Em meio às tensões em que se encontra o aparelho estatal o planejamento funciona como elemento racional para organizar a política do Estado que compreende condições e objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos, ainda que em graus variáveis. Em linhas gerais, a organização racional do Estado é realizada a partir de algumas hipóteses sobre a realidade, sendo o planejamento a forma concreta de definição das ações e dos meios para seu alcance, quando um país pretende transformar ou consolidar determinadas estruturas sociais e econômicas (FERREIRA, FONSECA, 2011, p. 71).

No desenvolvimento de políticas públicas, Souza (2006) sintetiza seus elementos principais como distinguir entre o pretendido pelo governo e o que de fato ocorre. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. Ela é uma ação

intencional, ampla, com objetivos a serem alcançados efetivamente em médio e longo prazo, ainda que impactos possam ser percebidos num curto espaço de tempo.

Este caso é claro ao olharmos para as metas de referência deste trabalho. Provavelmente o apresentado pelo atual PNE não se efetivará até o final do decênio 2014-2024, pois ao adentrarmos à reta final do respectivo período, os números se mostram muito aquém do projetado. Um planejamento robusto e bem escrito como é o caso do PNE, com metas tão ambiciosas, coloca os atores responsáveis sob pressão constante e que, por isso, atuam para efetivar o possível, na maioria das vezes abaixo do projetado. Sobre as políticas de formação de professores, mesmo causando algum impacto inicial, a efetividade será observável após décadas.

Percebemos que o plano educacional é dotado de características bem peculiares. Ele visa introduzir racionalidade na prática educativa como condição para superar os espontaneísmos e as improvisações (SAVIANI, 2010), mas seus resultados demandarão tempo para se efetivarem e provavelmente serão diferentes daqueles desejados inicialmente.

É importante observar que, nas fases da construção de uma agenda de políticas, existe a “avaliação”, com o intuito de se obter as informações adequadas ao planejamento e para definição das metas.

As instituições do Executivo teriam um processo próprio de escolha de assuntos, em função de uma rotina (particular) visando o reconhecimento de problemas e a formação e redefinição de políticas, [...]. O reconhecimento de problemas se daria em função de indicadores, eventos, crises, símbolos e processo de *feedback do trabalho burocrático e da elaboração do orçamento* (VIANA, 1996, p. 9).

É exatamente essa a situação sobre as metas registradas no PNE 2014-2024 questionadas e argumentadas: vislumbramos que tais resultados não serão atingidos. Um dos argumentos possíveis para a dificuldade em alcançá-las está no fato de elas se contextualizarem nos processos de governança internacional, que pouco se enquadram nos problemas pontuais dos estados e municípios brasileiros.

Considerando que desde o Movimento dos Pioneiros em 1930 o poder público não conseguiu implantar um sistema de educação eficiente, as discussões sobre a importância do nível e da qualidade na formação dos professores são constantes no meio acadêmico; e a questão do nosso ensino estar longe de figurar entre os primeiros conforme os padrões internacionais pode-se afirmar que a educação nunca foi

priorizada nas agendas dos governos, portanto, não nos parece que será nestes dez anos de PNE (2014-2024) a presenciarmos todos os professores do Brasil formados em nível superior, quanto mais ter a metade deste grupo dotado de formação em nível de pós-graduação.

Carrilho (2018) ressalta mais dois aspectos que vale nossa reflexão sobre as metas 15 e 16 no PNE: talvez o tempo proposto para que ocorra a formação de professores precise ser repensado e, concomitante a isso, a política pode se deparar com questões inerentes ao interesse (ou a falta de interesse) dos professores em participar da formação continuada, logo estamos diante do impasse entre o que é proposto na esfera político-legal e a dinâmica “na ponta da linha” com os profissionais da educação sobre a capacitação docente.

Considerações finais

Os cenários, político e econômico, atuais não apresentam um panorama favorável ao desenvolvimento qualitativo da educação brasileira. O processo de construção do PNE demonstra ter negligenciado um quesito básico do planejamento, a avaliação diagnóstica, ou, pelo menos, tê-la subdimensionado.

Uma das justificativas para metas bem além daquilo que se pode alcançar dentro da racionalidade é o impacto da pressão social e política feita pelas várias entidades representativas aos responsáveis pela efetivação do PNE, com o objetivo de alcançar resultados mínimos, aquém das metas estabelecidas.

A falta de coerência na distribuição dos investimentos públicos e os interesses privados acima das necessidades da coletividade e uma enxurrada de objetivos, na maioria deles com influência internacional, sem o devido acompanhamento avaliativo e regulatório, têm gerado políticas educacionais com custos altíssimos e resultados duvidosos. Isso nos faz considerar a impossibilidade de as metas 15 e 16 serem atingidas no período do PNE vigente.

Entendemos que a vigilância quanto ao cumprimento do PNE deve ser urgente e constante, mas sem incoerências ao estipular as metas, para vislumbrarmos um trabalho efetivo e de resultados satisfatórios. Acreditar no alcance dessas metas no respectivo decênio é, supostamente, não compreender a conjuntura educacional do Brasil e, por isso, consiste na demonstração de um otimismo muito próximo da perspectiva utópica do binômio política e educação.

Referências

AZANHA, J. M. P. Política e planos de educação: alguns pontos para reflexão. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 85, p. 70-8, maio 1993.

AZEVEDO, F. et al. *Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959*. Recife: Massangana, 2010. (Coleção Educadores). Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BERNARDIN, P. *Maquiavel pedagogo ou o ministério da reforma política*. Campinas: Centro de Desenvolvimento Profissional e Tecnológico, 2013.

_____. *O Império ecológico, ou a subversão da ecologia pelo globalismo*. Campinas: Vide, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. Lei N° 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 10 jan. 2001.

_____. Lei N° 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o plano nacional de educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 26 jun. 2014.

_____. Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a lei de diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Plano decenal de educação para todos. Brasília: DF, 1993. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CALMON, J. *A educação e o milagre brasileiro*. São Paulo: J. Olympio, 1974.

CECHINEL, A. et al. Estudo/análise documental: uma revisão teórica e metodológica. *Revista Criar Educação*, Criciúma, v. 5, n. 1, jan./jun. 2016. <https://doi.org/10.18616/ce.v5i1.2446>

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. *Revista Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, jan./jun. 2011. <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2011v29n1p69>

HYPOLITO, Á. L. M. Trabalho docente e o novo plano nacional de educação: valorização, formação e condições de trabalho. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 35, n. 97, p. 517-34, set./dez. 2015. <https://doi.org/10.1590/CC0101-32622015150376>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Presença do Estado no Brasil*. São Paulo, 2012. (Comunicado IPEA nº 129.) Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120110_comunicadoipea129_apresentacao.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*. Brasília: Ministério da Educação, 2020.

_____. *Mapa do analfabetismo no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação, 2003. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/mapa_do_analfabetismo_do_brasil.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. *Censo da educação superior: notas estatísticas 2017*. Brasília: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

KULESZA, W. A institucionalização da escola normal no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 79, n. 193, set./dez. 1998. <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.79i193.1018>

LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MEDINA, A. M. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. *Revista de Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 40-55, jan. 1987.

SAVIANI, D. Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 15 n. 44, maio/ago. 2010. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782010000200013>

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 69, dez. 1999. <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000400006>

SCHWARTZMAN, S. Educação: a nova geração de reformas. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI A. (Orgs.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004. p. 481-504. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Simon_Schwartzman/publication/224771523_Educacao_a_nova_geracao_de_reformas/links/556c411208aecd7773a417a/Educacao-a-nova-geracao-de-reformas.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

TODOS PELA EDUCAÇÃO – TPE. *Anuário brasileiro da educação básica 2019*. São Paulo: Moderna, 2019. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. *Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. In: WORLD CONFERENCE ON EDUCATION FOR ALL - MEETING BASIC LEARNING NEEDS. 1990, Jomtien. Paris, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

VALCARENGHI, A. Faltam 32 mil professores especializados no ensino médio, aponta TCU. *Uol Educação*, 19 mar. 2014. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/noticias/2014/03/19/tcu-diz-que-faltam-32-mil-professores-especializados-no-ensino-medio.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

VILASBÔAS, A. L. Q.; PAIM, J. S. Práticas de planejamento e implementação de políticas no âmbito municipal. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 6: 1239-50, jun. 2008. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2008000600005>

Submetido em: 19/02/2022

Aceito em: 22/05/2022

Sobres os autores

Rui Anderson Costa Monteiro

Universidade Nove de Julho - Brasil. Doutorado em Educação pela Universidade Nove de Julho - Mestrado em Políticas Sociais pela Universidade Cruzeiro do Sul - Docente da Universidade Nove de Julho nos Cursos de Licenciatura. E-mail: profruiananderson@gmail.com

Paloma Tavares Ferreira Rocha

Doutora em Educação pela Universidade Nove de Julho, mestre em Educação e especialista em Educação Física Escolar. E-mail: palomatf@uol.com.br

Tatiana Pereira de Freitas Reis

Doutora em Educação pela Universidade Nove de Julho, Mestre em Educação pela PUC-SP. E-mail: tatipfreitas@gmail.com

Alessandro Barreta Garcia

Doutorando em Educação Física pela USJT; Mestre em Educação pela Universidade Nove de Julho. E-mail: alessandrogarcia@hotmail.com