

UFRRJ

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO E INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES

DISSERTAÇÃO

POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE DE  
SEROPÉDICA

LUCAS GABRIEL FRANCO GOMEZ

2017



**UFRRJ**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO E INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES**

**POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE DE SEROPÉDICA**

**LUCAS GABRIEL FRANCO GOMEZ**

*Sob a Orientação da Professora*

**Lilian Maria Paes de Carvalho Ramos**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Educação**, no Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Área de concentração em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

Seropédica, RJ

Maio de 2017.



**UFRRJ** UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL  
DO RIO DE JANEIRO

**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**INSTITUTO DE EDUCAÇÃO / INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR**  
Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e  
Demandas Populares (PPGEduc)

**LUCAS GABRIEL FRANCO GOMEZ**

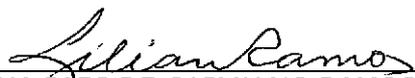
**“POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE DE SEROPÉDICA”**

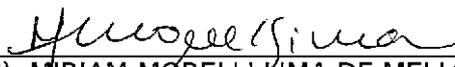
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas  
Populares da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,  
como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em  
Educação.

Linha de Pesquisa: Desigualdades Sociais e Políticas Educacionais

Dissertação aprovada em 11/05/2017.

**BANCA EXAMINADORA**

  
Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. LILIAN MARIA PAES DE CARVALHO RAMOS - UFRRJ - Orientador(a)

  
Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. MIRIAM MORELLI LIMA DE MELLO - UFRRJ

  
Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. LUCÍLIA AUGUSTA LINO DE PAULA - UERJ

Seropédica (RJ)  
Maio/2017

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G633p Gabriel Franco Gomez, Lucas , 1990-  
Políticas de Formação Docente de Seropédica / Lucas  
Gabriel Franco Gomez. - 2017.  
182 f.

Orientadora: Lilian Maria Paes de Carvalho Ramos.  
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,  
CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES, 2017.

1. Ciclo de Políticas. 2. Disputa de Poder. 3.  
Formação de Professores. I. Maria Paes de Carvalho  
Ramos, Lilian , 1948-, orient. II Universidade  
Federal Rural do Rio de Janeiro. PÓS-GRADUAÇÃO EM  
EDUCAÇÃO, CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS  
POPULARES III. Título.

*À minha esposa e nosso filho que está chegando,  
Eles me inspiram a amá-los cada vez mais  
E a ser um homem melhor.*

## RESUMO

GOMEZ, Lucas Gabriel Franco. **Políticas de formação docente de Seropédica**. 2017. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares. Instituto de Educação/Instituto Multidisciplinar. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2017.

A Baixada Fluminense tem sido marcada por grandes desigualdades sociais e barreiras aos exercícios dos direitos sociais básicos. Ela é vista como um lugar perigoso, com uma imagem negativa construída e consolidada pela mídia. Na busca por atores capazes de atuarem na mudança de um terreno repleto de mazelas sociais, é dada importância significativa à educação e à escola. Partiu-se do pressuposto básico de que o trabalho educacional é o resultado de políticas públicas e de boa formação docente, ou seja, ele depende de como ela é percebida pelos governantes e moldada pela legislação. A concepção de política educacional brasileira no campo da formação e qualificação docente traz ao longo da história, tentativas frágeis de melhorias, elaboradas sem a participação efetiva da população escolar, distantes da realidade concreta e do cotidiano dos professores. Almejam tornar-se uma proposta uniforme, normativa e norteadora da ação comum. Contudo, são fortemente marcadas pelo burocratismo da organização educacional, pela contraposição entre teoria e prática, pela desarticulação e descontinuidade. A presente dissertação se inseriu nesta problemática. Foi constatado que a maioria dos estudos versando sobre a formação de professores concentra-se basicamente na análise das diretrizes políticas nacionais e poucos enfocam esta realidade em cidades pequenas. Diante disto, objetivou-se identificar como as políticas nacionais de formação docente foram (re) formuladas em Seropédica e quais foram suas repercussões. Em outras palavras, identificar as repercussões das políticas nacionais na legislação municipal e os impactos dos dispositivos legais municipais no processo de formação dos professores da rede de ensino de Seropédica. Para isto foi realizada uma pesquisa qualitativa, estruturada em um levantamento dos dispositivos legais de formação municipal de 1997 a 2016 e na realização de entrevistas semiestruturadas para captar as percepções e posições da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte e do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação - Núcleo Seropédica/Paracambi sobre estas leis. Este estudo teve como referencial teórico a abordagem do ciclo de políticas de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1994) e os estudos de Bourdieu, compreendendo o processo político-educativo como uma forma de disputa de poder. Foi construído também a partir das considerações de Saviani sobre formação de professores. No capítulo 1 foi feita uma retomada dos principais dispositivos nacionais de formação de 1827 a 1988. O capítulo 2 compreendeu uma conceituação das políticas de formação considerando as especificidades do processo legislativo, as contribuições da teoria de Bourdieu e da abordagem do ciclo de políticas. No capítulo 3 foram estudadas as políticas nacionais de formação docente mais recentes de 1988 a 2016. No capítulo 4 foram apresentados os resultados da pesquisa de campo com a análise das políticas de formação docente de Seropédica. Concluiu-se que as ações do Governo Municipal buscaram cumprir formalmente a legislação nacional, contudo sem dar um encaminhamento efetivo para a questão dos professores. As políticas municipais de formação reproduziram a descontinuidade histórica do país presente desde as primeiras iniciativas formativas nacionais do século XVIII, mantidas no século XIX através de sua manutenção legislativa e ainda presentes no século XX.

Palavras-chave: ciclo de políticas, disputa de poder, formação de professores.

## ABSTRACT

GOMEZ, Lucas Gabriel Franco. **Seropédica teacher education policies**. 2017. Master's Dissertation. Graduate Program in Education, Contemporary Contexts and Popular Demands. Institute of Education/ Multidisciplinary Institute, Federal Rural University of Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2017.

The Baixada Fluminense has been marked by great social inequalities and barriers to the exercise of basic social rights. It is seen as a dangerous place, with a negative image built and consolidated by the media. In the search for actors able to act in the change of a terrain full of social ills, significant importance is given to education and school. It started from the basic assumption that educational work is the result of public policies and good teacher training, it depends on how it is perceived by the rulers and shaped by legislation. The conception of Brazilian educational policy in the field of teacher education and qualification brings throughout history fragile attempts at improvement, elaborated without the effective participation of the school population, far from the concrete reality and daily life of teachers. They aim to become a uniform, normative and guiding proposal for common action. However, they are strongly marked by the bureaucracy of educational organization, by the contrast between theory and practice, by disarticulation and discontinuity. The present dissertation was inserted in this problematic. It was found that most of the studies dealing with teacher training are basically focused on the analysis of national policy guidelines and few focus on small cities. In view of this, the objective was to identify how the national policies of teacher education were (re) formulated in Seropédica and what their repercussions were. In other words, to identify the repercussions of the national policies in the municipal legislation and the impacts of the municipal legal devices in the process of formation of the teachers of the education network of Seropédica. For this, a qualitative research was carried out, structured in a survey of the legal devices of municipal formation from 1997 to 2016 and in the accomplishment of semistructured interviews to capture the perceptions and positions of the Municipal Secretary of Education, Culture and Sport and of the State Union of the Professionals of Education - Core Seropédica / Paracambi on these laws. This study has as theoretical reference the policy cycle approach of Bowe, Ball and Gold (1992) and Ball (1994) and Bourdieu's studies, understanding the political-educational process as a form of power dispute. It was also constructed from Saviani's considerations on teacher training. In chapter 1, a resumption of the main national training schemes was made from 1827 to 1988. Chapter 2 comprised a conceptualization of training policies considering the specificities of the legislative process, the contributions of Bourdieu's theory and the policy cycle approach. In chapter 3 the most recent national teacher training policies were studied from 1988 to 2016. In chapter 4 the results of the field research were analyzed with the analysis of the education policies of Seropédica. It was concluded that the actions of the Municipal Government sought to formally comply with national legislation, however without giving an effective referral to the question of teachers. The municipal policies of formation reproduced the historical discontinuity of the present country since the first national formative initiatives of the eighteenth century, maintained in the nineteenth century through its legislative maintenance and still present in the twentieth century.

Keywords: policy cycle, power struggle, teacher training.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ADE	Adicional de Difícil Acesso
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
APE	Ação Pedagógica Especial
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BCN	Base Comum Nacional
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CEFAMs	Centros de Formação e Aperfeiçoamento
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEPA	Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas
CRMEI	Centro de Referência Municipal de Educação Inclusiva
ESAMV	Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária
FME	Fórum Municipal de Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDREM	Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
GEDE	Gratificação Especial de Dirigentes Escolares
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPES	Instituições Públicas de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PARFOR	Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica
PIBID	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNFPMEB	Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto 6755/09)
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEPE-SP	Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação – Núcleo Seropédica/Paracambi
SME	Sistema Municipal de Ensino
SMECE	Secretaria de Educação, Cultura e Esporte
SNE	Sistema Nacional de Educação

SNFVPE Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais de Educação  
TDE Tempo Disponível de Estudo  
UAB Universidade Aberta do Brasil  
UFRRJ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Evolução das Leis de Seropédica (1997-2016)	117
<b>Gráfico 2</b> – Evolução dos Decretos de Seropédica (1997-2016)	117

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Ciclo de políticas	61
<b>Figura 2</b> – Mapa do Estado do Rio de Janeiro	110
<b>Figura 3</b> – Número total de Leis	116
<b>Figura 4</b> – Número total de Decretos	116

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Etapas da pesquisa qualitativa	6
<b>Tabela 2</b> – Conceitos de política pública	51
<b>Tabela 3</b> – Metas do PNE (Lei nº13.005/14)	88
<b>Tabela 4</b> – Metas do PNE sobre formação docente	88
<b>Tabela 5</b> – Cenário da Educação Municipal em 2015	111
<b>Tabela 6</b> – Ensino Municipal/2015	112
<b>Tabela 7</b> – IDEB de Seropédica (4ª série/5º ano)	112
<b>Tabela 8</b> – IDEB de Seropédica (8ª série/9º ano)	112
<b>Tabela 9</b> – Professores da E.B. de Seropédica/2015	113
<b>Tabela 10</b> – Coordenadores de Formação Continuada da SMECE	121
<b>Tabela 11</b> – Dispositivos legais de formação de professores de Seropédica	123
<b>Tabela 12</b> – Cargos da SMECE (Lei 450/12)	133
<b>Tabela 13</b> – Planos Municipais de Educação	134
<b>Tabela 14</b> – Metas do PME 2015-2025 sobre valorização dos profissionais da educação	138
<b>Tabela 15</b> – Planos de Carreira da Educação de Seropédica	143
<b>Tabela 16</b> – Enquadramento dos servidores da SMECE	146

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	1
Descrição da Metodologia	5
Estrutura da Dissertação	6
<b>1 REVISITANDO A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL (1827/1988)</b>	8
1.1 Políticas de Formação de 1827 a 1930	8
1.2 Formação de Professores a partir da Década de 1930	22
1.3 Formação Docente após 1964	38
<b>2 POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE (1988-2016): CONCEITUAÇÃO</b>	49
2.1 Políticas de Formação e o Processo Político	49
2.2 Política Educacional: Um Campo de Disputa de Poder	55
2.3 Abordagem do Ciclo de Políticas	58
2.3.1 Contexto da influência	61
2.3.2 Contexto da produção do texto político	62
2.3.3 Contexto da prática	63
2.3.4 Contexto dos efeitos	63
2.3.5 Contexto da estratégia política	64
<b>3 POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE (1988-2016): HISTORICIZAÇÃO</b>	65
3.1 Constituição Federal de 1988	65
3.2 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996	71
3.3 Plano Nacional de Educação (2001-2011)	79
3.4 Plano Nacional de Educação (2014-2024)	83
3.5 Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação em Nível Superior e para a Formação Continuada	92
3.6 Base Nacional Comum Curricular	98
3.7 Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica	100
<b>4 POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE SEROPÉDICA</b>	108
4.1 Seropédica: Aspectos Históricos e Sócio-Político-Demográficos	108
4.2 Caracterização da Educação Básica Municipal	111
4.3 Políticas de Formação de Seropédica: Considerações Iniciais	113
4.4 A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e a Formação de Professores	118
4.5 Ciclo de Políticas de Formação de Professores de Seropédica	120
4.5.1 Primeira fase do ciclo de políticas de Seropédica (1997-2006)	124
4.5.1.1 Decretos 41/98, 77/99 e 78/99	124
4.5.1.2 Lei 59/98 e Decreto 83/99	125
4.5.1.3 Leis 103/99 e 127/00	126
4.5.2 Análise da primeira fase do ciclo de políticas de Seropédica	127
4.5.3 Segunda fase do ciclo de políticas de Seropédica	131
4.5.3.1 Lei 398/10	131
4.5.3.2 Leis 425/12 e 450/12	132
4.5.3.3 Leis 426/12 e 566/15	134
4.5.3.4 Leis 542 e 543/15	139
4.5.3.5 Lei 558/15	141
4.5.3.6 Lei 621/16 e Portaria 891/16	142

4.5.4 Análise da segunda fase do ciclo de políticas de Seropédica	147
4.6 As Políticas de Formação na Visão do SEPE-SP e da SMECE	150
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	161
<b>REFERÊNCIAS</b>	166
<b>APÊNDICES</b>	179
A – Roteiro da Entrevista	179
<b>ANEXOS</b>	180
A – Autorização da SMECE	180
B – Autorização do SEPE-SP	181
C – Parecer da COMEP/UFRRJ	182

## INTRODUÇÃO

A ideia da elaboração desta dissertação surgiu de inquietações pessoais e desafios percebidos na minha trajetória acadêmica e profissional. Entre 18 e 21 anos atuei em diferentes projetos sociais em funções administrativas e pedagógicas como secretário, educador, mediador e apoio pedagógico. Foram importantes experiências voltadas para o reforço escolar e para o ensinamento de valores, objetivando o apoio à formação escolar, humana, cultural e social de crianças, jovens e adultos com vulnerabilidade socioeconômica, estigmas de violência doméstica e sexual, crianças de rua, jovens em recuperação pelo uso de drogas e pessoas com deficiência. Atuei no Rio de Janeiro (Belford Roxo, Morro dos Macacos, São Cristóvão) em São Paulo e no Espírito Santo. Através destas experiências foi possível perceber a necessidade de intervenção do Poder Público na criação e no cumprimento de políticas sociais.

Entre 2012 e 2015 quando cursei pedagogia na UFRRJ minhas inquietações se voltaram para as ações e omissões do Poder Público Municipal de Seropédica, onde realizei os estágios supervisionados na educação infantil e no ensino fundamental. Optei também por fazer um dos estágios no ensino normal em uma escola de Paracambi. Além disto, atuei quatro meses como mediador escolar remunerado no Centro de Referência de Educação Inclusiva em Seropédica. Somada à ausência de políticas efetivamente dirigidas para a garantia do atendimento educacional municipal, percebi como o discurso político-institucional se mostra distante da realidade e busca sustentar uma situação de normalidade que não existe na prática. Os questionamentos que eu me fazia não se voltavam para a sala de aula e para a realidade das unidades escolares em si, mas sobre como acontecia à formação docente municipal, se existiam políticas nesta área e se de fato elas eram cumpridas. Porque entendia que sem o devido preparo dos professores e a garantia de condições básicas para a sua atuação não seria possível chegar à raiz do problema.

Diante disto, esta pesquisa teve o objetivo de identificar como as políticas nacionais de formação docente foram (re) formuladas em Seropédica e quais foram suas repercussões. Em outras palavras, identificar as repercussões das políticas nacionais na legislação municipal e os impactos dos dispositivos legais municipais no processo de formação dos professores da rede de ensino de Seropédica no período de 1997 a 2016. Inquietava-me saber se as políticas municipais de formação reproduziram o quadro de descontinuidade histórica da educação brasileira ou encaminharam as questões específicas da formação docente local.

Para isto utilizei como referencial teórico a abordagem do ciclo de políticas de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1994). As discussões presentes nas obras de Bourdieu (2003, 2005, 2007) serviram como bibliografia complementar para a compreensão do processo político-educativo como um campo de disputa de poder. Igualmente, os estudos de Saviani (1990, 1999a, 1999b, 2004a, 2004b, 2005, 2006, 2009, 2010a, 2010b, 2010c, 2011) e Nóvoa (2009) sobre formação de professores serviram para complementar o estudo.

Foi uma pesquisa qualitativa dividida em dois grandes eixos: o levantamento dos dispositivos legais municipais no período de 1997 a 2016 e a realização de entrevistas semiestruturadas com integrantes da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte (SMECE) e do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação – Núcleo Seropédica/Paracambi (SEPE-SP).

A presente pesquisa foi realizada no Município de Seropédica, localizado na Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro. É importante destacar que de acordo com Barreto (2004) não há consenso entre órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM) quanto à denominação oficial, a delimitação geográfica e a composição em termos de municípios desta região. De qualquer modo a ideia de uma configuração mais ampla inclui Seropédica.

Mesmo que à primeira vista a Baixada aparente configuração e formação homogênea, esta é só uma visão exterior que não dá conta das peculiaridades desta região, uma realidade social muito desafiadora (BARRETO, 2004).

No entanto, a homogeneidade da Baixada Fluminense está presente quando se trata da escassez.

De um lado e de outro a mesma cena: do abandono e da pobreza. É tomada muitas vezes por favela, como sinônimo de área degradada física, moral, social e politicamente. É apresentada como exemplo terrível de um cotidiano de violência e privação. Mas o que haveria por detrás de símbolos e representações que há décadas marcam a história e a vida das pessoas dessa região? [...] (BARRETO, 2004, p.45).

Na busca pela descoberta do que há por detrás das representações assinaladas acima e na busca por atores capazes de contribuir para a mudança de um cenário repleto de mazelas sociais é dada importância significativa aos professores como aqueles capazes de formar os sujeitos para atuarem na sociedade diante das desigualdades. Isto me motivou a mergulhar mais fundo na questão.

Em analogia ao cotejamento feito por Evangelista e Shiroma (2007) foi possível constatar que nas mudanças propostas pelas políticas educacionais os professores têm grande destaque, tanto na consolidação destas ações, como na representação de possíveis obstáculos a elas através de sua atuação na formação, socialização e por meio das reivindicações de movimentos organizados que pleiteiam pautas relacionadas às condições de trabalho e manutenção na carreira.

Normalmente as disputas travadas entre os órgãos governamentais e algumas entidades representativas da classe docente se dão na busca de consolidação e de defesa de projetos e de programas de interesses divergentes. Eles almejam conquistarem mais controle político-ideológico e ter mais presença na definição dos rumos da formação das novas gerações (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007).

Aqui não se pretendeu discutir o caráter de responsabilização que reveste grande parte das políticas educacionais quando transferem para determinados atores a responsabilidade principal pelos problemas e fracassos existentes, mas caracterizar a percepção e a posição de cada grupo de atores no processo político. Como enfatiza Tello e Mainardes (2015) a responsabilização está ligada a uma estratégia de premiar ou punir os professores, baseada na alegação de que eles são os únicos responsáveis pelos resultados obtidos, sem considerar a interferência do contexto onde o trabalho docente é desenvolvido.

A história dos professores no Brasil foi constituída através de um longo caminho de reconhecimento do magistério enquanto uma necessidade essencial para a sociedade em todas as suas esferas. No entanto, enquanto a formação de professores não foi reconhecida como uma necessidade política e oficialmente permaneceu por muito tempo ausente, tanto que os primeiros ensaios de formação no Brasil se deram a partir de um modelo atrelado à Igreja Católica (SAVIANI, 2009). Isto não significa dizer que sem a intervenção política as mudanças educacionais não seriam possíveis, mas é necessário enfatizar que foi a partir das mudanças políticas e sociais que se deram as principais mudanças educacionais.

A educação é aqui entendida como uma atividade política em dois sentidos: em primeiro lugar o processo educativo, o qual engloba o ensino e a aprendizagem nos espaços escolares e não escolares, se dá em um momento de construção de saber, formação de uma posição, de uma postura, de uma maneira de se colocar diante da realidade, resultando em uma visão de mundo compartilhada por pessoas e grupos. Em segundo lugar a própria atividade educativa acontece e é regulamentada através de um processo legislativo denominado política educacional, que regula como as variadas questões da educação serão tratadas, um processo que se dá por meio de discussões acirradas e embates em torno de posições opostas.

A escola enquanto instituição formativa oficial é vista como a responsável pelo desenvolvimento pleno dos indivíduos a partir de uma formação pautada em valores sociais e cidadãos. Ela atua com base em um arcabouço jurídico-legal que a sustenta e lhe dá legitimidade para agir e intervir na vida social. Sua atuação é sustentada pela atuação de profissionais que, pela sua expressiva importância na constituição do ser humano e na socialização, deveria ter maior visibilidade, ou seja, a capacitação destes profissionais deveria ser considerada uma agenda política urgente.

Considerando a existência de um descaso geral em relação à educação no Brasil, parte-se do pressuposto básico de que o trabalho docente é o resultado de um processo de formação, ou seja, ele depende de como este processo é visualizado e levado a efeito pelos grupos dominantes e pelas agências formadoras, da constatação de que ele é realmente visto como imprescindível para a escolarização. Isto é, a formação é dependente da política educacional, mas também é moldada por sua própria atividade, por seus próprios resultados e pelas lutas em favor de seu reconhecimento.

As políticas de formação de professores foram historicamente formuladas para um atendimento parcial das necessidades escolares de cada período histórico. Mesmo trazendo inovações elas sempre deixaram lacunas que foram se multiplicando e que persistem nos dias atuais (SAVIANI, 2009). Cada detalhe e modificação do que se entende hoje por organização nacional do ensino é fruto de um embate social e político que se deu de diferentes formas no decorrer da história da educação brasileira.

A formação de professores caminhou neste mesmo sentido. A percepção da necessidade da educação da população e a de que ela só seria possível se houvessem profissionais preparados para tal empreitada representou uma mudança significativa, pois antes do período republicano a educação se resumia a uma ação da Igreja Católica com objetivos mais evangelizadores do que científicos. Investigar a formação de professores significa mergulhar na constituição da educação do próprio país e na estruturação do ensino (SAVIANI, 2009).

Em relação à formação docente as políticas educacionais brasileiras trouxeram ao longo da história tentativas frágeis, elaboradas por diletantes ou políticos na maior parte das vezes distantes da realidade concreta e do cotidiano dos professores. Políticas que almejavam ser uma proposta uniforme, normativa e norteadora de uma ação comum, mas repetitivamente inconsistentes e inconstantes (SAVIANI, 2009). Isto se deveu também ao fato de que

As políticas, particularmente as políticas educacionais, em geral são pensadas e escritas para contextos que possuem infraestrutura e condições de trabalho adequadas (seja qual for o nível de ensino), sem levar em conta variações enormes de contexto, de recursos, de desigualdades regionais ou das capacidades locais (BALL; MAINARDES, 2011, p.13).

Basta uma breve aproximação considerando o interstício que separa a Lei das Escolas de Primeiras Letras de 1827 (primeira lei brasileira sobre ensino primário) e a Lei do Plano Nacional de Educação atual no decorrer do século XXI para perceber que ainda não existe um Sistema Nacional de Educação propriamente dito e sim sistemas múltiplos e muito diferentes entre si, refletindo a realidade de um país continental e socialmente complexo (SAVIANI, 2010b).

Nóvoa (2009) afirma que a educação vive um momento de dúvidas e oscilações onde se multiplicam discursos prolixos que reconhecem a necessidade de mudanças, entretanto, não alcançam sucesso em desenvolver práticas. No campo da formação de professores há a ocorrência deste mesmo fenômeno com propostas insuficientes e pobres do ponto de vista das mudanças estruturais e significativas na preparação dos docentes.

No caso brasileiro é apropriado afirmar que as mudanças no cenário da formação dos professores revelam um quadro de descontinuidades. Grandes problemas da educação escolar permanecem em discussão.

Uma questão central e que serve de base para orientar os trabalhos de estudo e análise nesta área é que “não é possível equacionar devidamente o problema da formação dos professores sem enfrentar simultaneamente a questão das condições de exercício do trabalho docente [...]” (SAVIANI, 2011, p.16). As diretrizes e programas de formação docente deveriam nascer de debates da sociedade e demandas vistas como necessárias, mas nem sempre isso acontece, dando origem a políticas elaboradas por especialistas.

Até que um dispositivo legal esteja pronto para cumprir seus efeitos acontece um longo processo social, burocrático e político que não termina quando o texto oficial da lei passa a vigorar, mas continua com a sua aplicação prática na realidade. Pode-se dizer que em face de múltiplas realidades uma política pública nacional ao mesmo tempo em que busca responder à necessidade e imensidão do país depara-se com as diferentes facetas das demandas nos contextos locais (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Antes de falar em valorização profissional é preciso considerar que o reconhecimento da importância da preparação dos professores é condição *sine qua non* para que o desenvolvimento profissional ocorra em circunstâncias minimamente adequadas, possibilitando um trabalho eficaz, de qualidade e que atenda as demandas da população. A formação de professores deve ser vista como uma agenda urgente, pois dela é que emergem as discussões e as propostas para a formulação de políticas públicas comprometidas

verdadeiramente com as necessidades docentes, regulando definitivamente questões como salários, benefícios, planos de carreira, formação permanente, garantias e proteções legais. Não é possível encontrar caminhos de mudança sem oferecer uma formação sólida, integral, abrangente e atualizada para os professores, junto com medidas de valorização profissional.

Apesar dos avanços decorrentes do campo das políticas de educação e das promessas idealizadas e formuladas nas legislações em forma de metas, ainda existem muitas lacunas e contradições locais que não foram analisadas e que podem oferecer subsídios para compreender e dar respostas eficazes às demandas sociais dos moradores do município escolhido como *locus* desta pesquisa, demandas decorrentes do direito à educação. Isto significa considerar, ainda hipoteticamente, que as políticas de formação resultam em práticas que podem ter impacto sobre as questões sociais existentes.

A formação de professores se mantém assim como um dos grandes desafios da educação, compreendendo questões como o burocratismo da organização educacional, o formalismo no cumprimento das normas legais, a contraposição entre teoria e prática, conteúdo e forma, a desarticulação e as descontinuidades políticas (SAVIANI, 2009).

Além disso, a questão da formação precisa ser tematizada, pois não bastam belos discursos políticos-institucionais em defesa de uma nação que educa seu povo efetivamente, quando estes em seu cerne carecem do conhecimento dos problemas recorrentes na realidade das escolas e do trabalho dos professores. Transformam-se rapidamente em palavras ocas, sem uma base sólida que assegure suas condições de viabilidade.

## **Descrição da Metodologia**

Para cumprir os objetivos deste trabalho de identificar as repercussões das políticas nacionais na legislação municipal e os impactos dos dispositivos legais municipais no processo de formação dos professores da rede de ensino de Seropédica no período de 1997 a 2016, aplicou-se um método de pesquisa qualitativa, visando à constituição de um amplo conjunto de dados para identificar e compreender as repercussões das referidas políticas de formação docente. Buscou-se evidenciar a fundamental correlação entre o universo macropolítico (nacional) e o micropolítico (municipal), bem como os impactos das políticas na formação dos professores de Seropédica. A consideração do universo mesopolítico (estadual) não foi objeto de estudo deste trabalho devido à precisão do recorte conceitual, temporal e por causa das especificidades da pesquisa.

A abordagem qualitativa foi escolhida por melhor se adequar ao objetivo da pesquisa, por possibilitar a construção de um quadro abrangente das políticas de formação de Seropédica englobando vários elementos. Sem a adoção desta abordagem não seria possível agregar e relacionar diferentes dados de forma a destacar importantes aspectos do ciclo de políticas municipais.

Abordagens puramente quantitativas serviriam para produzir indicadores inovadores e distintos, todavia não permitiriam o aprofundamento da disputa de poder em torno das definições na preparação dos professores e dos impactos gerados no âmbito político-institucional. Por fim, o estudo das narrativas de vida dos professores e do seu trabalho cotidiano não se fez necessário tendo em vista que o enfoque da pesquisa foi o

processo político, seu caráter institucional e suas consequências. Vale dizer ainda que devido a grande quantidade de material documental levantando, uma análise nesta dimensão já serviria para construir um trabalho de valor. Contudo, optou-se por problematizar os dispositivos legais e compreendê-los dentro do contexto do município, contribuindo para a elaboração do estudo de caso.

Neste sentido, a compreensão e a escolha da pesquisa qualitativa foram importantes para cumprir o objetivo da dissertação e para possibilitar a interação apropriada com o objeto de estudo. A pesquisa aconteceu em cinco etapas, como mostra a tabela abaixo.

**Tabela 1 – Etapas da pesquisa qualitativa**

<b>1ª Etapa</b> Autorização	<b>2ª Etapa</b> Levantamento dos dispositivos legais	<b>3ª Etapa</b> Entrevistas semiestruturadas	<b>4ª Etapa</b> Análise dos dados	<b>5ª Etapa</b> Apresentação dos resultados
Consistiu em obter a autorização dos responsáveis pelos órgãos e entidades que constituíram o universo de participantes da pesquisa (SMECE e SEPE-SP).	Compreendeu o processo de pesquisa documental online e presencial na SMECE e no SEPE-SP, com a realização do levantamento dos dispositivos legais municipais de 1997 a 2016.	Foram entrevistados seis sujeitos com um roteiro elaborado para caracterizar a formação dos professores em Seropédica a partir das suas posições e percepções em torno do processo legislativo.	Foram reunidos todos os dados levantados (observações, notas, dispositivos legais e transcrições) e analisados com base na abordagem do ciclo de políticas.	Os resultados da análise de todos os dados levantados foram apresentados no capítulo 4 na forma da dissertação.

### **Estrutura da Dissertação**

Esta dissertação foi organizada em quatro capítulos, nos quais se tenciona compreender a questão educacional tendo como pressuposto a compreensão da história de acordo com as condições materiais da existência humana (FRIGOTTO, 2000).

Para isso foi adotada uma proposta pedagógica comprometida com a transformação da sociedade e não com a perpetuação das desigualdades por meio da reprodução de estruturas sociais e de poder. O processo político foi investigado nesta mesma lógica, objetivando identificar por meio da análise dos dispositivos legais suas repercussões nas desigualdades sociais.

O capítulo um compreendeu uma retomada histórica das principais políticas de formação docente no período de 1827 a 1988, destacando como a formação no Brasil se constituiu em um processo lento e de pequenos avanços, esbarrando na própria institucionalização escolar e no reconhecimento da importância destes profissionais para a formação dos cidadãos. Ficou evidenciado que se tratou de um movimento caracterizado por diversos ensaios, com predomínio de diferentes modelos e intencionalidades, que ao final não foram abandonados totalmente, deixando sempre seus traços nas ações posteriores.

Foram revisitadas as políticas de formação desde o aparecimento da questão da preparação docente no Brasil, a partir do processo de autonomia política, com a Independência do Brasil, passando pelos sistemas de indicação e escolha dos professores para

ocuparem as cadeiras, pela criação das escolas normais públicas, privadas e rurais, pelos exames e concursos de admissão às escolas normais, pela adoção do regime dos professores adjuntos, pela criação das habilitações para o magistério, pela criação do Curso de Pedagogia e pela formação de professores em nível superior, que se aproxima dos dias atuais.

O capítulo dois trouxe uma conceituação da política de formação onde foram destacados aspectos filosóficos de compreensão da política educacional e alguns pressupostos para o entendimento do processo político. Realizou-se também uma discussão da relação entre política e educação, caracterizada como um campo de disputa de poder. Todas estas inferências conceituais foram feitas de forma a facilitar a compreensão do referencial teórico principal, a abordagem do ciclo de políticas, uma teoria proposta pelos autores Bowe, Ball e Gold em 1992 e aprimorada por Ball em 1994.

No terceiro capítulo foram estudados os seguintes dispositivos legais na dimensão macropolítica: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), que contém os princípios gerais da educação, vigente até hoje; os Planos Nacionais de Educação 2001-2011 (Lei 10.172) e 2014-2024 (Lei nº 13.005); a Resolução nº 02/15 do CNE/CP, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação Inicial e Continuada de Professores em Nível Superior, alterando o currículo das Licenciaturas, e de forma breve a Base Nacional Comum Curricular e a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto nº 8.752/16).

O capítulo quatro consistiu na abordagem do universo micropolítico de formação de Seropédica com apresentação dos resultados da pesquisa de campo. Este capítulo foi dividido em seis partes. Na primeira foram apresentados os aspectos históricos e sócio-políticos-demográficos de Seropédica. Na segunda foi realizada uma caracterização da Educação Básica do Município. Na terceira parte foram feitas as considerações iniciais sobre as políticas municipais de formação de professores entendidas como pressupostos para compreender o ciclo político de Seropédica. Na quarta parte foi apresentada brevemente a história da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e sua atuação na formação de professores. Na quinta parte foi abordado o ciclo de políticas de formação docente de Seropédica com análise dos cinco contextos da teoria de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1994). A análise foi dividida em duas fases, a primeira no período de 1997 a 2006 e a segunda de 2007 a 2016. Tiveram destaque os Planos Municipais de Educação de 2012 e 2015, os Planos de Carreira de 1998, 2005 e 2016, a Lei Municipal nº543 de 2015, que ficou conhecida como Lei de Incentivo à Formação, entre outros documentos. Na sexta parte as políticas formativas foram apresentadas a partir da visão dos sujeitos entrevistados na SMECE e no SEPE-SP.

# **1 REVISITANDO A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL (1827-1988)**

Este capítulo de revisão de literatura objetivou realizar um resgate histórico das políticas de formação de professores no Brasil na tentativa de caracterizá-las e verificar seus fundamentos, concepções, limites e desafios, salientando como a formação e a qualificação docente foi nelas retratadas. Como nele foi feita de fato apenas uma retomada, as políticas não foram analisadas na ótica do ciclo de políticas de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1994), aplicado apenas no capítulo 4 que concentra a análise das políticas municipais, tema desta dissertação.

O estudo da história das políticas de formação foi feito a partir de uma adaptação da sistematização proposta por Saviani (2009), de modo que se encerrou no período que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988, analisado no terceiro capítulo, juntamente com as políticas mais atuais.

Foram selecionados alguns estados onde foram criadas escolas normais para retratar o contexto da época e como os professores eram preparados, pois as iniciativas desencadeadas em outras unidades federativas não se diferenciaram muito das escolhidas. Quando foi possível recorrer às fontes primárias as leis, os decretos, as resoluções, os pareceres e dispositivos foram citados na língua original em que foram escritos para conservar o estilo e o significado das expressões utilizadas. Quando não foi possível ter acesso a certos dispositivos legais foram realizadas consultas na bibliografia existente na área.

O capítulo 1 foi dividido em três partes. A primeira contemplou a retomada das políticas de formação desde a Lei das Escolas de Primeiras Letras em 1827 até 1930. A segunda abordou o período que se seguiu com a modernização do país até o início da ditadura militar. A terceira caracterizou os dispositivos legais promulgados no período pós-ditadura até os debates que surgiram sobre a Constituição Federal de 1988.

## **1.1 Políticas de Formação de 1827 a 1930**

A presença da formação docente na legislação educacional brasileira se deu lentamente à medida que o poder público percebeu não só sua importância na vida em sociedade, mas também o impacto desta ação na construção e desenvolvimento da nação.

A chegada da família real portuguesa no Brasil em 1808 devido à invasão napoleônica, teve como significado várias mudanças políticas, sociais e educacionais, ainda que consideradas muito incipientes. O estabelecimento do governo português no Brasil e a expansão da Colônia forjaram as demandas por instituições educativas, pois era necessário formar pelo menos aqueles que trabalhariam para garantir os serviços que foram criados.

Transformado na capital do Império Luso, o Rio de Janeiro ganhou ares de capital europeia, com a instalação de órgãos públicos, como ministérios e tribunais, e a criação da Casa da Moeda e o Banco do Brasil. Foram fundados também o Jardim Botânico, as Escolas de Medicina da Bahia e do Rio de Janeiro, o Teatro Real, a

Imprensa Real, a Academia Real Militar, a Academia Real de Belas-Artes e a Biblioteca Real, que constituíram estímulos à produção artística, científica e cultural [...] (VICENTINO; DORIGO, 2013, p.172).

A educação básica não foi alvo de atenção neste período e os esforços se voltaram para criação dos cursos de Medicina, Cirurgia, Agricultura, Cursos Militares e para formação dos funcionários do Estado. No primeiro curso de Medicina e Cirurgia na Bahia os professores eram escolhidos pelo cirurgião-mor, eles deveriam dar aulas práticas e teóricas. No Rio de Janeiro foi designado o cirurgião-mor para ser professor de Anatomia e os professores eram escolhidos ou pela aferição da sua capacidade e conduta moral, ou por indicação. Não houve alterações significativas em relação ao período pombalino quando os professores eram mal pagos, mal preparados, escolhidos para ocuparem os cargos por indicação e não havia ações de formação oficial pública.

Um dos importantes dispositivos legais sobre formação do Primeiro Reinado (período que se seguiu à Proclamação da Independência em 1822 e foi marcado pelo desequilíbrio social, econômico e político) e que, com certa expressividade por ser a primeira lei que melhor caracterizou a educação pública, foi a Lei das Escolas de Primeiras Letras, de 15 de outubro de 1827. Esta lei imperial expressou a preocupação com a educação da população, sendo vista mais tarde como uma tentativa ainda muito frágil e que não levou em conta as previsões orçamentárias e estruturais para efetivar as transformações oriundas do seu cumprimento. Ela previu no artigo 1º que “em todas as cidades, villas e logares mais populosos, haverá as escolas de primeiras letras que forem necessárias” (BRASIL, 1827). Além de inexistir dotação orçamentária para tal, a maior parte dos artigos relacionados à educação disse respeito apenas à educação dos herdeiros do trono.

Em relação à formação docente, a referida lei estabeleceu o salário dos professores, que eram definidos pelos presidentes das províncias em Conselho, considerando as circunstâncias da população e o custo dos lugares onde aconteciam as aulas (art. 3º). O artigo 5º determinou que os “[...] professores, que não tiverem a necessária instrução deste ensino, irão instruir-se em curto prazo e á custa dos seus ordenados nas escolas das capitais” (BRASIL, 1827). Os professores eram formados no método do ensino mútuo, que teve origem na Inglaterra e era voltado para o monitoramento. Deveriam se preparar em um curto período de tempo nas escolas das capitais e pagar as despesas com o salário que recebiam. Já os artigos 7º e 8º estipularam um exame de admissão pública para aqueles que pretendessem ocupar as cadeiras, os candidatos tinham que estar em gozo dos direitos civis e políticos, ter uma boa conduta e serem considerados os mais dignos dentre os pretendentes. Eram avaliados publicamente perante os presidentes das províncias em Conselho.

De acordo com o artigo 10 os professores com mais de 12 anos de exercício sem interrupção, que tivessem sido prudentes, cuidadosos, atenciosos em seu trabalho, com grande número e aproveitamento dos alunos, poderiam receber uma gratificação anual que não excedesse a 1/3 do seu salário. Os presidentes, em Conselho, estavam autorizados, mas não obrigados, a concederem gratificações, só que a lei não especificou por quanto tempo permaneceria o benefício; este prêmio compunha uma espécie de plano de carreira. Já o artigo 12 estabeleceu que as professoras fossem escolhidas pelo mesmo exame dos professores (regulamentado no art.7º), sendo selecionadas as candidatas que tivessem mais conhecimento e se saíssem melhor no exame.

O Ato Adicional de 1834 alterou a Constituição do Império, passou a responsabilidade pela educação primária para as províncias e deixou sob sua responsabilidade a criação, a supressão e o estabelecimento dos salários e empregos provinciais, como afirma Saviani (2009). As Faculdades de Medicina, Cursos Jurídicos e Academias seriam regulamentadas por lei geral. Esta mudança fez com que as províncias tendessem a adotar modelos europeus de criação das escolas normais para formação dos professores.

O movimento das escolas normais foi impulsionado pela preocupação com a educação que surgiu após a Revolução Francesa, pois era necessária a existência de estabelecimentos que garantissem a preparação dos responsáveis pela instrução do povo. A escola normal laica surgiu, como relata Schaffrath (2008), após a Revolução Burguesa na França, mesmo com vida breve constituiu uma concepção de formação eminentemente científica, com programas densos, complexos e orientados para a pesquisa científica.

Dois fatores principais contribuíram para a criação destas escolas na França, uma lei de 1794 sobre o ensino obrigatório de língua francesa nos lugares onde era falado o dialeto e o aumento do número de alunos em busca de formação. Inspirada na tentativa alemã, onde já se buscava a constituição de normas para a formação, a escola normal francesa (SCHAFFRATH, 2008) estava ligada à ideia de ensino obrigatório e empenhada na construção de normas que servissem para regulamentar a profissão de professor. Para frequentar esta escola era preciso ter entre 16 e 25 anos, ter boa conduta, estar vacinado contra varíola e não possuir doença que impedisse o exercício da profissão. Igualmente, para ingressar na escola normal o candidato fazia uma prova oral e uma escrita que serviam para verificar seus conhecimentos e saber sua religião. Os cursos duravam dois ou três anos e incluíam práticas pedagógicas em escolas primárias, que funcionavam nos prédios anexos às escolas normais.

O modelo de formação de professores das escolas do Brasil no séc. XIX foi adotado seguindo uma tendência presente em vários países europeus, pois eles observaram a capacidade da escola de conformar o pensamento e a consciência dos cidadãos em torno da ideia da consolidação do Estado. A educação foi vista como possibilidade de uniformizar a formação e, mais tarde, a importância da figura feminina como primeira educadora na família, principalmente no aspecto moral, ganhou bastante destaque, tanto que o número de professoras durante muito tempo foi superior ao de homens no magistério.

Os governantes viram na formação a possibilidade de forjar uma mentalidade nacional onde predominava o pensamento e o projeto das elites, pois a educação também era vista como base para o progresso. O modelo das escolas normais se expandiu pelo Brasil de forma significativa, permanecendo até os dias atuais. A seguir serão destacados alguns dos dispositivos legais que autorizaram e regulamentaram a criação de algumas escolas normais, pois ainda que não existisse uma política de formação docente mais específica e delineada, estas leis oferecem pistas para compreensão do período histórico.

A primeira escola normal no Brasil foi criada em 1835 na Província do Rio de Janeiro, que ficou conhecida como a Escola Normal de Niterói. Esta primeira escola seguia uma proposta das elites pela qual, mais do que alfabetizar os cidadãos, as escolas deveriam ensinar e inculcar valores morais, de modo que os professores formados nestas escolas seriam mais um mestre de moralidade do que alguém que transmitia conhecimentos. Isto também se expressava nos critérios de admissão dos candidatos ao magistério, já que eram privilegiados mais os aspectos de conduta do que propriamente o conhecimento na área. De acordo com Schaffrath (2008) o fato de já existir no Rio de Janeiro uma escola de ensino secundário e

outras aulas separadas contribuiu para que a Província fosse pioneira na implantação das escolas normais.

O Decreto nº10, de 10 de abril de 1835, que dispôs sobre a criação da Escola Normal na capital da Província do Rio de Janeiro (Niterói), no artigo 1º estabelece que esta escola sirva para habilitar os candidatos ao magistério de instrução primária e os professores que não tiverem se formado de acordo com a Lei das Escolas de Primeiras Letras. O valor do ordenado foi fixado em hum conto e seiscentos mil réis e também foi garantida a possibilidade da concessão pelo presidente da Província de uma gratificação de até quatrocentos mil réis anuais, segundo critérios de merecimento pela aptidão profissional e pelo número de alunos com aproveitamento (artigo 2º).

A forma de ingresso foi definida no artigo 4º: para ser admitida a matrícula na Escola Normal requeria-se ser cidadão brasileiro, maior de dezoito anos, com bons antecedentes morais, saber ler e escrever. Além dos requisitos enunciados, os candidatos deveriam fazer um requerimento para o Presidente da Província junto com um atestado de boa conduta concedido pelo juiz de paz da sua região, só então passariam por um exame para testar seus conhecimentos de leitura e escrita (art. 6º). Existiam também bolsas para quem não podia pagar as mensalidades nas referidas escolas. A grade curricular foi definida no artigo 2º:

A mesma Escola será regida por hum Director, que ensinará. Primo: a ler e escrever pelo methodo Lancasteriano, cujos princípios theoricos e práticos explicará. Segundo: as quatro operações de Arithmetica, quebrados, decimaes e proporções. Tertio: noções geraes de Geometria theocrica e pratica. Quarto: Grammatica de Língua Nacional. Quinto: elementos de Geographia. Sexto: os princípios de Moral Christã, e da Religião do Estado (RIO DE JANEIRO, 1835).

Visando facilitar a compreensão deste modelo de formação, a seguir serão apresentadas algumas iniciativas de criação das escolas normais, ainda na primeira metade do século XIX, na Bahia, Mato Grosso e São Paulo, a que seguiram posteriormente, em outras províncias, como Piauí.

A Escola Normal da Bahia, criada em 1836, só funcionou efetivamente em 1842, pois professores foram enviados a França para se formarem e não havia um estabelecimento para sediar a escola. Historiadores costumam justificar a demora no início de suas atividades devido à falta de condições de funcionamento e pela influência de acontecimentos políticos da época. Ela teve sua criação impulsionada pelo Ato Adicional de 1834 e surgiu com a Lei nº37, de 14 de abril de 1836, que

[...] estabelece: a estrutura curricular da escola, o método de ensino que deverá ser utilizado nas escolas de “Primeiras Letras”; a necessidade de enviar professores para a França, a fim de serem instruídos na Escola Normal de Paris; a utilização da teoria e da prática no método de Ensino Mútuo; o ordenado dos docentes; a total supervisão do Presidente da Província quanto ao local de funcionamento e a conduta de seus alunos; as condições de admissão de alunos e alunas, dentre elas a comprovação de bons antecedentes; a obrigatoriedade de os atuais professores e professoras de “Primeiras Letras” frequentarem a Escola Normal; a criação de uma sessão especial para as mulheres; e a indicação de que, num futuro próximo, fosse elaborado um regulamento que definisse o funcionamento dessa escola (LIMA, 2006, p.155).

Na Escola Normal do Mato Grosso, no que se refere ao funcionamento definitivo, não foi muito diferente da escola normal baiana, vindo a funcionar apenas a partir de 1840, apesar de prevista na Lei nº 8, de 5 de maio de 1837. Trouxe os fundamentos e as propostas para a formação de professores e previu no artigo 1º o estabelecimento de uma Escola Normal na capital para instrução primária de primeiro grau (preparar professores para ensinar a ler, a escrever, as quatro operações aritméticas e princípios religiosos) e segundo grau (preparar os professores para ensinar a ler, a escrever, a aritmética até proporções, gramática da língua nacional e noções gerais dos deveres religiosos e morais) pelo método mais expedito e que melhor correspondesse a seus fins. Nos lugares que já existissem escolas de 2º grau poderiam ser criadas escolas para meninas com um currículo diferenciado, que incluísse deveres domésticos (artigo 3º). Para a criação da Escola Normal, o governo foi autorizado

[...] a contratar com um cidadão brasileiro a regência da cadeira pelo tempo que for conveniente, e com o vencimento de que se fará menção no título segundo além da indenização da viagem caso tenha lugar; e quando nenhum apareça com reconhecida aptidão, poderá contratar com quem vá instruir-se na Escola Normal da Província do Rio de Janeiro, e venha reger a cadeira, tomando em todo caso as necessárias cautelas para que não seja a Fazenda Pública lesada, ou a Província iludida - Artigo 6º (SÁ; SIQUEIRA, 2000, p.67).

A aludida lei previu a suspensão da atividade dos professores das escolas particulares que não tivessem a instrução necessária e caso mantivessem as atividades seriam multados inicialmente e posteriormente em dobro, sendo os responsáveis presos de quinze a sessenta dias. Os docentes poderiam requerer o exame do Governo antes de abrirem suas escolas para estarem devidamente regularizados (artigo 7º). A lei também fixou o valor dos vencimentos, mas os professores de segundo grau ganhavam mais que os de primeiro e as mulheres o mesmo que os de primeiro grau (artigos 8, 9 e 10). Os professores de primeiro grau que tivessem mais de 40 alunos e os de segundo com mais de 50 receberiam no final do ano uma gratificação de quatro mil réis a mais por aluno excedente (art. 12). Os pais e alunos poderiam voluntariamente pagar gratificações aos professores, que seriam demitidos se ensinassem com mais zelo os alunos que pagassem (art. 13). Ainda estavam previstas gratificações além das citadas e um plano de aposentadoria.

Para serem admitidos nas escolas os candidatos deveriam ter mais de 18 anos, ter bom comportamento comprovado por documento, passar no exame público e saber o método mais expedito. Dava-se preferência para professores brasileiros no lugar de estrangeiros, o critério de desempate entre brasileiros era ter frequentado a escola normal, quem fosse demitido duas vezes não poderia retornar à profissão e os títulos concedidos eram vitalícios, salvo casos estabelecidos em lei (artigos 18 a 22).

Assim como as outras escolas normais, a de São Paulo, criada pela Lei nº34 de 16 de março de 1846, sofreu várias alterações estruturais e curriculares, além de fechamentos e reaberturas. Poderiam ser professores os cidadãos maiores de idade, com bom procedimento (bons costumes comprovados por documento expedido pelo lugar onde moraram pelo menos três anos antes), conhecimento do currículo e instrução prática de ensino. Seriam providos por meio de um exame realizado perante o presidente da Província e uma comissão fixa de três membros, sendo que depois de aprovados cabia ao Governo julgar se era útil ou não o provimento (SÃO PAULO, 1846).

A Escola Normal do Piauí criada pela Lei nº565 de 05 de agosto de 1864 (SAVIANI, 2009) visava formar professores para o ensino primário em um curso de dois anos. Era cobrada uma taxa dos alunos, o que contribuiu para a efetivação de pouquíssimas matrículas. Não foi uma tentativa muito diferente das outras, marcada pelo caráter excessivamente disciplinador.

As políticas de formação docente das Províncias do Rio de Janeiro, Bahia, Mato Grosso, Piauí e São Paulo foram elaboradas vinculadas aos propósitos da Lei das Escolas de Primeiras Letras de 1827. Por mais que alguns dispositivos esboçassem um pouco mais detalhadamente como seria a preparação dos professores, regulamentando questões além dos exames, do currículo, dos salários e de ensaios de um plano de carreira, grande parte deles criava ao mesmo tempo as escolas de primeiras letras e as escolas normais. Segundo essa legislação, o lugar que o professor ocupava na sociedade era servir unicamente a estas escolas.

Pode-se dizer que no período monárquico subsistiram no Brasil três modelos de formação: os exames e os concursos, a criação de escolas normais e o regime dos professores adjuntos, de inspiração austríaca e holandesa. As províncias buscaram métodos menos custosos para preparar os professores, optando por exames e concursos ao invés de uma formação mais longa e específica através das escolas.

Estes, limitados às matérias do ensino primário e aos “métodos principais de ensino”, submetidos a uma política partidária de protecionismo e desprovidos de rigor, só puderam carrear para o magistério um pessoal de baixo nível e exíguas habilitações (TANURI, 2000, p.65).

Já o modelo dos professores adjuntos ou alunos-mestres foi ao mesmo tempo uma resposta ao fracasso das escolas normais e uma solução também economicamente mais barata, já que os professores “[...] atuavam nas escolas como ajudantes do regente de classe, aperfeiçoando-se nas matérias e práticas de ensino. Por esse meio seriam preparados os novos professores, dispensando-se a instalação de Escolas Normais” (SAVIANI, 2009, p.145). Os adjuntos acompanhavam os professores mais hábeis, progredindo gradualmente no ensino até o ponto de poderem reger sozinhos as aulas. Aprendiam na prática por meio da observação e experiência. O sistema de adjuntos “[...] consistia em empregar aprendizes como auxiliares de professores em exercício, de modo a prepará-los para o desempenho da profissão docente, de maneira estritamente prática, sem qualquer base teórica” (TANURI, 2000, p.65).

No Rio de Janeiro este sistema foi introduzido pelo Regulamento de 14 de dezembro de 1849 e com o fechamento da Escola Normal de Niterói, que foi posteriormente reaberta. Os professores adjuntos foram introduzidos também na Corte pelo Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854, que estabeleceu os requisitos para exercício do magistério público, onde os candidatos deveriam provar maioria legal, moralidade e capacidade profissional (art.12). As exigências legais e morais para o exercício do magistério mostravam-se ainda mais rigorosas que as leis anteriores, pois a prova de moralidade deveria ser dirigida ao Inspetor Geral de Instrução Primária e Secundária, contendo os registros de moradia dos últimos três anos, atestados dos respectivos párocos e não podia assumir o cargo de professor quem tivesse cometido determinados crimes, sofrido penas e acusações judiciais (art.14).

As candidatas eram avaliadas quanto ao seu estado civil devendo provar as situações com documentos legítimos, as solteiras só poderiam ser professoras se tivessem mais de 25 anos completos e se lecionassem na casa dos pais quando de reconhecida conduta moral (art.16). Os exames (arts. 17, 18 e 19) se davam na forma oral e escrita para aferir a capacidade profissional dos candidatos, com matérias não só do respectivo ensino, mas também sobre o sistema prático e método de ensino (BRASIL, 1854).

No geral eram privilegiados candidatos com experiência anterior e graduados. A classe dos professores adjuntos era formada por alunos das escolas públicas, maiores de 12 anos, que apresentassem rendimento diferenciado nos exames anuais, bom procedimento e propensão para o magistério. Dava-se preferência para os filhos de professores que tivessem bem servido a sociedade por 10 anos e para alunos pobres (art.35). Estes professores permaneceriam nas escolas como ajudantes, se aperfeiçoariam nas matérias e práticas de ensino (art.38) e seriam examinados anualmente para verificar seu aproveitamento (art. 39). Depois de três anos os que tivessem mais de 18 anos e cumprissem todos os requisitos e aptidões seriam nomeados professores públicos para ocuparem as cadeiras vagas (BRASIL, 1854).

Algumas discussões políticas impulsionadas pelo ideário republicano que anunciava transformações ideológicas e culturais, viam a educação como essencial para o desenvolvimento econômico e social da nação e já cogitavam a possibilidade da obrigatoriedade do ensino elementar e a ação do governo central para subsidiar o ensino primário e secundário.

Cabe destacar que a tônica do período monárquico foi a desresponsabilização do Poder Central com a educação. O novo regime trouxe esperanças de que esse quadro se alteraria, o que de fato não ocorreu.

Neste contexto apesar das contestações de progressos (SAVIANI, 2009), o modelo das escolas normais ganhou certo prestígio, sendo visto como uma forma de progredir na educação da população e na formação dos professores. Em suma, inicialmente, o lugar dos professores nas políticas educacionais de formação era bastante limitado, pois ainda não existia uma política de fato, estando relegada a força de trabalho para atender as escolas de primeiras letras; os professores eram formados na perspectiva de atuarem nestas escolas e atender a este projeto. Posteriormente, os professores que ainda não eram alvo de nenhum reconhecimento e valorização nesta tarefa ideológica e politicamente imposta passaram a lograr certo reconhecimento junto às “[...] escolas normais no desenvolvimento quantitativo e qualitativo do ensino primário” (TANURI, 2000, p.66).

Por estar ligada à institucionalização da educação brasileira e à formação de professores, a feminização do magistério é um aspecto que merece destaque ainda que brevemente, por não se constituir uma temática central desta pesquisa.

Até o século XIX na sociedade brasileira tipicamente agrária as mulheres estavam excluídas da esfera pública. Com a presença dos portugueses e seu sistema de leis e costumes, alicerçado fortemente na doutrina e ideologia religiosa católica, a mulher era mantida exclusivamente sob a tutela do marido (CHAMON, 2006).

O isolamento familiar foi quebrado com a chegada da Corte Portuguesa em 1808 e a intensificação da vida urbana. Houve expansão do espaço sociocultural das famílias da classe dominante, assim como a presença de suas mulheres na vida social. Detectou-se, também, o

aumento da presença das mulheres das classes populares para trabalhar no comércio e no setor de serviços. A mulher estava começando a participar da vida pública, o que antes era praticamente incogitável (CHAMON, 2006).

A influência da filosofia positivista e as mudanças econômicas, políticas e sociais em curso, na segunda metade do século XIX, geraram as bases para a compreensão da mulher como educadora natural e suas inclinações para a formação física, moral e espiritual da família e da pátria (ibid., p.4).

No campo educacional, com o surgimento das primeiras instituições de ensino, a promulgação da Lei das Escolas de Primeiras Letras de 1827 e o Ato Adicional de 1834, as províncias adotaram modelos europeus de criação das escolas normais para formação dos professores. Foi neste contexto que surgiram as primeiras vagas para mulheres nas escolas elementares e normais. A concepção moral-cristã enraizada na sociedade da época não via com bons olhos a coeducação, por isso as mulheres até então só tiveram acesso à educação religiosa (CHAMON, 2006).

A educação feminina se desenvolveu lentamente, no Brasil do Segundo Reinado, e

o número de meninas que frequentava a escola pública elementar indica a diminuta quantidade de professoras neste mesmo sistema de ensino e reflete a posição social secundária ocupada pelas mulheres, e o pouco valor dado à educação das meninas, quer pelas famílias quer pelo poder público (CHAMON, 2006, p.6).

Um sistema educacional que reproduzia as desigualdades de gênero e de classe não seria capaz de elaborar uma trajetória de sucesso para as escolas normais. O fracasso das tentativas de formação pela escola normal se deu também pelo fato de que havia pouco interesse da população pela profissão de professor, devido aos salários nada atrativos, a imagem negativa sobre este ofício e porque a sociedade baseada na economia agrária e escravista da época não exigia nem tinha infraestrutura financeira e política para sustentar um modelo que demandava e fomentava a expansão escolar. Entretanto, não se pode negar que as escolas normais serviram para impulsionar a preocupação com a formação e qualificação docente.

Até 1890 a tentativa de formação para o Magistério que teve mais expressividade foi a implantação das escolas normais, contudo estas trouxeram como resultado propostas insuficientes que não lograram êxito na preparação docente, aliadas a um arcabouço legal que não conseguiu se desligar da criação das escolas de primeiras letras nas províncias. Teve como principal resultado uma preocupação excessiva em formar professores teoricamente, um curso científico, sem o necessário conhecimento e habilidade didático-pedagógica para atuarem nas escolas de instrução primária.

Em um balanço do período (1835-1890) podem ser indicadas diversas limitações presentes também nas leis de criação destas escolas, que foram lentamente sendo superadas durante a República até a organização dos institutos de educação. Dentre estas limitações destacam-se as referentes ao processo de feminização do magistério: estabelecimento de critérios desiguais que inferiorizavam as mulheres em relações aos homens, o currículo das mulheres era negligenciado, o magistério feminino era mão de obra barata, já que os homens

não se interessavam por salários tão inferiores; no fundo, do ponto de vista histórico, a relação entre o surgimento do magistério feminino depois do masculino e a predominância das mulheres na profissão anos depois revela uma expansão insignificante, porquanto houve expansão do número de professoras sem a devida expansão das condições de exercício da profissão.

Além disso, haviam exames diferenciados para homens e mulheres, currículos pensados de acordo com o sexo, onde as mulheres aprendiam economia e as prendas domésticas em detrimento de outras disciplinas e por muito tempo a presença de ambos os sexos foi vista como um fator de promiscuidade. Houve a predominância de um caráter disciplinador que se refletia tanto nas exigências para ingresso dos candidatos através dos atestados de boa conduta, como no currículo.

Podem ser observadas também questões pontuais, comuns ao Magistério, independente de ser exercido por homens ou mulheres, como salários baixíssimos, falta de estabelecimentos próprios, condições mínimas e estruturais nas escolas, casos em que professores deveriam pagar pelos seus estudos, baixa procura pelas escolas normais, que tinha como consequência a falta de professores nas próprias escolas normais e nas de instrução primária. Se as iniciativas de criação das escolas normais eram incipientes, o que dizer então da possibilidade de uma política pública nacional de formação de professores? Esta obviamente não existia, fruto do descaso do Poder Público com a educação e com a formação de professores para este nível de ensino.

Algumas características comuns podem ser observadas nas primeiras escolas normais aqui instaladas. A organização didática do curso era extremamente simples, apresentando, via de regra, um ou dois professores para todas as disciplinas e um curso de dois anos, o que se ampliou ligeiramente até o final do Império. O currículo era bastante rudimentar, não ultrapassando o nível e o conteúdo dos estudos primários, acrescido de rudimentar formação pedagógica, esta limitada ao conteúdo de uma única disciplina (Pedagogia ou Métodos de Ensino) e de caráter essencialmente prescritivo. A infraestrutura disponível, tanto no que se refere ao prédio, como a instalação e equipamento, é objeto de constantes críticas nos documentos da época. A frequência foi reduzidíssima, muito embora a legislação das diversas províncias proporcionasse provimento nas cadeiras do ensino primário aos egressos das escolas normais independente do concurso (TANURI, 2000, p.65).

A relativa estabilidade alcançada na criação e organização das escolas normais após 1870 culminando no estabelecimento de um padrão formativo se deu com a reforma educacional do Estado de São Paulo em 1890, iniciada quase no mesmo período da transição do Império para a República.

O rompimento com o regime monárquico se deu com a ação do movimento republicano, com os conflitos do governo imperial com a Igreja e devido ao processo abolicionista. Estas situações geraram descontentamento nos apoiadores do governo como a maioria dos senhores de escravos que passaram a apoiar a causa republicana, os representantes da Igreja insatisfeitos com sua submissão ao Estado; e os militares que não aceitavam o pouco espaço de intervenção na vida pública. A oposição de tantos setores da sociedade à monarquia tornou possível o golpe político que instaurou a República no Brasil.

Com o fim da Monarquia as elites continuaram no poder, e até 1930 o país foi governado ora por militares e ora por membros da oligarquia rural, sem participação das camadas populares. Isto não significou avanços para a educação, já que os líderes do país estavam preocupados em garantir seus interesses econômicos e privilegiar as elites. No início da República o Brasil padecia com o analfabetismo da maioria da população e com a precariedade do investimento escolar.

Com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 a descentralização foi mantida, permanecendo a escola primária e a normal sob responsabilidade das províncias, transformadas em estados. O governo central era responsável pelo ensino secundário e superior, todavia não exclusivamente. Os estados promoveram reformas nas suas escolas, entretanto,

o advento da República não chegou a trazer modificações substantivas no campo educativo. Mas as preocupações manifestadas no final do Império no que se refere ao desenvolvimento da instrução se mantiveram e, de certo modo, se aprofundaram ao menos na década de 1890, quando da implantação do novo regime político. É nesse quadro que podemos detectar o primeiro momento decisivo da formação docente no Brasil, cujo epicentro pode ser localizado na reforma da escola normal do Estado de São Paulo (SAVIANI, 2005, p.13).

Cabe destacar que São Paulo teve um papel de destaque no movimento republicano, e nessa época já se consolidava como uma das províncias mais importantes para a economia do país, com a cafeicultura. Por isso, com a República passa a ocupar o centro do poder político, compartilhado com Minas Gerais, a partir de 1894 até 1930. Tal posição ampliou as demandas da população por educação, a partir dos interesses políticos das elites locais.

A Escola Normal de São Paulo atendia só alunos do sexo masculino que no futuro poderiam se tornar professores de instrução primária. O currículo estava subordinado ao conteúdo a ser ensinado nas escolas primárias, porém omitia os estudos de história, geografia, ciências e era essencialmente teórico. As condições de funcionamento eram deficientes e a formação para o sexo feminino mesmo que regulamentada por lei, não aconteceu. Esta escola foi marcada pelo desprestígio do poder público, pouquíssima procura por matrículas e várias críticas. Entre o fechamento, a reabertura e os problemas recorrentes foi forjado um cenário que contribuiu para a reforma da Escola Normal por meio do Decreto nº27, de 12 de março de 1890.

Considerando que, sem professores bem preparados, praticamente instruídos nos modernos processos pedagógicos e com cabedal científico adequado às necessidades da vida actual, o ensino não póde ser regenerador e eficaz (SÃO PAULO, 1890).

Deste modo, os movimentos paulistas em torno da preocupação, tanto pela instrução pública, como pela preparação dos professores, ganharam certa densidade, não vista em anos de ensaios sem resultado na criação e normatização do modelo das escolas normais; tornando-se um padrão para os outros estados. A proposta de reforma partiu de um diagnóstico da situação da formação na época, visto que a escola não satisfazia as exigências de preparação

dos candidatos ao magistério, devido à insuficiência da grade curricular e um plano de formação que tinha o caráter teórico em detrimento da preparação prática.

O decreto trouxe inovações e perspectivas de avanço: o ensino normal seria gratuito e para ambos os sexos (art. 2), com um curso de 3 anos (art. 3), professores e professoras nacionais e estrangeiros seriam contratados pelo governador (art. 5), contudo a diferenciação de currículos para homens e mulheres foi mantida. Os candidatos deveriam provar perante o diretor da escola ser maiores de 15 anos, se mulheres maiores de 17, se homens terem sido aprovados nos exames de português, francês, geografia, caligrafia (art.8º) e apresentar documentos que comprovasse proficiência, moralidade e exercício proveitoso da profissão (art.10). O quadro de funcionários da escola normal estava mais bem desenhado, composto por diretores, professores efetivos e contratados, preparadores de educação física, secretários, bibliotecários, entre outros (art.11). As primeiras cadeiras seriam providas por livre nomeação do governador, os concursos para professores seriam por votação nominal e deveriam especificar os motivos de preferência na classificação dos candidatos (art. 16). Professores contratados deveriam somar cinco anos de exercício para estarem aptos a serem nomeados efetivos (art. 17).

Outra mudança trazida pelo decreto, que significou uma resposta ao problema da formação essencialmente teórica e tornou a Escola Normal de São Paulo referência na preparação prática dos professores, chegando a receber candidatos de outras escolas do Brasil, foi a criação das escolas-modelo definida dos artigos 20 aos 30. Foram criadas duas escolas-modelo, uma para cada sexo, anexas à Escola Normal, destinadas a alunos de 3º ano para exercerem a prática do professorado com um programa de ensino dividido em três seções correspondentes aos três graus. No programa do curso feminino eram acrescentadas disciplinas sobre economia doméstica, costura e trabalhos manuais. As lições deveriam ser mais empíricas do que teóricas, visando o desenvolvimento gradual dos alunos.

A reforma de São Paulo teve dois fios condutores como explica Saviani (2009), o enriquecimento do currículo e a ênfase nos exercícios práticos, que teve como decorrência a criação da escola-modelo. Os reformadores entendiam que sem uma deliberada e sistemática preparação pedagógico-didática não se estava formando de fato professores. A escola-modelo ganhou importância, se tornou referência pedagógica para todo o Estado de São Paulo e para outros estados.

[...] a reforma ali implantada se tornou referência para outros Estados do país. Estes enviavam seus educadores para observar e estagiar em São Paulo ou recebiam “missões” de professores paulistas na condição de reformadores, como ocorreu em Mato Grosso, Espírito Santo, Santa Catarina, Sergipe, Alagoas, Ceará, além de outros, ao longo dos primeiros 30 anos do regime republicano (SAVIANI, 2005, p.15).

Outras cinco legislações deram continuidade ao movimento reformador paulista intensificando e modificando algumas propostas: a Lei nº 88, de 8 de setembro de 1892, a Lei nº169, de 07 de agosto de 1893, a Lei nº 374, de 03 de setembro de 1895, o Decreto nº2.025, de 29 de março de 1911 e a Lei nº1.750, de 08 de dezembro de 1920.

A Lei 88 de 1892, que reformou a instrução pública de São Paulo, foi a primeira política educacional brasileira com uma seção específica intitulada “Formação de

Professores” e que criou o primeiro curso superior de formação, além de criar um ensino primário dividido em dois cursos, preliminar e complementar. Os professores do ensino primário eram formados em quatro escolas normais primárias, os professores destas escolas e dos ginásios eram formados na escola normal da capital, através de um curso superior (art.23). Os professores das escolas normais primárias montavam o programa da disciplina que lecionariam no início do ano letivo para aprovação (art. 26).

A grade curricular e os requisitos para ingresso nestas escolas não variaram muito em relação às políticas já praticadas. No final do 3º ano de curso os alunos já estavam aptos para dar aulas nas escolas preliminares e complementares, desde que praticassem obrigatoriamente por seis meses nas escolas-modelo (arts. 28 e 29). O curso superior era de dois anos com duas seções, uma científica e uma literária. Para ingressarem na seção literária da escola da capital, além de dominarem as matérias das escolas normais primárias, os alunos deveriam estar habilitados em grego e latim (art. 31). Aos poucos o concurso se tornava uma etapa obrigatória para o cargo de professores e outros cargos educacionais eram definidos. Os professores do Estado foram classificados em sete categorias: adjuntos primários, professores primários, adjuntos de escolas complementares, professores de escolas complementares, professores de escolas normais primárias, professores de curso superior e professores de ginásios (art.38).

A Lei nº169 de 1893 mudou de três para quatro anos o curso normal, determinou o fim da distinção entre curso preliminar e complementar, o que não se efetivou na prática, entre outras alterações. Com a Lei nº374 de 1885 foi acrescentado um ano de prática de ensino nas escolas-modelo (arts. 1 e 3). Uma das principais inovações do Decreto nº2.025 de 1911 foi a transformação das escolas complementares, com exceção da escola da capital, em escolas normais primárias. Estas escolas eram concebidas como

estabelecimentos de ensino profissional destinado a dar aos candidatos à carreira do magistério a educação intelectual, moral e prática necessária ao bom desempenho dos deveres de professor do curso preliminar (SÃO PAULO, 1911).

Pela redação do decreto o ensino normal era gratuito e facultado a ambos os sexos separadamente (art.3), só que estava prevista uma taxa de matrícula (art.5). Para realizar a inscrição nas escolas normais primárias os candidatos não poderiam ter nenhum defeito físico ou psíquico que fosse incompatível com o magistério e no caso das candidatas deveriam comprovar serem solteiras (art. 23).

Transformadas as escolas complementares em escolas normais primárias (1911), e denominadas as de padrão mais elevado de “normais secundárias”, consolidou-se um dualismo que, embora adotado em outras unidades da federação, já em 1920 (Lei n. 175, de 8/12/1920) seria abolido em São Paulo, com a unificação de todas as escolas normais, pelo padrão das mais elevadas (TANURI, 2000, p.69).

Embora a legislação da reforma paulista permanecesse até 1920, como esclarece Saviani (2004a), o curso superior de formação não foi implantado e algumas mudanças não foram efetivadas. Diante dos pequenos avanços conquistados com muitos projetos dos líderes políticos o movimento de consolidação do modelo das escolas normais

[...] não se traduziu em avanços muito significativos, trazendo ainda a marca da força do padrão até então dominante, centrado na preocupação com o domínio dos conhecimentos a serem transmitidos (SAVIANI, 2009, p.145).

O impulso renovador da reforma paulista aos poucos atingiu outros estados de forma que as críticas ao modelo de ensino e a constituição das escolas deixava de ser só uma matéria dos discursos para ganhar mais consistência e se transformar em ações, dando continuidade ao movimento de consolidação da formação de professores ainda embasado principalmente pelas escolas normais. As críticas contrárias ao ensino ministrado nas escolas normais se voltaram não só para o hibridismo do ensino normal e para a ênfase na preparação prática em detrimento do conhecimento teórico, mas também para a necessidade de uma formação específica de profissionalização do professor que corrigisse as antigas insuficiências.

A década de 1920, no Brasil, foi marcada por grande efervescência política e anseios renovadores no campo da educação, arte e cultura, sendo os eventos mais marcantes a Semana de Arte Moderna e a Revolta dos Tenentes, ambos em 1922.

Foi neste momento que “[...] desencadeou-se um amplo processo de organização do campo educacional impulsionado pelo movimento renovador” (SAVIANI, 2005, p.15-16), que ganhou força nos dois ciclos de reformas promovidas na década de 20. O primeiro, caracterizado pela fixação das normas já constituídas, contou com as iniciativas de Lourenço Filho (Ceará, 1922), Lysimaco Ferreira da Costa e Cesar Prieto Martinez (Paraná, 1923), José Augusto Bezerra de Medeiros (Rio Grande do Norte, 1924) e Anísio Teixeira (Bahia, 1925). O segundo ciclo, de incorporação mais metódica das ideias renovadoras, foi liderado por Francisco Campos e Mario Casassanta (Minas Gerais, 1927), por Fernando de Azevedo (Distrito Federal, 1928) e por Carneiro Leão (Pernambuco, 1929).

A divulgação dos princípios e fundamentos do movimento escolanovista que se processa nesse decênio fundamenta, em maior ou menor grau, as mencionadas reformas estaduais do ensino primário e normal, fornecendo elementos para uma revisão crítica dos padrões de escola normais existentes (TANURI, 2000, p.70).

Lourenço Filho no Ceará propôs reformar o ensino estadual que vivia uma situação de precariedade com professores despreparados, falta de escolas e uma taxa de analfabetismo elevadíssima. O educador buscou elevar a escolaridade da população rural, defendeu um ensino igualitário, buscou melhorar a formação dos professores nas escolas normais e utilizou procedimentos de avaliação, inspeção e recenseamento escolar.

A Reforma do Paraná onde tiveram destaque no primeiro momento Lysimaco Ferreira da Costa e Cesar Prieto Martinez foi caracterizada pela reorganização e pela sistematização da educação escolar, formação de professores e expansão escolar. No ensino primário compreendeu a realocação das escolas para os lugares mais populosos, prorrogação da alfabetização, reestruturação administrativa e pedagógica. O ensino normal foi separado do ginásio, o currículo foi reformulado e foi criado o grupo anexo para prática docente.

A Reforma do Rio Grande do Norte encabeçada por José Augusto objetivou ampliar a oferta do ensino primário nas escolas públicas e privadas mantidas pelo Estado, buscou

homogeneizar e controlar as práticas pedagógicas da escola primária através da instalação do Conselho de Educação responsável por organizar os programas dos cursos primários, definir que tipo de conhecimento seria prioritário. Reconheceu a necessidade de melhor preparar os professores vistos como inertes, desatualizados, com pouca produtividade e que oneravam os cofres públicos.

A reforma proposta por Anísio pretender transformar a Instrução Pública da Bahia e regulamentar os ensinos primário e normal. O primário foi ampliado considerando as especificidades locais, investido de um espírito democrático e universal, entendido como fundamental dentro do sistema de educação estadual. A formação do professor elementar deveria ser a mesma do nível médio (regente e normalista) e do nível superior, podendo participar das provas de aptidão.

A reforma da educação de Minas Gerais concentrou esforços na formação e qualificação de professores e na reestruturação do Curso Normal. Destacaram-se alguns aspectos como o intercâmbio de professores mineiros e estrangeiros, implantação de cursos de aperfeiçoamento e veiculação de orientações e informação através da Revista do Ensino para os professores de todas as redes públicas municipais de ensino. Mas também reestruturou o ensino primário com a criação de disciplinas, formação dos professores, formação moral, cívica e disciplinar.

A reforma do Distrito Federal compreendeu um plano de construções escolares como o Instituto de Educação e os prédios destinados à antiga Escola Normal. Também pretendeu preparar as gerações para a vida social de seu tempo, para isso previa a instituição do ensino técnico profissional, do ensino primário, do ensino normal e de conselhos escolares.

Por fim na reforma educacional de Pernambuco sintonizada com a Associação Brasileira de Educação foi criada a Diretoria Técnica de Educação responsável pela direção e orientação da política educacional estadual. A reforma foi interrompida pela crise de 1929.

Assim como ocorreu no campo cultural, com o Modernismo influenciando a arte e a literatura, o ideário escolanovista esteve presente no pensamento dos intelectuais da educação que na época estiveram à frente das reformas educacionais em curso em diversos estados da federação.

As aludidas reformas representaram avanços no campo educacional e trouxeram iniciativas que foram sendo incorporadas ao modelo de escola normal brasileira e que serviram para consolidá-lo, como

a criação ou a ampliação dos estudos complementares, preparatórios ao normal, [...] e, em alguns casos, a divisão do curso normal em dois ciclos: um geral ou propedêutico e outro especial ou profissional (TANURI, 2000, p.70).

Foram introduzidas novas disciplinas nos currículos, normas didático-pedagógicas e houve a instalação de uma escola de aperfeiçoamento, destinada aos professores já em exercício. Este movimento de transformação permitiu de um lado a expansão das escolas normais menos elevadas e do outro a afirmação do papel do ensino normal na preparação dos professores para o ensino primário, uma vinculação presente desde as primeiras escolas normais. Também foram estabelecidas escolas normais privadas com intuito de suprir a falta

de escolas oficiais na maioria dos estados. É importante ressaltar que elas existiam desde o Império, respaldadas pela liberdade de ensino assegurada na Constituição e que em alguns casos representavam a maioria de estabelecimentos para este fim diante de uma pequena proporção de escolas normais públicas.

Por volta do final dos anos 20, as escolas normais já haviam ampliado bastante a duração e o nível de seus estudos, possibilitando, via de regra, articulação com o curso secundário e alargando a formação profissional propriamente dita, graças à introdução de disciplinas, princípios e práticas inspirados no escolanovismo, e a atenção dada às escolas-modelo ou escolas de aplicação anexas (TANURI, 2000, p.72).

A pedagogia nova, conforme Saviani (1999b), vê a educação como instrumento de equalização social. Neste sentido, a relação entre educação e sociedade é concebida em uma perspectiva integradora, onde a educação deve corrigir distorções acidentais. A pedagogia renovadora foi formulada a partir da crítica à pedagogia tradicional, visando superar a visão da escola como instituição centrada no professor incumbido de transmitir os conhecimentos e o acervo cultural aos alunos, este sistema exigia um professor razoavelmente preparado para aplicar os exercícios aos alunos em uma organização disciplinar para seguirem as lições. A questão pedagógica deslocou-se do

aspecto lógico para o psicológico; dos conteúdos cognitivos para os métodos ou processos pedagógicos do professor para o aluno; do esforço para o interesse; da disciplina para a espontaneidade; do diretivismo para o não-diretividade; da quantidade para a qualidade; de uma pedagogia de inspiração filosófica centrada na ciência da lógica para uma pedagogia de inspiração experimental centrada principalmente nas contribuições da biologia e da psicologia (SAVIANI, 1999b, p.9).

A escola proposta pela pedagogia nova não alcançou êxito uma vez que exigia uma reformulação da relação professor-aluno, do processo de ensino-aprendizagem e do panorama institucional e organizacional que não foi possível, sem contar que a escola renovada era bem mais custosa do que a tradicional. No fim, o escolanovismo inspirou raros núcleos experimentais muito bem equipados e restritos para a elite e foi difundido entre educadores gerando consequências nas redes escolares oficiais.

## **1.2 Formação de Professores a partir da Década de 1930**

Dois acontecimentos interrelacionados entre o final da década de 20 e início da de 30 serviram como pano de fundo para a configuração do cenário político-educacional na República Nova e no período que se seguiu: a crise mundial de 1929, que afetou a economia brasileira e a Revolução de 1930, que culminou com Getúlio Vargas assumindo o governo.

A crise se desencadeou

[...] quando a política econômica do governo, que visava a proteger os preços do café no mercado internacional, já não pôde ser sustentada, devido às bases sobre as quais se vinha processando. A superprodução chegara a tal ponto, que as retiradas do mercado de parte da produção, processo que se vinha realizando, havia muito tempo, com financiamentos vindos do exterior e que garantia lucros ao produtor [...], não puderam mais ser levadas a efeito. E isto por dois motivos: primeiro, porque a crise econômica mundial de 1929 subtraía a Governo a possibilidade de continuar a obtenção dos financiamentos para a compra dos estoques invendíveis e, segundo, porque esses estoques haviam atingido uma quantidade suficientemente alta para se ter a certeza de que jamais seriam distribuídos [...] (ROMANELLI, 1984, p. 47).

A revolução de 1930 foi um movimento de renovação política, social e cultural de rompimento com a velha ordem oligárquica e que iniciou o processo de modernização do Estado e da sociedade brasileira, de reinvenção de uma cultura nacional, com impactos evidentes na economia, acarretando também a expansão da escolarização no país. A Revolução de 30 denominava, na verdade,

[...] o ponto alto de uma série de revoluções e movimento armados que, durante o período compreendido entre 1920 e 1964, se empenharam em promover vários rompimentos políticos e econômicos com a velha ordem social oligárquica (ROMANELLI, 1984, p. 47).

Neste sentido, o aparelho do Estado teve que se reajustar “[...] às novas necessidades da política e da economia, ou seja, de se substituir urgentemente toda a estrutura de poder político que contribuir para criar e manter a crise econômica” (ROMANELLI, 1984, p.49).

Em 1930 São Paulo e Minas Gerais discordaram na indicação de um membro da oligarquia. O presidente Washington Luís ao invés de apoiar o mineiro Antônio Carlos deu apoio ao paulista Júlio Prestes, levando Minas Gerais a romper com São Paulo e apoiar as oligarquias do Rio Grande do Sul e da Paraíba, formando a Aliança Liberal. Nas eleições daquele ano os candidatos da aliança Getúlio Vargas e João Pessoa foram derrotados por Júlio Prestes, que não assumiu o poder devido à eclosão da revolução apoiada pelos tenentes e pela Aliança Liberal em várias regiões do país. Na iminência de uma guerra civil o presidente Washington Luís foi deposto pelas Forças Armadas tendo assumido o poder Getúlio Vargas.

Para a política-educacional, a fase anterior a 1930 foi caracterizada por Saviani (2011, p.10) como um período de descontinuidade, embora sem rupturas, com movimentos de mudança e reforma parciais, iniciativas que não tinham fundamento nem constância para vigorar, que não se desvencilhavam dos velhos entraves e modelos.

Este período foi marcado pela desresponsabilização do Poder Central com a educação. A partir de 1930, o Governo federal passa a se preocupar com a oferta e a normatização da escolarização, dando início a construção de um sistema nacional de educação, que ainda hoje, está inconcluso. Iniciou-se um processo de reorganização educacional e de formação docente impulsionado com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública também em 1930.

A preocupação do Governo Vargas com a educação se efetiva com a criação do Ministério da Educação e da Saúde, em 1930 e com a chamada Reforma Francisco Campos iniciada em 1931, que teve seu aprofundamento pela reforma Capanema tratada mais à frente

e que foi o resultado da incorporação do ideário renovador, materializado em um conjunto de seis decretos que abrangiam a criação do Conselho Nacional de Educação, o Estatuto das Universidades Brasileiras, a organização da Universidade do Rio de Janeiro e dos ensinos secundário e comercial.

Essa reforma, posteriormente, teve desdobramento nas políticas de formação, com a criação da Universidade no Brasil, que iniciou o processo de universitarização da formação dos técnicos e especialistas que conduzirão a reforma nas escolas e secretarias de educação.

As reformas educacionais da Era Vargas começam pelo alto, com o ensino superior, posteriormente o ensino secundário, para bem mais tarde se preocupar com a educação elementar.

A partir do processo de criação e institucionalização da Universidade no Brasil, tomaram corpo no país as preocupações com a formação do magistério, que se concentravam agora na preparação dos candidatos para atuarem no ensino secundário e nas escolas normais. Anteriormente, a Universidade do Paraná de 1912, a Universidade do Brasil de antes da década de 30, a Universidade do Rio de Janeiro de 1920 e a Universidade de Minas Gerais de 1927 implementaram uma formação elitizada que, de acordo com Machado e Teruya (2007), só estava a serviço das profissões liberais, pois visavam quase sempre cargos públicos ou carreiras privadas.

Antes da criação da Universidade de São Paulo as demais se organizaram através da incorporação de cursos autônomos. A reforma universitária preconizada pelo ministro Francisco Campos se efetiva com o Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil, adota o regime universitário e se constituiu no Estatuto das Universidades Brasileiras.

Os objetivos enunciados no artigo 1º deixaram entrever uma visão distorcida dos limites de uma instituição escolar e da própria realidade educacional brasileira. A finalidade de estimular a investigação científica e o preparo para o exercício profissional mostraram que mesmo sendo objetivos da Universidade moderna, salvo raríssimas exceções, a Universidade brasileira vinha se preocupando apenas com a formação profissional. O que serviu para confirmar a falta de tradição de pesquisa resultante da estratificação social, de uma estrutura arcaica de ensino herdada culturalmente, da evolução econômica, da forma como se tem dado a industrialização e devido à falta de previsão na legislação de situações objetivas para atividades de pesquisa (ROMANELLI, 1984). Estes fatores conduziam à formação de professores centrada na prática, um dilema ainda não superado desde a criação das escolas normais.

O Estatuto previu a exigência da inclusão da educação como condição para que uma instituição de ensino superior se tornasse uma universidade. O ensino superior deveria obedecer de preferência ao sistema universitário e congregar pelo menos três, mas não obrigatoriamente os quatro institutos de ensino superior: Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina, Escola de Engenharia e Faculdade de Educação, Ciências e Letras (ROMANELLI, 1984).

Esta exigência presente no artigo 5º do referido decreto aparece mais como uma possibilidade do que algo imperativo, a questão dos estudos educacionais permaneceu ainda sem um espaço definido e sem um tratamento específico e basilar, mas apareceu ao lado das três unidades acadêmicas reconhecidas como indispensáveis.

A autonomia de cada escola presente nos artigos 8º e 9º revelou a não superação da luta entre centralização e descentralização do ensino, pois de um lado eliminou a possibilidade de uma estruturação mais orgânica da Universidade e do outro permitiu a sobrevivência do espírito federalista defendido pelas forças dominantes da Velha República. Ao mesmo tempo em que foi admitida a agregação das escolas autossuficientes, impedindo a existência de um verdadeiro regime universitário, estava evidente a dependência administrativa-burocrática de cada escola em relação ao Ministério da Educação e Saúde Pública (ROMANELLI, 1984).

Já o Decreto nº19.852 da mesma data do anterior dispôs sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro e que introduziu Faculdade de Educação, Ciências e Letras em caráter obrigatório não teve força de lei e não se concretizou e a faculdade, ainda que regularmente constituída, não foi instalada.

Portanto, como salienta Romanelli (1984), a Reforma Francisco Campos marginalizou os ensinos primário e normal e várias áreas do ensino profissional, com exceção do comercial. A Reforma atendia aos interesses das elites, organizando seu sistema educacional e não conseguiu superar a velha educação voltada para as carreiras liberais, onde a formação docente estava à margem. Contribuiu para o aumento da seletividade e para a diminuição da retenção dos alunos nas escolas.

Neste ínterim, em 1932, foi divulgado o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova – A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo”. Assinado por vários intelectuais da época este documento continha ideias e propostas sobre o processo educacional brasileiro e a política educacional vigente. A incorporação dos estudos do magistério à universidade e a equiparação de mestres e professores em remuneração e trabalho aparecem neste documento como elementos constitutivos do programa de política educacional (TEIXEIRA et al., 1984).

Ao esboçar o plano de reconstrução educacional, o Manifesto, após fixar as linhas gerais do plano, trata de questões específicas como a relação entre unidade de formação de professores e unidade de espírito, reconhecendo que os professores de todos os graus devem fazer parte da elite de intelectuais selecionados pela universidade e capazes de enfrentar os problemas da sociedade moderna; o magistério é visto como uma função pública de mais alta importância. Sobre o magistério, o Manifesto entende que

A maior parte delle, entre nós, é recrutada em todas as carreiras, sem qualquer preparação profissional, como os professores do ensino secundario e os do ensino superior (engenharia, medicina, direito, etc.), entre os profissionaes dessas carreiras, que receberam, uns e outros, do secundario a sua educação geral. O magisterio primario, preparado em escolas especiaes (escolas normaes), de caracter mais propedeutico, e, ás vezes mixto, com seus cursos geral e de especialização profissional, não recebe, por via de regra, nesses estabelecimentos, de nivel secundario, nem uma solida preparação pedagogica, nem a educação geral em que ella deve basear-se. A preparação dos professores, como se vê, é tratada entre nós, de maneira differente, quando não é inteiramente descuidada, como se a função educacional, de todas as funções publicas a mais importante, fosse a unica para cujo exercicio não houvesse necessidade de qualquer preparação profissional (TEIXEIRA et al., 1984, p.421).

O documento dos intelectuais foi lançado junto com o Decreto nº 3.810 em 19 de março de 1932, que transformou a antiga Escola Normal do Distrito Federal em Instituto de Educação, inspirado nos ideais renovadores. Foi neste momento que o movimento político-educacional escolanovista se fortaleceu, afirmando que nenhum dos problemas nacionais era mais importante do que a educação. Estes intelectuais acreditavam que os projetos e reformas feitos anteriormente se deram de forma parcial e arbitrária sem contemplar as necessidades modernas. Os planos e iniciativas tinham sido feitos sem determinação dos fins da educação e sem aplicação dos métodos científicos para tratar dos problemas educacionais. A reforma deveria se guiar pelos exemplos de outros países como México, Uruguai, Argentina e Chile, onde a educação foi reorganizada em novas bases. Em se tratando das consequências deste movimento para o professorado,

pensar o Manifesto como o precursor de mudanças na formação de professores, demanda de nós uma análise acerca do que reivindicavam os signatários, e o que exatamente foi contemplado nas reformas e constituintes nacionais, posteriormente elaboradas (MACHADO; TERUYA, 2007, p.7).

Assim, o Instituto de Educação do Distrito Federal seria constituído por uma Escola Secundária com seis anos de curso e uma Escola de Professores com dois anos de curso, tendo como estabelecimentos anexos um Jardim de Infância e uma Escola Primária para experimentação, demonstração e prática de ensino. A Escola Secundária também serviria de laboratório prático para os professores secundários (art. 3). A Escola de Professores seria composta por professores chefes e assistentes (art.51) e auxiliados por monitores (art.52). O Instituto de Educação contava ainda com “[...] um Instituto de Pesquisas Educacionais, Biblioteca Central de Educação, Bibliotecas Escolares, Filmoteca, Museus Escolares e Radiodifusão” (SAVIANI, 2005, p.17).

A exposição de motivos escrita por Anísio Teixeira, que acompanhou o Decreto nº 3.810, de 19 de março de 1932, buscou detalhar e fundamentar o projeto de reorganização do ensino normal e sua transposição para o plano universitário com a criação do Instituto de Educação, justificando sua relevância na reforma da educação pública.

Ela traz afirmações significativas que manifestaram a preocupação com a formação docente de forma clara e consciente, já que “nenhuma reforma, como nenhum melhoramento de ordem essencial se pôde fazer em educação, que não dependa, substancialmente, do mestre a quem vamos confiar a escola” (TEIXEIRA, 1932, p.110).

Partindo de um diagnóstico da situação dos professores nos estados brasileiros, o estabelecimento deste Instituto de Educação trouxe uma nova dinâmica na formulação das políticas, porque além do número de escolas e matrículas, o que importava eram a preparação e qualidade do professorado, suas condições de trabalho, sua remuneração e sua formação moral e social. A exposição de motivos afirmava ainda que

A pessoa a quem vamos confiar as nossas crianças por varias horas durante o dia e a quem vamos pedir, não que as guarde sòmente, mas que as eduque, acompanhando e animando o seu desenvolvimento intellectual e moral, a par e passo do seu desenvolvimento physico, deve possuir um coração e uma intelligência superiormente formados, o conhecimento aperfeiçoado do seu mister e uma visão social larga e harmoniosa. Taes pessoas não se conseguem se não tivermos, pelo

preparo dos nossos mestres e pela retribuição do seu trabalho, o carinho especial que nos deve despertar a classe mais importante de uma sociedade verdadeiramente democrática (TEIXEIRA, 1932, p.111).

De modo semelhante foi conduzida a criação do Instituto de Educação de São Paulo com o Decreto nº 5.884 de 21 de abril de 1933, que realizou um amplo delineamento da instrução paulista, mostrando-se um dispositivo legal bastante completo e detalhado, regulamentando questões como a organização e administração escolar, a composição do quadro de pessoal administrativo e docente, as rotinas escolares, as matrículas e o programa das aulas. O Instituto de Educação tinha por finalidade formar professores primários, secundários, inspetores, diretores, ministrar cursos de aperfeiçoamento para alunos de ambos os sexos, permitindo a observação, a experimentação e a prática de ensino (art.599). Era composto pela Escola de Professores, pela Escola Secundária, pela Escola Primária e pela Biblioteca (art.600).

Ainda que o Manifesto tenha servido de base para diversas mudanças no campo educacional, que tiveram consequências na formação docente, para Saviani (2010a, p.213), ele representa a busca de uma corrente de educadores pela coesão interna e conquista da hegemonia educacional. Estes intelectuais, que se autodenominavam profissionais da educação, ocuparam cargos de direção da educação pública no governo central e nos estados, o que ajudou a disseminar as propostas renovadoras que defendiam no Manifesto. Cunha (2007) considera que o documento constitui um discurso ideológico heterogêneo, com a colagem de princípios elitistas e igualitaristas, refletindo a pluralidade desses intelectuais.

Em suma, o momento de 30, no Brasil, através da ascensão do escolanovismo, correspondeu a um refluxo e até a um desaparecimento daqueles movimentos populares que advogavam uma escola mais adequada aos seus interesses. E por que isso? A partir de 30, ser progressista passou a significar ser escolanovista. E aqueles movimentos sociais, de origem, por exemplo, anarquista, socialista, marxista, que conclamavam o povo a se organizar e reivindicar a criação de escolas para os trabalhadores perderam a vez, e todos os progressistas em educação tenderam a endossar o credo escolanovista (SAVIANI, 1999b, p.58).

Os institutos de educação se constituíram segundo Saviani (2009) de modo a integrar as exigências da Pedagogia, que buscava um conhecimento de caráter científico. Os velhos problemas das escolas normais estavam finalmente dando lugar a um modelo que tinha na universidade a sua base formativa e que dava passos para uma compreensão integral do professor. Neste sentido, o Instituto de Educação de São Paulo foi incorporado em 1934 à Universidade de São Paulo, a primeira a ser organizada segundo as normas do decreto nº 19.851 de 1931 (Estatuto das Universidades Brasileiras), criada considerando a formação das classes dirigentes e em 1935 o Instituto de Educação do Distrito Federal foi incorporado à Universidade do Distrito Federal.

O Decreto nº 6.283 de 25 de janeiro de 1934, que criou a Universidade de São Paulo e deu outras providências, como a incorporação de algumas escolas superiores e institutos técnico-científicos já existentes mantidos pelo Estado, precisava que além de outras faculdades e institutos, a USP seria constituída pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e pelo Instituto de Educação (art.3º). A licença para o magistério secundário só era concedida

ao candidato que além de se especializar na descrita faculdade concluísse o curso de formação pedagógica no Instituto de Educação (art. 5º).

As faculdades, escolas ou institutos teriam um corpo docente composto por professores catedráticos, auxiliares de ensino, docentes livres, professores contratados nacionais, estrangeiros, comissionados e outras categorias (art.37). A Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras ganhou destaque central na fundação da USP, pois proporcionava disciplinas comuns aos outros institutos e contribuía na formação de professores dos ensinos secundário e superior. Contudo, o espaço da educação na estrutura da USP não se encontrava na citada faculdade, mas no Instituto de Educação, que “tinha um caráter de formação profissional (a formação de professores para as escolas normais e secundárias) do mesmo modo que os demais institutos ou faculdades” (SAVIANI, 2004a, p.115). Os estudantes deste instituto também tinham que frequentar a Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras, pois nela aprendiam os conteúdos das matérias comuns a todos os cursos.

O Decreto nº5.513 de 04 de abril de 1935 como afirma Vicenzi (1986) regulamentou a criação da Universidade do Distrito Federal, que tinha entre as suas finalidades prover a formação do magistério em todos os graus. Junto dos seus órgãos principais estavam o Instituto de Educação e a Escola de Filosofia e Letras, além de instituições complementares. Com o objetivo de formar para o magistério e funcionar como centro de pesquisa e documentação o Instituto de Educação tinha como propósito alcançar a formação de uma cultura pedagógica nacional (art. 4º). A universidade habilitava então, na área da formação docente os candidatos para o magistério primário e especializado, para o secundário, para o normal, para a administração, orientação escolar e oferecia cursos de extensão e continuação para professores (art.10). Mais tarde em instruções elaboradas por Anísio Teixeira como reitor interino estavam especificados cursos de formação de professores de matemática, física, química, história natural, geografia, história, sociologia e ciências sociais, línguas, artes, música, educação física e recreação.

A Associação Brasileira de Educação, um grupo que surgiu em 1924 por iniciativa de 13 intelectuais cariocas, teve importante atuação no campo político-educacional. Estes intelectuais mesmo que pretendessem inicialmente construir um movimento desvinculado de doutrinas filosóficas, religiosas e posições políticas não conseguiram, devido a alianças e disputas ocorridas entre os próprios membros. A ABE buscou comover o poder público e a classe dos educadores sobre as questões mais cruciais da educação nacional e a necessidade de se tomar providências para resolver os problemas educacionais recorrentes.

O movimento renovador teve a associação como seu órgão representativo e divulgador. Como caracteriza Romanelli (1984), a partir da presença da ABE e das relações que ela estabeleceu com outros atores sociais constituiu-se um campo de luta ideológica que culminou no lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional e nos embates sobre o projeto de Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. E ainda, as ações da Associação Brasileira de Educação tiveram mais repercussões, pois

Muitos relatos divulgados por Cunha (2003) em seu livro *A Revolução e a Educação* mostram que a Constituição de 1934 foi elaborada a partir da IV Conferência da ABE (MACHADO; TERUYA, 2007, p.14).

Em relação à formação docente a Carta Magna de 1934, a primeira Constituição brasileira a efetivamente legislar sobre a educação e a carreira dos professores, determinou que os estabelecimentos particulares de ensino só fossem reconhecidos quando garantissem estabilidade e remuneração condigna aos professores (art. 150).

As seleções para o magistério oficial bem como para qualquer curso ou prova escolar de habilitação deveriam incluir concursos de provas e títulos, todavia poderiam ser contratados professores nacionais, estrangeiros e os docentes nomeados por instituições oficiais possuíam garantia de vitaliciedade e inamovibilidade dos cargos; se a cadeira fosse extinta o professor seria aproveitado em outras (art. 158).

O título VII da Constituição já delineava a carreira dos funcionários públicos definindo investidura, estabilidade, destituição, exercício, afastamento, aposentadoria e pensões. Nas Disposições Transitórias estavam asseguradas inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade dos vencimentos para os professores dos institutos oficiais de ensino superior destituídos dos cargos desde outubro de 1930 (art. 20).

Depois da Constituição de 1934, foi só em 1988 que questões da educação pública foram incluídas e defendidas veementemente; estas foram as únicas em que os atores que participaram de sua formulação demonstraram preocupação com as demandas populares. Todas as Constituições que sucederam a de 1934 e antecederam a de 1988 estiveram em diferentes níveis comprometidas com outras pautas relacionadas aos interesses econômicos e políticos das forças dominantes neste período.

O mandato de Getúlio Vargas terminaria em 1938 de acordo com as regras constitucionais. Aproximando-se das eleições presidenciais, deu-se início a campanha eleitoral e enquanto isso Vargas preparava um golpe de Estado para permanecer na presidência da República. O serviço secreto do exército identificou um plano comunista chamado Plano Cohen para acabar com o regime democrático no Brasil. Tratava-se, na verdade, de uma farsa arquitetada pelo próprio governo com a ajuda dos integralistas, militares e intelectuais. Foi decretado o estado de guerra e a polícia prendeu muitos adversários do governo. Em seguida Vargas ordenou o cerco militar ao Congresso Nacional, impôs o fechamento do Legislativo e outorgou a Constituição de 1937 substituindo a de 1934, dando início ao governo ditatorial, que ficou conhecido como Estado Novo.

Com a nova Constituição de 1937 foi promovido o desmonte da Carta de 1934, já que o Estado não seria estranho ao dever e direito natural dos pais de educar os filhos, mas colaboraria de maneira subsidiária para facilitar o apoio que deveria ser dado à educação particular. O ensino primário era obrigatório e gratuito, porém na matrícula quem não pudesse alegar escassez de recursos deveria dar uma contribuição módica à caixa escolar. Em suma, na Constituição de 1937 ficou evidente o descaso e a desresponsabilização do Poder Público Central com uma educação pública e gratuita para a população em geral, restringindo assim o direito à educação, o que só seria novamente assegurado na Carta de 1988.

[...] três anos após era promulgada outra Constituição, com o golpe de Estado que instalou o Estado Novo. Esta última Constituição não teve a amplitude da outra, quanto à educação, antes tratou muito restritivamente. [...] Foi mais enfática na questão do ensino profissional, embora se referisse a ele como “um ensino destinado às classes menos favorecidas”, o que denunciava bem a ideologia do Governo, em

sua política educacional, favorável a um sistema educacional de discriminação social (ROMANELLI, 1984, p.152).

Depois da Constituição de 1937 foi introduzido um paradigma na preparação para o magistério que perdurou por muitos anos no Brasil com a organização e implantação dos cursos de Pedagogia e licenciatura. A Universidade do Distrito Federal já vinha sofrendo, a partir do golpe do Estado Novo, com as repercussões da perseguição a Anísio Teixeira pelo Governo Vargas, o que se agravou com a promulgação do decreto nº 1.063 de 20 de janeiro de 1939, que transferiu os estabelecimentos de ensino da UDF para a Universidade do Brasil com exceção de alguns estabelecimentos e cursos (art. 1º). As Faculdades de Filosofia e Letras, de Ciências, de Política e Economia e cursos transferidos da Faculdade de Educação seriam incorporados a Faculdade Nacional de Filosofia, Ciências e Letras (art. 2º).

A Universidade do Brasil reestruturada com a Lei nº 452 de 05 de julho de 1937 foi pensada para ser um modelo padrão para todo país. Através do Decreto nº 1.190 de abril de 1939, que deu organização definitiva à universidade, foram organizados os cursos de licenciatura e Pedagogia. Pela Lei nº 452 de 1937, a Universidade do Brasil foi constituída inicialmente por 15 estabelecimentos de ensino (art. 4º) e 16 institutos integrantes para cooperar no trabalho dos estabelecimentos (art. 5º). Dentre estes estabelecimentos estava a Faculdade Nacional de Filosofia, Ciências e Letras, que com o decreto 1.190/39 passou a ser denominada Faculdade Nacional de Filosofia, a primeira instituição de nível superior que tinha junto de seus objetivos o de preparar os professores do ensino secundário e normal (art. 1º). Esta faculdade era constituída pelas seções de Filosofia, de Ciências, de Letras e de Pedagogia havendo ainda uma seção especial de Didática (art. 2º).

A seção de Pedagogia estava organizada em um curso ordinário (art.7º) constituído por um conjunto harmônico de disciplinas cujo estudo era necessário para obtenção de um diploma (art.3º). O curso de Pedagogia com duração de três anos estava composto pelas seguintes disciplinas: na primeira série por complementos de matemática, história da filosofia, sociologia, fundamentos biológicos da educação e psicologia educacional, na segunda série pelas disciplinas estatística educacional, história da educação, fundamentos sociológicos da educação, psicologia educacional, administração escolar e na terceira série os alunos estudavam história da educação, psicologia educacional, administração escolar, educação comparada e filosofia da educação (art. 19). As disciplinas que se repetiam provavelmente compreendiam a continuidade dos programas de estudos naquela área.

Os alunos que concluíssem os cursos ordinários eram diplomados como bacharéis inclusive no curso de Pedagogia (art. 48). Para aqueles que concluíssem em mais um ano de estudos o curso de didática seria conferido o diploma de licenciado (art. 49). Na verdade, haveria cursos de didática correspondentes a todos os cursos ordinários, estando os alunos obrigados a cursar o programa de didática correspondente (art. 57) composto pelas disciplinas didática geral, didática especial, psicologia educacional, administração escolar, fundamentos biológicos da educação e fundamentos sociológicos da educação (art.20). Apesar disso, os bacharéis em Pedagogia não eram obrigados a frequentar as disciplinas e os exames que já haviam cursado quando seguissem por mais um ano no programa de didática (art. 58).

Todos os cursos da Faculdade Nacional de Filosofia e, dado o seu caráter de modelo padrão, também das demais faculdades de filosofia, ciências e letras instaladas no

país, se organizaram em duas modalidades: o bacharelado, com a duração de três anos, e a licenciatura. O curso de pedagogia foi definido como um curso de bacharelado ao lado de todos os outros cursos das demais seções da faculdade. O diploma de licenciado seria obtido por meio do curso de didática, com a duração de um ano, acrescentado ao bacharelado. Está aí a origem do famoso esquema conhecido como “3+1” (SAVIANI, 2004a, p.117).

As aulas seriam ministradas por professores catedráticos auxiliados por um ou mais assistentes por necessidade do ensino (art. 23), que comporiam o quadro do Ministério da Educação, no caso dos catedráticos por concurso de títulos e provas (art. 25). Se as cadeiras não fossem providas por concursos de títulos e provas seriam providas interinamente ou por meio de contratação (art. 26). Os professores assistentes seriam admitidos como extranumerários por indicação dos professores catedráticos sendo sempre pessoas de sua confiança (art. 27).

Para ser aluno de um curso ordinário como o de Pedagogia os alunos deveriam apresentar certificado do curso secundário fundamental até 1940 e do curso secundário fundamental e complementar em período posterior, apresentar comprovação de identidade, de sanidade e prestar exame vestibular; a apresentação de um diploma de curso superior reconhecido dispensava a apresentação de outros certificados (art. 31). Na posse dos diplomas os licenciados poderiam ocupar qualquer cargo ou função do magistério secundário ou normal em estabelecimentos públicos e particulares de ensino, sendo que para cargos de técnico de educação do Ministério da Educação bastava o diploma de bacharel em Pedagogia e em caso de demonstração da inexistência de candidatos legalmente habilitados estas exigências deixariam de vigorar (art. 51).

Como descrito por Saviani (2009) o esquema que ficou conhecido como “3+1” adotado na organização dos cursos de licenciatura e Pedagogia teve contundente impacto na formação docente. Os cursos de licenciatura preparavam os professores que ministrariam as disciplinas nas escolas secundárias e o curso de Pedagogia habilitava os professores para dar aula nas escolas normais, ambos em um esquema de três anos de disciplinas cognitivas e um ano de formação didática. Em um curso de quatro anos apenas algumas disciplinas preparavam para a prática da docência, já que os alunos não estavam obrigados a frequentar nem as disciplinas nem os exames que já haviam realizado no bacharelado. No caso da Pedagogia, especificamente, restavam apenas as disciplinas didática geral e especial. Com este tipo de currículo formava-se o bacharel em Pedagogia como técnico em educação para atuar no trabalho burocrático do ensino e licenciado como professor se cursasse a didática. Este esquema predominou nas décadas de 40 e 50 quando os cursos de bacharelado eram complementados pelas disciplinas pedagógicas sob responsabilidade dos departamentos de pedagogia das faculdades de Filosofia, Ciências e Letras.

Em síntese, quem cursasse três anos dos estudos de conteúdos específicos do curso de Pedagogia recebia o título de bacharel, quem cursasse mais um ano de estudos com duas disciplinas de preparação didático-pedagógica recebia o título de licenciado. Este modelo formativo dissociava a Pedagogia da didática, reforçando a separação entre conteúdo e método, entre teoria e prática. Os licenciados em Pedagogia também podiam atuar no magistério do primeiro ciclo do ensino secundário nas aulas de matemática, história, geografia e estudos sociais.

Ao instituir um currículo pleno fechado para o curso de pedagogia, em homologia com os cursos das áreas de filosofia, ciências e letras e não os vinculando aos

processos de investigação sobre os temas e problemas da educação, o modelo implantado com o Decreto 1.190, em lugar de abrir caminho para o desenvolvimento de estudos e pesquisas educacionais, acabou por enclausurar-se numa solução que se supôs universalmente válida, agravando progressivamente os problemas que se recusou a enfrentar (SAVIANI, 2004a, p.118).

As ações formativas ganharam força com, em primeiro lugar, a criação de cursos de aperfeiçoamento e formação de administradores escolares, em segundo lugar, com o assentamento e crescimento de escolas normais rurais e por último com a implantação dos institutos de educação; todos os outros projetos de certa forma tem relação com estes ou são repercussões das disputas de segmentos sociais e políticos pela hegemonia no campo educacional. No que tange à formação docente este momento foi um misto de novos projetos de magistério e intensificação das influências da pedagogia renovadora nas políticas propostas.

O estabelecimento e a expansão do padrão das escolas normais aliado ao processo de industrialização e desenvolvimento da sociedade urbana com a entrada do Brasil na Modernidade forjaram as bases e a mentalidade de compreensão da educação feminina como uma necessidade, favorecendo a profissionalização da mulher. Como o magistério também era visto como uma extensão das funções maternas, o acesso ao ensino primário aos poucos se expandia e o segmento da Igreja Católica defendia a coeducação, educar as crianças passou a ser aceitável socialmente, já que as mulheres possuíam as características ideais para esta tarefa.

A presença feminina no magistério provocou mudanças na história da educação e significou acima de tudo, a inserção da mulher no mundo do trabalho, mesmo que de forma ainda precária e injusta, por causa dos baixos salários (MACHADO; TERUYA, 2007, p.13).

Nas escolas normais rurais buscou-se adequar o currículo das escolas primárias e normais às especificidades e peculiaridades das áreas agrárias. Na formação de professores para o magistério rural a criação de escolas “[...] expressava não apenas a localização da escola em zonas agrícolas e pastoris, mas, sobretudo o objetivo de transmitir conhecimento de agronomia e higiene rural” (TANURI, 2000, p.75). As iniciativas se multiplicaram em outros estados e mesmo que tenham reproduzido o ciclo de reviravoltas na criação, fechamento e reabertura das escolas normais tradicionais, serviram para expandir os estabelecimentos de formação e atender a população que normalmente estava à margem da preparação para o magistério.

A terceira iniciativa que faz parte do movimento formativo iniciado na década de 30 ao lado dos cursos de aperfeiçoamento e capacitação e das escolas normais rurais se deu com o advento dos institutos de educação, “[...] concebidos como espaços de cultivo da educação, encarada não apenas como objeto do ensino, mas também da pesquisa” (SAVIANI, 2009, p.145). Duas iniciativas ilustram categoricamente este momento: a implantação do Instituto de Educação do Rio de Janeiro (Distrito Federal na época) por Anísio Teixeira em 1932, dirigido por Lourenço Filho e o Instituto de Educação de São Paulo implantado por Fernando de Azevedo em 1933, “ambos sob inspiração do ideário da Escola Nova” (SAVIANI, 2009, p.145).

O processo de reforma educacional já iniciado no início dos anos 30 no ensino superior teve continuidade com Gustavo Capanema em 1942 interferindo nos demais níveis de ensino. “Ainda uma vez o Governo preferia conduzir-se para o terreno das reformas parciais, antes que para o da reforma integral do ensino, como exigia o momento” (ROMANELLI, 1984, p.154). O ensino primário foi dividido em fundamental e supletivo, o ensino médio foi estruturado em dois ciclos (ginasial com 4 anos e colegial com 3 anos) de modo horizontal no secundário e no técnico-profissional, agora subdividido em industrial, comercial e agrícola; o ensino normal continuava conectado com o secundário.

Em 1949 como aponta Romanelli (1984) existiam 540 escolas normais no Brasil, todavia não havia diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal, já que a oferta e organização deste nível de ensino era responsabilidade dos Estados. Deste modo as mudanças e propostas ficavam subordinadas às reformas estaduais que eram promovidas ou não. Este cenário já era retratado pela I Conferência Nacional de Educação que “evidenciou preocupações relativas à ausência de normas centrais que garantissem uma base comum aos sistemas estaduais de formação de professores” (TANURI, 2000, p.75).

O Decreto-lei nº 8.530 de 02 de janeiro de 1946, a Lei Orgânica do Ensino Normal, trazia como finalidades deste ramo de ensino do segundo grau formar o pessoal docente para as escolas primárias, habilitar administradores escolares, desenvolver e difundir conhecimentos e técnicas de educação infantil (art.1º). O curso normal estava concebido em simetria com os demais cursos do nível secundário e dividido em dois ciclos, o primeiro de 4 anos formando regentes de ensino primário e o segundo de 3 anos formando professores primários (art. 2º). O primeiro correspondia ao ciclo ginasial do curso secundário e o segundo ao ciclo colegial do curso secundário, sem contar que estava assegurado aos candidatos que concluíssem o 2º ciclo o direito de ingresso em cursos da Faculdade de Filosofia quando cumprida as exigências para a matrícula (art. 6º).

As Leis Orgânicas ampliaram a reduzida articulação existente no ensino brasileiro, na medida em que articularam o primeiro ciclo da escola secundária com todas as modalidades de escolas de segundo ciclo, inclusive a normal. Quanto ao segundo ciclo, apenas o secundário, como via privilegiada, possibilitava o ingresso em qualquer dos cursos superiores; os segundos ciclos dos ramos profissionalizantes só se articulavam com cursos superiores a eles diretamente relacionados. No caso do curso normal, a articulação somente ocorria com alguns cursos das Faculdades de Filosofia [...] (TANURI, 2000, p.76).

De acordo com o Decreto-lei 8530/46, existiriam três estabelecimentos de ensino normal: o curso normal regional destinando tão somente ao primeiro ciclo; a escola normal destinada ao segundo ciclo e ao ciclo ginasial do ensino secundário; e o instituto de educação que contava com, além dos cursos próprios da escola normal, com especialização do magistério e habilitação para administração escolar primária (art.4º). Estes últimos “[...] contariam com jardim de infância e escola primária anexos” (SAVIANI, 2009, p.146).

Os cursos de especialização estavam distribuídos nos ramos de educação pré-primária, didática especial do curso complementar primário, didática especial do ensino supletivo, didática especial de desenho e artes aplicadas, didática especial de música e canto (art.10). Já os cursos de administração escolar de grau primário dirigiam-se a diretores de escolas, orientadores de ensino, inspetores escolares, auxiliares estatísticos, encarregados de provas e

medidas escolares (art.11). Para matrícula em cursos de especialização era preciso apresentar diploma do 2º ciclo do curso normal e comprovante de exercício do magistério primário por no mínimo dois anos, para matrícula nos cursos de administração escolar ou funções auxiliares deveria ser apresentado o mesmo diploma exigido no curso anterior acrescido de um ano a mais no mínimo de exercício do magistério primário (art.22).

Os candidatos seriam admitidos aos cursos sempre como alunos regulares, uma vez que não se admitiam alunos ouvintes (art.18), podendo haver classes especiais ou mistas de acordo com o sexo dos alunos (art.19). As condições de admissão eram: ser brasileiro, ter sanidade física e mental, além de ausência de defeito físico e distúrbio funcional que impedisse a função docente, bom comportamento social e habilitação nos exames de admissão (art.20). Estes tinham como exigência para inscrição nos exames de ingresso no primeiro ciclo: prova da conclusão do ensino primário, idade mínima de 13 anos; e para o segundo ciclo, certificado de conclusão no primeiro ciclo ou do curso ginásial e idade mínima de 15 anos; em qualquer dos cursos não eram admitidos candidatos maiores de 25 anos (art.21).

Não se compreende uma exigência dessa ordem num país em que a maioria do pessoal empregado no magistério primário de então estava desqualificado para a função e pertencia a uma faixa etária que excedia esse limite. Era esse o próprio impedimento legal para a qualificação de quem já exercesse o magistério sem estar qualificado (ROMANELLI, 1984, p.165).

O currículo do primeiro ciclo, de quatro séries anuais, estava comprometido do ponto de vista de Tanuri (2000) pelas mesmas falhas das escolas normais, onde predominou uma formação quase exclusivamente com disciplinas de cultura geral: Português, Matemática, Geografia, História Geral e do Brasil, Ciências Naturais, Desenho e Caligrafia, Canto Orfeônico, Trabalhos Manuais e Economia Doméstica, Educação Física, Recreação e Jogos, Noções de Anatomia e Fisiologia Humana, Noções de Higiene. Trazia como formação profissional na área apenas duas disciplinas na última série: Psicologia e Pedagogia, Didática e Prática de ensino. A composição curricular do segundo ciclo contemplava disciplinas de fundamentos da educação que já tinham conquistado espaço no currículo (Biologia Educacional, Sociologia Educacional, História e Filosofia da Educação, Higiene e Puericultura) com acréscimo de Metodologia do Ensino Primário e Prática de Ensino. Estas disciplinas de formação educacional e profissional também só apareciam na última série do curso, reforçando o paradigma que ficou conhecido como 3+1.

Se os cursos normais de primeiro ciclo, pela sua similitude com os ginásios, tinham um currículo centrado nas disciplinas de cultura geral, no estilo das velhas Escolas Normais, tão criticadas, os cursos de segundo ciclo contemplavam todos os fundamentos da educação introduzidos pelas reformas da década de 1930 (SAVIANI, 2009, p.147).

A questão do dualismo na formação de professores nos cursos normais, de licenciatura e de Pedagogia, contida no predomínio de matérias de cultura geral sobre as profissionalizantes, serviu para reforçar o despreparo no qual eram formados os docentes. Aos poucos o currículo se modificava do ponto de vista teórico e cultural, mas a pouca importância dada à preparação profissional prejudicava a formação.

A síntese elaborada por Saviani (2006, 2009) mostra que, no contexto do problema da formação docente que se configurou a partir do século XIX, predominaram dois modelos contrapostos: o dos conteúdos culturais cognitivos, segundo o qual a preparação dos professores está centrada na cultura geral; e nos conteúdos das disciplinas que o candidato vai ensinar. Este prevaleceu nas instituições de ensino superior que formavam o professor secundário, como as universidades. E o modelo pedagógico-didático, que vê a preparação prática como condição sem a qual não se forma o professor, tendo predominado nas escolas normais de formação do professor primário.

O Decreto-lei 8530/46 também previu que os docentes que atuavam em cada estabelecimento de ensino normal deveriam ser formados apropriadamente em cursos via de regra de ensino superior, cujo provimento dependeria da aprovação em concurso. Os candidatos tinham que se registrar nos órgãos competentes e estava assegurada remuneração condigna a estes professores (art.49).

A Lei Orgânica do Ensino Normal não avançou muito em relação ao sistema de avaliação e à flexibilização, visto que incorria nos mesmos erros que as demais leis orgânicas repetindo “um processo exagerado de provas e exames e uma falta de articulação com os demais ramos do ensino” (ROMANELLI, 1984, p. 165). Por fim, o Decreto-lei 8530/46 “não introduziu grandes inovações, apenas acabando por consagrar um padrão de ensino normal que já vinha sendo adotado em vários estados” (TANURI, 2000, p.75).

A lei do ensino normal se tornou referência para a maioria dos estados na reorganização de suas escolas normais, contudo alguns deles ensaiaram a constituição de sistemas um pouco diferentes. Estas iniciativas não tiveram muita expressão porque a orientação prevista em âmbito federal era a adequação à lei orgânica; não poderia funcionar no país estabelecimento de ensino normal que não atendesse os princípios e preceitos do aludido decreto (art.38).

Os grupos liberais brasileiros aproveitaram a guerra contra o nazi-fascismo na Europa para reivindicarem o fim do Estado Novo, já que Vargas se mostrava simpático a este regime autoritário. Vargas se antecipou e em 1945 fixou as eleições presidenciais, concedeu anistia aos condenados políticos, libertou comunistas presos e permitiu a volta de exilados. Candidataram-se o general Eurico Gaspar Dutra apoiado contraditoriamente por Vargas, que estimulava um movimento popular em favor de sua permanência, o brigadeiro Eduardo Gomes e o engenheiro Yedo Fiúza. Os setores de oposição temendo o impedimento das eleições presidenciais uniram forças e tropas do exército lideradas por Góis Monteiro e Dutra cercaram a sede do governo e obrigaram Vargas a renunciar. Com o fim do Estado Novo realizaram-se eleições gerais em todo o país e foi instalada uma Assembleia Constituinte encarregada de elaborar uma nova Constituição.

Oito meses depois da promulgação da lei orgânica, fruto de disputas e articulações políticas, foi decretada em 18 de setembro a Constituição de 1946 que retomava o programa de reforma escolanovista já expresso em alguns dispositivos da Carta de 1934.

A exigência de concurso de títulos e provas para o exercício do magistério (artigo 168, inciso 168); a descentralização do ensino (artigos 170 e 171); o caráter supletivo do sistema federal (artigo 170, parágrafo único); a cooperação da União com o sistema dos estados e Distrito Federal (artigo 171, parágrafo único); a vinculação orçamentária de um percentual de impostos destinados à educação na

base de pelo menos 20% dos estados, Distrito Federal e municípios e 10% da União (artigo 169); a assistência aos alunos necessitados tendo em vista a eficiência escolar (artigo 172); a criação de institutos de pesquisa junto às instituições de ensino superior (artigo 174, parágrafo único); a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 5º, inciso XV, alínea d) (SAVIANI, 2010a, p.281).

Além dos elementos já apontados, os quais tiveram repercussões diretas e indiretas na formação de professores, na Carta de 1946 é mantida a exigência de concurso de títulos e provas para provimento das cátedras do ensino secundário oficial e superior oficial ou livre (art. 168, inciso VI), presente nas Cartas de 1934 e 1937. Estavam garantidas a vitaliciedade (art. 168, inciso VI) para magistrados, professores catedráticos, para outros cargos específicos (art.187) e a liberdade de cátedra (inciso VII). A investidura em cargo de carreira e outros determinados por lei, além do concurso, deveriam ser precedidos por inspeção de saúde (art.186).

Para regulamentar a competência da União de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional o Ministro da Educação e Saúde, Clemente Mariani, formou uma comissão para elaborar o anteprojeto com os principais educadores do país, presidida por Lourenço Filho, um projeto de iniciativa governamental em uma perspectiva de modernização conservadora. Encaminhado à Câmara Federal em 1948, foi o projeto de lei mais debatido na história da educação brasileira, aprovado somente em 1961 (SAVIANI, 2010a).

Para Romanelli (1984), os debates sobre a LDB podem ser divididos em dois momentos: o primeiro período (1948-1958), quando foi apresentado o anteprojeto primitivo foi marcado por interpretações contraditórias, que resultaram no parecer desfavorável do deputado Capanema e arquivamento do projeto. Nesse ínterim, o projeto foi extraviado, sendo necessário efetuar sua reconstituição, sendo que em 1952 foi anexado outro projeto elaborado pela ABE. Tendo permanecido praticamente inerte na Comissão de Educação e Cultura da Câmara, em 1955 foi anexado mais um substitutivo para estudos do deputado Carlos Lacerda, que se aproximava do projeto governamental inicial. Depois de anexados mais de 10 documentos entre projetos, pareceres e emendas, foi obtido um parecer favorável seguindo para as discussões do legislativo. Foram gerados impasses devido a interpretações do texto constitucional de 1946, tendo como ponto central a organização dos sistemas de ensino. Em síntese, o projeto primitivo defendia a descentralização, que foi atacada por Capanema. Este ataque refletiu a resistência no campo político, que acabara de vivenciar um regime centralizador, em admitir um sistema educacional minimamente descentralizado.

No segundo período (1958-1961) até a votação do projeto foi anexado mais um substitutivo de Lacerda, que não foi debatido; e ainda um terceiro em 1959, que deslocou as discussões para a questão da liberdade de ensino, buscando legitimar a ação do Estado para favorecer e financiar a iniciativa privada pela justificação da oferta do ensino oficial gratuito ou de contribuição reduzida em detrimento da escola pública. Tencionou também garantir o espaço e a representação privatista nos órgãos superiores de educação que seriam encarregados da distribuição dos recursos. Ademais, o ensino secundário, principal área de atuação privada, no substitutivo possuía muito mais conteúdo e detalhamento do que o ensino superior, com pouquíssimos artigos, dentre eles a consagração do reconhecimento das universidades particulares (ROMANELLI, 1984).

Neste momento ocorreu um intenso debate, que mobilizou a opinião pública do país, opondo os defensores da escola pública e seus detratores, os representantes das instituições privadas, em sua maioria religiosa. Foi aí que ocorreu em 1959 uma movimentação contra estas tentativas legais de ataque a escola pública através de um grupo de educadores escolanovistas aliados a forças sindicais, lideranças estudantis e intelectuais, propagando-se principalmente na USP, com apresentação de um substitutivo impetrado pelo deputado Celso Brant, com ideias semelhantes ao anteprojeto primitivo. Este documento reconheceu que os professores estavam mal preparados nos aspectos cultural e pedagógico, sendo em sua maioria leigos e com salários que não faziam jus à responsabilidade de seu papel social, entre outros problemas educacionais. O documento defendia, inclusive, que o anteprojeto inicial da LDB fosse reexaminado e ajustado às condições atuais da educação (ROMANELLI, 1984).

Foi nomeada uma subcomissão para analisar o terceiro substitutivo Lacerda, o substitutivo dos pioneiros e as emendas, a fim de compor um último anteprojeto, que no fim manteve as propostas de Lacerda de favorecimento da educação privada e foi aprovado em 1960 (ROMANELLI, 1984).

As lutas se acirraram, caracterizando o conflito ideológico que perpassava o debate público *versus* privado, tendo de um lado os educadores e do outro os educadores católicos e donos de estabelecimentos particulares, retomando a questão da laicidade e da presença do ensino religioso no currículo. Entretanto, o texto constitucional já garantia a iniciativa privada que se concentrava no ensino secundário e não precisava se preocupar com a iniciativa pública, que além de ineficiente financeiramente, não conseguia superar o número de matrículas em estabelecimentos privados, que atendiam a demanda de formação das elites, enquanto as classes populares estavam relegadas às ofertas educacionais do governo. No geral foi conquistada relativa descentralização política-educacional e

a lei, que fora tão discutida e que poderia ter modificado substancialmente o sistema educacional brasileiro, iria, no entanto, fazer prevalecer a velha situação, agora agravada pela urgência da solução de problemas complexos de educação criados e aprofundados com a distância que se fazia sentir, havia muito, entre o sistema escolar e as necessidades do desenvolvimento (ROMANELLI, 1984, p.179).

Paralelamente às discussões e proposições em torno da definição do texto das diretrizes e bases da educação algumas ações, umas iniciadas na década de 30, outras mais a frente, contribuíram para a delimitação da questão pedagógica que fazia parte dos projetos educacionais no ensino primário, secundário e superior.

O Instituto Nacional de Pedagogia, criado por lei em 1937 por iniciativa de Gustavo Capanema, que veio a se tornar o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, abraçou os ideais escolanovistas e esteve atrelado às disputas e reviravoltas políticas. Teve importante papel na sistematização, pesquisa e difusão do conhecimento pedagógico, ainda que tenha sofrido por um tempo com um desenho institucional ambíguo e a falta de pessoal qualificado. O INEP expandiu suas atividades com o estabelecimento do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais e Centros Regionais, ambos fechados com o advento da ditadura militar que reorientou o ensino no Brasil. Outra ação foi a fundação da Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em 1951, que apoiou a formação de especialistas e pesquisadores. Estes “são espaços que mantiveram oxigenado o campo educacional, tendo reflexos positivos no espaço acadêmico da Pedagogia” (SAVIANI, 2004a, p.118).

De acordo com a Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961 (LDB 1961) o ensino normal tinha por finalidade a formação de professores, orientadores, supervisores e administradores escolares para o ensino primário e o desenvolvimento de conhecimentos técnicos de educação infantil (art.52). Isto significou um modesto avanço no entendimento da formação pedagógica dos profissionais de educação, representando um caminho de superação do modelo que tendia mais para a formação de técnicos de educação para trabalhar no então Ministério da Educação e Saúde sem considerar ainda a amplitude e as possibilidades formativas da Pedagogia. De qualquer forma, foi mantida a mesma estrutura do curso normal. Por isso a lei de diretrizes e bases

[...] não trouxe soluções inovadoras para o ensino normal, conservando as grandes linhas da organização anterior, seja em termos de duração dos estudos ou de divisão em ciclos. Registre-se apenas a equivalência legal de todas as modalidades de ensino médio, bem como a descentralização administrativa e a flexibilidade curricular, que possibilitariam o rompimento da uniformidade curricular das escolas normais (TANURI, 2000, p.78).

A descentralização administrativa se configurou na criação do Conselho Nacional de Educação, com as Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior (art.7º); na regulamentação dos Conselhos Estaduais de Educação (art.10); na organização dos sistemas de ensino pelos entes federativos (art.11), entre outras proposições. A equivalência das modalidades do ensino médio se deu com o reconhecimento legal da educação de grau médio, que dava prosseguimento à ministrada na escola primária (art.33) e abrangia, entre outros cursos, o secundário, o técnico e o de formação de professores pré-primários e primários (art.34). A flexibilidade curricular se concretizava, já que os sistemas de ensino deveriam atender à variedade de cursos, à flexibilidade de currículos e à articulação de diversos graus e ramos (art.12), havendo em cada ciclo do ensino médio disciplinas e práticas educativas, obrigatórias e optativas (art.35), sendo admitida neste ciclo a variedade de currículos (art.44).

Para se adequar à nova legislação educacional, que não trouxe muitas modificações, as ações dos estados se deram, principalmente, no âmbito dos conteúdos curriculares. A maior parte dos estados manteve a estrutura do ensino normal dividido em dois ciclos. Os padrões mínimos fixados pela LDB 1961, que deveriam ser estendidos pelos Conselhos Estaduais, também foram fielmente mantidos pela maioria dos estados com pequenas exceções, como a criação de um quinto ano de formação pedagógica específica em Minas Gerais, Paraíba e Pernambuco (TANURI, 2000).

Os avanços alcançados no ensino normal, na conquista de espaço da educação no ensino superior e a promulgação de LDB em 1961, foram impactados pelo golpe militar de 1964, que serviu para dar continuidade à adoção da ideologia tecnocrática já manifestada nas propostas do Conselho Federal de Educação e à subordinação aos interesses econômicos.

### **1.3 Formação Docente após 1964**

Após o plebiscito que escolheu o restabelecimento do presidencialismo João Goulart assumiu e reforçou sua linha de governo nacionalista e reformista. O Brasil passava por vários problemas, a inflação e o custo de vida não paravam de subir, as despesas com importações aumentavam, diminuía o ritmo de crescimento da indústria e os empresários nacionais e

estrangeiros reduziam os investimentos no país devido às incertezas políticas. Ao mesmo tempo, cresciam as mobilizações sociais e políticas de diversos setores da sociedade: de um lado estudantes, operários e camponeses; e do outro empresários brasileiros, governo e empresários norte-americanos.

Diante disto Jango propôs as reformas de base (agrária, educacional, eleitoral e tributária) para enfrentar as dificuldades do país. As reações favoráveis e contrárias às reformas se intensificaram, mas em 1964 explodiu a rebelião das forças armadas contra o governo de Jango. O movimento militar rapidamente se espalhou. Sem condições de resistir ao golpe o presidente se retirou do país.

A ditadura militar no Brasil durou 21 anos, a partir do golpe de 1964 que depôs o Presidente “Jango”. Muitos historiadores afirmam atualmente que o golpe foi dado para acabar com o modelo de desenvolvimento econômico autônomo (“independente”), que contrariava os interesses da maioria das elites econômicas nacionais e dos investidores estrangeiros, integrando mais o Brasil ao bloco capitalista. A ditadura caracterizou-se pela ruptura do regime democrático por um governo autoritário que desrespeitou as leis em vigor, com supremacia absoluta do poder executivo, apoiado pelas demais forças armadas; e com o poder legislativo inexistente ou enfraquecido, subordinado ao poder do “ditador”, o mesmo acontecendo com o judiciário. Violou, portanto, o Estado de Direito, a imprensa livre, a liberdade de associação e outros direitos e garantias fundamentais (FAUSTO, 2008).

Com o golpe que se instala no país para atender as demandas da política econômica desenvolvimentista dependente, a educação passou a ser subordinada cada vez mais à perspectiva tecnicista, que visava preparar técnicos eficientes ao modelo econômico, tornando a educação mais funcional ao sistema capitalista, tendo seu expoente com o advento da teoria do capital humano. Isto explica a preocupação com a formação de técnicos em educação, além de outros fatores.

O entendimento da formação do professor primário em nível superior, objetivo já perseguido em alguns ensaios anteriormente, com o desenvolvimento das instituições de ensino superior e os avanços da legislação educacional aos poucos ganhava mais expressividade. Esta se concretizou em parte com cinco pareceres do Conselho Federal de Educação (CFE) e as resoluções que os acompanharam: o de nº251 de 1962, sobre o curso de Pedagogia, sua duração e o currículo mínimo; o de nº292 de 1962, que reformulou o currículo mínimo e fixou as matérias pedagógicas para o curso de licenciatura; o de nº 12 de 1967, sobre a formação de professores para disciplinas do ensino médio técnico; o de nº 252 de 1969, que regulamentou a licenciatura; e o de nº 349 de 1972, sobre exercício do magistério de 1º grau e habilitação específica de 2º grau. O CFE tinha, além de outras atribuições, a de indicar disciplinas obrigatórias para os sistemas de ensino médio e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior (art.9º da LDB 1961). Contudo, há de se salientar um acontecimento que se deu entre a elaboração dos pareceres e teve consequências na legislação educacional: o golpe militar de 1964.

Com o estabelecimento da ditadura militar em 64, a reorientação e as mudanças educacionais implantadas foram o resultado de movimentos político-econômicos que se configuraram ao longo de períodos anteriores. Neste cenário, conforme Saviani (2004b) era imperativo promover adequações na legislação educacional face ao modelo econômico do capitalismo de mercado associado dependente. Contudo, o governo militar não a modificou

totalmente através de novas leis e diretrizes de base da educação nacional, optando por ajustar o ensino de forma a dar continuidade na ordem socioeconômica.

Na conjuntura histórica pós-64, as preocupações da literatura educacional, dos conteúdos curriculares e dos treinamentos dos professores deslocam-se principalmente para os aspectos internos da escola, para os “meios” destinados a “modernizar” a prática docente, para a “operacionalização” dos objetivos – instrucionais e comportamentais –, para o “planejamento, e coordenação e o controle” das atividades, para os “métodos e técnicas” de avaliação, para a utilização de novas tecnologias de ensino, então referentes, sobretudo a “recursos audiovisuais”. Tratava-se de tornar a escola “eficiente e produtiva”, ou seja, de torná-la operacional com vistas à preparação para o trabalho, para o desenvolvimento econômico do país, para a segurança nacional (TANURI, 2000, p.79).

O Parecer 251/62 partiu do fato de que a maioria dos professores que atendiam as escolas elementares só tinha formação primária; e da questão da fragilidade do curso de Pedagogia. Esta pode ser interpretada como um resultado de todas as infreqüências e reviravoltas políticos-educacionais na formação que, mesmo tendo apresentado alguns avanços, ainda era objeto de questionamentos e insuficiências que repercutiam na educação da população.

Tanto os críticos como os defensores do Curso de Pedagogia concentravam suas argumentações na área dos conteúdos, ora atacando a falta de conteúdo próprio, ora apoiando a supervalorização dos conteúdos. Era considerado também o fato de que, em analogia a outros países onde a formação pedagógica já tinha ultrapassado o nível secundário, ocorrendo em instituições de nível superior, o Brasil precisava elaborar uma solução mais enfática. No espírito do documento constava a intenção de formar um bacharel preparado para todas as atividades não docentes (técnicos em educação), antevendo que esta preparação fosse feita na pós-graduação; e de fortalecer a formação do professor do curso normal, abrindo perspectivas para a formação do professor primário em nível superior, redefinindo e elevando os níveis do ensino pedagógico.

A primeira reformulação curricular da Pedagogia, que deveria funcionar em quatro anos para o bacharelado e licenciatura, foi proposta com uma argumentação baseada não só na concepção geral dos outros países, mas em sua maneira de estruturar os conteúdos, tendo em vista que na França, Inglaterra, Estados Unidos e União Soviética, por exemplo, já existia no currículo uma parte comum e outra mais diversificada.

A duração do curso foi definida em quatro anos, englobando o bacharelado e a licenciatura correspondendo, portanto, à duração anterior. A diferença fica por conta de certa flexibilidade, uma vez que as disciplinas de licenciatura poderiam ser cursadas concomitantemente com o bacharelado, não sendo necessário esperar o quarto ano. Com essa nova regulamentação deixava de vigorar, ao menos formalmente, o esquema “3+1”. No que se refere ao currículo foi mantido o caráter generalista, isto é, não foram, ainda, introduzidas as habilitações técnicas. O rol de disciplinas sofreu algumas alterações não, porém, em aspectos substantivos. Diferentemente da regulamentação anterior, não se fechou a grade curricular com a distribuição das disciplinas pelas quatro séries do curso. Essa tarefa foi deixada para as instituições (SAVIANI, 2004a, p.118-119).

Assim, o Parecer previa um bacharelado dividido em um conteúdo mínimo obrigatório nos primeiros 3 anos, composto por 5 disciplinas básicas (parte comum), como Psicologia Educacional (evolutiva, da aprendizagem e diferencial), Sociologia (geral e da educação), História da Educação (com uma divisão especial de História da Educação Brasileira), Filosofia da Educação e Administração Escolar. E por duas disciplinas de caracterização (parte mais ou menos diversificada) escolhidas entre cinco grupos: 1º (Biologia e História da Filosofia), 2º (Estatística e Métodos e Técnicas de Pesquisa Pedagógica), 3º (Cultura Brasileira e Educação Comparada), 4º (Higiene Escolar, Currículos e Programas, Técnicas Audiovisuais de Educação, Teoria e Prática da Escola Primária e Teoria e Prática da Escola Média) e 5º (Introdução à Orientação Educacional).

A Didática com Prática de Ensino estava vinculada diretamente à licenciatura, conforme o Parecer 292/62, mas isso não dispensava a necessidade de uma Metodologia do Ensino para o bacharelado. Porém, como a ideia era a definição de um currículo mínimo, a obrigatoriedade da didática só deveria ser exigida quando se tratasse da obtenção dos diplomas de bacharel e licenciado concomitantemente ou somente o da licenciatura. Para obter o diploma do magistério no curso normal eram obrigatórias Didática e Prática de Ensino, na forma estabelecida na licenciatura em geral.

Na verdade, as disciplinas básicas já faziam parte do currículo anterior de Pedagogia e entre as optativas estavam disciplinas que eram obrigatórias pela legislação anterior (Decreto nº 1.190 de 1939). Pela mesma lei, cursar didática também já era obrigatório, mas na prática e pela intenção política por trás da formação, o que predominou foi o esquema 3+1, mesmo com a intenção de integrar bacharelado e licenciatura, aliando trabalho não docente e docente. Com a ideia de estabelecer um padrão e um conteúdo mínimo os legisladores, buscaram regulamentar e efetivar a aplicação de dispositivos da legislação anterior, mas no final mantiveram o mesmo modelo.

Já o Parecer CFE 292/1962, também de autoria do professor Valnir Chagas, estabeleceu mudanças nas matérias pedagógicas que passaram a compreender parte da formação oferecida no antigo curso de Didática e ainda as disciplinas de Psicologia da Educação (Adolescência e Aprendizagem), Elementos de Administração Escolar, Didática e Prática de Ensino sob a Forma de Estágio Supervisionado. Essa organização abarcava os princípios de hierarquia e da concomitância das matérias e a duração das mesmas em semestres letivos. O princípio da concomitância da parte pedagógica com a parte de conteúdo não se concretizou, permanecendo a oferta dos cursos vinculada à organização curricular do esquema 3 + 1: o bacharelado preparando o técnico em educação e a licenciatura formando o professor para o magistério no ensino secundário e normal (SCHEIBE; DURLI, 2011, p.90).

O Parecer 292/62, mesmo reforçando a dicotomia pedagógica bacharelado X licenciatura defendia que não haveria ruptura entre conteúdo e método. Entretanto, no entendimento de Brzezinski (1996), isto era impossível porque não tinha como transformar o bacharel em licenciado em um passe de mágica com apenas duas disciplinas: enquanto vigorasse este sistema, permaneceria a separação na formação. De certa forma o Parecer reconhecia a controvérsia existente no interior do curso de Pedagogia e a exemplo de outros documentos, demonstrava a ciência das dificuldades formativas, por existirem países onde os estudos pedagógicos já ultrapassavam o nível médio.

A política educacional, no período pós-64, como afirma Brzezinski (1996) norteou-se pela ideologia tecnocrático-militar e pelos interesses econômicos do empresariado, perceptível nos planos de desenvolvimento dos técnicos do Ministério do Planejamento, que viam a educação como meio de aceleração do desenvolvimento econômico e do progresso social, através da introdução dos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade oriundos da teoria econômica.

Neste mesmo espírito no dia 28 de novembro de 1968 foi promulgada a lei da reforma universitária nº 5.540, que fixou normas de organização, desenvolvimento do ensino superior, sua articulação com a escola média e deu outras providências. Como consequência, modificou o currículo do curso de Pedagogia com a criação de habilitações técnicas de formação de especialistas e normatizou tanto a formação do professor do curso normal, como a do professor primário em nível superior.

O ensino superior tinha entre seus objetivos a formação de profissionais de nível universitário (art.1º), sendo ministrado em universidades e em estabelecimentos isolados, como instituições de direito público ou privado excepcionalmente (art.2º). As universidades teriam dentre suas características a racionalidade de organização com plena utilização dos recursos materiais e humanos (art.11, alínea d). Os cursos deveriam atender às peculiaridades e condições do mercado de trabalho (art. 18 e 23). O currículo mínimo e a duração dos cursos superiores seriam fixados pelo Conselho Federal de Educação, de forma a responder às necessidades do desenvolvimento nacional (art.26). Os professores para o magistério do 2º grau de disciplinas gerais ou técnicas e os especialistas em planejamento, supervisão, administração, inspeção e orientação seriam formados em nível superior (art.30).

Entendiam-se como atividade do magistério superior as exercidas em universidades ou estabelecimentos isolados em nível de graduação ou mais elevados (art.32, alínea a) e administração escolar e universitária exercidas por professores (alínea b). O ingresso e a promoção na carreira docente do magistério superior seriam concedidos preferencialmente pela verificação dos títulos universitários e do teor científico dos trabalhos dos candidatos (alínea b, parágrafo 2º). Estava extinta a cátedra ou cadeira no ensino superior (art.33, parágrafo 3º) e o regime de dedicação exclusiva deveria ser progressivamente estendido aos docentes (art.34). O pessoal docente do magistério superior também poderia ser composto através de contrato de trabalho (art.37).

No ensino superior a lei aprovada resultou de duas demandas contraditórias: a dos estudantes e professores e aquelas dos grupos ligados ao regime instalado com o golpe militar. Respondendo à primeira pressão a lei 5.540 proclamou a autonomia universitária e a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, aboliu a cátedra, e elegera a instituição universitária como forma prioritária de organização do ensino superior. Atendendo à segunda demanda, instituiu o regime de crédito, a matrícula por disciplina, os cursos semestrais, os cursos de curta duração e a organização fundacional (SAVIANI, 2004b, p.7).

Mesmo com a intensa atuação de oposição à reforma imposta efetuada pelo movimento estudantil, na lei da reforma universitária prevaleceram os interesses dos grupos que apoiaram o golpe, predominando uma concepção produtivista de educação constituída pela teoria do capital humano. A educação era tida como um bem de produção com papel indispensável no desenvolvimento e um instrumento de manutenção da ordem social.

A concepção produtivista pautada nos pressupostos da pedagogia tecnicista, no fim, contribuiu para aumentar o nível de descontinuidade, heterogeneidade e fragmentação no campo educacional, agravando mais ainda a situação do trabalho pedagógico e reforçando a formação de técnicos em educação.

Se na pedagogia tradicional a iniciativa cabia ao professor, que era, ao mesmo tempo, o sujeito do processo, o elemento decisivo e decisório; e se na pedagogia nova a iniciativa se desloca para o aluno, situando-se o nervo da ação educativa da relação professor-aluno, portanto, relação interpessoal, intersubjetiva; na pedagogia tecnicista o elemento principal passa a ser a organização racional dos meios, ocupando o professor e o aluno posição secundária, relegados que são à condição de executores de um processo cuja concepção, planejamento, coordenação e controle ficam a cargo de especialistas supostamente habilitados, neutros objetivos, imparciais. A organização do processo converte-se na garantia da eficiência, compensando e corrigindo as deficiências do professor e maximizando os efeitos de sua intervenção (SAVIANI, 2010a, p.382).

Dentro da mesma lógica, tendo entrado em vigor a reforma com a Lei 5.540/68, foi aprovado o Parecer do Conselho Federal de Educação de nº 77 em 1969 sobre a implantação da pós-graduação e o Parecer nº 252 do mesmo ano que consagrou as habilitações técnicas para a Pedagogia (BRZEZINSKI, 1996). Cabe registrar aqui que, por mais que a institucionalização dos programas de pós-graduação tenha se dado na conexão com o projeto militar de modernização capitalista, significou um legado para a produção científica do país (SAVIANI, 2004b).

O Parecer nº252 de 11 de abril de 1969 discorreu sobre os estudos pedagógicos superiores, mínimos de currículo e duração para o curso de graduação em Pedagogia. Considerava-se que, ou os estudos pedagógicos não eram exigidos nas suas áreas específicas, ou isto se dava de forma assistemática, ocasionando um atraso curricular evidente e a falta de uma formação própria para os cargos técnicos (BRASIL, 1969).

Foi mantida praticamente a organização curricular do Parecer 292/62 com uma parte comum composta pelas matérias Sociologia Geral, Sociologia da Educação, Psicologia da Educação, História da Educação, Filosofia da Educação e Didática, entendendo que as outras matérias sempre convergem para o ato de ensinar, que os professores deveriam estar preparados para lecionarem as disciplinas de suas habilitações nos cursos normais e que as universidades e estabelecimentos isolados já incluíam estas matérias em seus currículos (BRASIL, 1969).

A parte diversificada correspondia às habilitações previstas na lei da reforma universitária para atuar nas escolas e sistemas escolares, posto que a habilitação para o planejamento fosse desenvolvida em nível de mestrado. Foram criadas cinco habilitações, quatro para as áreas técnicas da Pedagogia (orientação, supervisão, inspeção e administração) somada ao magistério dos cursos normais, que se desdobravam em oito grupos de matérias, mas três delas se voltavam para a escola de primeiro grau (BRASIL, 1969).

O que os legisladores perseguiram naquele momento era uma formação que desse conta da tarefa de instruir e educar ao mesmo tempo. Contudo, mesmo diante da necessidade de pessoal qualificado para ocupar cargos técnicos demandados naquele momento, a tentativa de

realizar esta preparação em curto período de tempo e nos referidos moldes cumpriu o papel de precarizar a formação para o magistério e reproduzir as ideias tecnicistas.

Consequentemente, consoante ao anteprojeto de resolução que acompanhou o Parecer 252/69 do CFE, os professores do ensino normal e os especialistas para as atividades já relatadas seriam formados no curso de graduação em Pedagogia, do qual resultaria o grau de licenciado com modalidades diversas de habilitação (art.1º). A parte comum a todas as habilitações era composta por seis matérias (art. 2º e parágrafo 1º) e a diversificada por duas ou mais dentre um rol de dezessete (art.2º, parágrafo 3º) de acordo com as oito habilitações: Orientação Educacional, Administração escolar (para exercício nas escolas de 1º e 2º grau), Supervisão Escolar (para exercício nas escolas de 1º e 2º grau), Inspeção Escolar (para exercício nas escolas de 1º e 2º grau), Ensino das Disciplinas e Atividades Práticas dos Cursos Normais, Administração Escolar (para exercício na escola de 1º grau), Supervisão Escolar (para exercício na escola de 1º grau) e Inspeção Escolar (para exercício na escola de 1º grau) (BRASIL, 1969).

Para as primeiras cinco habilitações - Orientação Educacional, Administração escolar, Supervisão Escolar, Inspeção Escolar, Ensino das Disciplinas dos Cursos Normais -, os cursos teriam 2.200 horas de atividades distribuídas em no mínimo 3 e no máximo 7 anos, para as últimas três - Administração escolar, Supervisão Escolar e Inspeção Escolar, para atuar no 1º grau, 1.100 horas, no mínimo 1,5 e no máximo 4 anos (art.4º). Em todas as habilitações os alunos deveriam cumprir estágio supervisionado obrigatório correspondendo a pelo menos 5% da duração do curso (art.6º) e para cursar as habilitações em orientação, administração e supervisão, experiência no magistério (art.6º, parágrafo único) (BRASIL, 1969). Em relação a esta regulamentação

[...] Seu aspecto mais característico foi a introdução das habilitações visando formar “especialistas” [...], além do professor para o ensino normal. Por esse caminho se pretendeu superar o caráter generalista do curso procurando privilegiar a formação de técnicos com funções supostamente bem especificadas no âmbito das escolas e sistemas de ensino que configurariam um mercado de trabalho também supostamente já bem constituído demandando, em consequência, os profissionais com uma formação específica que seria suprida pelo curso de pedagogia então reestruturado exatamente para atender a essa demanda. Entretanto, a dupla suposição se revelou inconsistente. Nem as funções correspondentes aos mencionados “especialistas” estavam bem caracterizadas, nem se poderia dar como constituído um mercado de trabalho demandando aqueles profissionais. E também não se logrou superar o caráter generalista. Na verdade, se pretendeu continuar formando o generalista, pela parte comum do currículo e, pela parte diversificada, formar também o especialista. E ambas as coisas num mesmo curso de graduação e, mais grave ainda, admitida a possibilidade de se fazer isso em cursos de curta duração (SAVIANI, 2004a, p.118).

Os encaminhamentos que se faziam no tocante ao modelo de formação do curso de Pedagogia reforçavam, cada vez mais, a existência de uma concepção produtivista de educação que nos pretextos do desenvolvimento e das adequações necessárias simultaneamente permitia e correspondia à lógica do mercado, buscando encontrar coerência para atender às demandas da formação de mão de obra nos moldes técnicos, afastando-se inevitavelmente de um projeto de formação comprometido com as reais necessidades da classe docente que postulasse ao menos uma sólida preparação dos profissionais.

Com a aprovação da Lei n.5692, de 11 de agosto de 1971, buscou-se estender essa tendência produtivista a todas as escolas do país, por meio da pedagogia tecnicista, convertida em pedagogia oficial (SAVIANI, 2010a, p.365).

Ainda dentro do quadro educacional-legal exigido pelo regime militar, foi promulgada a Lei 5692/71 que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e deu outras providências. Destacam-se algumas repercussões desta lei como a formação de professores e especialistas para o ensino de 1º e 2º graus que seria feita em níveis progressivos (art. 29), sendo exigida como preparação mínima a habilitação específica de 2º grau para exercer o magistério no 1º grau (1ª a 4ª séries), a habilitação específica de grau superior em nível de graduação (licenciatura de 1º grau em curso de curta duração) para o ensino de 1º grau (1ª a 8ª séries) e a habilitação específica de curso superior de graduação (licenciatura plena) para atuar em todo o ensino de 1º e 2º graus (art. 30). O legislador pontuou ainda três itens: professores com habilitação de 2º grau se tivesse sido obtida em 4 séries ou em 3 faltando apenas 1 ano a ser incluída a formação pedagógica, poderiam lecionar na 5ª e 6ª séries do 1º grau; habilitados em licenciatura curta poderiam fazer estudos adicionais para alcançarem a 2ª série do 2º grau; os estudos adicionais poderiam ser objeto de aproveitamento em cursos subsequentes (parágrafos 1º, 2º 3º do artigo 30).

Na hipótese da falta de professores habilitados, seria permitido que lecionassem em caráter supletivo e precário (art.77). Ao mesmo tempo em que estavam previstas duas hipóteses para a falta de professores devidamente preparados e que estava estipulado um mínimo de formação, por exemplo, uma pessoa que tivesse a 8ª série poderia lecionar até a 6ª série, desde que preparada em curso intensivo. A contradição estava claramente posta: de um lado havia a preocupação com a formação, que deveria se elevar progressivamente sendo oferecida possivelmente na pós-graduação; do outro, a precarização da formação estava sendo legalmente reconhecida e respaldada.

A formação dos especialistas de educação (administradores, planejadores, orientadores, inspetores, supervisores e demais) seria feita em graduação plena ou curta, ou em pós-graduação (art. 33). Estes seriam, junto com os professores no ensino de 1º e 2º graus, admitidos por concurso público de provas e títulos (art. 34). O exercício do magistério ou da especialidade pedagógica estava condicionado ao registro em órgão do Ministério da Educação e Cultura (art.40). Os currículos do 1º e 2º graus seriam compostos por um núcleo comum obrigatório em território nacional e por uma parte diversificada (art. 4º), definida pelo Conselho Federal de Educação. Para cada grau de ensino seria constituído um currículo pleno (art.5º) que teria uma parte de educação geral e outra de formação especial (parágrafo 1º). No primeiro grau a educação geral seria exclusiva nas séries iniciais e predominante nas finais (alínea a), no segundo grau a formação especial seria predominante (alínea b).

Por motivos obviamente legais, mas também políticos-ideológicos, o CFE ganhou destaque na definição de importantes aspectos do curso de Pedagogia e da educação em geral, contribuindo para a incorporação das ideias pedagógicas tecnicistas através dos pareceres, resoluções, projetos e articulações com os grupos e comissões que elaboraram outras leis educacionais na época, tendo na figura de Valnir Chagas uma das principais, senão a referência na segunda metade da década de 60 e em meados da década de 70. A Lei 5692/71, como parte do arcabouço jurídico-legal-educacional do grupo político dominante, teve sua principal consequência na formação docente no que diz respeito às habilitações, já que

nessa nova estrutura, desapareceram as Escolas Normais. Em seu lugar foi instituída a habilitação específica de 2º grau para o exercício do magistério de 1º grau (HEM). [...] O antigo curso normal cedeu lugar a uma habilitação de 2º Grau. A formação de professores para o antigo ensino primário foi, pois, reduzida a uma habilitação dispersa em meio a tantas outras, configurando um quadro de precariedade bastante preocupante (SAVIANI, 2009, p.147).

O Parecer CFE nº349 de 6 de abril de 1972 que regulamentou o exercício do magistério em 1º grau, habilitação específica de 2º grau, foi mais um dos documentos elaborados entre as décadas de 1960 e 1980 e buscou estabelecer normas relativas aos artigos da Lei 5692/71 sobre a formação de professores e especialistas. Ele idealizou o desenvolvimento de dois programas prioritários e urgentes concomitantemente, considerando a responsabilidade do professor no processo educacional: qualificação e atualização dos professores em exercício e formação dos novos, afirmando que esta já era preocupação de Anísio Teixeira.

Ao contextualizar a situação do magistério na época o Parecer afirma que o sistema de ensino possui cinco componentes: alunos, professores, currículo, equipamento e custos; e duas dimensões: tempo e espaço. Os elementos constituíam o insumo e os diplomados, evadidos e repetentes, o produto (BREZINSKI, 1996). Reconheceu que os cursos normais falharam em não dar a suficiente importância ao caráter profissionalizante da formação e as faculdades não formavam nem o número necessário, nem de modo apropriado (BRASIL, 1972).

A habilitação específica de 2º grau para o magistério do primeiro grau foi organizada em estudos de 3 anos habilitando até a 4ª série e estudos de 4 anos, habilitando até a 6ª série. O currículo foi disposto em dois núcleos, o comum obrigatório em todo o território nacional e o especial com um mínimo necessário para a habilitação profissional. A educação geral foi garantida pelas matérias do núcleo comum, mais as do artigo 7º da Lei 5692/71. A formação correspondente à habilitação tinha que oferecer os conteúdos básicos para o exercício do magistério e assegurar o domínio das técnicas pedagógicas através de um trabalho que envolvesse teoria e prática.

Para as formações de 3 e 4 anos o currículo era composto pelas mesmas disciplinas, mas com a quantidade de horas e créditos diferentes, sendo: a formação geral - Língua Portuguesa e Literatura Brasileira, Educação Artística, Educação Física, Geografia, História, Educação Moral e Cívica, Organização Social e Política Brasileira, Matemática, Ciências Físicas e Biológicas, Programas de Saúde; e a formação especial - Fundamentos da Educação – aspectos biológicos, psicológicos, sociológicos, históricos e filosóficos, Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º grau – aspectos legais, técnicos, administrativos e estatísticos; e Didática – aspectos de planejamento, verificação e aprendizagem). As habilitações eram para Maternal e Jardim de Infância, para 1ª e 2ª séries, para 3ª e 4ª séries, para Comunicação e Expressão (5ª e 6ª séries), para Estudos Sociais (5ª e 6ª séries) e para Ciências (5ª e 6ª séries).

A estrutura formativa que se consolidava foi muito criticada devido à fragmentação curricular, que contribuiu para a diversificação de disciplinas em cada habilitação, esvaziamento da habilitação em conteúdos pedagógicos adequados, descaracterização da escola normal, separação entre teoria e prática, desprestígio do curso, problemas com a organização do estágio, desvalorização da profissão, desintegração da profissionalização

docente e das tarefas nos moldes da divisão do trabalho capitalista, entre outros dilemas que a legislação educacional ainda não era capaz de solucionar. Em suma as habilitações não conseguiam preparar minimamente professores para atuar na escola elementar.

Caracterizados pela resistência e pela crítica surgiram na década de 70 estudos que se debruçaram sobre as particularidades da concepção de educação dominante presente no discurso político-pedagógico oficial, que se deram principalmente a partir da pós-graduação instalada no regime militar. Configurou-se assim uma tendência pedagógica de análise denominada de crítico-reprodutivista, que vê a escola como reprodutora da sociedade de classes atuando para o reforço do modo de produção capitalista, onde a educação só pode ser concebida a partir de seus condicionantes sociais e objetivos, como a estrutura socioeconômica (SAVIANI, 1999b, 2010a). Por conseguinte, esta teoria sustentou as formulações que buscaram resistir ao autoritarismo e a investida do regime na inculcação da ideologia dominante, predominando na segunda metade dos anos de 1970.

Cabe registrar que os movimentos anti-stablishment que eclodiram em 1968, em todo o mundo, tendo como principal palco as Universidades e como protagonistas a juventude universitária, engajada em movimentos juvenis, ajudaram a construir um pensamento crítico que denunciava o caráter reprodutor das instituições culturais e educacionais, com destaque para a escola, que confirmava as desigualdades sócioeconômicas, ao invés de superá-las, confirmando o potencial excludente dos sistemas educacionais.

Depois de tantos pareceres e propostas de reformulações envolvendo vários dispositivos legais, projetos e órgãos, o clima de muitas discordâncias em relação à situação da educação no país, as críticas sobre a forma como ela estava organizada e também a formação docente foi desenvolvida uma série de ações destacando-se a criação pela Coordenaria de Ensino Regular de 2º Grau do Ministério da Educação e Cultura os Centros de Formação e Aperfeiçoamento (CEFAMs) com intuito de reorganizar as escolas normais, provendo condições suficientes de formação dos professores de modo a transformá-las em centros de formação inicial e continuada pré-escolar e para as quatro primeiras séries do 1º grau.

O projeto iniciou-se em 1983 em alguns estados: Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Alagoas, Piauí, Pernambuco, Bahia e São Paulo, atingindo 120 centros em 1987, com a maioria dos centros em São Paulo. Tinha como proposta a revitalização da escola normal, “[...] garantindo, mediante bolsas de trabalho, o estudo dos alunos em tempo integral e a atividade de monitoria nas classes das primeiras séries do ensino de 1º Grau” (SAVIANI, 2005, p.20-21).

Certamente esta iniciativa, ao lado de outras como as ações do Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional, que já existia desde 1969, dos convênios e parcerias firmados em âmbito federal e estadual, trouxeram melhorias significativas. Houve o aperfeiçoamento do currículo, o trabalho em conjunto com universidades e pré-escolas, funcionamento dos centros em tempo integral e reorganização dos estágios, reivindicando também a reformulação dos cursos de Pedagogia e licenciatura, onde a maioria das instituições tendeu a conceber a formação pedagógica como responsável pela preparação de professores para a educação infantil e para as séries iniciais do ensino de 1º grau. Contudo, todas estas ações não escaparam da descontinuidade administrativa que afetou o Ministério da Educação tendo cinco titulares em menos de cinco anos e as insuficiências políticas que ainda caracterizavam a formação de professores.

Em 1979 as críticas ao autoritarismo cresciam em diversos setores sociais como sindicatos de trabalhadores, grupos de empresários, Igreja, associações artísticas e científicas, universidades e imprensa que reivindicavam a redemocratização do país. Diante destas pressões o presidente Figueiredo assumiu o compromisso de realizar a abertura política e reinstalar a democracia. Os principais resultados positivos foram a concessão de anistia a todos que foram punidos pela ditadura militar e o fim do bipartidarismo, com o reestabelecimento das eleições diretas para governador.

A década de 1980 foi marcada de um lado pela eclosão de movimentos, grupos, associações profissionais e educacionais no cenário da redemocratização, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988; e do outro, pela concretização dos esforços de grupos nacionais e internacionais que foram lentamente conquistando espaço para o que mais tarde teria como significado a adoção mais expressiva de políticas gerenciais na educação, absorvendo os pressupostos e naturalizando as práticas neoliberais que tiveram, sem dúvida, grandes repercussões no campo político-educacional. A questão docente permaneceu, considerando algumas mudanças pontuais e pequenos avanços, dentro de um

[...] quadro de descontinuidade, embora sem rupturas. [...] O que se revela permanente é a precariedade das políticas formativas, cujas excessivas mudanças não lograram estabelecer um padrão minimamente consistente de preparação docente para fazer face aos problemas enfrentados pela educação em nosso país (SAVIANI, 2011, p.10).

Este capítulo propôs uma retomada das principais políticas de formação de professores através de análises dos textos dos dispositivos legais, ressaltando as finalidades dos projetos, as concepções de formação, as interpretações, os impactos e as estratégias políticas, dentro de um espaço de disputa social e ideológica constante marcada por reviravoltas. Esta retomada foi necessária para permitir o ingresso no tema do capítulo seguinte, que trata das políticas de formação docente atuais.

## **2 POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE (1988-2016): CONCEITUAÇÃO**

Depois da breve revisão das principais políticas de formação docente articuladas com importantes momentos e movimentos na configuração da educação brasileira, este capítulo trouxe a conceituação das políticas de formação atuais. Foram destacados aspectos filosóficos de compreensão da política educacional, de modo que ela seja entendida em toda a sua amplitude, complexidade, possibilidade e alguns pressupostos para o entendimento do processo político. Foi apresentada também a discussão da relação entre política e educação como um campo de disputa de poder e uma aproximação do conceito de ciclo de políticas, teoria proposta pelos autores Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1994).

### **2.1 Políticas de Formação e o Processo Político**

A palavra política pode assumir três significados de uso: o de governo (direção e administração do poder público através do Estado), o de atividade especializada (realizada pelos administradores e políticos pertencentes aos partidos, que ocupam cargos e disputam o poder) e o de conduta duvidosa (caracterizada por interesses dissimulados obtidos por meios ilícitos). Mesmo que o senso comum confunda Estado e governo devido à interação existente entre eles no campo político eles possuem significados diferentes (CHAUÍ, 2003).

Quando se considera a política como atividade, afirma-se que os homens fazem política e participam da vida política. Esta participação pode se dar de inúmeras maneiras, desde o posicionamento diante de alguma questão, até as ações que concretamente alteram as decisões sobre a vida em sociedade, como as iniciativas de movimentos sociais, entidades sindicais e classistas.

A atividade política que se faz no cotidiano pelos cidadãos comuns é essencial para a existência e manutenção do sistema político. É uma das formas de fiscalizar ações políticas e de interferir no processo decisório. Quanto menos os cidadãos comuns estão presentes nos espaços comunitários e legislativos, mais a atividade política tende a se realizar de forma a ocultar o ser político do cidadão, atribuindo um espaço e um tempo determinado para que as pessoas exerçam a atividade política (MAAR, 1989). As formas de ação específicas devem existir, mas não podem reduzir a liberdade e a legitimidade de atuação dos cidadãos.

Participar é uma forma de exercer direitos políticos e sociais garantidos pela Constituição. Especificamente, a participação política caracteriza-se pelas ações coletivas ou individuais, de apoio ou de pressão, que são direcionadas a selecionar governos e a influenciar as decisões tomadas por eles. Trata-se de uma participação ativa dos cidadãos nos processos políticos, sociais e comunitários e tem como objetivo influenciar as decisões que contemplem os interesses coletivos e o exercício da cidadania (GROSSELLI; MEZZARROBA, 2011, p.7131).

Direta ou indiretamente, a participação dos cidadãos comuns na vida política está relacionada com a criação de mecanismos, com a elaboração de discursos de convencimento e

com a formulação de propostas que se transformam em dispositivos legais. Neste sentido, as políticas podem ser compreendidas simultaneamente e de forma complementar como textos, discursos, processos e consequências. Enquanto textos

[...] podemos ver as políticas como representações que são codificadas de formas complexas (através de lutas, compromissos, interpretações públicas autorizadas e reinterpretações) e decodificadas de formas complexas (através das interpretações e significados dos atores em relação a sua história, experiências, habilidades, recursos e contexto). [...] Ora, esta concepção não é simplesmente uma que privilegia o significado das leituras de política por parte dos sujeitos. Embora isso seja importante - os autores não podem controlar o significado de seus textos - os autores de políticas fazem esforços concertados para afirmar tal controle pelos meios à sua disposição, para conseguir uma leitura "correta" (BALL, 1994, p.16).

Os textos antecedem ou sucedem os discursos e vice-versa, mas convergem para a busca pela hegemonia, que é quando uma proposta política se sobressai em relação às outras e consegue se impor no entendimento sobre determinada questão (MAAR, 1989). Enquanto discursos

[...] precisamos apreciar a forma como os conjuntos de políticas, coleções de políticas relacionadas exercem o poder através de uma produção de "verdade" e "conhecimento", como discursos. [...] Discursos são sobre quem pode falar, quando, onde e com que autoridade. Os discursos encarnam o significado e o uso de proposições e palavras. Assim, são construídas certas possibilidades de pensamento. As palavras são ordenadas e combinadas em formas particulares e outras combinações são deslocadas ou excluídas (BALL, 1994, p.21-22).

Enquanto processos e consequências as políticas não são pré-determinadas, nem podem ser percebidas através de etapas fixas de organização. Ao longo de sua trajetória as políticas ocorrem desordenadamente, dentro de processos e geram consequências na sociedade (BALL, 1994). O qualificador "desordenado" não se refere a uma ausência radical de ordem, mas só traduz a dimensão não temporal e não sequencial na qual as políticas acontecem.

Em se tratando na política na forma de textos, estes podem ser denominados como política pública, que

do ponto de vista etimológico, refere-se à participação do povo nas decisões da cidade, do território. Porém, historicamente essa participação assumiu feições distintas, no tempo e no lugar, podendo ter acontecido de forma direta ou indireta (por representação) (OLIVEIRA, 2010, p.95).

As políticas públicas representam de forma genérica, "[...] decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público" (RUA, 1998, p.231) e em sua maioria são respostas às demandas de grupos, atores sociais públicos ou privados e iniciativas do próprio sistema político articuladas com os apoios exigidos. Entretanto, a constituição de um grupo que interfere nas decisões políticas não acontece necessariamente com a definição clara de

objetivos e interesses, tampouco se resume em um conflito antagônico entre público e privado, pois pode haver algum tipo de interseção entre estes grupos (RUA, 1998).

As demandas podem ser novas (originam-se da organização de novos grupos ou novos problemas), recorrentes (questões não solucionadas ou mal solucionadas no debate e na agenda política) e reprimidas (dilemas e impasses ainda sem resolução que serão discutidos em um futuro indeterminado) (RUA, 1998).

Os políticos, detentores de mandatos eletivos e os burocratas, que ocupam cargos que requerem conhecimento especializado, possuem recursos de informação e autoridade, destacam-se entre os atores públicos. Os atores privados podem ser empresários, organizações não governamentais, associações de classe, sindicatos, igrejas, entre outros, com destaque para os empresários por terem grande influência na economia, no mercado, nas atividades de produção, na oferta de emprego, na manutenção social e na estabilidade econômica do país. Há de se considerar também os atores internacionais e transnacionais que têm grande poder de influência principalmente na economia e nas políticas internas dos países (RUA, 1998).

Estas definições se relacionam com o conceito de interesses, explicitado por Souza e Menezes (2014, p.609) já que as políticas públicas “[...] são formuladas em meio a um complexo jogo político, no qual diversos atores buscam influenciar a decisão governamental [...]” para obter favorecimentos ou no mínimo fazer prevalecer suas propostas.

Para elaborar seu entendimento do que é política pública, Oliveira (2010) considerou o pertinente e lúcido cotejamento feito por Souza (2006) e elaborou um quadro que sintetiza algumas definições. Para facilitar a compreensão estas conceituações foram colocadas em ordem cronológica pelo ano de publicação da obra dos autores estudados.

**Tabela 2 – Conceitos de política pública**

<b>Autor</b>	<b>Definição de políticas públicas</b>	<b>Ano da obra</b>
Laswell	Responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.	1958
Lynn	Conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.	1980
Dye	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.	1984
Peters	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vidas dos cidadãos.	1986
Mead	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.	1995

Fonte: Adaptado de Oliveira (2010)

Sem avaliar as definições, deve-se considerar a contribuição de todas para o estudo, mas não deixar de lado o fato de que qualquer concepção de política que compreenda esta atividade apenas sob a ótica do papel e da ação governamental revela-se um tanto ingênua, uma vez que os atores da sociedade civil, direta e indiretamente, também influenciam na formulação de políticas públicas e os interesses privatistas ou publicistas se dissolvem na sociedade (SOUZA; MENEZES, 2014). Por conseguinte, o campo da política educacional é abordado aqui enquanto um cenário de disputa e coexistência de interesses divergentes, com períodos históricos em que um grupo ou outro detém o monopólio do poder.

A política educacional compreende a forma como a formação do cidadão é pensada, organizada, interpretada, financiada e avaliada nas três esferas (municipal, estadual e federal). Relacionar política e educação significa admitir que a ação educativa está para muito além dos muros da escola e na própria escola é resultado do embate entre concepções diferentes. A educação é vista como detentora de uma dimensão de intervenção social abrangente e essa ação não se faz de forma neutra, muito menos imparcial. Assim também acontece no próprio processo de ensino cotidiano. A política educacional é “tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação” (OLIVEIRA, 2010, p.98).

No sentido burocrático, as políticas de educação são os documentos oficiais reconhecidos e aprovados, que dizem como a ação educativa deve acontecer, incluindo leis, decretos, programas, resoluções, portarias, deliberações, pareceres e projetos dos órgãos oficiais responsáveis pela educação. No sentido social dizem respeito aos ordenamentos, construções e visões de mundo resultantes de uma luta simbólica pelo domínio no campo educacional (BOURDIEU, 2005).

Pensar a política educacional significa elaborar tessituras que caracterizam as lacunas e aproximações da relação entre política e educação, considerando previamente que o caráter político da educação, em oposição à sua compreensão como um fenômeno puramente teórico-pedagógico, não carece de nenhuma contra-argumentação, pois política e educação mesmo sendo distintas, são inseparáveis e interdependentes (SAVIANI, 1999b).

Diferente da prática educativa que se realiza a partir de uma correspondência entre educador e educando, que ultrapassa pequenas peculiaridades por se tratar de uma condição da ação educativa, a prática política se assenta na tensão de interesses e objetivos opostos ou no mínimo divergentes. Na verdade, o próprio processo político caracteriza-se por disputas e “[...] consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder [...]” (RUA, 1998, p. 231).

É possível perceber esta relação considerando três aspectos fundamentais: a relação interna e dialética entre educação e política (toda prática educativa tem uma dimensão política e toda prática política tem uma dimensão educativa), a relação externa onde se configura uma dependência recíproca (por exemplo, a educação depende da política para a definição de prioridades orçamentárias e expansão dos serviços educacionais e a política depende da educação na difusão das propostas dos partidos e formação dos eleitores) e o aspecto histórico da relação política-educação, pois mesmo sendo práticas distintas, são manifestações sociais determinadas e integram uma mesma totalidade.

Ora, em sua existência histórica nas condições atuais, educação e políticas devem ser entendidas como manifestações da prática social própria da sociedade de classes. Trata-se, pois, de uma sociedade cindida, dividida em interesses antagônicos. Esta aí

a raiz do primado da política. Com efeito, já que a relação política se trava fundamentalmente entre antagônicos, nas sociedades de classes ela é erigida em prática social fundamental (SAVIANI, 1999b, p.95).

As políticas de formação docente compreendem uma categoria bastante abrangente e complexa (TELLO; MAINARDES, 2015) pelo fato de que elas estão incluídas nas políticas docentes no geral que se referem a políticas não só de formação, mas de estruturação da carreira, de organização do trabalho, de orientação curricular, entre outras.

As políticas envolvem confusão, necessidades (legais e institucionais), crenças e valores discordantes, incoerentes e contraditórios, pragmatismo, empréstimos, criatividade e experimentações, relações de poder assimétricas (de vários tipos), sedimentação, lacunas e espaços, dissenso e constrangimentos materiais e contextuais (BALL; MAINARDES, 2011, p.12).

A própria prática educativa possui especificidades que não se limitam a definições temporais, administrativas, burocráticas e políticas mesmo que necessárias, pois têm sua finalidade dirigida ao ensino e à aprendizagem. Isto significa considerar a necessidade de uma ação que normalmente não acontece, que seria partir de dentro para fora, da realidade do trabalho educativo para a sua regulamentação e não o contrário, partir de projeções ideais para elaborar assertivas que se tornam documentos oficiais e passam a orientar a docência.

A categoria política de formação docente assinala uma complexidade, visto que comporta diferentes concepções, se refere a múltiplas etapas e estas referências nem sempre são feitas de forma clara. Considera-se como premissa que a formação de professores possui aspectos e etapas específicas que se inter-relacionam. Quanto aos aspectos esta formação é humana, por ser uma modificação do estado biológico, cognitivo, psicológico, histórico, cultural e profissional, por se tratar da aprendizagem de conhecimentos, habilidades e técnicas fundamentais requeridos pela docência e para o exercício de uma atividade especializada dentro da sociedade. Quanto às etapas, considera-se a formação inicial, preparação específica pautada em normas leis e em uma instituição própria para este fim, visando à ocupação de um cargo, preparação para o trabalho e formação continuada, a aprendizagem contínua ao longo da vida profissional que se dá através de cursos de pós-graduação, extensão, capacitação, atualização reconhecidos oficialmente.

Em certo nível de generalidade Ferry (1991) aponta que a problemática da formação de professores, independente do contexto e concepção, se resume em alguns temas que traduzem as insuficiências dos sistemas de formação diante das transformações que afetam o papel do professor e sua função social, tais como: necessidade de uma redefinição dos objetivos da formação; necessidade de articulação de formação inicial e continuada; de equilibrar formação científica e profissional; de ampliação da formação pedagógica; de formação que contemple novas tecnologias e metodologias, aproximando as relações entre teórica e prática.

Inscrita no processo político-educacional, a preparação docente supõe todo um arcabouço jurídico-legal que lhe impõe limites e desafios históricos. Além disso, precisa obrigatoriamente se submeter a um processo legislativo próprio, regado e extremamente burocrático. Qualquer modificação oficial em nível estrutural independente da esfera

governamental supõe um projeto de dispositivo legal que percorre um longo caminho e está sujeito às pressões, alterações e repercussões de disputas político-partidárias e de atores sociais por poder e hegemonia.

É importante atentar para o fato de que o processo político define a ampla sistematização que a caracteriza não só a atividade política, mas sua história, constituição e transformação. Já o processo legislativo é um procedimento próprio nos regimes políticos e define-se pelo

[...] conjunto *de atos* (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) *realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos*. Tem, pois, por *objeto*, nos termos do art.59, a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (SILVA, 2005, p.524).

Esta definição baseia-se no artigo 59 da Constituição Federal de 1988, mas o processo legislativo, em uma definição genérica, é o caminho que um dispositivo legal percorre, ou seja, uma lei, decreto, parecer, resolução ou qualquer ato oficial legal passa por um longo processo que envolve a criação de um texto inicial, é votado e sofre modificações em mais de um órgão, está sujeito a contestações posteriores e revisões. Depois de aprovado nos respectivos órgãos ou casas legislativas, é submetido a veto/sanção de uma autoridade superior, para posteriormente ser promulgado e publicado (BRASIL, 2002).

A atividade legislativa não constitui um sistema linear e unidimensional no qual os atores procedem de forma previsível ou planejada. Ao revés, a atividade legislativa é formada por um conjunto de interesses diferenciados e relações de força no complexo campo político. Embora os procedimentos atinentes à formação da lei estejam previstos de modo mais ou menos detalhado na Constituição, não subsiste dúvida de que a metodologia empregada na elaboração das leis não observa, necessariamente, um programa previamente definido. [...] Assim, a despeito de toda a boa vontade e organização, não se afigura possível planejar, de forma absolutamente satisfatória, a ação legislativa. Deve-se concluir, pois, que a impossibilidade de um planejamento rigoroso da atividade legislativa acaba por fazer com que o desenvolvimento da lei dependa, não raras vezes, de impulsos isolados. Cumpre diferenciar os impulsos de índole jurídica daqueles de caráter marcadamente político. Os primeiros decorrem, normalmente, de uma exigência expressamente estabelecida na Constituição, isto é, de um dever constitucional de legislar (BRASIL, 2002, p.85).

Em outras palavras, o processo que envolve um dispositivo legal é muito mais que a elaboração de um texto, é algo mais complexo e está relacionado com a ideia de ciclo de político. Esta relação se dá no sentido de que ambos os conceitos (processo e ciclo) caracterizam uma ação em curso, ambos se referem às etapas dos dispositivos legais e a concepção de ciclo serve para explicitar cada elemento capaz de influenciar os rumos das políticas a partir dos cinco contextos: contexto da influência, contexto da produção do texto político, contexto da prática, contexto dos efeitos e contexto da estratégia política.

## 2.2 Política Educacional: Um Campo de Disputa de Poder

Uma releitura atenta da história de formação de professores permite perceber como a educação se deu enquanto um processo político complexo e cheio de reviravoltas, por meio de disputas de poder entre grupos que almejavam através da conquista de mais espaço e hegemonia no campo educacional, controlar a definição das finalidades da educação. As políticas de formação docente trazem em si as peculiaridades de cada época, revelam as pressões sociais e as disputas de interesses dos grupos que participaram de sua formulação.

Nas sociedades antigas, como a grega, poder e política já existiam inscritos na maneira como os sujeitos definiam seus interesses e configuravam a vida em comum. O Estado ideal ou real representava o monopólio intelectual e político da classe dominante, sendo concebido a partir da visão de mundo de um grupo específico. Mesmo com a aspiração pela coletividade e pela perseguição do bem comum foram impressas na história marcas de uma sociedade desigual, que não compreendia os direitos como constitutivos de todos, mas privilégios de alguns, como a educação e a participação política.

Nas sociedades atuais onde já estão bem delineados os Estados, os governos, as leis e os sistemas políticos, a radicalidade filosófica da questão da *polis* no sentido da fecundidade e da profundidade do conhecimento político se desfigurou em outra radicalidade onde a disputa político-partidária pelo poder e pela dominação definem o destino da vida cotidiana e reforçam as barreiras necessárias para a existência da desigualdade.

Através da noção de campo é possível pensar o mundo social de maneira que as relações imediatamente visíveis entre os agentes envolvidos podem disfarçar o fato de que a posição por eles ocupada é que determina estas interações (BOURDIEU, 2005). A posição que os agentes ocupam, a quantidade de poder que acumulam e a autoridade que reveste suas ações a partir do momento que passam a ocuparem cargos diferenciados na estrutura político-administrativa, influenciam diretamente o processo decisório e elaboração de políticas educacionais.

Pensar as políticas de formação como constitutivas de um campo (político-educacional) significa considerar que elas não estão isoladas do conjunto de relações que o caracterizam (BOURDIEU, 2005). Relações estas, que, neste caso, estão baseadas em uma busca pelo monopólio de poder e nesta busca o campo e a trajetória dos agentes vão sendo estruturadas.

A estrutura do campo [...], que está no princípio das estratégias destinadas a transformá-la, está ela própria sempre em jogo: as lutas cujo lugar é o campo têm por parada em jogo o monopólio da violência legítima (autoridade específica) que é a característica do campo considerado, quer dizer em última análise, a conservação ou a subversão da estrutura [...] (BOURDIEU, 2003, p.120).

O poder é a capacidade, a disposição de meios e recursos que provém de um acúmulo de força a partir da posição que os agentes ocupam na estrutura político-administrativa e de todas as vantagens que ela proporciona. O poder se configura como uma capacidade de intervenção qualificada pela autoridade em diferentes níveis; teoricamente quanto maior a

autoridade, maior a capacidade de influenciar e intervir. O poder confere ao agente em menor ou maior grau a possibilidade de voto, de realizar ações de influência e pressão sobre as decisões, a posse de instrumentos e mecanismos operacionais para atingir seus objetivos e defenderem seus interesses, uma série de recursos como “[...] influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc” (RUA, 1998, p.236).

No universo educacional de Seropédica, município *locus* desta investigação, a disputa de poder investigada é a que se dá entre a Secretaria de Educação e o Sindicato dos Profissionais de Educação em torno das políticas de formação docente. Este foi o universo de participantes escolhido para identificar as repercussões destas políticas no município. Com posições tradicionalmente opostas, estas instituições estão em constante disputa para definirem a formação docente e como as políticas públicas desta área são pensadas, aplicadas, avaliadas e modificadas. Este campo interage com um maior, que é o da política-educacional nacional, de onde são estabelecidas determinações e diretrizes para a organização, gestão e política da educação.

A política da educação constitui um campo de lutas de diferentes grupos pela definição, conservação e transformação das estruturas que asseguram práticas e tomadas de decisões.

É somente com referência ao espaço de disputa que as define e que elas visam a manter ou a redefinir, enquanto tal, mais ou menos completamente, que é possível compreender as estratégias individuais ou coletivas, espontâneas ou organizadas, que visam a conservar, transformar, transformar para conservar ou, até mesmo, conservar para transformar (BOURDIEU, 2007, p.175).

A questão dos limites do campo serviu para facilitar o recorte teórico desta pesquisa e para traçar a dimensão de investigação do objeto de estudo; “[...] o limite do campo é o limite dos seus efeitos ou, em outro sentido, um agente ou uma instituição faz parte de um campo à medida que nele sofre efeitos ou que nele os produz [...]” (BOURDIEU, 2005, p.31). Todavia o conceito de limite no sentido restrito afeta as instituições e os agentes envolvidos diretamente com as políticas de formação (SMECE e SEPE-SP). No sentido amplo, envolve toda a população do município, principalmente por sofrer os efeitos deste campo. Obviamente que no campo educacional existem outros atores, como os dirigentes escolares, os professores, os estudantes e suas famílias, não necessariamente organizados, mas estes não foram o foco deste estudo.

Como campo de poder, o campo educacional constitui-se em um microcosmo, um sistema estruturado de posições de influência.

Entendo por tal as relações de forças entre as posições sociais que garantem aos seus ocupantes um *quantum* suficiente de força social [...] de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder [...] (BOURDIEU, 2005, p.28-29).

Apesar de Bourdieu (2005) apontar uma ruptura com a teoria marxista, tece considerações importantes sobre as lutas de classes existentes na sociedade, que se relacionam

com as relações estabelecidas no campo político-educacional.

Com base no conhecimento do espaço das posições, podemos recortar *classes* no sentido lógico do termo, quer dizer, conjuntos de agentes que ocupam posições semelhantes e que, colocados em condições semelhantes e sujeitos a condicionamentos semelhantes, têm, com toda a probabilidade, atitudes e interesses semelhantes, logo, práticas e tomadas de posição semelhantes (BOURDIEU, 2005, p.136).

Em se tratando da luta de classes, é preciso considerar, inevitavelmente, que com a Revolução Industrial e a formação do Estado capitalista houve a necessidade de mediação dos conflitos entre capital e trabalho, com a tendência hegemônica de favorecer sempre o capital, que foi colocado como centro da agenda política-educacional.

É assim que a evolução recente do trabalho industrial no sentido limite indicado por Marx, isto é, no sentido do desaparecimento do trabalho <<interessante>>, da <<responsabilidade>> e da <<qualificação>> (com todas as hierarquias correlativas) é percebida, apreciada e aceite de modo muito diferente, consoante se trate daqueles que, pela sua antiguidade na classe operária, pela sua qualificação e os seus <<privilégios relativos>>, são levados a defender <<as conquistas>>, quer dizer, o interesse pelo trabalho, a qualificação, mas também as hierarquias e, deste modo, uma forma de ordem estabelecida; ou daqueles que, nada tendo a perder por não serem qualificados e já estarem próximos de uma realização popular da quimera populista [...], são mais dados à radicalização das lutas e à contestação de todo o sistema; ou ainda daqueles que, também eles totalmente desprovidos – como os operários de primeira geração, as mulheres e, sobretudo, os imigrantes -, têm uma capacidade de tolerância à exploração que parece ser de outra época (BOURDIEU, 2005, p.98-99).

A partir daí as posições ocupadas pelos agentes e as relações de trabalho se tornaram importantes caminhos para compreensão das ações dos governos no campo educacional, a forma como o trabalho passou a ser concebido ocasionou sua descaracterização; descaracterização do trabalho educativo e do trabalhador em educação.

Deste modo as condições de trabalho mais alienantes, mais repugnantes, mais próximas do trabalho forçado, são ainda apreendidas, assumidas e suportadas por um trabalhador que as percebe, as aprecia, as ordena, as acomoda e se lhes acomoda em função de toda a sua história própria e até mesmo da sua descendência. Se a descrição das condições de trabalho mais alienantes e dos trabalhadores mais alienados soa frequentemente a falso – e, antes e mais, porque ela permite que se compreenda que as coisas sejam e continuem a ser o que são – é porque, funcionando na lógica da quimera, ela não consegue explicar o acordo tácito estabelecido entre as condições de trabalho mais desumanas e os homens que estão preparados para as aceitar por terem condições de existência desumanas (BOURDIEU, 2005, p. 96).

Assim, com a introdução da racionalidade técnica e econômica na organização das relações de trabalho e devido à primazia que a escola possui na formação dos sujeitos para atuarem no mercado de trabalho, o campo político-educacional tornou-se um espaço

privilegiado de imposição de uma ordem do mundo social e as políticas de educação podem significar a materialização da imposição de modelos de formação dos sujeitos, criados para corresponderem às necessidades do mundo do trabalho e aos mercados que visam à geração riqueza e o lucro. Neste sentido, o espaço social pode ser compreendido como

[...] um espaço multidimensional, conjunto aberto de campos relativamente autônomos, quer dizer, subordinados quanto ao seu funcionamento e à suas transformações, de modo mais ou menos firme e mais o menos direto ao campo de produção econômica: no interior de cada um dos subespaços, os ocupantes das posições dominantes e os ocupantes das posições dominadas estão ininterruptamente envolvidos em lutas de diferentes formas (sem por isso se constituírem necessariamente em grupos antagonistas) (BOURDIEU, 2005, p.153).

Tendo sido feitas as aproximações entre o conceito bourdieusiano de campo de poder e política educacional, no próximo subcapítulo serão feitas as considerações para o entendimento das políticas de formação em um ciclo composto por contextos específicos, que se interrelacionam e que se caracterizam a partir das ações de grupos de influência ou de interesse.

### **2.3 Abordagem do Ciclo de Políticas**

A importância na adoção de uma perspectiva teórica como o ciclo de políticas de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1994), que propõe a compreensão das políticas educacionais em seus variados contextos, na interação com os aspectos históricos, econômicos, culturais e sociais da existência humana, reside no fato de que

Não obstante, ainda é encontrado grande número de estudos que se propõem a elucidar os pressupostos das políticas, recorrendo a referenciais muito genéricos de análise, que os pesquisadores procuram ancorar em algumas evidências empíricas, sem se aprofundar no exame das condições histórico-específicas em que as políticas se transformam em cursos de ação (BARRETO, 2004, p.48).

Ademais, de acordo com a constatação de Bowe, Ball e Gold (1992), no campo da política da educação têm sido desenvolvidos diversos estudos que enfatizam em sua maior parte as macroanálises teóricas, mas também há trabalhos que se fixam em análises detalhadas (microanálises). Diante disso, a teoria do ciclo de políticas possibilita a articulação entre as dimensões macro (questões mais amplas do processo de formulação de políticas, redes de influências, abordagem histórica da política educacional brasileira) e micropolítica (programas e políticas educacionais específicas) de forma crítica (BALL; MAINARDES, 2011).

Antes de caracterizar o método de análise, denominado ciclo de políticos, é importante citar algumas considerações feitas por Bowe, Ball e Gold (1992) sobre a separação entre geração e implementação para contextualizarem sua teoria.

Os autores concluíram que a compreensão linear do processo político reforça a separação entre geração (como um momento remoto e desconectado) e implementação (termo que tem sentido de linearidade) das políticas e traz em si a perspectiva gerencial, orientada pela produtividade, eficiência, adoção de práticas mercantis dentro da esfera pública, controle, avaliação e descentralização que não tem como consequência necessariamente nem a eficácia das ações nem a democratização do processo. Nesta perspectiva a política é orientada pelo viés econômico e a realidade social é concebida a partir de uma discrepância irreduzível entre o que as pessoas vivem e o que os políticos fazem, reforçando a distância entre as instituições públicas e os cidadãos (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Quando a geração e a implementação são vistas como momentos distintos, a política acontece de cima para baixo, sendo que o que está embaixo será sempre considerado inferior. Assim, “a política é feita por uma cadeia de implementadores cujos papéis são definidos claramente na legislação” (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p.7, tradução nossa).

Em um processo político fragmentado, as decisões normalmente são tomadas em espaços distantes do cenário educacional, o que reforça o distanciamento entre os responsáveis pela geração das políticas e os receptores delas, aqueles que sofrem diretamente seus impactos (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Em determinado momento de sua obra Ball (1994) passou a rejeitar o termo implementação justamente por sua conotação de linearidade, como se o processo político fosse incompleto, sequencial e de fácil compreensão (MAINARDES; MARCONDES, 2009).

O modelo gerencial reforça ainda a existência de grupos formuladores de políticas distantes do cenário educacional concreto onde as políticas são “implementadas”. Este modelo de política educacional está embasado em uma concepção neoprodutivista, onde “[...] os dirigentes esperam que o professor exerça todo um conjunto de funções com o máximo de produtividade e o mínimo de dispêndio, isto é, com modestos salários” (SAVIANI, 2010a) e o mínimo de estrutura e condições de trabalho.

Bowe, Ball e Gold (1992) definiram o processo político a partir de um ciclo político contínuo que permite a realização de uma análise das políticas, compreendendo-as desde sua criação até sua aplicação. Esta abordagem foi desenvolvida inicialmente com intuito de caracterizar criticamente o processo político e articular as dimensões macro e micro na análise da política educacional.

O termo “crítico” sinaliza que o objetivo dessas pesquisas é compreender a essência das políticas investigadas, com o cuidado para analisá-las de modo aprofundado, evitando-se toda e qualquer forma de legitimação; analisá-las de uma perspectiva de totalidade, estabelecendo os evidos vínculos com o contexto mais econômico, político e social, e analisar as relações das políticas com a justiça social (BALL; MAINARDES, 2011, p.13).

A teoria do ciclo, sendo uma proposta dinâmica e flexível, não se fixa em delimitações temporais e sequenciais, compreendendo o processo político como um movimento contínuo e interligado nos vários contextos de significado e atuação das leis de forma dialética e não hierárquica, sem que um se sobreponha ao outro ou aconteça necessariamente em uma ordem preestabelecida.

[...] a abordagem do ciclo de políticas constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais e que essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos (MAINARDES, 2006, p.48).

Inicialmente Bowe, Ball e Gold (1992) propuseram um referencial de análise constituído por um ciclo de três facetas ou arenas políticas: a política proposta (compreende as intencionalidades de todos os grupos envolvidos na política), a política de fato (engloba todos os textos legislativos produzidos antes e que culminam no texto oficial) e a política em uso (impactos da implementação das políticas na prática). Com o tempo, os autores reelaboraram a teoria dos ciclos porque consideraram a linguagem muito rígida e as três facetas restritas.

Temos desmontado esta formulação porque a linguagem introduzida apresenta uma rigidez que quer dar a entender muitas intenções concorrentes que lutam por influência, não apenas uma "intenção" e uma "realidade", pareceu-nos sinalizar para um texto congelado, oposto à forma como queríamos caracterizar este aspecto do processo político (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p.19, tradução nossa).

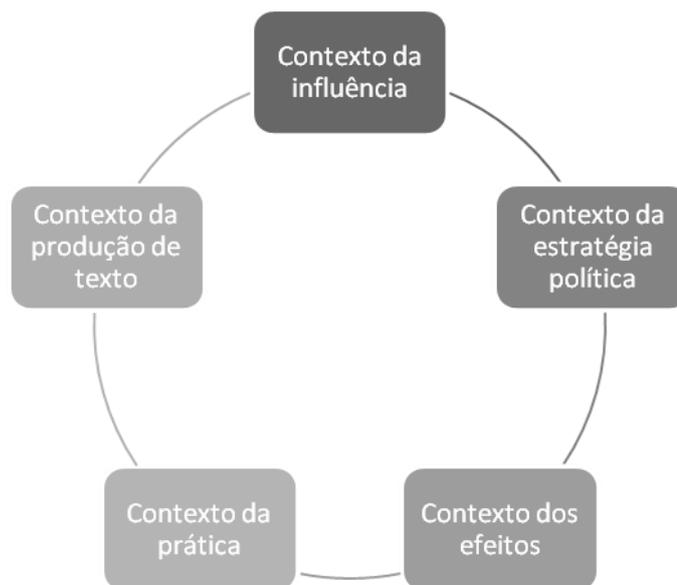
Posteriormente, em uma elaboração mais detalhada, os autores aprimoraram seu método que resultou em uma abordagem a partir de três contextos. O contexto é uma "[...] dimensão dentro da qual as políticas se movem e os consensos e conflitos acontecem [...]" (REZENDE; BAPTISTA, 2015, p.276).

Em 1994, Ball, a partir da conceituação da política enquanto texto, discurso, processos e consequências, para tornar o método do ciclo mais completo o expandiu para cinco contextos (contexto da influência, contexto da produção do texto político, contexto da prática, contexto dos efeitos e contexto da estratégia política) todos permeados por disputas e embates entre arenas, lugares e grupos de interesse.

Todos os contextos estão relacionados entre si, sem uma dimensão sequencial ou temporal determinada. A importância do contexto está no fato de que as políticas são colocadas em ação em condições materiais, com variedade de recursos, em relação a problemas específicos. São colocadas a partir de problemas existentes e interpretadas ativamente também pelos professores.

Os autores indicam que o foco de análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nas arenas (MAINARDES, 2006, p.50).

Portanto, após reformulações a teoria do ciclo político contínuo resultou em cinco contextos, A Figura abaixo foi elaborada para facilitar a compreensão do ciclo de políticas. É importante ressaltar que a figura deve ser lida a partir do topo, em sentido anti-horário, acrescentando a ideia que consiste em um ciclo dinâmico e flexível.



**Figura 1** – Ciclo de políticas

### 2.3.1 Contexto da influência

O contexto de influência é onde começam as políticas e os discursos. A disputa neste contexto é principalmente para definições como a finalidade social da educação e a concepção de formação, a influência acontece a partir da ação de grupos, comissões formais e redes de poder dentro e em torno do processo legislativo.

Aqui conceitos políticos fundamentais são estabelecidos [...] fornecem um discurso e uma proposta léxica para a iniciação política. Este tipo de formação de discurso às vezes é aceito e apoiado, às vezes é desafiado por reivindicações mais amplas para influenciar nas arenas públicas de ação, especialmente na e através da mídia de massa. Além disso, há um conjunto de mais arenas públicas formais; comitês, órgãos nacionais, grupos representativos que podem ser locais para a articulação de influência (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p.20, tradução nossa).

É neste contexto onde

[...] são hegemônicos os conceitos mais centrais da política, criando-se um discurso e uma terminologia próprios que visam legitimar a intervenção. Nesse contexto, são estabelecidos os princípios básicos que orientam as políticas, em meio a lutas de poder nas quais os atores são desde partidos políticos, esferas do governo a grupos privados e institucionais e sujeitos envolvidos na propagação de idéias oriundas de intercâmbios diversos. Como os interesses desses diferentes atores são muitas vezes conflitantes, trata-se de um contexto complexo de luta por hegemonia (BALL; MAINARDES, 2011, p.256).

Para compreender a passagem do contexto da influência para o da produção do texto é preciso considerar a noção de representação.

Como representação, as políticas são textos complexos codificados e decodificados de forma complexa em meio a lutas, negociações, acordos e alianças, espelhando a própria historicidade. A relação entre controle dos sentidos por parte do autor e a recriação operada pelo leitor é paradoxal e própria do uso da linguagem como representação. Ainda que haja mecanismos discursivos pelos quais o autor tenta controlar os sentidos, direcionando as leituras possíveis, esse controle é sempre parcial, seja pela própria lógica da política, seja pelas características do fato de se tratar de um texto (BALL; MAINARDES, p.257-258).

A política como texto representa ou é o resultado das disputas travadas no contexto da influência em torno das definições centrais sobre a temática em questão. Os textos legais são produzidos a partir destes embates que podem envolver impasses maiores que ocorrem no campo político-educacional nacional ou global, por exemplo.

### **2.3.2 Contexto da produção do texto político**

O contexto da produção de texto corresponde às representações vindas de disputas para elaboração do texto político que podem ser oficiais ou não oficiais, formais ou informais, coerentes ou incoerentes, uniformes ou contraditórias. Estas representações buscam influenciar a elaboração dos textos políticos em um espaço temporal e geográfico específico (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Desta forma, além de considerar o potencial das representações feitas em torno da elaboração dos dispositivos legais, deve-se considerar a relação que eles têm entre si, “[...] eles também têm que ser lidos com e um contra o outro - intertextualidade é importante” (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p.21).

Mesmo que em sua maioria sejam densos e exaustivos e o fato de não conseguirem dar conta de todas as eventualidades das questões que buscam elucidar e normatizar, cria-se a necessidade de interpretações pelo menos ou enquanto não são criados regulamentos para as peculiaridades que deixam em aberto. Estas interpretações podem ser vistas ora como limites ontológicos, ora como margens de ação dos governos, é uma forma de perceber a reação dos grupos em relação às questões tratadas e os resultados das discussões travadas sobre sua redação.

O contexto da produção do texto mostra, na verdade, como a política assume a face de conjuntos de textos interrelacionados. Dois pontos-chave devem ser considerados sobre estes conjuntos.

Em primeiro lugar, os conjuntos e os textos individuais não são necessariamente coerentes internamente. A expressão da política está cheia de possibilidades de mal-entendidos, os textos são generalizados, escritos em relação às idealizações do "mundo real" e nunca podem ser exaustivos, não podem cobrir todas as eventualidades. Os textos podem muitas vezes ser contraditórios, [...] eles usam os termos-chave de forma diferente e são reativos e expositivos (isto é, a representação de mudanças de políticas à luz de eventos e circunstâncias e feedback de arenas de prática). A política não é feita e terminada no momento legislativo (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p.21, tradução nossa).

Assim, a passagem do contexto da produção textual para o da prática se dá quando as políticas, depois de passarem por todo o processo legislativo, passam a repercutir no cotidiano dos atores que elas buscam atingir e provocar mudanças na vida deles.

Políticas, além disso, são intervenções textuais, mas elas também carregam com elas limitações materiais e possibilidades. As respostas a estes textos têm consequências "reais". Estas consequências são vividas no âmbito do terceiro quadro principal, o contexto da prática, a arena de prática a que se refere à política, a que se dirige (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p.20, tradução nossa).

### **2.3.3 Contexto da prática**

No contexto da prática as políticas são interpretadas e recriadas pelo vasto público que elas atingem. Os pensamentos, as crenças e as subjetividades têm implicações e podem significar transformações significativas na política original. Os textos políticos não são confrontados por leitores ingênuos, no sentido de que eles carregam histórias, experiências, valores e propósitos de sua própria vida.

Políticas serão interpretadas de forma diferente como as histórias, experiências, valores, propósitos e interesses que compõem qualquer arena e as diferem. O ponto simples é que escritores de política não podem controlar o significado de seus textos. Partes de textos serão rejeitadas, selecionadas para fora, ignoradas, deliberadamente mal interpretadas, as respostas podem ser frívolas, etc. Além disso, mais uma vez, a interpretação é uma questão de luta (BOWE; BALL; GOLD, p.22, tradução nossa).

Portanto, as políticas, por não serem fixas e imutáveis, podem estar sujeitas a interpretações e traduções, serem lidas e entendidas como respostas a problemas que existem concretamente (BALL; MAINARDES, 2011). É no contexto da prática que as consequências reais dos textos são experienciadas (BALL; MAINARDES, 2011).

### **2.3.4 Contexto dos efeitos**

Para pensar este contexto, Ball (1994) buscou conceituar os efeitos políticos nem maneira teoricamente exagerada, nem de forma trivial. O autor entende que as respostas e reações dos atores em relação aos textos políticos são o caminho para se chegar aos efeitos. Os efeitos são significativos e padronizados, mas como as respostas variam entre contextos, as políticas podem ter diferentes impactos.

No contexto dos efeitos a preocupação está em verificar os impactos das políticas nas desigualdades existentes, em questões de justiça, igualdade e liberdades.

Aqui a preocupação analítica é com as questões de justiça, igualdade e liberdade individual. Políticas são analisadas em termos de impacto e interações com as

desigualdades e forma de injustiça [...] existentes (BALL, 1994, p.26, tradução nossa).

Consideram-se efeitos gerais e específicos, de primeira e segunda ordem. Os gerais dizem respeito às mudanças ou aos impactos das políticas que são observáveis quando um conjunto de respostas dentro da prática estão relacionados entre si, isto é, repercussões gerais, que afetam várias pessoas ou um número significativo que representa um grupo maior. Os efeitos específicos são sobre situações individuais e peculiares, que podem ser deduzidas de mudanças e impactos gerais (BALL, 1994).

A distinção entre efeitos de primeira e segunda ordem consiste na seguinte especificação: os “[...] de primeira ordem referem-se a mudanças na prática ou na estrutura e são evidentes em lugares específicos ou no sistema como um todo” (MAINARDES, 2006, p.55), os “[...] de segunda ordem referem-se ao impacto dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social” (MAINARDES, 2006, p.55).

Portanto, se no contexto dos efeitos “as políticas são analisadas em termos de seu impacto e interações com as desigualdades e formas de injustiça existentes [...]” (BALL, 1994, p.26), no contexto da estratégia política são analisados as ações que buscam reduzir ou extinguir estas desigualdades.

### **2.3.5 Contexto da estratégia política**

O último contexto, da estratégia política, funciona como um momento de reavaliação onde se verifica quais ações são necessárias para lidar com as desigualdades reproduzidas pela política estudada. “O quinto contexto é uma tentativa de desmascaramento do poder para o uso daqueles que sofrem com isso, aquilo que Foucault chama de tarefa da política real” (BALL, 1994, p.27, tradução nossa).

Este contexto se refere normalmente às ações que são desenvolvidas depois de certo tempo que o dispositivo legal já vigorou, através de acompanhamentos e avaliações cíclicas que podem variar em relação ao período de observação se a política cumprir ou não seus objetivos.

Apesar de Ball indicar em uma entrevista concedida a Mainardes e Marcondes (2009) que os contextos dos efeitos e da estratégia política devem ser incorporados aos três primeiros, aqui eles serão tratados separadamente, o que não impede de seguindo a proposta da teoria, que as políticas de formação de Seropédica apresentem interlocuções entre os cinco contextos e elementos de incorporação entre eles.

### **3 POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE (1988-2016): HISTORICIZAÇÃO**

Como já destacado no capítulo anterior a década de 1980 foi marcada pelo processo de redemocratização do país, que trouxe à tona as contradições da sociedade e da política brasileiras, apontando para dois caminhos opostos de construção de políticas públicas. Assim, neste momento, de um lado presenciamos a eclosão de movimentos, grupos, associações profissionais e educacionais que lutavam pela ampliação da cidadania e dos canais de participação democrática da população na vida política, no cenário da redemocratização, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. Em contrapartida, víamos de outro lado, a construção da hegemonia de um pensamento neoliberal a partir dos esforços de grupos nacionais e internacionais que foram lentamente conquistando espaço para o que mais tarde teria como significado a adoção mais expressiva de políticas gerenciais na educação, absorvendo os pressupostos e naturalizando as práticas neoliberais que tiveram, sem dúvida, grandes repercussões no campo político-educacional, nos anos 1990 e que hoje retornam com força redobrada.

Em meio a embates que opunham diferentes e antagônicas concepções de educação, deste período em diante a formação docente assumiu uma posição de importância ainda não vista nos períodos anteriores. Posição esta que serviu para reafirmar velhos impasses e entraves, mas também trouxe novas possibilidades de elaboração. Apesar de continuar relegada a segundo plano na agenda política, começou-se a presenciar o atendimento das demandas por formação na esfera pública, alterando o cenário da formação que apresentou melhorias.

Neste capítulo foram abordadas as políticas de formação docente atuais: Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), Planos Nacionais de Educação 2001-2011 (Lei 10.172) e 2014-2024 (Lei nº 13.005); Resolução nº2/15 do CNE/CP, Base Nacional Comum Curricular e Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto nº 8.752/16).

#### **3.1 Constituição Federal de 1988**

Em 1985 José Sarney assumiu o Governo interinamente por causa da internação de Tancredo Neves, mas depois de sua morte tornou-se o presidente definitivo até 1990. Precedido por uma imagem negativa já que oferecera apoio à ditadura militar e ajudara a derrubar a emenda constitucional proposta pelo deputado federal Dante de Oliveira que restabeleceria as eleições presidenciais diretas em 1984, Sarney buscou assumir compromissos políticos para reverter esta situação.

Em 1987 foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte composta por membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Depois de aproximadamente 20 meses de trabalho, debates e discussões, a Constituinte promulgou a nova Carta Magna do país em 1988. Participaram da elaboração da Constituição diferentes congressistas, setores da sociedade e movimentos sociais através das discussões em comissões e audiências públicas. A nova Constituição substituiu a de 1967 promulgada no período ditatorial.

Promulgada em 5 de outubro de 1988 a Constituição da República Federativa do Brasil dentro dos seus limites forjou as bases da democracia brasileira, consolidando uma concepção mais ampliada de cidadania e direitos sociais que impactou as legislações posteriores no campo educacional. A Carta Magna significou “[...] o marco que pôs fim aos últimos vestígios formais do regime autoritário” (FAUSTO, 2008, p.526), fruto das influências das lutas travadas no processo de redemocratização marcado por forte pressão dos movimentos sociais organizados que impactaram as propostas políticas. A mudança se deu principalmente na passagem da

[...] formulação de políticas, planejamento e gestão tecnocrática, concentrada no topo da pirâmide no governo autoritário, para o polo oposto, da fragmentação e do descontrole, justificado pela centralização, mas imposto e mantido por mecanismos autoritários (Kuenzer, 1990, p. 61).

O texto constitucional configurou-se como bastante avançado em relação as Constituições anteriores e refletiu o intenso debate e mobilização, entretanto manteve algumas contradições, visto que foi resultado das pressões de diferentes grupos (grandes empresas, militares, sindicalistas, movimentos sociais) que buscaram introduzir normas que fixassem suas concepções e garantissem seus interesses (FAUSTO, 2008).

A Constituição de 1988 institucionalizou avanços significativos na ampliação dos direitos sociais, políticos e garantias fundamentais para o exercício da cidadania. Contudo, deixou lacunas e questões não resolvidas que exigiam legislação complementar que foi paulatinamente descaracterizando o texto constitucional, dado o avanço do neoliberalismo nos três governos federais que se seguiram a promulgação da Carta Magna. O sistema político marcado pela corrupção arraigada em todos os níveis e por práticas clientelistas não foi capaz de construir de forma republicana os necessários ajustes nos sistemas tributário, fiscal, previdenciário, judiciário e legislativo, entre outros, para a efetivação dos direitos sociais a toda a população, em especial educação, saúde, moradia, emprego e assistência social, exigidos para a plena cidadania. As diferentes concepções de Estado – mínimo, como defendem os neoliberais, ou de bem estar social, – que acirravam o debate político, impactaram por sua vez as propostas educacionais.

Na Constituição de 1988 está entre as competências privativas da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inciso XXIV). Competência é uma “[...] faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões” (SILVA, 2005, p.479). A competência é privativa “[...] quando enumerada como própria de uma entidade [...]” (SILVA, 2005, p.480). Pode parecer uma atividade administrativa trivial, mas considerando não só o peso e poder de repercussão de uma lei sobre esta matéria, o texto legislativo conferiu a União o poder de definir a norma geral que rege a educação brasileira. O exercício desta função que visa o interesse geral deve acontecer, evidentemente, respeitando a repartição de competências entre os entes federados e baseado no sistema político representativo, contudo, este processo tem como pano de fundo as disputas pela hegemonia onde uma proposta política sempre vai ter mais expressividade do que as outras e que não vai ser necessariamente comprometida com a educação pública.

A competência privativa de traçar as diretrizes da educação nacional (art.5º, inciso XIV) apareceu pela primeira vez na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, como explicita Saviani (2010c).

[...] a partir da Constituição de 1934, a competência da União para legislar sobre as diretrizes da educação nacional marcou presença na viga mestra da nossa ordenação jurídica, a indicar a necessidade de normas comuns válidas para toda a nação, orientando a organização da educação em todo o país na forma de sistema (SAVIANI, 2010c, p.770).

A competência em legislar sobre as diretrizes e bases se manteve então em todas as Constituições promulgadas depois de 1934, tendo permanecido até a Constituição de 1988, que representou a abertura de uma nova fase na busca de alternativas organizacionais para a formação docente (SAVIANI, 2005). Resultou também na incorporação de algumas reivindicações da comunidade educacional e dos movimentos sociais organizados, que se colocavam contra as propostas da iniciativa privada e de alguns políticos (SAVIANI, 2004b).

Cabe mencionar que, apesar desta competência estar presente, ainda que de diferentes formas, nas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, tivemos apenas duas leis de diretrizes e bases da educação nacional: em 1961, decorrente da Constituição de 1946, em que se registra um longo e tumultuado processo de discussão e elaboração; e de 1996, referente ao determinado na Constituição de 1988. As demais constituições provocaram apenas a emissão de leis parciais referentes somente a níveis e modalidades de ensino, como é o caso das leis orgânicas da Reforma Capanema dos anos 30 e 40, da reforma Universitária (Lei 5.540 de 1968) e do ensino de primeiro e segundo graus (Lei 5.692 de 1971).

A repartição de competências na área da educação como prevista na CF de 1988, “[...] não estendeu aos municípios a competência para legislar em matéria de educação” (SAVIANI, 1999a, p.122). Assim, não podendo elaborar suas próprias normas os municípios estariam subordinados aos estados, o que será depois equacionado com a LDB e os Planos Nacionais de Educação. Entretanto, do mesmo modo como foram estabelecidas competências concorrentes para União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação, cultura, ensino e esporte (art. 24, inciso IX), o texto constitucional deixou margens de ação para os municípios, o que serviria para refutar qualquer omissão em relação à formação docente.

A primeira margem foi definida nas competências municipais (art.30), como legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II). Também foi estabelecida a atribuição do Poder Legislativo Municipal mediante controle externo de fiscalizar o município juntamente com o sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal (art.31). Ou seja, as ações ou omissões dos gestores municipais agora deveriam ser acompanhadas e monitoradas pelos vereadores, ampliando neste ponto de vista a responsabilidade pela educação municipal e pela formação docente. A segunda margem foi colocada na criação do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para organizarem seus sistemas de ensino (art.211).

Em se tratando da Seção I “Da Educação”, do Capítulo III, do Título VII, da CF de 1988, deve-se tecer algumas considerações. A Constituição de 1934 foi a primeira a dar destaque a questão educacional, mas o fez em um mesmo capítulo destinado a educação e cultura (SAVIANI, 2010c). O texto constitucional de 1937 manteve a redação anterior de maneira muito mais reduzida e limitada (SAVIANI, 2010c). A Constituição de 1946 não manteve o mesmo destaque dado à educação em 1934, mas sem sombra de dúvida avançou em relação a Carta de 1937, uma legislação marcada pelo Estado de exceção que representava. No texto constitucional de 1967 e nas alterações propostas pela EC 1/69 o

espaço foi reduzido ainda mais unindo família, educação e cultura em apenas seis artigos (SAVIANI, 2010c), condizente com o regime ditatorial imposto ao país.

Em comparação a redação do texto constitucional em vigor, estas colocações revelam não só espaço ocupado pela questão educacional na agenda política e legislativa fundamental do país, mas também como a educação pública foi tratada nos governos autoritários, com ênfase no mérito e na hierarquia, confirmando práticas excludentes e repressoras, que apontam para a submissão dos sujeitos educacionais. Durante o regime militar, foi possível observar que a educação pública foi descaracterizada, reduzida a currículos mínimos, aligeirada e, se foi alvo de uma ampliação quantitativa esta foi seguida da diminuição da sua qualidade.

No artigo 206 da Constituição de 1988 onde estão enunciados os princípios do ensino, em relação à formação docente, destaca-se a valorização dos profissionais do ensino, com garantia de planos de carreira, piso salarial profissional, ingresso exclusivo por concurso público e regime jurídico nas instituições mantidas pela União (inciso V).

A valorização ao mesmo tempo em que definiu sua forma de ação pelos enunciados que a acompanharam, também a restringiu como se valorizar se resumisse nestas ações, sem dúvida importantes e necessárias, mas que devem vir acompanhadas da garantia de melhores condições de trabalho e formação. E também há de se questionar que tipo de valorização está sendo pensada e até que ponto ela permite o desenvolvimento de ações pelos entes federados.

A criação dos planos de carreira apesar de assegurada pela lei maior do país, passa a depender da iniciativa dos Estados e Municípios, tendo em vista que no Brasil a carreira do Magistério não é única, mas fragmentada e diferenciada pela formação e pela atuação do professor, o que dificulta a instituição de um plano de carreira de abrangência nacional. Para ilustrar, o fato da criação destes planos não estar sujeita a uma determinação prescritiva fez com que depois de muitos anos em muitos Estados e Municípios ainda não existissem planos para os profissionais da educação. No caso de já existirem é preciso pensar como foi o processo de sua formulação e, principalmente, se os funcionários atingidos participaram deste processo. Cabe registrar que o Plano Nacional de Educação, prescreve como estratégia que os municípios e estados aprovem legislações sobre os planos de carreira. Como a questão dos planos é muito mais ampla e por estar relacionada com a criação da lei do piso salarial, por ora, bastam estes apontamentos. A situação do piso salarial é semelhante aos planos, acrescido na morosidade para a formulação e aprovação da Lei 11.738 que só aconteceu em 2008 e pela resistência de diversos Estados da União em cumprir a lei.

Cabe registrar ainda que ampla maioria dos executivos estaduais e municipais, com a anuência do legislativo, fica apenas no plano do discurso laudatório no que se refere à 'valorização' do magistério, sem que, no entanto aprovem as contrapartidas financeiras pertinentes. Eles justificam, indevidamente, a sua forte resistência em relação à concessão de aumentos salariais, retribuições por tempo de serviço, progressão funcional e formação, que devem constar nos Planos de carreira do magistério, aos impactos financeiros que sobrevirão tendo em vista que geralmente o professorado é a maior categoria de servidores públicos municipais e estaduais. Entretanto esta preocupação não se estende aos salários do legislativo e do judiciário, e de outras categorias privilegiadas.

A prerrogativa do ingresso exclusivo por concurso público de provas e títulos, mesmo com a nova redação dada por uma Emenda Constitucional nº53 de 19 de dezembro de 2006,

não representa garantia da prioridade da escolha dos professores através do concurso. É preciso considerar a realidade brasileira onde muitas vezes os professores são escolhidos pelos prefeitos sem nenhum critério objetivo ou legal, o que serve para perpetuar as práticas nepotistas presentes na esfera municipal. A falta de fiscalização nesta esfera ainda representa um obstáculo para a efetivação de concursos na área educacional como forma de valorização dos profissionais e garantia de seus direitos.

Só dezoito anos depois da promulgação da Constituição foi editada a EC 53/06 que alterou alguns dispositivos importantes que envolvem o magistério. A Emenda fez cinco alterações no inciso V do artigo 206. A primeira mudou a “valorização dos profissionais do ensino” para profissionais “da educação escolar”. A segunda foi o termo “garantido” para “garantidos”. A terceira mudou os planos de carreira do magistério público para “planos de carreira” em geral. A quarta mudança retirou a expressão “com piso salarial profissional”. A quinta retirou a expressão “regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União”.

No artigo 206 o deslocamento da ideia do plano do magistério público com piso salarial com a redação “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação” para o inciso VIII e a afirmação de que “a lei disporá sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação” dos planos de carreira dos entes federativos para o parágrafo único, teve como significado a postergação pela técnica legislativa e pela manobra legal de algo que já deveria ter sido feito, o que é fruto da mencionada resistência do executivo e do legislativo estadual e municipal de desembolsar recursos para ‘valorizar’ de fato os professores.

Foi delegada à lei do PNE (art. 60, inciso III) a tarefa de dispor sobre o prazo para fixar em lei específica o piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica (inciso III, alínea “e”). Isto é, a questão do piso passou para o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias resultando na sua deslegitimação porque era algo já definido e porque o período de transição que deveria separar a publicação da Constituição e a publicação da lei que disporia sobre o prazo para fixação do piso em lei específica durou praticamente 13 anos. A lei do PNE só foi publicada em 2001 e a lei do piso somente em 2008, totalizando 20 anos de atraso. A fixação do piso era considerada tão importante que foi atribuída a uma lei para fixar o prazo da outra.

Do ponto de vista normativo esta seria a condução adequada, já que o piso era um princípio do artigo 206 da CF de 1988, portanto não poderia se tornar uma lei automaticamente devido à inexistência de algum dispositivo que possibilitasse sua criação. Diante disto esta regulamentação teve de ser feita à título de transição, o que caracteriza como a esfera política legislativa, atendendo aos interesses do executivo, tem resistência a efetiva valorização do magistério público.

A fixação dos planos de carreira seguiu a mesma lógica. A garantia dos planos também já era um princípio do artigo 206 da Constituição e o parágrafo único foi aproveitado para indicar que a lei disporia sobre fixação do prazo de elaboração ou adequação dos planos de carreira pelos entes federados. Neste caso o processo foi menos demorado, mas o espírito da lei foi o mesmo, já que em 24 de dezembro de 1996 com a Lei nº 9.424 de criação do FUNDEF o artigo 9º estabeleceu o prazo de seis meses para que Estados, Distrito Federal e Municípios elaborassem o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. Só que em 2001 de acordo com a Lei nº 10.172 os planos de carreira do magistério ainda estavam sendo elaborados ou reformulados.

Devido a autonomia dos entes federados apenas após o PNE 2001-2011 estabelecer metas e estratégias e o MEC exigir seu cumprimento pelos estados e municípios é que estes se movimentaram nesta direção, por temerem as punições, isto é, o não repasse de recursos federais para os que não aprovassem legislação pertinente a valorização do magistério.

A mudança no inciso V do artigo 206 dos termos “instituições mantidas pela União” com a EC nº53/06 para “aos das redes públicas” usou a mesma estratégia de deslocamento da questão como forma de assegurar a valorização, os planos de carreira e o ingresso por concurso aos profissionais de educação de todas as redes públicas. Mostrou novamente como as ações políticas se sustentam em cada palavra da lei e que a segurança constitucional se comparada à realidade brasileira. Na época a Emenda teve pouco efeito diante da desvalorização real da carreira docente, presente, por exemplo, na dificuldade de criação e consolidação de planos de carreira e ingresso por concurso público em muitos municípios brasileiros.

A EC 53/06 também incluiu no artigo 206 o parágrafo único como forma de tentar superar o impasse na definição de quais trabalhadores faziam parte da categoria profissionais da educação e dar organicidade no prazo de elaboração ou adequação dos planos de carreira no âmbito de ação de todos os entes federados.

Também teve destaque o artigo 212 da Constituição ao tratar da aplicação da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A definição do mínimo constitucional foi uma conquista significativa sabendo que não é possível enfrentar os grandes desafios educacionais sem os recursos adequados (SAVIANI, 1990). A Emenda Constitucional nº59, de 11 de novembro de 2009 relacionou a aplicação dos recursos com o Plano Nacional de Educação.

Uma última consideração a ser feita sobre a relação da Seção I “Da Educação” da CF de 1988 com a formação docente é sobre o artigo 214 que disciplina a criação de Plano Nacional de Educação para articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração. Este foi um dos artigos do texto constitucional que conseguiu juntar três dos assuntos mais complexos e indefinidos da educação brasileira: PNE, SNE e regime de colaboração.

Na redação original de 1988 o artigo 214 previu que a lei estabeleceria um plano de duração plurianual visando à articulação e desenvolvimento do ensino nos diversos níveis e articulação do Poder Público na erradicação do analfabetismo, na universalização do atendimento escolar, na melhoria da qualidade do ensino, na formação para o trabalho, na promoção humanística, científica e tecnológica para o país. Sobre a duração do Plano Nacional de Educação, a redação original da CF 88 determinou que fosse plurianual. Na EC 59/09 o PNE passou a ter duração decenal.

Decerto o legislador foi omissivo ao não acrescentar a expressão de duração decenal “a contar da data de promulgação da lei que aprovar o respectivo plano”, considerando o atraso do PNE que só foi aprovado em 2001, cinco anos após a LDB e do PNE posterior que só foi aprovado em 2014. Cabe registrar que o PNE 2014-2014 foi amplamente discutido em duas Conferências Nacionais de Educação (CONAE 2010 e CONAE 2014). Entretanto, em que pese a gravidade dos atrasos observados na aprovação dos planos, muito mais alarmante e prejudicial é a pouca eficácia no controle dos mesmos, o fato de que as metas previstas no PNE 2001-2011 não foram integralmente atingidas e que o atual PNE 2014-2014 está

ameaçado pelos cortes nos gastos públicos que reduzem o financiamento previsto para a educação, o que certamente produzirá impactos negativos acirrando as desigualdades educacionais.

Outra alteração trazida pela EC 59/09 foi a mudança qualitativa nos objetivos do plano nacional de educação no artigo 214 agora voltado para articulação do SNE, que passou a ser considerado pré-requisito para a articulação educacional do país e para o cumprimento das metas do PNE. E também foram delimitadas as atribuições precípua do plano de definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por fim a EC 59/09 acrescentou o inciso VI ao artigo 214 para fomentar o estabelecimento de meta de aplicação dos recursos públicos em educação de forma a vincular a previsão de financiamento educacional no PNE à aplicação do PIB, uma das reivindicações dos movimentos educacionais que permaneceu em discussão na busca pela ampliação do percentual.

A Constituição Federal de 1988 abriu caminho para dois dos principais dispositivos legais que impactaram a formação docente nos períodos posteriores, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cujo projeto foi enviado à Câmara no mesmo ano de promulgação da Constituição e o Plano Nacional de Educação, que já teve duas edições (2001-2011 e 2014-2024), sendo que aqui será analisado apenas o de 2014.

Cabe registrar que a Constituição de 1988 é considerada bastante avançada em termos educacionais. As medidas de cunho neoliberal que confirmaram o dualismo educacional, especialmente no que se refere ao ensino médio e atacaram a formação de professores, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), de orientação neoliberal, foram posteriormente revogadas. A política educacional no Governo Lula (2003-2010) se caracterizou pela ampliação do direito à educação de segmentos historicamente excluídos e a faixa etária de 4 a 17 anos. Hoje presenciamos um retrocesso educacional e político, com a edição de emendas à Constituição de 1988 que reduzem os investimentos em educação, com a imposição de uma reforma do ensino médio que retroage aos anos 40 e uma base curricular comum que desqualifica e desconsidera a diversidade do país, entre outros ataques com destaque para o desmonte do Fórum Nacional de Educação em abril de 2017.

### **3.2 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996**

A segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº9.394), foi promulgada no dia 20 dezembro de 1996. Foi elaborada enquanto exercício de competência privativa da União prevista no artigo 22 da Constituição em vigor.

Conforme salientado por Tello e Mainardes (2015) as políticas neoliberais caracterizaram grande parte dos dispositivos legais promulgados na década de 1990 na América Latina em países como Brasil, Argentina, Colômbia, Chile, Bolívia, El Salvador, Equador, México e Venezuela. A LDB de 1996 foi caracterizada por estas políticas.

A partir das reformas educativas, por meio de leis nacionais de educação, [...], a formação docente começou a ser vista como uma variável estreitamente vinculada à qualidade e eficiência dos sistemas educativos, pois a política educacional converteu-se em uma política regulada por um Estado neoliberal no conjunto de forças ideológicas e institucionais que, a partir de uma estrutura política e pedagógica, promove a direção da vida organizativa governamental através do controle ideológico (TELLO; MAINARDES, 2015, p.48).

São identificados pelo menos três pontos comuns nas leis de educação dos países citados que confirmam as inferências feitas pelos autores sobre a orientação neoliberal para estas políticas que serviram de base para a adoção de critérios de avaliação/responsabilização docente.

[...] a) a ampliação da obrigatoriedade dos anos de escolarização; b) forte referência à educação como direito; e, c) referência a aspectos relacionados à formação docente e regulação da profissionalização (TELLO; MAINARDES, 2015, p.49).

Assim, foi fortalecida a tendência de avaliação/responsabilização exclusiva dos professores pelos resultados educacionais em todos os âmbitos sem considerar a atuação de outros atores, o contexto no qual os docentes estão inseridos e as condições efetivas de trabalho sobre as quais eles desempenham suas atribuições (TELLO; MAINARDES, 2015).

A investida neoliberal no campo da política educacional e as transformações na formação docente também foram constatadas por Mello e Rigolon (2011) e pela ANFOPE (2016) ao considerar que a LDB 1996 teve origem a partir de um projeto alinhado com as políticas neoliberais do Governo de Fernando Henrique Cardoso que não contemplou as propostas das entidades do campo educacional e dos educadores progressistas. Neste contexto

As políticas docentes [...] têm resultado em crescente precarização das condições de trabalho e das formas de contratação, intensificação do trabalho docente, limitação da autonomia docente, ameaça ou perda efetiva de conquistas trabalhistas da categoria (TELLO; MAINARDES, 2015, p.51).

Saviani (2004b) tece considerações cruciais para compreender a conjuntura analisada pelos autores citados acima, entendendo que na disputa entre os dois projetos da lei de diretrizes e bases, que marcou a primeira metade dos anos 90 - um da comunidade educacional no empenho em libertar a educação da descontinuidade política que a caracterizava até então e afirmava a defesa da educação pública e outro vitorioso devido à interferência do governo - após longa disputa na Câmara e no Senado Federal, o projeto da sociedade civil foi derrotado e substituído pelo proposto pelo senador Darcy Ribeiro, representante dos propósitos da política governamental e concebido dentro de uma concepção produtivista de educação, que correspondeu às formulações neoliberalistas do final do século XX.

É essa visão que, suplantando a ênfase na qualidade social da educação que marcou os projetos de LDB na Câmara dos Deputados, constitui-se na referência para o Projeto Darcy Ribeiro, que surgiu no Senado e se transformou na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SAVIANI, 2004b, p.7).

Este processo foi um duro golpe nos movimentos sociais organizados em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). O Fórum foi criado em 1987, sendo composto por várias entidades nacionais, científicas, sindicais e estudantis, tendo conduzido a elaboração de uma proposta de LDB que assegurasse as conquistas constitucionais e mais tarde para discutir e elaborar Plano Nacional da Educação – Proposta da Sociedade Brasileira.

Apesar disto, a LDB deu continuidade e regulamentou algumas conquistas da CF de 1988 que possibilitaram mudanças no cenário da formação de professores, a par da permanência de ranços históricos. Assim como no artigo 206 da Constituição, o artigo 3º da LDB enunciou os princípios do ensino, mantendo a coesão interna e o propósito da educação no país já afirmado na CF. Outros princípios foram desdobrados em outros incisos ou artigos por exigirem uma regulamentação específica e para assegurarem os interesses dos grupos que defenderam questões tanto por parte da comunidade educacional, como da maioria do governo e dos representantes da iniciativa privada. Este foi o caso do princípio da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (LDB, inciso V), que envolve também o financiamento da educação.

Por mais que as instituições privadas de ensino ofereçam formação para os professores, utilizem uma política própria de bolsas e com a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), e em 2005 o ingresso nestas instituições tenha sido facilitado pela concessão de bolsas com descontos na mensalidade de diferentes percentuais; a formação está sujeita ao pagamento de um valor mensal. Neste sentido, não constitui um dever das instituições privadas oferecerem formação docente e uma das contrapartidas para ofertas de vagas no PROUNI é a isenção de impostos. Estas situações mantêm cursos de formação porque alguém paga por eles e gera lucro.

Enquanto a Constituição no artigo 211 traçou as linhas gerais de atuação dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) através dos sistemas de ensino em regime de colaboração, a LDB distinguiu e definiu as competências educacionais de cada um deles (art. 8º-11). Já na redação constitucional ficaram a cargo da União a organização de seu sistema de ensino e dos Territórios, o financiamento das instituições de ensino públicas federais, a função redistributiva e supletiva para garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino dos outros entes (art. 211, § 1º). Os Municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º). Os Estados e o Distrito Federal deverão dar prioridade ao ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º).

Sendo assim, ao definir as incumbências de cada ente federativo a Lei 9.394/96 reafirmou o que está disposto na Constituição, bem como a pressuposição da existência dos sistemas de ensino para organizarem e articularem as ações educativas. Isto não impede as ações dos entes, mas considerando que a União deverá coordenar a política nacional de educação, articulando os sistemas (art.8º, §1º). Cabe destacar que a lei complementar do Sistema Nacional de Educação ainda está em tramitação (PLP 413/2014), e, portanto, permanece uma lacuna extensa quanto a isto, uma tarefa urgente e necessária, o que confirma a tese de Saviani (1999a, 2010b) da imprescindibilidade da existência do SNE para articular e dar continuidade as ações educacionais nas três esferas.

Como a estruturação dos sistemas de ensino é uma ação substancial para a articulação das ações educativas dos entes federativos, incluindo os municípios e um pressuposto para articulação de ações também no campo da formação docente, de acordo com o artigo 11 da LDB restariam três linhas de ação para os municípios: baixar normas complementares, optar por integrar o sistema estadual ou compor com ele um sistema único (SAVIANI, 1999a).

Cabe registrar ainda as enormes desigualdades e diversidades dos mais de 5000 municípios brasileiros, tanto nos aspectos sociodemográficos e econômicos quanto culturais e educacionais, com impactos na qualidade da educação municipal. Portanto, como enfatiza Saviani (2010b), a formação de professores, a definição da carreira e de condições para o exercício da profissão a priori não poderia ser atribuída aos municípios, pois entraria em conflito com o disposto no inciso V do artigo 11 da LDB e porque a formação costuma ser ofertada em nível superior pela União e transitoriamente em nível médio pelos Estados. Contudo,

Obviamente isso não impede que os municípios assumam, em caráter complementar e nos limites de suas possibilidades, responsabilidades específicas no campo educacional, mesmo no âmbito daquelas funções que cabem prioritariamente aos Estados e à União (SAVIANI, 2010b, p.387).

O artigo 61 explicitou os fundamentos da formação dos profissionais da educação: associação entre teorias e práticas, inclusive mediante capacitação em serviço (inciso I) e aproveitamento da formação e experiências anteriores (inciso II).

A LDB fundamentou a formação visando enfrentar o desafio de oferecer formação didático-pedagógica de forma integrada à cultural-cognitiva. Também criou uma diretriz geral para o reconhecimento da formação acumulada pelos professores em períodos posteriores. O problema foi que buscando a superação da dicotomia entre teoria e prática conferiu legitimidade à capacitação em serviço, o que serviu no mínimo para imprimir informalidade na formação já que não definiu a capacitação e a tornou parte do processo formativo.

A partir daí surgiu outro problema, o que poderia ser uma solução para os professores sem formação adequada até a data da promulgação da LDB, se tornou uma justificativa para não formar adequadamente depois dela, já que a capacitação em serviço passou a ser reconhecida como formação. E no fim gerou a interpretação de que, se estes profissionais podiam ser formados em serviço, não havia porque existir outro processo formativo separado do exercício da profissão. A partir daí a tese da formação em serviço, de cunho neoliberal, passou a ser difundida em legislações nacionais, estaduais e municipais posteriores e permanece nos dias atuais. Na ótica dos gestores públicos, por mais que existam metas nacionais de formação docente em nível superior e na pós-graduação asseguradas em importantes dispositivos legais do país, a saída do professor das unidades escolares para se formar não é bem vista. Os gestores estão muito mais preocupados que os professores sejam produtivos e cumpram rigorosamente sua jornada de trabalho, do que eles tenham uma carga de trabalho reduzida e se ausentem para estudar. Isto representa uma contradição no mínimo porque sem a formação necessária os professores não podem atingir as metas de qualidade almejadas pelos governantes.

O artigo 62 da LDB estabeleceu duas possibilidades de formação: de docentes para atuar na educação básica que deveria acontecer, via de regra, em curso de licenciatura, de

graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação e como exceção, para o magistério da educação infantil e quatro primeiras séries do ensino fundamental, que deveria acontecer em nível médio na modalidade Normal. Além disso, como está explícito no artigo, foram introduzidos os institutos de educação como uma instância formativa alternativa.

Em relação a este artigo houve duas falhas, da redação e da técnica legislativa. A primeira se deu porque o artigo 87, que instituiu a Década de Educação no período entre 1997 e 2007 (caput), determinou que após este período só fossem admitidos professores habilitados em nível superior ou treinados em serviço (§4º), o que entrou em conflito com a exceção da formação em nível médio e possibilitou a interpretação de que depois deste período seria possível admitir professores sem formação superior. Na verdade, ao que tudo indica, o que a lei queria instituir era um período de transição e no final dele é que somente seriam admitidos professores formados em nível superior, já que o artigo 87 fazia parte das Disposições Transitórias (SAVIANI, 2005).

Em discordância à parte da argumentação do Saviani (2005) a interpretação de que depois da Década da Educação seria possível admitir professores sem formação superior está equivocada, já que a lei especificou o período em que esta formação era uma condição irrevogável. Ou seja, antes da disposição transitória enunciada no artigo 87 já estava estabelecida a regra geral no artigo 62 onde os professores deveriam ser formados em nível superior e como exceção, em nível médio. Mesmo que entre 1997 e 2007 só fossem admitidos professores em nível superior no geral já estava afirmada a possibilidade de formação em nível médio; a regra transitória não poderia se sobrepor a geral.

A segunda falha, da técnica legislativa, é que ao invés de na parte geral (artigo 62) a lei estabelecer a exceção da formação em nível médio, deveria fazê-la nas Disposições Transitórias (artigo 87) situando-a como exceção na Década da Educação, período de transição. Depois deste período a regra da formação exclusiva em nível superior passaria a valer plenamente. No fim o MEC e o CNE cancelaram esta situação porque simplesmente não editaram nenhum dispositivo legal para corrigir a falha (SAVIANI, 2005).

O artigo 63 definiu a atuação dos institutos superiores de educação, que passaram a manter cursos para formar profissionais da educação básica, incluindo o normal superior (inciso I); formação pedagógica para diplomados na educação superior (inciso II) e educação continuada para profissionais de educação de todos os níveis (inciso III).

Outra complicação na redação da lei gerou confusão na interpretação sobre onde e como seriam formados os professores enquanto profissionais da educação. Da forma como foi redigido o artigo 63 lido em conjunto com o artigo 64 os Institutos Superiores de Educação poderiam formar tanto os professores como os profissionais descritos no artigo 64 (administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica). Destarte, os Institutos se tornaram uma alternativa aos Cursos de Pedagogia e Licenciatura, oferecendo a mesma formação, contudo, em um processo mais aligeirado, menos custoso, com cursos mais rápidos, de curta duração, uma formação centrada na prática, desvinculada da pesquisa.

O artigo 67 trouxe uma série de garantias visando à valorização dos profissionais da educação devendo ser promovidas pelos sistemas de ensino e incorporadas nos estatutos e planos de carreira do magistério público. Mais uma vez foi reforçada a possibilidade e o dever de atuação dos entes federativos na formação docente como expressão de sua valorização.

Foi reproduzida parte da redação do inciso V do artigo 206 da Constituição garantindo o ingresso exclusivo por concurso público (inciso I), foi introduzido o aperfeiçoamento profissional continuado com licenciamento periódico remunerado (inciso II), piso salarial profissional (inciso III), progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação de desempenho (inciso IV), período para estudos, planejamento e avaliação incluído na carga horária de trabalho (inciso V) e condições adequadas de trabalho (VI).

A redação principal do artigo 67 da LDB foi conservada mesmo com as diversas alterações editadas posteriormente, tendo sido renumerado o parágrafo 1º e incluídos o 2º e 3º.

A introdução do “aperfeiçoamento” inciso II do artigo 67 da LDB serviu para equilibrar outras inserções relacionadas com a/o capacitação/treinamento em serviço e aspectos operacionais do exercício do magistério, pois foi acompanhada com a garantia de licença remunerada periódica podendo concluir que ao invés de serem capacitados durante o horário de trabalho, os profissionais deveriam ser dispensados do trabalho, mantendo a remuneração para se aperfeiçoarem continuamente. Só que esta realidade tendeu a não se concretizar no âmbito municipal e estadual, já que o poder de concessão desta licença foi submetido às políticas e aos procedimentos burocráticos municipais e estaduais, que colocaram obstáculos para a ausência dos professores das salas de aula para se formarem.

A progressão funcional (inciso IV do artigo 67 da LDB) foi outra inserção com impacto positivo, uma vez que deu um novo contorno para a concessão de benefícios salariais a serem definidos nos planos de carreira. A partir da data da LDB, por possuírem uma titulação acima do exigido para ocuparem o cargo, estes profissionais poderiam requerer a progressão na carreira e o respectivo acréscimo salarial.

O problema foi que junto com o avanço veio o retrocesso, visto que a progressão também iria se basear na avaliação de desempenho. Este critério traduziu uma lógica onde a produtividade passou a ser medida visando à redução de custos e fomentação da competitividade para incentivar os professores a produzirem mais em menos tempo, dentro de um quadro precarizado de valores humanistas, objetivos reais de aprendizagem e condições de trabalho (MELLO; RIGOLON, 2011).

Pelo artigo 67 da LDB também foi conquistado o período para estudos, planejamento e avaliação (inciso V), que passou a ser adotado como períodos livres correspondentes a um tempo de aula semanal concedido aos professores para as atividades supracitadas.

As Leis 11.301/06, 12.014/09, 12.056/09, 12.796/13 e a Medida Provisória nº 746/16, convertida na Lei nº 13.145/17 operaram importantes mudanças na LDB em relação aos profissionais da educação e sua formação.

O artigo 61 passou a discriminar as categorias de trabalhadores que podem ser considerados profissionais da educação (Lei 12.014/09). Mesmo que tenha se prendido às expressões da redação anterior, avançou um pouco nas confusões de interpretações geradas na redação original. Os fundamentos da formação destes profissionais perderam o espaço de temática central do artigo e foram transpostos, com alterações, para os incisos do parágrafo único que foi criado pela Lei 12.014/09.

A partir daí passaram a ser considerados profissionais da educação escolar básica: profissionais habilitados em nível médio e superior para a docência na educação infantil, no

ensino fundamental e médio (inciso I); trabalhadores em educação com diplomas de pedagogia e pós-graduação stricto sensu (inciso II) e trabalhadores com diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim (inciso III). Com a MP 746/16, convertida na Lei 13.145/17, profissionais com notório saber reconhecido pelos sistemas de ensino e os que fizeram complementação pedagógica também foram incluídos no artigo 61.

Seguindo a mesma lógica da Emenda Constitucional nº95/16, que passou a limitar os gastos públicos, inclusive com educação, a Lei 13.415/17 deu continuidade às ações do governo de oposição a educação pública e às políticas sociais brasileiras. No caso dos profissionais da educação a inserção dos incisos IV e V no artigo 61 da LDB pela Lei 13.415/17 representaram desrespeito e deslegitimação das lutas históricas da comunidade educacional pelas melhorias na formação. Conferiu aos sistemas de ensino poder para reconhecer o notório saber de profissionais formados em parcerias com as corporações privadas ao invés de instituir políticas efetivas para garantir a formação destes profissionais.

O estreito espaço conquistado por estes profissionais nas políticas públicas foi desconsiderado através de manobras políticas na legitimação de um saber que poderá ser reconhecido a partir de uma diretriz ideologicamente motivada pelos interesses econômicos do grupo hegemônico no poder. Em outras palavras, o notório saber foi incluído na legislação para atender às estratégias do governo de articulação da política de Reforma do Ensino Médio (Lei 13.415/17) e ampliar o campo de atuação da iniciativa privada, elemento sem o qual não se torna possível garantir os interesses comuns e mercadológicos compartilhados pelo Governo e pelo empresariado.

Os fundamentos da formação dos profissionais da educação transferidos para o parágrafo único do artigo 61 pela Lei 12.014/09, que inclusive os modificou, passaram a ser: sólida formação básica que possibilite conhecer fundamentos científicos e sociais das competências do trabalho (inciso I), associação entre teoria e prática, mediante estágio supervisionado e capacitação em serviço (inciso II) e aproveitamento de formação e experiências anteriores (inciso III).

A nova redação do artigo 62 dada pelas Leis 12.056/09, 12.796/13 e 13.145/17 trouxe um acréscimo para a compreensão da responsabilidade municipal na formação dos profissionais da educação. Além das modificações que resultaram na expressão “curso de licenciatura plena” para imprimir um texto mais conciso e “nos cinco primeiros anos do ensino fundamental” decorrente da Lei nº11.274/06 de ampliação do ensino fundamental, foram criados 8 parágrafos, mais o desmembramento do artigo em 62-A.

O novo parágrafo 1º reafirmou o regime de colaboração presente no artigo 211 da Constituição e no artigo 8º da LDB, atribuindo a União, ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios o dever de promover a formação inicial, continuada e capacitação dos profissionais do magistério, adotando ainda mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação docente em nível superior (§4º). Ainda que o regime de colaboração não estivesse totalmente definido e dependesse da instituição do SNE, a responsabilidade de todos os entes federados já estava posta. Não agir já representava omissão e descumprimento da lei.

A formação para o magistério deveria ainda ser preferencialmente presencial, podendo acontecer subsidiariamente com auxílio dos recursos e tecnologias do ensino a distância (§2º e §3º). O artigo 62 também fez referência a Base Nacional Comum Curricular (BNCC),

documento que deveria servir de base para os currículos dos cursos de formação docente (§8º), mas que pela sua complexidade será abordado na análise das diretrizes curriculares dos cursos de formação pedagógica e licenciaturas.

O artigo 62-A, inovação proposta pela Lei 12.796/13, revelou uma contradição absurda. Enquanto no campo do currículo as discussões convergiam para o fim das habilitações ou pelo menos havia uma busca neste sentido, de modo que os cursos de pedagogia das universidades oferecessem uma formação sólida e completa, o referido artigo, mesmo que se tratando do aproveitamento da formação e experiências anteriores, chancelou este procedimento por meio de cursos de conteúdo técnico-pedagógico, incluindo habilitações tecnológicas. O ideal é que a formação não fosse fragmentada de modo algum e por estar bem estruturada não exigisse nenhuma complementação ou habilitação bastando por si mesma.

O parágrafo único do artigo 62-A, semelhante à capacitação/treinamento em serviço, garantia a formação continuada dos profissionais nos locais de trabalho. Se, via de regra, os municípios só oferecem formação continuada, pior ainda se for centrada na capacitação para o trabalho cotidiano através do treinamento em serviço, o que contribui para dificultar a ausência dos profissionais das escolas para se aperfeiçoarem.

Um pequeno avanço do ponto de vista operacional pôde ser observado no parágrafo 3º do artigo 67 com a prerrogativa da União em prestar assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para cargos de profissionais da educação (Lei 12.796/13). Este tem sido um dos papéis desempenhados pelo MEC junto aos entes federados, em que se destacam os diversos programas de formação de professores e gestores, de financiamento de projetos, entre tantos outros, que hoje estão sendo paralisados, dentro da nova gestão do MEC, afinada com as propostas do Governo Temer, de cortes nos investimentos na educação pública.

Com as legislações complementares que modificaram a LDB expressões, elementos e qualificadores relacionados ao trabalho e à capacitação estiveram mais presentes no texto, de forma que fortaleceram a ideia de que a formação em serviço, mais prática, mais aligeirada e menos custosa tem um potencial significativo que equivale à formação inicial e continuada dos profissionais da educação. Considerando todo o processo histórico de reconhecimento e evolução tímida da formação docente brasileira, em lugar de uma legislação teoricamente mais avançada e com mais possibilidade de sucesso por ter presenciado as falhas do passado, deu-se início a um movimento de regressão, a partir do impeachment de Dilma Rousseff e ascensão de Michel Temer, caracterizado por pequenas conquistas e mudanças arbitrárias a partir das políticas do Governo aprovadas sem participação popular; sujeitas a mudanças inesperadas e reforçando a descontinuidade.

Ao invés de apresentar uma concepção ampla, emancipadora e que pudesse contribuir na definição tanto dos profissionais da educação, como dos docentes, e que contribuísse na compreensão da educação como direito, a LDB publicizou uma concepção centrada nos aspectos conceituais e operacionais da profissão, acabando por falhar nos dois.

Além disso, pela extensão do seu conteúdo, poderiam ter sido dedicados mais do que poucos artigos sobre a formação e que exprimissem melhor como ela deve acontecer, quais princípios, critérios, exigências, direitos dos profissionais da educação, vedações e deveres dos entes federativos na oferta da formação. Na verdade, a formação deveria ultrapassar a

dimensão levemente prescritiva e ser efetivada como um direito fundamental do trabalhador em educação.

O artigo 87 da LDB no parágrafo 1º prescreveu que a União encaminharia o Plano Nacional de Educação ao Congresso Nacional no prazo de um ano. Com efeito, a lei do plano foi aprovada a partir da disputa entre a proposta que foi denominada “Plano da Sociedade Brasileira”, já elaborada mesmo antes da LDB e o plano do Governo, elaborado às pressas já que o prazo legal estabelecido na LDB iria se esgotar (BORDIGNON et al., 2011).

Aprovada a LDB em dezembro de 1996 teve início a elaboração da proposta de Plano Nacional de Educação pelo movimento que aglutinava as entidades do campo educacional, movimentos sociais e sociedade civil, em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. A semelhança do ocorrido com a proposta da LDB, dois projetos de plano nacional de educação antagônicos disputaram a aprovação na esfera legislativa: uma proposta da sociedade civil brasileira de orientação progressista e uma proposta do Governo FHC, de orientação neoliberal.

Da mesma forma do ocorrido com a LDB, uma manobra parlamentar alijou o projeto da sociedade civil em benefício do projeto do PNE governamental, aprovado apenas em 2001, com inúmeros cortes na questão do financiamento.

### **3.3 Plano Nacional de Educação (2001-2011)**

Como parte da política educacional brasileira as questões referentes ao planejamento também foram marcadas por grandes impasses e reviravoltas. A iniciativa mais expressiva nesta área através da qual se buscou elaborar ações estratégicas para apresentar respostas às demandas educacionais em todos os níveis e modalidades, foram os planos nacionais de educação. Na legislação os dispositivos que serviram de base para elaboração dos planos foram as Constituições e as Leis de Diretrizes e Bases da Educação.

O Plano Nacional de Educação variou em graus de importância e diferença de significado que teve ao longo da história da educação brasileira e no cenário político de cada período. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 foi a expressão inicial da preocupação com um projeto nacional de educação. Este documento diagnosticou que os esforços educacionais em 43 anos de República se deram de modo isolado, desarticulado e fragmentando, sem visão global, sem unidade e espírito de continuidade, o que dificultou o encaminhamento de ações com impactos reais nos problemas educacionais. Isto é, não havia um planejamento sistemático e bem organizado nos aspectos filosófico, social e técnico (BORDIGNON et al., 2011).

De início ainda muito incipiente, a primeira referência oficial ao Plano Nacional de Educação em um dispositivo legal foi na Constituição de 1934 na forma de uma competência da União (art.150). Neste mesmo artigo também foram estabelecidos o prazo para sua renovação e as normas que deveria obedecer. Competia precipuamente ao Conselho Nacional de Educação a elaboração do PNE indicando as medidas que julgasse necessárias para melhorar a educação e distribuir os fundos existentes. Tendo em vista que a Constituição de 1934 não chegou a ser implementada dado o advento do Golpe do Estado Novo, os prazos não foram efetivados.

Daí em diante não foi feita nenhuma referência ao plano nas Constituições de 1937 e de 1946. Depois de anos, mesmo com a tentativa de elaboração do PNE pelo Ministério da Educação e Cultura em 1962, documento aprovado pelo Conselho Federal de Educação, só em 2001 foi aprovado o primeiro PNE com força de lei nacional na história brasileira.

Só na Constituição de 1967 que a ideia de plano ressurgiu. Nesta ocasião competia à União elaborar os planos nacionais de educação e saúde, temáticas que permaneceram vinculadas mesmo com a criação do Ministério da Saúde em 1953, quando a saúde ganhou autonomia. Com a Emenda Constitucional nº1/69 foi mantida a mesma redação anterior com acréscimo na competência da União sobre os planos de estabelecer também planos regionais de desenvolvimento, uma expressão da perspectiva de educação vinculada ao desenvolvimento econômico e social presente na ditadura militar, período em que a educação pública ficou paralisada.

Na Constituição de 1988 a aplicação da receita resultante de impostos e transferência na manutenção e desenvolvimento do ensino deveria priorizar a universalização, a garantia de padrão de qualidade e equidade do ensino obrigatório nos termos do plano nacional de educação. Este, com a redação dada pela EC 59/09, pela primeira vez teve sua duração definida oficialmente para um período decenal, com objetivo de articular o SNE, definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em todos os níveis, etapas e modalidades, com articulação do Poder Público na erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria na qualidade do ensino, formação para o trabalho, promoção humanística, científica, tecnológica e definição da aplicação da parcela do produto interno bruto em educação.

Sobre a duração do Plano Nacional de Educação, a redação original da CF 88 determinou que fosse plurianual. Na EC 59/09 o PNE passou a ter duração decenal. Decerto o legislador foi omissivo ao não acrescentar a expressão de duração decenal “a contar da data de promulgação da lei que aprovar o respectivo plano”. Sendo otimista, considerando o atraso no PNE que só foi aprovado em 2001 e do plano em vigor que só foi aprovado em 2014, o atraso na aprovação diminuiu. Sendo pessimista, se tivesse existido o plano esperado no período subsequente à promulgação da Constituição de 1988 talvez os impactos nas desigualdades educacionais pudessem ser mais bem avaliados nos dias atuais, já que estaria em vigor o terceiro plano nacional de educação da história brasileira.

Dentre as incubências da União na LDB está a de elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com os entes federados (art.9º, inciso I). Sabendo que a CF data de 1988 a justificativa legal com base na definição do período plurianual do plano, que só passou para dez anos com a EC 59/09, e com base na inexistência da LDB, ocasionando a aprovação do plano só em 2001 (Lei nº10.172/01), poderia ser suficiente não fosse fato de que entre 2011 e 2014, momento em que o novo PNE era discutido nas CONAEs 2010 e 2014 e o período que separou o fim da vigência do 1º e o início do 2º PNE, aprovado em 2014, simplesmente não havia nenhum plano vigorando.

O atraso na aprovação do PNE 2014-2024 se repertiu como no PNE 2001-2011 talvez por pelo menos dois motivos. O primeiro é o fato do PNE, assim como boa parte dos dispositivos legais da educação brasileira, ser uma política de governo e não de Estado, o que diminui sua possibilidade de continuidade e aumenta sua fragilidade na troca de gestão. O segundo é a ausência de fiscalização e sanções quanto aos descumprimentos de leis e deveres da União, dos Estados e dos Municípios na área das políticas sociais como a educação, de

forma que o prazo decenal passar a ser contado da data da aprovação da lei do plano se torna completamente aceitável e normal, porque o termo “decenal” não foi especificado na Constituição (art.214) e a LDB 1996 garantiu apenas que o plano seria encaminhado ao Congresso Nacional (art.87, §1º).

A liberdade de ação política no sentido da falta de garantia da aprovação do plano no tempo definido em lei para haver continuidade nas ações educacionais tende a se repetir nos Estados e Municípios, tendo em vista que os artigos 10 e 11 da LDB pressupõem a sintonia com o plano nacional e sua regulamentação, sendo mantida a omissão e a imprecisão sobre a duração do plano inspirada na Constituição. Se o PNE fosse uma política de Estado poderia ser aprovada uma espécie de regulamento permanente em forma de decreto que certificasse a aprovação da lei do plano no período adequado.

A Lei de Diretrizes e Bases poderia, mesmo que correndo o risco de ser repetitiva, reproduzir a definição da CF 88 da duração decenal do plano nacional fazendo a transposição para os planos locais, o que poderia impor um período para pelo menos ocorrer o envio do projeto de lei aos órgãos responsáveis (Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais), como foi feito no artigo (art.87, §1º). No entanto, isto obrigaria os Estados e os Municípios a seguirem uma lógica da qual a União estava isenta, devido à imprecisão constitucional ao definir a duração do plano. Ou então simplesmente porque nem na Constituição, nem na LDB, isto foi considerado.

Só com a aprovação da Lei nº 10.172/01 é que foi determinada a elaboração dos planos decenais correspondentes pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Isto é, enquanto não existia legislação a respeito também não existia nem obrigação dos entes federativos elaborarem seus planos, nem definição da duração deles.

Como mencionado anteriormente, a partir da LDB o que se seguiu foi que em 1998 foram protocoladas duas propostas de PNE, uma resultante do I e do II Congresso Nacional de Educação organizado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que ficou conhecida como Proposta da Sociedade Brasileira. A outra foi elaborada pelo Ministério da Educação exatamente depois da proposta anterior.

Assim, duas propostas de Plano Nacional de Educação chegaram ao Congresso Nacional em fevereiro de 1998: a primeira, “da Sociedade Brasileira” (PL nº 4.155/98), elaborado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e apresentado ao Plenário da Câmara pelo Deputado Ivan Valente em 10/02/98, e a outra, “do Executivo ao Congresso Nacional” (Mensagem 180/98, de 11/02/98) de iniciativa do MEC (BORDIGNON et al., 2011, p.21).

A primeira, da Sociedade Brasileira, foi elaborada no I e II Congressos Nacionais de Educação que aconteceram em 1966 e 1997, respectivamente. Esta proposta foi o resultado de intensos debates nacionais e locais, dando origem a um documento referência que buscou a defesa de uma sociedade pautada nos princípios da justiça, da igualdade, a partir de uma educação pública e democrática. A segunda, do Governo, foi elaborada com participação restrita justificada pela proximidade do vencimento do prazo estabelecido pela LDB, cabendo ao Congresso Nacional ampliar o debate. A preocupação com o prazo parece não ter acontecido de fato considerando a data de aprovação da lei do plano só 4 anos depois (BORDIGNON et al., 2011).

As diferenças entre as duas propostas de Plano Nacional de Educação podem ser analisadas quanto à forma de participação da sociedade civil na elaboração, quanto aos objetivos de cada um, quanto à composição das forças dos sujeitos políticos envolvidos na elaboração e quanto ao conteúdo das propostas (NEVES, 2008).

Quanto à participação no plano do Governo, o MEC buscou preservar parcialmente o processo democrático na forma de consulta restrita a alguns interlocutores da área educacional. O Plano da Sociedade Brasileira foi construído com ampla participação da sociedade civil nas diretrizes e metas sistematizadas a partir do II Congresso Nacional de Educação (NEVES, 2008).

Quanto aos objetivos, o Plano do Governo buscou dar continuidade às mudanças políticas já iniciadas, fortalecendo seu poder de definição das diretrizes da educação e conservando formalmente os aspectos democráticos do processo. O Plano da Sociedade pautou-se pelos pressupostos da educação, da qualidade, da democracia e procurou resgatar o conteúdo do projeto de LDB derotado em 1996 (NEVES, 2008). De certa forma, a intervenção da Proposta da Sociedade Brasileira queria evitar que como nos projetos de LDB em disputa, novamente prevalecesse a proposta do Governo (BORDIGNON et al., 2011).

Quanto à composição de forças nas propostas, o que as diferenciou, além da participação restrita no Plano do Governo em forma de consulta a alguns interlocutores da área educacional, foi a presença marcante de entidades empresariais do Plano do Governo, ao contrário do Plano da Sociedade Brasileira onde empresários estiveram totalmente ausentes. Além disso, a representação internacional foi garantida apenas no Plano do Governo através da UNESCO. No Plano da Sociedade a presença massiva foi das entidades dos trabalhadores em educação, entidades estudantis e em defesa da escola pública (NEVES, 2008).

Quanto ao conteúdo das propostas no PNE-Governo, entre outras questões, a gestão democrática é da unidade escolar pública, que supõe descentralização na operacionalização da política, mas depende da centralização na definição das políticas no âmbito do Executivo Central. O PNE da Sociedade na gestão democrática pressupõe participação autônoma de todos os interlocutores, entes federativos e segmentos da comunidade escolar (NEVES, 2008).

Especificamente quanto à formação dos profissionais em educação o PNE da Sociedade Civil se opôs ao arcabouço jurídico-legal que sustenta a política educacional neoliberal presente no PNE do Governo e defendeu uma formação crítica, cidadã, com participação ativa e criativa no mundo do trabalho e na construção coletiva de uma sociedade justa, livre e igualitária. Sustentou a necessidade da formação permanente e continuada dos trabalhadores como integrante do seu trabalho (NEVES, 2008).

Embora o PNE que tramitou na Câmara dos Deputados tenha incluído as duas propostas, com suas virtudes e limitações, através da elaboração de um substitutivo, o texto final resultou do veto recomendado pela área econômica do governo de nove metas sobre financiamento propostos pela Sociedade Brasileira e pelo Governo. Das nove metas cinco partiram da Proposta da Sociedade, três da proposta governamental e uma de ambos (BORDIGNON et al., 2011). A aprovação das nove metas geraria um impacto exorbitante nas receitas públicas, mas o veto de todas elas mostrou novamente como a educação permaneceu subordinada aos interesses econômicos, até porque um investimento em educação naquelas proporções seria, no mínimo, incomcebível na política brasileira.

No PNE da Proposta da Sociedade Brasileira consolidado no II Congresso Nacional de Educação em 1997 estava explícito que não seria possível alcançar a qualidade social da educação sem investir com seriedade na formação básica e continuada dos profissionais da educação e de forma específica na formação do magistério para todos os níveis e modalidades de ensino.

Na Proposta do Governo aprovada em 2001 a valorização do magistério foi entendida como condição imprescindível para a melhoria da qualidade do ensino. Entretanto, esta qualidade foi pensada justamente na perspectiva que o Plano da Sociedade Brasileira buscou desconstruir, aquela onde o investimento, a possibilidade de progressão na carreira e o crescimento profissional estão condicionados à obtenção de resultados imediatos e atrelados à formação de mão-de-obra.

A Proposta do Governo foi mais extensa na parte sobre a formação docente e valorização do magistério, insistiu na responsabilização dos professores como decisivos no processo de ensino-aprendizagem e fez a defesa formal da ampliação e melhoria da formação, visando estendê-la a pós-graduação. Explicitou a necessidade de melhorar as escolas, oferecer melhores condições de trabalho e garantir planos de carreira. Foi uma proposta bem apresentada teoricamente, mas muito idealizada, diferente da Proposta da Sociedade Brasileira.

Nesta última proposta em uma redação mais concisa, novamente foi reforçada a necessidade de recursos financeiros para a formação dos profissionais da educação, concomitantemente com a garantia de afastamento para programas de aperfeiçoamento e formação continuada, tanto acadêmica e pedagógica como técnica, de forma a diminuir a taxa de docentes e demais profissionais em afastamento à medida que fosse ampliada a formação em nível superior.

### **3.4 Plano Nacional de Educação (2014-2024)**

O cenário que serviu de pano de fundo para a elaboração do Plano Nacional de Educação (2014-2024) aprovado pela Lei nº13.005, de 25 de junho de 2014, começou a ser desenhado na Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) em abril de 2008. Nesta ocasião foi construído um importante espaço de debate e deliberação coletiva com participação dos Estados, do Distrito Federal e de alguns Municípios (CONEB, 2008).

Na CONEB buscou-se mais organicidade para as políticas da educação básica apontando para a necessidade de articulação entre os entes federados através do regime de colaboração e da articulação do Sistema Nacional de Educação, defesa da ampliação de recursos para a educação, regulamentação da gestão democrática, garantia de direitos educacionais, elaboração de políticas e estratégias de formação nacional para os trabalhadores em educação principalmente através da criação de uma política nacional de formação direcionada a estes profissionais, o que ganhou forma com o Decreto 6.755 de 2009 (CONEB, 2008).

Neste sentido, os debates realizados na CONEB convergiram para o entendimento de que

A concepção de formação do profissional da educação deverá se pautar pelo desenvolvimento de **sólida formação teórica e interdisciplinar** em educação de crianças, adolescentes, jovens e adultos, no campo e na cidade e nas áreas específicas de ensino, pela unidade entre **teoria e prática**, pela centralidade do **trabalho** como princípio educativo na formação profissional e pelo entendimento de que a **pesquisa** se constitui em princípio cognitivo e formativo e, portanto, eixo nucleador dessa formação. Deverá, ainda, considerar a vivência da **gestão democrática**, o compromisso social, político e ético com um projeto **emancipador e transformador das relações sociais** e a vivência do trabalho **coletivo e interdisciplinar** de forma problematizadora (CONEB, 2008, p.85).

Cabe destacar que estes são os princípios formativos consolidados na Base Comum Nacional defendida pela ANFOPE desde o início dos anos 1990. A política nacional de formação deveria garantir e fomentar o reconhecimento da especificidade do trabalho docente, a necessidade de se levar em conta as reais condições da profissão, a integração e interdisciplinariedade curriculares, o favorecimento da produção do conhecimento por estes profissionais, o fortalecimento e a ampliação das licenciaturas, o desenvolvimento de políticas de formação continuada de pós-graduação, dentre outras questões (CONEB, 2008).

Em relação à formação dos profissionais da educação, em consonância com a legislação vigente e na busca pela ampliação e efetivação de seus direitos, defendeu-se a implantação de uma política salarial já assegurada pela Constituição e pela LDB, exigindo o cumprimento destas leis, a implantação de um piso salarial para a categoria com preservação do poder aquisitivo, reposição das perdas salariais em data base e que 30% da jornada de trabalho fosse dedicada a atividades extraclasse (CONEB, 2008).

Além disto, era preciso garantir a implantação de planos de cargos, carreiras e salários, pagamentos das despesas com formação e qualificação pelos entes federativos, realização de concursos públicos, unificação dos planos de carreira destes profissionais, remuneração digna e condizente para cada profissão, número máximo de alunos por turma e por professor, 1/3 da carga horária para estudo, definição de um padrão mínimo de infraestrutura nas escolas, ampliação e democratização da distribuição de bolsas de mestrado e doutorado para professores da rede pública, com licença remunerada (CONEB, 2008).

Assim, os encaminhamentos finais da CONEB para garantir e consolidar a mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação básica apontaram para

[...] a realização de uma Conferência Nacional de Educação de uma Conferência Nacional de Educação, em Brasília, precedida de Conferências Municipais e Estaduais, de acordo com o seguinte cronograma: - Conferências Municipais de Educação a serem realizadas no primeiro semestre de 2009; - Conferências Estaduais de Educação a serem realizadas no segundo semestre de 2009; - Conferência Nacional de Educação, contemplando todos os níveis educacionais, a ser realizada no primeiro semestre de 2010 (CONEB, 2008, p.105).

É importante registrar que no intervalo entre a CONEB em 2008 e a I CONAE em 2010, em cumprimento aos artigos 7º e 206 da parte geral da Constituição de 1988, ao 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ao 67 da Lei 9.394/96, foi publicada a Lei nº11.738, de 16 de julho de 2008, do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Esta lei representou um avanço no problema das condições de trabalho e remuneração, pois abriu a possibilidade de se reivindicar o cumprimento do piso salarial. Alguns estados dentre os que postergaram a elaboração de seus planos de educação com a publicação da Lei 10.172/01 abriram ação de inconstitucionalidade para não atender a lei do piso salarial, adiando por anos o seu cumprimento.

A Conferência Nacional de Educação devido a sua grande estrutura e ao sistema de participação ampliada foi estruturada em três etapas. A primeira se deu com a realização das conferências nas etapas municipais e intermunicipais durante o primeiro semestre e das estaduais no segundo semestre de 2009, tendo como base a discussão do Documento Referência. As deliberações e emendas aprovadas nestes encontros deram origem ao Documento Base que foi discutido na segunda etapa, a nacional. Na terceira etapa foram sistematizadas as propostas aprovadas na etapa nacional que deram origem ao Documento Final, para subsidiar o Plano Nacional, os planos estaduais, o distrital e os planos municipais (BORDIGNON et al., 2011). Cabe mencionar que a mudança no plano político com as eleições de 2002 tornou o cenário mais favorável a ampliação da participação popular e as Conferências Nacionais de Educação refletiram essa mudança, congregando nas etapas municipais, estaduais e nacional centenas de milhares de participantes.

O Documento Final da 1ª CONAE consistiu no

[...] resultado das deliberações, majoritárias ou consensuadas, nas plenárias de eixo e que foram aprovadas na plenária final. Ele traz, assim, uma contribuição inestimável para o futuro da educação brasileira, pois concretiza o resultado de lutas históricas e de embates e debates democráticos, construídos pela sociedade civil organizada, pelos movimentos sociais e pelo governo na direção da garantia da educação como bem público e direito social. Espera-se que sua ampla divulgação, disseminação e debate possam servir de referencial e subsídio efetivo para a construção do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020) e para o estabelecimento, consolidação e avanço das políticas de educação e gestão que dele resultarem em políticas de Estado (CONAE, 2010, p.11).

Assim, o Documento Final em relação à formação e valorização dos profissionais da educação reafirmou os princípios defendidos na CONEB em 2008 e em outros encontros. Visando a institucionalização de uma política nacional de formação também apontou novas diretrizes, metas e estratégias como: ampliar as vagas nas licenciaturas, proporcionar formação superior para professores de populações específicas (indígenas, tradicionais e demais étnicas), formar professores para atuarem na diversidade e na inclusão, garantir plano de carreira unificado para profissionais da educação com isonomia salarial, garantir piso salarial, exercício do magistério em uma única instituição de ensino, reduzir a jornada em 50% para cursar especialização, liberação integral para cursar pós-graduação stricto sensu, assegurar licença remunerada para mandatos classistas nos Estados, Municípios e DF, instituir o Fórum Nacional de Formação dos Profissionais da Educação (BORDIGNON et al., 2011).

Alguns meses depois da realização da CONAE foi instituído o Fórum Nacional de Educação (FNE) pela Portaria nº1.407, de 14 de dezembro de 2010, alterada posteriormente pela Portaria nº502, de 09 de maio de 2012. O FNE foi instituído em caráter permanente para coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar, avaliar a implementação de suas deliberações e promover a articulação entre os Fóruns Estaduais, Distrital e Municipais (Port. 1.407/2010, art.1º). O FNE deveria ser integrado pelos seguintes interlocutores: Secretarias do MEC, Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Conselho Nacional de Educação, Associações, Federações, Confederações, Conselhos, Sindicatos, Fóruns e Uniões Nacionais, Movimentos Sociais, Entidades Públicas e Privadas (art.3º). A Portaria 502/2012 ampliou a composição do Fórum de forma a integrar mais representantes da comunidade educacional, dos movimentos sociais e das entidades privadas.

Porém, antes desta alteração foi proposto pelo Poder Executivo o Projeto de Lei nº8.035 em 20 de dezembro de 2010 sobre aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. O intervalo temporal que existiu entre o projeto e a lei do PNE, que só foi aprovado em 2014, foi marcado por diversas alterações propostas internamente e por manobras políticas externas para modificar o projeto original. Este movimento reflete as disputas no campo educacional em busca da hegemonia de concepções divergentes e muitas vezes antagônicas. Muitas alterações se deram devido às mudanças estruturais e conceituais na lei de organização da educação (LDB 1996). Outras propostas ampliaram o compromisso do Governo na oferta da educação pública, ampliaram a participação da sociedade civil e algumas serviram para postergar o cumprimento de alguns compromissos assumidos em legislações anteriores na forma de garantias e direitos.

A Lei do PNE 2014-2024, publicada em 25 de junho de 2014 (Lei 13.005), avançou bastante em relação ao plano anterior, como era de se esperar, tendo em vista a mudança política e a forma como o PNE foi elaborado. A parte geral buscou regulamentar algumas questões em aberto, deu mais organicidade ao documento, trouxe uma sistematização mais coerente, objetiva, estruturada e articulada. O acompanhamento do plano e sua fiscalização foram estabelecidos através de instâncias oficiais reconhecidas em lei. O PNE em si, constante no anexo da lei foi elaborado com mais objetividade, foi organizado em metas e estratégias melhor definidas. A parte geral trouxe as diretrizes gerais do plano, incumbências dos entes federativos, definição de responsabilidades. Talvez tenha falhado em assumir compromissos, mesmo que tidos como condições de realização das metas do plano, que poderiam ter sido mais bem conectados às metas, o que evitaria a geração de mais lacunas e a necessidade de regulamentação futura para questões que já deveriam estar resolvidas.

O Plano manteve a duração decenal em cumprimento ao artigo 214 da Constituição (art. 1º da Lei 13.005/14) e reproduziu os objetivos estabelecidos no art. 214 da Constituição, que foram ampliados e transformados em diretrizes (art.2º):

I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos

princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014a).

Foi assegurado o prazo de cumprimento de metas específicas como exceção ao período de vigor do plano (art.3º) e ficaram estabelecidas como referência para as metas a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior (art.4º). A Lei 13.005/14 legitimou a atuação do MEC, da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, do Conselho Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação no monitoramento contínuo e nas avaliações periódicas do plano (art.5º).

Na Lei 13.005/14 teve destaque também a determinação da ação do INEP na publicação de estudos a cada dois anos para aferir a evolução no cumprimento das metas (art.5º, § 2º) e a possibilidade de ampliação da meta progressiva do investimento público em educação (§ 3º).

A União deveria promover a realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação até o final do decênio (com intervalo de até quatro anos entre elas) precedidas das conferências distrital, municipais e estaduais, coordenadas pelo FNE (art.6º), responsável por acompanhar a execução do PNE, o cumprimento das metas (§ 1º, inciso I) e promover a articulação entre as conferências (inciso II). A realização da próxima CONAE, prevista para 2018, está ameaçada devido a mudança do cenário político pós-impeachment, tendo em vista os ataques ao PNE e seu desmonte.

No prazo de um ano os Estados, o DF e os Municípios deveriam elaborar seus planos ou adequarem os já existentes ao PNE (art.8º), garantindo ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (§ 2º).

Na Lei 13.005/14 foi repetido o mesmo erro ao assegurar no artigo 12 apenas o envio do projeto de lei do próximo PNE ao Congresso até o primeiro semestre do nono ano de vigência do plano atual. No lugar poderia ter sido colocada à obrigação de aprovar o próximo plano antes do término do atual, para não incorrer no mesmo atraso na aprovação do plano anterior e do atual.

Os outros artigos da parte geral da Lei trataram ainda da criação do Sistema Nacional de Educação, que foi considerado por Saviani (2010b, 2010c) como condição fundamental para articulação das ações educacionais no país; regulamentação da gestão democrática; e fortalecimento do regime de colaboração, entre outras providências que foram dadas. Assim, o PNE ficou estruturado conforme a tabela a seguir.

**Tabela 3 – Metas do PNE (Lei nº13.005/14)**

Metas estruturantes para a garantia do direito à <b>educação básica com qualidade</b> , isto é, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais.	Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11
Metas que dizem respeito especificamente à <b>superação das desigualdades e à valorização da diversidade</b> , caminhos imprescindíveis para a equidade.	Metas 4 e 8
Metas relativas à <b>qualidade e ampliação do acesso à educação superior e à pós-graduação</b> .	Metas 12, 13 e 14
Metas de <b>valorização dos profissionais da educação</b> , consideradas estratégicas para que as metas anteriores sejam atingidas.	Metas 15, 16, 17 e 18
Meta para a <b>efetivação da gestão democrática</b> .	Meta 19
Meta de <b>ampliação dos investimentos</b> .	Meta 20

Fonte: BRASIL (2014b)

As metas relacionadas à valorização, formação inicial e continuidade dos profissionais da educação estão descritas na tabela abaixo.

**Tabela 4 – Metas do PNE sobre formação docente (Continua)**

<b>Meta</b>	<b>Descrição</b>
<b>15</b>	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 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 <u>art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996</u> , 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.
<b>16</b>	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, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Fonte: BRASIL, 2014a

**Tabela 4.** Continuação.

- 
- 17** Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
- 18** Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
- 

Fonte: BRASIL, 2014a

A meta 15 do PNE 2014-2024 reafirmou o anseio já presente em outros espaços de debate da comunidade educacional como a CONEB e a CONAE 2010, da efetivação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação definidos no artigo 61 da LDB e tentativa de formação todos os profissionais da educação básica em nível superior.

Ainda que não estivesse instituída a Política Nacional a que se refere à meta 15, já existia desde 2009 a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto 6.755/09), que foi revogada pelo Decreto 8.752/16 de criação da Política objetivo da meta. Ou seja, já existia uma política nacional, mas que não abrangia todos os profissionais da educação. O problema era que enquanto o SNE não estivesse previsto em lei, o regime de colaboração como condição de articulação da Política Nacional criada em 2016 permaneceria amparado legalmente pela Constituição e pela LDB, mas ao mesmo tempo dissolvido pela falta do SNE.

Formar os profissionais em nível superior é uma meta progressiva que se sustenta na definição do artigo 61 da LDB, porque os professores habilitados em nível médio para docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio se incluem nestes profissionais. Isto é, a formação em nível médio funciona como período de transição desde a aprovação da LDB em 1996.

Entretanto, por falta de estrutura, recursos, vagas, por ainda existirem instituições com formação docente em nível médio e os concursos públicos aceitarem a exigência mínima deste nível de ensino sob falsas alegações de não poderem contrariar a legislação vigente, que disfarça a real intenção de pagar menos ao professor por este ter uma formação em nível médio, ao mesmo tempo em que se almeja a formação global em nível superior são necessários esforços para a sustentação e para a manutenção dos Cursos Normais. Com efeito, mesmo considerando as várias críticas dirigidas às Escolas Normais desde o século XIX estas instituições serviram de base para a formação, de modo que permaneceram como alternativas e incorporadas na estrutura educacional brasileira de forma que não poderão ser facilmente extinguidas.

Em outras palavras, enquanto não for garantida a formação de todos os professores em exercício em nível superior, enquanto não forem garantidas oportunidades iguais para todos os futuros professores em condições de qualidade real e enquanto a legislação educacional permitir o exercício do magistério com o Curso Normal, este deverá ser aceito.

A meta 15 do PNE na redação proposta pela ANFOPE em 2011 consistia na implantação de um Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais de Educação (SNFVPE) baseado na atuação conjunta dos entes federados. Através de um plano estratégico seria realizado um diagnóstico da situação dos profissionais para definição das obrigações recíprocas entre os integrantes do subsistema, considerando a obrigatoriedade de implantação da Lei do Piso Salarial Nacional (BRZEZINSKI, 2011).

O Subsistema citado deveria compor um agrupamento de subsistemas articulados com o Sistema Nacional de Educação. São eles: Subsistema de Avaliação Educacional, Subsistema de Financiamento da Educação e Subsistema de Gestão Democrática (ANFOPE, 2016, p.13).

Evidentemente a proposta do SNFVPE não foi contemplada no texto final do PNE justamente porque ela representava um avanço que o Governo não quis adotar, já que sairia do campo da proposição política e definição de prazos para leis ou leis de prazos, iniciando um movimento mais efetivo. Com obrigações e responsabilidades definidas o não cumprimento das políticas submetteria os entes federados a sanções, fazendo com que os direitos e garantias de formação e valorização se consolidasse.

E ainda o SNFVPE não se concretizou porque a obrigatoriedade da implantação do piso salarial provocaria uma reação negativa por parte dos gestores. O que não ficou claro foi se o subsistema dependeria de um sistema nacional de formação, que por não estar estabelecido, a priori inviabilizaria a criação do subsistema. É claro que como alternativa poderia ser criado um projeto de lei onde estivesse previsto o sistema nacional e os subsistemas dos entes federativos.

Já a meta 16 do PNE 2014-2024 sustentou a necessidade de formação em nível de pós-graduação dos professores da educação básica em consonância com o artigo 61 da LDB e a garantia de formação continuada para os profissionais da educação básica.

Os indicadores da pós-graduação de professores são bem mais preocupantes do que os da graduação. De acordo com o Censo Escolar de 2013 enquanto do total de dois milhões de professores 69,8% possuem graduação, apenas 30,2% dos professores da educação básica cursaram pós-graduação (BRASIL, 2014b).

Esta meta foi um tanto utópica ao pretender formar em nível de pós-graduação 50% dos professores tendo em vista que para isso deveria formar grande número de professores na graduação. Ou seja, ter cursado a graduação continuava sendo um pré-requisito para ingressar em um curso de pós-graduação.

Dentro da lógica das emendas elaboradas pela ANFOPE (BRZEZINSKI, 2011) o cumprimento da meta 16 estava condicionado à criação, organização e implantação do SNFVPE.

Esta meta se melhor construída e estruturada poderia representar um avanço na formação continuada dos profissionais a partir da criação de um mecanismo para assegurar que os entes federados iriam oferecer subsídios para estes profissionais se formarem por meio de incentivos e de convênios. E também poderiam desenvolver ações articuladas com as universidades públicas do entorno.

A meta 17 do PNE 2014-2024 foi a que explicitou com mais ênfase a urgência de valorizar os professores da educação básica pública visando à equiparação de seus rendimentos médios aos demais profissionais com escolaridade equivalente.

Ela partiu da constatação da desvalorização profissional do magistério na educação brasileira e da constatação de que os professores com nível médio recebem um salário médio 9% menor do que profissionais de outra área com a mesma escolaridade e professores com nível superior recebem um salário 57% menor em comparação a outros profissionais (BRASIL, 2014b).

A defasagem salarial confirma um passado de desvalorização, constitui-se como um fator responsável pelo declínio de interesse pela carreira e põe em risco a oferta da educação em geral. E também é vista como obstáculo para a melhoria da qualidade da educação, estando relacionada com o desenvolvimento social e econômico do país (BRASIL, 2014b).

Ao contrário da emenda proposta pela ANFOPE (BRZEZINSKI, 2011) o texto do PNE aprovado não vinculou a obrigatoriedade do cumprimento da lei do piso como forma inicial e exclusiva de equiparação. Mesmo que o tenha feito nas estratégias, mas não enfaticamente, bem como reforçou a demanda pelos planos de carreira e propôs a criação dos fóruns de acompanhamento da evolução salarial, poderia ter sido elaborada pelo menos uma estratégia para evoluir na garantia da aplicação do piso e na regulamentação da profissão.

Amparada pela Constituição e pela LDB a meta 18 do PNE buscou assegurar a existência dos planos de carreira dos profissionais da educação básica e superior pública. A emenda da ANFOPE (BRZEZINSKI, 2011) sugeriu a fusão das metas 17 e 18 para não expandir o plano e traçar uma ação mais enfática. A Lei 11.738/2008 e a Portaria Normativa nº3/2011 do MEC “[...] não foi suficiente para a consolidação, nos termos das normatizações em vigor, dos planos de carreira [...]” (BRASIL, 2014b, p.57) nos entes federativos.

Apesar dos esforços empreendidos nos últimos anos, 31,74% dos municípios informam que ainda não possuem planos de carreira implementados, ou porque os planos estão em fase de construção ou em tramitação legislativa, ou porque a carreira não é específica, ou simplesmente porque não existe iniciativa nesse sentido [...] (BRASIL, 2014b, p.57).

A orientação das estratégias aprovadas pelo PNE demarcou o objetivo de ter o maior número possível dos profissionais da educação aprovados por concurso público, implantar acompanhamento dos profissionais iniciantes, garantir formação para atuação na carreira, prever licenças remuneradas nos planos de carreira, incentivos inclusive para cursar mestrado e doutorado, priorizar transferências federais voluntárias para os entes federativos que tenham aprovado planos de carreira, entre outras indicações (BRASIL, 2014a).

As metas que abordaram a formação e a valorização dos profissionais da educação (metas 15 a 18) geram certa confusão sobre o que estava direcionado para os profissionais em

geral e para os professores, dando origem a questionamentos sobre porque priorizar ou não as ações para um ou para o outro grupo. E ainda

[...] a efetividade dessas metas, também, dependerá de múltiplos fatores, especialmente de uma política de financiamento visando à operacionalização da Meta 20, que as sustente, e, mais ainda, da construção de um Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação que, integrado ao Sistema Nacional de Educação, possa atender às necessidades educacionais e formativas, assim como à efetivação do regime de colaboração entre os entes federativos (ANFOPE, 2016, p.53).

As deliberações da II Conferência Nacional de Educação foram parcialmente incorporadas na Lei 13.005/14 de aprovação do PNE. A CONAE 2014 manteve o sistema de articulação sendo precedida das etapas municipal/intermunicipal, estadual e depois a nacional, resultando no Documento Final que constituiu

[...] importante referencial para o processo de mobilização e o debate permanente entre educadores e entidades da sociedade civil organizada comprometida com a educação, na perspectiva de articular o sistema nacional de educação na ocasião da implementação e avaliação do Plano Nacional de Educação e dos correspondentes planos decenais dos estados, Distrito Federal e municípios (CONAE, 2014, p.12).

Contudo, as recentes mudanças no campo político-educacional brasileiro desencadeadas pelo atual Governo trazem propostas que tendem a inviabilizar o cumprimento das metas do PNE 2014-2024 e colocam em risco a realização da CONAE 2018 prevista no referido plano.

Depois do desmonte do projeto de educação baseado na concepção histórico crítica com o golpe desferido pelo governo Michel Temer e com a reforma estrutural do MEC, o FNE vive uma situação de instabilidade; pois, no momento, não está definida sua vinculação, se poderá continuar na Sase ou retornará à Secretaria Executiva do MEC, seu *locus* original. Como o FNE é órgão do MEC, que tem por finalidade fazer o monitoramento e avaliação da implementação do Plano Nacional de Educação, este é responsável pela realização da Conferência Nacional 2018. Tendo em vista a presente instabilidade e desmonte da estrutura do FNE, assim como a não destinação de recursos para a realização da CONAE 2018, há dúvidas quanto à sua efetivação nos prazos previstos para as etapas intermunicipais, estaduais e nacional, assim como em sua configuração (ANFOPE, 2016, p.14).

Dito isto a seguir serão feitas considerações sobre as diretrizes de formação dos professores, documentos responsáveis por organizarem os currículos dos cursos.

### **3.5 Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação em Nível Superior e para a Formação Continuada**

A questão das diretrizes curriculares para a formação de professores é bastante complexa e vem sendo abordada desde as primeiras iniciativas para preparar estes

profissionais. De início inconstante com diversas modificações nas instalações, modificações, extinções e reaberturas das Escolas Normais, as discussões se concentraram em garantir tanto a formação teórica como a prática de forma que a busca por este equilíbrio passou a ser incorporada nas legislações. Ainda hoje este dilema não foi superado.

Com o tempo a formação docente começou a ser ofertada em nível superior e especialmente entre 1960 e 1980 o Conselho Federal de Educação emitiu vários pareceres sobre o currículo da pedagogia fortalecendo o esquema da formação fragmentada baseada em habilitações.

Na verdade, na história da formação de professores predominaram dois modelos que enfatizaram um mais a importância da teoria, outro da prática, o que impactou diretamente a composição curricular. O modelo dos conteúdos culturais-cognitivos que tem centralidade na cultura geral e no domínio dos conteúdos da área de conhecimento predominou nas universidades e instituições de formação de professores secundários, que corresponde hoje ao 2º segmento do ensino fundamental e ao ensino médio. O modelo pedagógico-didático no qual a formação só se completa com o efetivo preparo prático prevaleceu nas Escolas Normais de preparação dos professores primários, que corresponde hoje à educação infantil e ao 1º segmento do ensino fundamental (SAVIANI, 2009).

As iniciativas de formação ao longo da história deixaram como legado além de problemas na concepção estrutural e curricular dos cursos, práticas que contribuíram para a desvalorização profissional e que geraram um déficit de muitos professores sem a formação adequada, o que repercute nas estatísticas negativas de professores sem graduação e pós-graduação.

Importa considerar, ainda, a evolução das trajetórias de profissionalização no magistério da Educação Básica onde, durante muitos anos, a maior parte dos que pretendiam graduar-se em Pedagogia eram professores primários, com alguma ou muita experiência em sala de aula. Assim, os professores das escolas normais, bem como boa parte dos primeiros supervisores, orientadores e administradores escolares haviam aprendido, na vivência do dia-a-dia como docentes, sobre os processos nos quais pretendiam vir a influir, orientar, acompanhar, transformar. Na medida em que o curso de Pedagogia vai se tornando lugar preferencial para a formação de docentes dos primeiros anos do Ensino Fundamental, assim como da Educação Infantil, cresce o número de estudantes sem experiência docente e formação prévia. Tal situação levou os cursos de Pedagogia a enfrentarem, nem sempre com sucesso, a problemática do equilíbrio entre formação e exercício profissional, bem como a desafiante crítica de que os estudos em Pedagogia dicotomizavam teoria e prática. (BRITO, 2006, p.25).

Dito isto, um dispositivo legal contemporâneo que impactou a formação docente e que gerou a necessidade de adequações nos currículos das instituições de ensino superior foi a Resolução nº2 de 1 de julho de 2015 do Conselho Pleno do CNE. Esta resolução definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Considerou o disposto em leis, decretos da área de formação nas licenciaturas e de resoluções publicadas pelo CNE desde 1999. Objetivou principalmente o cumprimento do artigo 9º da LDB e de algumas metas do PNE 2014-2024.

A Res. 2/15 buscou definir princípios, fundamentos, dinâmica formativa e procedimentos orientadores das políticas, da gestão, da avaliação, do planejamento, dos processos de avaliação e regulação dos cursos e programas de formação (art.1º). As Diretrizes devem ser aplicadas na formação do docente para a educação infantil, para o ensino fundamental, para a EJA, para a educação especial, para a educação profissional e tecnológica, para a educação do campo, para a educação escolar indígena, para a educação a distância e para a educação escolar quilombola, de um campo específico e/ou interdisciplinar (art.2º). Conforme o parágrafo 1º do artigo 2º da Res. 2/15 a docência foi compreendida

[...] como ação educativa e como processo pedagógico intencional e metódico, envolvendo conhecimentos específicos, interdisciplinares e pedagógicos, conceitos, princípios e objetivos da formação que se desenvolvem na construção e apropriação dos valores éticos, linguísticos, estéticos e políticos do conhecimento inerentes à sólida formação científica e cultural do ensinar/aprender, à socialização e construção de conhecimentos e sua inovação, em diálogo constante entre diferentes visões de mundo (BRASIL, 2015).

Foram enunciados os princípios da formação dos profissionais do magistério para a educação básica: formação como compromisso público do Estado, contribuição da formação para o desenvolvimento da nação, colaboração entre entes federativos, garantia de padrão de qualidade, articulação entre teoria e prática, reconhecimento das instituições de educação básica como espaços de formação, sólida base teórica e interdisciplinar, equidade no acesso à formação, articulação entre formação inicial e continuada, formação como componente essencial da profissionalização e compreensão do profissional do magistério como agente cultural (art 3º, §5º).

Os projetos de formação devem ser elaborados através da articulação entre instituição de educação superior, sistema de educação básica, fórum estaduais e distritais de apoio à formação docente (art 3º, §6º). Os programas e cursos de formação inicial e continuada ao magistério das IES devem estar em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional, o Projeto Pedagógico Institucional e o Projeto Pedagógico de Curso (art.4º).

A formação dos profissionais do magistério deve assegurar a Base Comum Nacional,

pautada pela concepção de educação como processo emancipatório e permanente, bem como pelo reconhecimento da especificidade do trabalho docente, que conduz à práxis como expressão da articulação entre teoria e prática e à exigência de que se leve em conta a realidade dos ambientes das instituições educativas da educação básica e da profissão [...] (MEC, 2015).

Os cursos de formação inicial em nível superior para os profissionais do magistério da educação básica compreendem: graduação de licenciatura, formação pedagógica para graduados não licenciados e segunda licenciatura (art.9º). Considerando a diversidade nacional e a autonomia pedagógica das instituições os cursos de formação inicial são constituídos pelos seguintes núcleos: de estudos de formação geral (das áreas específicas, das áreas interdisciplinares, do campo educacional e das diversas realidades educacionais), de aprofundamento e diversificação de estudos das áreas de atuação profissional e núcleo de estudos integradores para enriquecimento curricular (art.12).

Com a Resolução 2/15 os cursos de formação inicial em nível superior de professores para educação básica deverão ter, no mínimo, 3.200 horas de efetivo trabalho acadêmico, com duração de, no mínimo, 8 semestres ou 4 anos, divididos em: 400 horas de prática como componente curricular, 400 horas de estágio supervisionado, pelo menos 2.200 horas de atividades formativas estruturadas pelos núcleos de estudos de formação geral e das áreas de atuação profissional e 200 horas de atividade teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos estudantes, conforme o núcleo de estudos integradores para enriquecimento curricular (art.13).

Uma das novidades trazidas pela Resolução consiste no fato de que os cursos de formação (licenciaturas) deverão garantir a inclusão de conteúdos específicos das áreas de conhecimento ou interdisciplinares como: políticas públicas, gestão da educação, direitos humanos, diversidade étnicorracial, gênero, sexualidade, religiosidade, Libras, educação especial e educação de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas (art. 13, §2º). Além disto, conforme o §5º do artigo 13

Nas licenciaturas, curso de Pedagogia, em educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental a serem desenvolvidas em projetos de cursos articulados, deverão preponderar os tempos dedicados à constituição de conhecimento sobre os objetos de ensino, e nas demais licenciaturas o tempo dedicado às dimensões pedagógicas não será inferior à quinta parte da carga horária total. (BRASIL, 2015)

Em relação à inclusão dos conteúdos temáticos é preciso discutir o limite entre a possibilidade de vincular estes conteúdos pela transversalidade em disciplinas já existentes ou o fazer através da criação de novas disciplinas, o que demandaria mais recursos para garantir a criação de novos cargos e a gestão do espaço físico, sem contar em outras despesas orçamentárias que poderão surgir. Ou seja, é preciso considerar principalmente a situação financeira das universidades públicas na atualidade, de modo que não podem ser realizadas mudanças não planejadas e sem o investimento necessário, o que pode comprometer a oferta educacional.

A ampliação da carga horária para garantir que o tempo dedicado aos estudos não seja inferior à quinta parte do total funciona na mesma lógica anterior, a preeminência e a expansão do conhecimento pedagógico na formação de professores são inquestionáveis, mas deve ser feita considerando a estrutura atual das IES e também a diferença entre o ensino público e o privado, onde normalmente o MEC exerce a função autorizativa e fiscalizadora.

A formação pedagógica para graduados não licenciados de caráter emergencial e provisório deve ser organizada com a carga mínima variável de 1.000 a 1.400 horas de efetivo trabalho pedagógico. Deste total 300 horas devem ser de estágio curricular supervisionado, 500 horas de atividades formativas com base nos núcleos de estudos de formação geral e das áreas de atuação profissional quando o curso de formação pedagógica pertencer à mesma área do curso de origem ou 900 horas quando for de área diferente e 200 horas de atividades teórico-práticas dentro do núcleo de estudos integradores para enriquecimento curricular (caput do art.14 e §1º). A inclusão de conteúdos específicos das áreas de conhecimento ou interdisciplinares constantes no §2º do artigo 13 também se aplica a formação pedagógica para graduados não licenciados.

Esta formação poderá ser ofertada por instituições de educação superior, preferencialmente universidades, com cursos de licenciatura reconhecidos e avaliados

satisfatoriamente pelo MEC e seus órgãos sem a necessidade de novos atos autorizativos (art.14 e §5º). A formação pedagógica ofertada por estas IES no prazo de 5 anos será avaliada pelo MEC em articulação com os sistemas de ensino e os fóruns estaduais permanentes de apoio à formação docente com a definição do prazo para sua extinção nos estados brasileiros.

As normas baixadas em relação à formação para não licenciados trouxeram a tona pelo menos duas complicações.

A primeira diz respeito à dispensa de novos atos autorizativos que, mesmo considerando a morosidade nos trâmites necessários para a autorização de funcionamento e a previsão de que em cinco anos será feita a avaliação destes cursos, inclusive com a participação dos fóruns estaduais, este período poderá significar um avanço no âmbito burocrático, permitindo a formação de mais alunos em menor tempo, mas também poderá ter como resultado a oferta de cursos sem qualidade.

A segunda consiste no fato de que considerando a meta nacional de formação dos professores em nível superior, o que conseqüentemente possibilita a formação em nível de pós-graduação, a definição de um período de cinco anos é muito curta. No mínimo os mecanismos de avaliação deveriam ter sido previstos em separado e o período mais alongado, ao menos que em apenas cinco anos, na atual conjuntura política país, o número de não licenciados formados realmente cause um impacto positivo na estatística geral dos professores sem a formação adequada. Um problema inerente à meta nacional é que a LDB ainda reconhece a formação na modalidade normal, o que de certa forma mantém muitos professores em uma situação de conformidade, por não ser exigido deles uma titulação superior.

A segunda licenciatura deverá ter a carga horária mínima variável de 800 a 1.200 horas. Quando o curso pertencer à mesma área do de origem terá no mínimo 800 horas, quando for de área diferente terá 1.200 horas, ambas acrescidas de 300 horas de estágio supervisionado (caput do artigo 15 e §1º). A inclusão de conteúdos específicos das áreas de conhecimento ou interdisciplinares constantes no §2º do artigo 13 também se aplica aos cursos de segunda licenciatura.

O último tipo de curso modificado pela Resolução é definido no artigo 16

A formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na educação básica, tendo como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente (MEC, 2015).

A formação continuada deve acontecer a partir de cursos de atualização, de extensão, de aperfeiçoamento, de especialização, de mestrado e de doutorado, vinculados com as políticas e gestão da educação, com a área de atuação profissional e com a educação básica em suas etapas e modalidades (art.17). Esta formação deve ser organizada pelos sistemas, redes e instituições de educação básica (§1º, inciso I), os cursos de atualização devem ter no mínimo 20 e no máximo 80 horas (inciso II); deve envolver atividades e cursos de extensão

ofertados pelas instituições de ensino superior (inciso III); os cursos de aperfeiçoamento ofertados pelas IES devem ter no mínimo 180 horas (inciso IV); deve envolver cursos de especialização *lato sensu* (inciso V), cursos de metrado acadêmico ou profissional (inciso VI) e doutorado (inciso VII).

E ainda as instituições formadoras devem envolver o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, os sistemas, redes de ensino e as instituições de educação básica na definição do seu projeto institucional para pensar a formação continuada (art.17, §2º).

A garantia de políticas de valorização dos profissionais do magistério da educação básica é responsabilidade e competência dos sistemas de ensino, das redes e das instituições educativas, que também devem garantir plano de carreira e preparação para atuarem (art.18). A valorização é definida também no parágrafo 3º do artigo 18

A valorização do magistério e dos demais profissionais da educação deve ser entendida como uma dimensão constitutiva e constituinte de sua formação inicial e continuada, incluindo, entre outros, a garantia de construção, definição coletiva e aprovação de planos de carreira e salário, com condições que assegurem jornada de trabalho com dedicação exclusiva ou tempo integral a ser cumprida em um único estabelecimento de ensino e destinação de 1/3 (um terço) da carga horária de trabalho a outras atividades pedagógicas inerentes ao exercício do magistério (MEC, 2015).

A valorização também inclui acesso à carreira por concurso público, fixação do vencimento de acordo com o plano de carreira e piso salarial, acréscimo salarial pela diferenciação de titulação, revisão salarial anual, participação dos profissionais na avaliação do estágio probatório, oferta de programas permanentes e regulares de formação, aperfeiçoamento profissional e instituição de licença remunerada (art.19).

Assim, os cursos de formação em funcionamento terão dois anos da data da publicação da Resolução para se adequarem a ela e os pedidos de autorização para funcionamento serão devolvidos às IES para adequação (art.22).

Não se pode considerar que a Resolução do CNE/CP nº 2 de 2015 apresentou uma resposta definitiva aos problemas curriculares surgidos desde o final do século XX nos cursos de formação docente. Do mesmo modo como foram elaboradas resoluções pelo CNE para regulamentar e disciplinar exceções e situações não definidas na legislação, elas também serviram para dar respostas a demandas legais mais gerais, comuns na estruturação curricular de todo o país. E ainda, a estrutura do CNE é muito fragilizada por estar submetida apenas às indicações do Presidente da República, mesmo que deva ser feita a partir de alguns critérios definidos em lei. Isso significa que, considerando o sistema de composição do CNE e as demandas que ele deve disciplinar, podem surgir poucas ou várias resoluções nos próximos anos, o que vai depender da política adotada pela gestão no Governo, sem que seja assegurada a continuidade das políticas educacionais.

O Conselho Nacional de Educação criado pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, é integrado pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, que tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação para assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento educacional (art. 7º). Contudo, sua

composição pelo sistema de indicação por mais que seja formalmente respeitada a presença de membros representantes da sociedade civil, não é um exemplo da gestão democrática anunciada e defendida em outras políticas educacionais do país. Na história do CNE nunca houve revogação de nomeação de conselheiros como foi feito pelo Presidente Interino do país em 2016.

As resoluções do CNE no formato e na estrutura que são elaboradas ainda sofrem pelo engessamento da redação, que também se mostra bastante repetitiva na maioria das vezes. No caso das diretrizes curriculares por mais que necessitem apresentar normas legais contextualizadas, vinculadas a outros dispositivos, sem contrariar disposições legais já consolidadas e sem ferir a autonomia de outras instâncias e órgãos, poderiam fazer indicações mais detalhadas, incisivas e que dialogassem melhor com a realidade das instituições de ensino e sistemas de educação. Ainda que neste sentido as resoluções corram o risco de serem repetitivas, considerando a Resolução 2/15, elas precisam considerar a especificidade que diferencia as instituições públicas das privadas que não tem o mesmo papel e as mesmas obrigações legais das anteriores.

Por fim, dentro dos seus limites a Resolução 2/15 trouxe avanços na perspectiva de formação de professores. A possibilidade de sua revogação de forma a incorporar os princípios da BNCC certamente servirá para “[...] desconfigurar as políticas de formação que vinham sendo construídas nos últimos anos e, assim, efetuar retrocesso nas conquistas obtidas” (ANFOPE, 2016, p.28). Neste sentido, é importante abordar ainda que de forma breve a questão da BNCC como segue.

### **3.6 Base Nacional Comum Curricular**

Uma discussão importante relacionada ao currículo da formação de professores é a implantação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que foi construída a partir da ideia e da prescrição legal de se constituir uma Base Nacional Comum, mas que na prática reduz e padroniza os currículos, desconsiderando a imensa diversidade da escola brasileira.

A Constituição Federal preescreveu a fixação dos conteúdos mínimos para o ensino fundamental para assegurar a formação básica comum (art.210). Como a BNCC mais tarde englobou outros níveis de ensino, a referência ao texto constitucional é feita apenas como base legal geral e Base Comum Nacional.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 com suas alterações definiu que os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem seguir uma base nacional comum, um conjunto de conteúdos básicos das áreas do conhecimento que deve ser complementado em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar por uma parte diversificada (art.26) que deverá estar harmonizada com a BNCC (art. 35-A, § 1º).

A partir daí a discussão sobre a BNCC foi impulsionada pelo lançamento entre 1997 e 2000 dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o 1º ao 5º ano, para o 6º ao 9º do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio. Em 2010 o debate curricular continuou com a realização da CONAE. Entre 2010 e 2012 foram preparadas as Novas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, que foram lançadas em 2013 e em 2014 foi realizada a II CONAE.

A Lei 13.005/14 para garantir o cumprimento das metas 2 (universalização do ensino fundamental), 3 (universalização do ensino médio) e 7 (fomentar a qualidade da educação básica) criou as estratégias (2.2, 3.3 e 7.1) de pactuação entre os entes federativos a partir do regime de colaboração, no âmbito de uma instância permanente de negociação e cooperação, para configuração da BNCC destes níveis de ensino. A meta 15 de garantia da política nacional de formação dos profissionais da educação definidos nos incisos I, II e III da LDB definiu a estratégia de promoção da reforma curricular dos cursos de licenciatura, dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica; em articulação com a BNCC da educação básica (15.6).

Com a alteração na LDB indicada pela Lei 13.415/17 ficou estabelecido que dependerá da aprovação do Conselho Nacional de Educação e da aprovação do Ministro de Estado da Educação a inclusão de componentes curriculares obrigatórios na Base Nacional Comum Curricular (art.26, §10).

Como consta na mesma lei a BNCC deverá definir direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio conforme diretrizes do CNE nas áreas: linguagens e suas tecnologias, matemática e suas tecnologias, ciências da natureza e suas tecnologias, ciências humanas e sociais aplicadas (art.35-A). E ainda com a Lei 13.415/17 os currículos dos cursos de formação de professores deverão ter por referência a BNCC (art.62).

A versão preliminar da BNCC foi construída por uma Comissão de Especialistas do MEC em 2015. No período de outubro/2015 a março/2016 foi aberto o processo de consulta pública tendo sido finalizada a primeira versão do documento. Em junho do mesmo ano foram organizados encontros abertos à participação pública para debater a 2ª versão. Com base nesta em agosto começou a ser redigida a 3ª versão. Em abril de 2017 a versão final foi entregue pelo MEC a CNE que elaborará parecer e projeto de resolução para devolução ao MEC. Depois de homologada a BNCC passará a orientar a adequação curricular nos sistemas estaduais e municipais de educação (ANFOPE, 2016).

Neste sentido, sabendo que a BNCC servirá de orientação para a formação docente, que este documento tem caráter antagônico, conflitante, que é uma proposta descaracterizadora, aligeiradora e minimizante da formação, não deve ser confundido com a Base Comum Nacional, “[...] um instrumento de luta contra o processo de rebaixamento da formação unitária dos educadores” (ANFOPE, 2016, p.10-16).

Os princípios da Base Comum Nacional visam a:

- a) desenvolver uma **sólida formação teórica e interdisciplinar**; b) garantir a **unidade entre teoria e prática**, assumindo a centralidade do **trabalho como princípio educativo** na formação profissional; c) vivenciar e difundir formas de **gestão democrática**; d) assumir o **compromisso social, político e ético** com um projeto de formação emancipador e transformador das relações sociais excludentes; e) estimular o **trabalho coletivo e interdisciplinar** superando a divisão e a fragmentação do trabalho escolar; f) Incorporar a **concepção de formação continuada** como estratégia de resistência às determinações externas sobre o caráter de uma formação extensiva; g) **Avaliar permanentemente** os cursos de formação dos profissionais da educação como parte integrante das atividades curriculares e responsabilidade coletiva (ANFOPE, 2016, p.38).

A Base Comum Nacional é apresentada como alternativa a BNCC, importante dispositivo para efetivação da Reforma do Ensino Médio, pois foi construída através de um processo de participação simbólica, resumido a audiências e consultas eletrônicas, com ausência de diálogo e discussões.

### **3.7 Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica**

O Documento Final da Conferência Nacional da Educação Básica, realizada em abril de 2008, já apontava para a urgência da criação de uma Política Nacional de Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação para articular organicamente as ações das instituições formadoras, dos sistemas de ensino, do MEC e garantir políticas consistentes, coerentes e contínuas (CONEB, 2008). E caberia ao Sistema Nacional de Educação articular formação inicial e continuada.

A política nacional de formação e valorização dos trabalhadores em educação deve contemplar aspectos estruturais, particularmente, e extinguir, paulatinamente, as soluções emergenciais, tais como: cursos de graduação (formação inicial) a distância; cursos de duração reduzida; contratação de profissionais liberais como docentes; aproveitamento de alunos de licenciatura como docentes; e uso complementar de tele-salas. E extinguir, ainda, todas as políticas aligeiradas de formação de trabalhadores/as em educação por parte de “empresas”, por apresentarem conteúdos desvinculados dos interesses da educação pública, bem como rejeitar políticas de formação que têm como diretriz o parâmetro operacional do mercado e visam a um novo tecnicismo, separando concepção e execução na prática educacional (CONEB, 2008, p.85).

A necessidade da construção de uma política pública de formação permaneceu nos debates educacionais mostrando que um processo de formação que acontece somente como treinamento ou capacitação em serviço não era suficiente. A existência de uma política teria como consequência natural a criação de um sistema de formação onde estivessem claramente definidas as responsabilidades e competências dos entes federativos através dos sistemas e das instituições de ensino (ANFOPE, 2008).

Diante das reivindicações da comunidade educacional, da valorização do magistério impulsionada pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF, EC 14/96 e Lei nº9.424/96), pelas resoluções posteriores do CNE e pela constatação do MEC do grande número de professores atuantes nas redes pública e privada da educação básica não possuírem a formação adequada, foi publicado o Decreto nº6.755, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (PNFPMEB). Este Decreto disciplinou a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e deu outras providências.

De acordo com as notas estatísticas do Censo Escolar da Educação Básica de 2016 77,5% dos professores que atuam nesta modalidade possuem nível superior completo. Este número veio evoluindo lentamente nos últimos anos e sofreu com a proliferação de discursos políticos de desenvolvimento da formação que não se concretizaram na prática e com a

descontinuidade das políticas formativas. Se a formação dos professores em nível superior ainda é um desafio nacional e muito mais difícil de ser superado na esfera municipal, o desafio em formar professores com pós-graduação é ainda maior.

A PNFPMEB foi criada para organizar a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério público da educação básica através da colaboração entre os entes federativos (art.1º). O parágrafo único estabeleceu que esta organização devesse acontecer na forma do Título VI da LDB (Dos Profissionais da Educação). Deste modo, a organização ficou muito vaga e em certo sentido serviu apenas para fazer referência ao que já estava disposto da LDB. A coerência da técnica legislativa decerto não surtiu o mesmo efeito do impacto almejado pelo decreto, já que na prática a formação seria a mesma da LDB.

Foram definidos os seguintes princípios da Política Nacional no artigo 2º: formação para todas as etapas da educação básica como compromisso público do Estado (inciso I), formação comprometida com a consolidação da nação (inciso II), colaboração entre os entes federativos (inciso III), garantia de padrão de qualidade (inciso IV), articulação teoria-prática e indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão (inciso V), reconhecimento das instituições de educação básica como espaços de formação inicial (inciso VI), sólida base teórica-interdisciplinar (inciso VII), valorização e estímulo profissional (inciso VIII), equidade no acesso à formação (inciso IX), articulação entre formação inicial e continuada (inciso X), formação continuada integrada ao cotidiano da escola (inciso XI) e formação cultural integrada à pedagógica (XII).

Os objetivos (art.3º) da Política Nacional foram definidos em consonância com os princípios que, de um lado fortaleceram a concepção de formação orgânica, integrada, como dever do Estado e direito dos profissionais, do outro ela foi colocada a serviço do desenvolvimento da nação e entendida como uma etapa na vida profissional que deve acontecer concomitantemente ao cotidiano da escola, uma forma dissimulada de fortalecer a perspectiva de formação em serviço.

A criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente em regime de colaboração para assegurar o cumprimento os objetivos da PNFPMEB foi regulamentada no artigo 4º do Decreto 8.752/16, o que significou a conquista de espaço de atuação de mais uma instância representativa da sociedade.

Contudo, também ficaram regulamentadas as ações e os programas específicos do MEC para consecução dos objetivos da política (art.4º), uma forma de manter a centralização deste órgão. Outro problema foi que para compor e participar dos Fóruns as instituições ou entidades deveriam manifestar adesão (§2º) e a sua falta não impediria o funcionamento deles (§3º). E ainda que representantes de outros órgãos, instituições ou entidades locais poderiam integrar os fóruns mediante manifestação de adesão (§3º); nem o sistema de composição, nem o de participação assegurava paridade na representação.

Os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente presentes no texto da Resolução 2/15 e em outros dispositivos legais foram regulamentados pela Portaria nº883 do MEC, de 16 de setembro de 2009, meses depois da publicação do Decreto 6.755/09. Como órgãos colegiados criados para dar cumprimento aos objetivos da PNFPMEB (art.1º) tinham a atribuição de elaborar os planos estratégicos discriminados no Decreto, articular as ações formativas, coordenar e aprovar a elaboração de prioridades e metas dos programas, propor mecanismos de apoio complementar e aplicação de recursos das receitas municipais e

estaduais nos programas de formação, subsidiar os sistemas de ensino na definição de diretrizes formativas e de participação dos professores nos cursos, propor ações para garantir permanência e rendimento satisfatório dos professores nos cursos e acompanhar a execução do plano estratégico, propondo sua revisão periódica (art.2º).

Para concretizar o regime de colaboração os Fóruns deveriam criar planos estratégicos para cada Estado (artigo 4º, §1º). Assim como a dependência expressa em relação ao MEC para cumprir os objetivos de Política de Formação e Valorização, os planos estratégicos também deveriam ser aprovados pelo referido órgão (art.6º). Isto serviu para confirmar a autonomia relativa dos Fóruns, já que além serem compostos por representantes do MEC, suas atividades estavam condicionadas a avaliação do órgão central da educação no país.

O artigo 7º previu que o atendimento à necessidade por formação inicial para o magistério se daria pela ampliação das matrículas nas licenciaturas nas instituições públicas de educação superior e através de apoio técnico e financeiro para atender as demandas diagnosticadas nos planos estratégicos. Só que ampliar vagas, um dever precípua com a oferta da educação pública, exige previsão orçamentária, disponibilização de recursos e posse de estruturas suficientemente equipadas para o atendimento.

A formação continuada deveria acontecer em cursos de atualização, de aperfeiçoamento, de especialização (deverão ser homologados pela CAPES), de mestrado e de doutorado (art.8, §§ 2º e 3º).

As duas grandes iniciativas desencadeadas ou fortalecidas pelo Decreto 6.755/09 foram a criação do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR) e a regulamentação do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), que já tinha lançado um edital desde 2007 e posteriormente foi alterado por dispositivos legais como o Decreto nº7.219, de 24 de junho de 2010, dentre outros que foram editados mais a frente.

De acordo com o Decreto 7.219/10 o PIBID é um programa executado no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, tem por finalidade fomentar a iniciação à docência contribuindo para o aperfeiçoamento da formação de docentes em nível superior e para a melhoria de qualidade da educação básica pública brasileira através da concessão de bolsas em diferentes modalidades.

Tem como objetivos incentivar a formação de docentes em nível superior para a educação básica, contribuir para a valorização do magistério, elevar a qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração entre educação superior e educação básica, inserir os licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação proporcionando-lhes oportunidades de criação e participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas identificados no processo de ensino-aprendizagem, incentivar escolas públicas de educação básica mobilizando seus professores como cofomadores dos futuros docentes e tornando-as protagonistas nos processos de formação inicial para o magistério.

O PARFOR foi instituído pela Portaria Normativa nº9 do MEC, de 30 de junho de 2009, em colaboração com as Secretarias de Educação dos entes federativos e Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) (art.1º). Como a participação nos Fóruns, a das

instituições públicas de ensino superior (IPES) no PARFOR deve ser formalizada por intermédio de um termo de adesão com definição da programação e do quantitativo dos cursos (§2º). O atendimento às demandas por formação inicial e continuada pelas IPES e secretarias estaduais de educação seria feito de acordo com os planos estratégicos elaborados pelos Fóruns (art.2º), priorizando os docentes em exercício na rede pública básica. O PARFOR também previa apoio técnico e/ou financeiro aos entes federativos para garantir o funcionamento dos pólos presenciais do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituído pelo Decreto nº5.800, de 08 de junho de 2006.

Para participar dos cursos ofertados na Plataforma Paulo Freire mantida pelo MEC, os profissionais do magistério deveriam efetuar a pré-inscrição, indicando o curso e a Secretaria de Educação a que está vinculado. Em seguida as secretarias dos entes federativos analisariam as pré-inscrições e validariam as que atendessem às necessidades das redes de acordo com o planejamento estratégico. Por fim, as listas com as inscrições validadas seriam submetidas às IPES para seleção e matrícula: no caso do número de inscrições superar o de vagas, as IPES poderiam adotar critérios diferenciados inclusive o de sorteio (art.4º e §§1º-4º).

Apesar dos impactos positivos do PARFOR na formação e valorização do magistério,

Podemos perceber através da análise parcial dos dados coletados que o aluno/professor não consegue se ausentar do seu trabalho em sala de aula para frequentar seu curso de formação continuada, apesar da Lei 9.394/96 e outros textos legais complementares reafirmarem o compromisso de que os sistemas de ensino devem promover a valorização dos profissionais da educação com estatutos e planos de carreira do magistério público; e ainda garantir o aperfeiçoamento profissional continuado com licença remunerada, bem como um período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluídos no horário de trabalho (ALEIXO; RAMOS, 2016, p.157).

A CONAE 2010 em uma avaliação inicial do impacto do Decreto 6.755/09 reafirmou os princípios defendidos na CONEB 2008 e indicou a necessidade da definição de diretrizes para a instituição de política nacional articulada de formação inicial e continuada de professores e demais profissionais da educação.

Vale, ainda, destacar a necessidade de focalizar determinadas ações de formação e de valorização quando voltadas para os/as **profissionais do magistério**, e aquelas que se desenvolvem junto aos/às demais **profissionais da educação**, mesmo que basicamente se assentem sobre as mesmas premissas, princípios e concepções (CONAE, 2010, p.78).

Era preciso garantir o cumprimento da legislação vigente desde a Lei 9.394/96, suas alterações e instituir uma política para todos os profissionais capazes de

[...] articular, de forma orgânica, as ações das instituições formadoras, dos sistemas de ensino e do MEC, com estratégias que garantam políticas específicas consistentes, coerentes e contínuas de formação inicial e continuada, conjugadas à valorização profissional efetiva de todos/as os/as que atuam na educação, por meio

de salários dignos, condições de trabalho e carreira. Acrescente-se a esse grupo de ações, o acesso via concurso público (CONAE, 2010, p.78).

Ter a escola como base dinâmica e formativa para garantir a profissionalização não podia significar necessariamente o treinamento em serviço sem fortalecer a formação inicial e continuada em outros espaços formativos e criando obstáculos para que os profissionais se ausentassem das escolas para se qualificarem e aperfeiçoarem. O mesmo destaque dado aos profissionais do magistério deveria ser dado aos especialistas (licenciados de áreas educacionais específicas e pedagogos), funcionários e técnico-administrativos, com vistas à melhoria da sua atuação profissional e progressão na carreira.

Para dar conta destas lacunas e limitações no campo da formação e valorização dos profissionais da educação evidenciadas e geradas a partir do Decreto 6.755/09 que criou a política nacional de formação enfatizando apenas os profissionais do magistério da educação básica foi publicado o Decreto nº7.415, de 30 de dezembro de 2010.

Ele significou a busca por regulamentação da formação dos profissionais não atendidos pelo Decreto 6.755/09 que resultou em um misto de reprodução de vários elementos da redação do decreto anterior, fortalecendo ora uma formação sólida, orgânica, emancipadora e conectada com as necessidades reais de valorização dos profissionais da educação, ora fomentadora da racionalidade tecnocrática, fundamentada principalmente na perspectiva do treinamento em serviço e na concepção de educação técnica de nível médio a ser realizada a distância. Trata-se de um recurso legítimo e inovador que já vinha sendo difundido pelo Governo, mas como uma forma de aligeiramento da formação devido aos seus interesses políticos.

A política proposta pelo novo decreto (7.415/10) formalizou a criação do Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público (Profucionário), de adesão semelhante ao PARFOR e baseado na preparação dos funcionários através de habilitações educacionais, modelos que vinham sendo adotados desde o século passado e fortaleciam a ideia de uma formação fragmentada (art. 5º e 6º).

No lugar dos Fóruns Permanentes do Decreto 6.755/09, o Profucionário seria gerenciado por um conselho gestor e em cada Estado que formalizasse a participação no programa seria constituída uma coordenação estadual para elaboração do plano estratégico e seu acompanhamento (art.7º ao 11). Neste sentido,

Não haverá equacionamento da questão enquanto o Estado brasileiro, independentemente da ideologia partidária do governo que ocupa o poder de decisão legitimado pelo voto nas urnas, eximir-se de estabelecer uma política global de formação e de valorização dos profissionais da educação, com a perspectiva de construir um sistema nacional organicamente articulado entre as diferentes esferas – municipal, estadual e federal - e que incida de modo qualitativo sobre a formação inicial, continuada, planos de cargos, salários e condições dignas de trabalho (ANFOPE, 2012, p.46).

Assim, os debates que se seguiram em torno da política nacional de formação e valorização dos profissionais de educação viram a possibilidade de sua efetivação com a

aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, o que aconteceu parcialmente com a edição da meta nº 15 e suas estratégias.

As emendas propostas ao PL 8.035/10 (que viria a se tornar a Lei 13.005/14) pela Anfope, em sua maioria não foram contempladas. Elas advogavam na defesa da criação de um Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação, adoção da Base Comum Nacional como referencial curricular para a formação profissional da educação, consolidação de programas de apoio a licenciandos, implantação de programa permanente de iniciação à docência, fortalecimento do Curso de Pedagogia, programas especiais de formação para professores do campo, quilombolas e indígenas, oferta da formação presencial, sendo a modalidade a distância utilizada apenas para áreas de difícil acesso, definição de diretrizes para as IPES ofertarem cursos de formação inicial em educação especial na perspectiva inclusiva (BRZEZINSKI, 2011).

Deste modo, o texto aprovado do PNE 2014-2024 manteve a ideia de uma política separada para os profissionais da educação não incluídos no magistério e em lugar de corrigir as falhas das políticas anteriores acabou reproduzindo-as. Obviamente isto foi feito de forma que manteve a referência formal aos aspectos defendidos pela comunidade educacional, mas dentro de uma armadilha legislativa baseada na postergação de prazos para efetivação de ações e aprovação de leis com mais prazos, perceptíveis nas estratégias da meta 15.

Depois da consulta pública aberta pelo Ministério da Educação em junho de 2015, foi publicada no dia 9 de maio de 2016 a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, em cumprimento da meta 15 do PNE. A nova política revogou os decretos anteriores (Decreto 6.755/09 e Decreto 7.415/10), mas reproduziu grande parte dos seus fundamentos, princípios, objetivos e aspectos organizativos. O PARFOR, o PIBID e o Profucionário permaneceram em vigência regidos por portarias do MEC publicadas anteriormente, mas com certeza houve impactos nestes programas com a publicação da nova política nacional.

O Decreto também buscou fortalecer a ação centralizadora do Conselho Nacional de Educação, a Base Nacional Comum Curricular, as políticas de avaliação meritocráticas e por desempenho do MEC e direcionar as iniciativas e programas de formação dos Estados, do DF e dos Municípios (art. 1º).

O Decreto 8.752/16, através da definição de princípios e objetivos (art.2º e 3º), buscou consolidar a perspectiva de responsabilização dos profissionais e das instituições com os resultados e melhorias educacionais e continuou sustentando a ideia da formação em serviço, baseada no discurso da importância da integração da formação ao cotidiano escolar e reconhecimento das instituições educacionais como espaços necessários para a formação.

Foram regulamentadas novas iniciativas certamente para promover a reestruturação administrativa e políticas de formação como a instituição do Programa Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, (art.3º, inciso I) e a criação do Planejamento Estratégico Nacional como documento referência para a elaboração dos planos estratégicos de cada unidade federativa (art.4º). A criação do Planejamento Estratégico Nacional foi uma forma de aumentar o controle sobre os Fóruns Estaduais e redirecionar suas ações.

Foi criado também o Comitê Gestor Nacional para junto com os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação (já que os antigos fóruns eram de apoio apenas à formação docente) articular a política nacional. (art.5º)

A formação técnica de nível médio e superior foi mantida (habilitação nas áreas de Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar, Multimeios Didáticos, Biblioteconomia e Orientação Comunitária), o que significou, mesmo considerando a necessidade de capacitação e qualificação dos profissionais técnicos, um nivelamento por baixo. Isto equivaleu a admitir que, como o cumprimento da meta da formação dos profissionais em cursos de licenciatura e quiçá de pós-graduação caminhava lentamente e geraria muito mais ônus para a União, era melhor investir na formação em nível médio e tecnológica mesmo que isso significasse uma contradição legal. A lógica utilizada foi a mesma da defesa da formação em nível superior sem garantia de estrutura e recursos adequados para efetivá-la, mantendo o ensino médio na modalidade normal, legitimando-o através da legislação educacional vigente e da aceitação desta titulação para assumir cargos do magistério público.

A atuação da CAPES foi definida de diferentes formas na política nacional de formação. No Decreto 6.755/09 sua responsabilidade era fomentar cursos de atualização, de aperfeiçoamento e de especialização, devendo ser homologados pelo seu Conselho Técnico-Científico e ofertados por instituições públicas de ensino superior, preferencialmente as envolvidas nos planos estratégicos. Se a necessidade de formação continuada não fosse atendida pelos cursos já homologados a CAPES deveria promover o desenvolvimento de projetos políticos-pedagógicos específicos em articulação com as IPES. A CAPES caberia ainda incentivar a formação docente mediante o fomento de programas de iniciação à docência e concessão de bolsas a licenciandos das instituições de educação superior. E ainda promover novos projetos pedagógicos para os profissionais da educação, formação de profissionais para atendimento da educação do campo, dos povos indígenas e quilombolas.

No Decreto 7.415/10 a CAPES simplesmente não foi citada. No Decreto 8.752/16 coube à CAPES apenas fomentar a pesquisa aplicada nas licenciaturas e nos programas de pós-graduação para investigação dos processos de ensino-aprendizagem e desenvolvimento de didática específica. Ou seja, foi promovida a redução das responsabilidades e desobrigação da CAPES em relação à educação básica, o que certamente trará impactos significativos ao PIBID e a outros programas de formação.

Por fim, nos planos estratégicos propostos pelos Fóruns deveriam estar previstas as contrapartidas e compromissos assumidos pelos Estados, pelo DF e pelos Municípios. A inserção deste sistema já utilizado em outras legislações começou a se fazer bastante presente na reestruturação administrativa, política e econômica que se tornou uma das principais pautas das proposições legais da nova gestão do país que assumiu o Governo em 2016 com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff e que trouxe grandes impactos para a educação pública.

Igualmente podemos dizer que se abre um novo ciclo no processo de definição das políticas de formação, não apenas pela exclusão das entidades educacionais e sindicais representativas dos diferentes segmentos e movimentos sociais nessas definições, mas, principalmente, instituindo o fim da exclusividade de articulação com as IES públicas e comunitárias na abertura dos editais para as ações e programas a serem desenvolvidos – PIBID, Prodocência, entre outros, o que

significa escancarar a destinação de recursos públicos para todo o setor privado, incluindo as grandes corporações e as instituições de caráter marcadamente mercantilista (ANFOPE, 2016, p.29).

Cabe destacar que a partir da crise política-institucional orquestrada logo após os resultados das eleições 2014 e principalmente após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, a maioria dos programas de formação coordenados em nível federal pelo MEC, em parceria com as Universidades Federais e as redes públicas, enfrentam um processo de descontinuidade e asfixia financeira, que levou a suspensão de grande parte deles, sem, contudo terem sido oficialmente extintos. O cenário de retrocesso nas políticas educacionais é evidente e amplia-se a passos largos, comprometendo o cumprimento das metas do PNE, a realização da CONAE 2018, a continuidade dos programas de formação continuada de professores, ameaçando a qualidade da educação pública e o direito à cidadania e à educação.

Depois do resgate histórico das macropolíticas de formação docente, será feita a análise das políticas locais de Seropédica, como consta no capítulo seguinte.

## **4 AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE SEROPÉDICA**

Depois de uma breve retomada das principais políticas de formação docente até 1988 apresentadas no capítulo 1, da conceituação das políticas formativas feita no capítulo 2 e do estudo dos dispositivos legais da dimensão macropolítica desde 1988 realizado no capítulo 3, no presente capítulo foi feita a abordagem do universo micropolítico de formação de Seropédica. São apresentados os resultados da pesquisa de campo, que teve dois grandes eixos, o levantamento dos dispositivos legais sobre formação de professores publicados no período de 1997 até 2016 e a realização das entrevistas semiestruturadas com três representantes da SMECE e três do SEPE-SP.

Este capítulo foi dividido em seis partes. Na primeira foram apresentados os aspectos históricos e sócio-políticos-demográficos de Seropédica. Na segunda foi realizada uma caracterização da Educação Básica do Município. Na terceira parte foram feitas as considerações iniciais sobre as políticas municipais de formação de professores entendidas como pressupostos para compreender o ciclo político de Seropédica. Na quarta parte foi apresentada brevemente a história da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e sua atuação na formação de professores. Na quinta parte foi abordado o ciclo de políticas de formação docente de Seropédica com análise dos cinco contextos da teoria de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1994). A análise foi dividida em duas fases, a primeira no período de 1997 a 2006 e a segunda de 2007 a 2016. Na sexta parte as políticas formativas foram apresentadas a partir da visão dos sujeitos entrevistados na SMECE e no SEPE-SP.

### **4.1 Seropédica: Aspectos Históricos e Sócio-Político-Demográficos**

O território onde está localizada Seropédica hoje começou a ser ocupado pelos missionários da Companhia de Jesus no final do século XVI visando à catequese dos povos indígenas. Esta região pertencia à capitania hereditária de São Vicente que teve parte de suas terras doadas pelo donatário e sua viúva aos jesuítas (ARAUJO, 2011).

Como a propriedade dos jesuítas reunia uma área muito extensa, próxima aos bairros hoje de Campo Grande e de Santa Cruz, parte dos municípios do RJ, Itaguaí e Seropédica, até Vassouras, em 1729 os jesuítas fizeram um levantamento onde encontraram a aldeia que se tornou o povoado de Bananal (ARAUJO, 2011).

Quando os jesuítas foram expulsos pelo Marquês de Pombal em 1759 suas propriedades foram confiscadas pelo governo português, que designou esta região de Fazenda de Santa Cruz (ARAUJO, 2011).

O povoado de Bananal ganhou importância porque para se chegar até a região de Vila Rica em Minas Gerais, onde foi descoberto ouro, era preciso passar por uma pequena estrada entre SP e MG que cruzava o Rio Grandu na altura do povoado de Bananal. Em 1808 a Fazenda de Santa Cruz passou a ser uma residência opcional da família real portuguesa e em 1818 a aldeia de Itaguaí se tornou vila. Isso serviu para impulsionar seu crescimento em diferentes aspectos (ARAUJO, 2011).

A vila de Bananal continuou se desenvolvendo tendo passado para Curato e depois para Freguesia. Isto se deu devido à sua importância econômica para a Província do Rio de Janeiro por causa do desenvolvimento agrícola daquela região e pela instalação nela do primeiro estabelecimento de fabricação de seda em escala industrial, transformado em Companhia Imperial em 1855 (ARAUJO, 2011).

Como não prosperou a Companhia foi desfeita, comprada por um novo dono e tornou-se o Estabelecimento Seropédico de Itaguaí. O que se seguiu foi que a sede do distrito de Bananal foi transferida para a região denominada Partioba no município de Itaguaí. Em 1926 por causa da sericultura, com a lei estadual nº2.069, de 29 de novembro, Partioba passou a se chamar Seropédica (ARAUJO, 2011). Isto aconteceu depois de Seropédica passar por um período de paralisação do desenvolvimento econômico devido ao abandono das terras por causa da malária a partir dos anos 1930.

A passagem da antiga rodovia Rio-São Paulo pelo território do antigo distrito de Seropédica e a instalação de indústria têxtil no antigo distrito de Paracambi, aliadas às obras de saneamento da Baixada Fluminense, possibilitaram ao município readquirir sua antiga posição de prestígio (TCE/RJ, 2015, p.7).

Aliado a estes movimentos o desenvolvimento urbano de Seropédica se deu com a com a transferência do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônomicas para a rodovia Rio-São Paulo, ocasionando o surgimento de estruturas e serviços ao seu redor.

Em 1938, foram iniciadas, em Seropédica, as obras do Centro Nacional de Estudos e Pesquisas Agrônomicas, onde hoje funciona a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. Em 1945, todos os funcionários do Horto Florestal de Seropédica ali moravam com suas famílias. Em 1948, a UFRRJ transferiu seu *campus* para as margens da antiga rodovia Rio-São Paulo, hoje BR-465, iniciando-se o desenvolvimento urbano de Seropédica no local do antigo horto (TCE/RJ, 2015, p.7).

A instalação da Universidade Rural no Km 47 e sua expansão alavancou o crescimento do centro urbano situado no Km 49 da antiga estrada Rio-São Paulo, no distrito de Seropédica, contribuindo para a disseminação do anseio por autonomia na população. Mas foi só em 1995, em meio ao processo de emancipação em curso em diversos municípios fluminenses, a exemplo do que ocorria em todo o país, com a publicação da Lei nº2.446, de 12 de outubro, que Seropédica se tornou um município independente de Itaguaí, tendo sido instalado em 1º de janeiro de 1997 (TCE/RJ, 2015).

Atualmente, Seropédica possui uma população estimada em 2016 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 83.667 pessoas. O município de Seropédica pertence à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tendo como municípios limítrofes Itaguaí, Paracambi, Japeri, Queimados, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro (TCERJ, 2015).

Seropédica tem pouca autonomia econômica, sendo sua principal atividade a extração de areia praticada por várias empresas mineradoras para uso na construção civil, o que causa grandes prejuízos ambientais. O restante da economia municipal gira em torno da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e da comunidade universitária, com

estabelecimentos de pequeno e médio porte de todas as naturezas para atender às necessidades daqueles envolvidos com a Universidade (SMECE, 2015).

Devido à baixa oferta de emprego local, grande parte da população municipal trabalha no município do Rio de Janeiro. Além disto, muitos dos usuários do comércio local são estudantes, familiares, professores, servidores e funcionários contratados pela Universidade, que não tem residência fixa em Seropédica, o que serve para movimentar o mercado imobiliário local e que caracteriza Seropédica como uma cidade-dormitório (SMECE, 2015).

Apesar de possuir alguns centros urbanos, Seropédica tem grandes áreas rurais com uma atividade econômica muito insipiente ainda. Além disto, estão situadas no Município a Usina Termoeletrica Barbosa Lima Sobrinho e uma filial da empresa alimentícia Panco (SMECE, 2015).



Figura 2 – Mapa do Estado do Rio de Janeiro

Segundo dados do IBGE em 2015 a área de Seropédica era de 283, 766 km<sup>2</sup>, com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em 2010 de 0,713. Vinculada até 1996 a Itaguaí como distrito, Seropédica foi elevada a categoria de município, instalado no ano seguinte.

É apontado frequentemente por estudos socioeconômicos como um “bolsão de pobreza”, pois possui um baixíssimo desempenho econômico e uma visível

precariedade nas condições de vida da população. É chamada, também, de cidade-dormitório, assim como grande parte dos municípios vizinhos, pois atende a uma parcela de trabalhadores que se desloca diariamente para trabalhar na capital do estado. Por outro lado, é conhecida, ainda, como cidade universitária, pois no município localiza-se o Campus Central da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) [...] (COUTINHO, 2013, p.7).

Desde a emancipação foram prefeitos de Seropédica Anabal Barbosa de Souza entre 1997 e 2004 por dois mandatos, Gedeon de Andrade Antunes, eleito em 2004 e cassado em 2006 pelo TSE por compra de votos. Darci dos Anjos Lopes (segundo mais votado nas eleições de 2004) assumiu o cargo, foi eleito em 2008, permaceu até 2009, quando junto com seu vice foi cassado por captação ilícita de votos. Novamente o segundo candidato mais votado, Alcir Fernando Martinazzo, assumiu o poder, sendo eleito em 2012 e permaneceu até 2016. Com as eleições de 2016 para os cargos de prefeito e vereador, em 2017, com mais de 80% dos votos, Anabal Barbosa de Souza reassumiu o governo municipal.

Cabe registrar que durante os vários períodos que intermediaram o afastamento definitivo dos prefeitos Gedeon de Andrade Antunes e Darci dos Anjos Lopes e a assunção, respectivamente, dos prefeitos Darci dos Anjos Lopes e Alcir Fernando Martinazzo, o governo do município foi exercido pelo presidente da Câmara de Vereadores, Mauro de Britto.

## 4.2 Caracterização da Educação Básica Municipal

De acordo com dados do documento expandido do Plano Municipal de Educação 2015-2025 o cenário educacional de Seropédica esta desenhado da seguinte forma:

**Tabela 5 - Cenário da Educação Municipal em 2015**

<b>Tipo de unidade escolar</b>	<b>Qtd.</b>
Escola da rede municipal	42
Centro de Referência de Educação Inclusiva	1
Centro de Referência de Alfabetização	1
Escola da rede estadual	7
Universidade Federal	1
Colégio Técnico Federal	1
Escola da rede particular	15

Fonte: SMECE (2015a)

O município totaliza então 44 unidades escolares sob sua responsabilidade. Destas escolas 20 atendem alunos na Educação Infantil, 36 no Ensino Fundamental, uma exclusivamente na Educação Especial por se tratar de um Centro de Referência onde normalmente os estudantes passam antes de serem incluídos nas classes regulares e nove escolas atendem alunos da Educação de Jovens e Adultos, ou seja, algumas unidades escolares ofertam o ensino em mais de uma etapa da educação básica.

**Tabela 6 – Ensino Municipal/2015**

Nível/modalidade	Escolas
Educação Infantil	20
Ensino Fundamental	36
Educação Especial	1
Educação de Jovens e Adultos	9

Fonte: Adaptado de SMECE (2015a)

Os estudantes do ensino médio são atendidos pelo sistema estadual de ensino e pelo sistema federal no Colégio Técnico da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, além de outras escolas particulares.

Conforme os resultados finais do Censo Escolar de 2015 o município de Seropédica recebeu 3.783 matrículas iniciais incluindo as da Educação de Jovens e Adultos.

Em referência ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica que reúne informações do fluxo escolar e médias de desempenho em avaliações, calculado a partir de dados sobre aprovação escolar presentes no Censo Escolar, no Saeb e na Prova Brasil, a educação de Seropédica no 4º, 5º, 8º e 9º anos apresenta o seguinte quadro de resultados, sendo os campos marcados em cinza o Ideb que atingiu a meta:

**Tabela 7 – Ideb de Seropédica (4ª série/5º ano)**

Município	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Seropédica	3.2	3.6	3.7	4.3	4.7	4.5	3.2	3.6	4.0	4.3	4.5	4.8	5.1	5.4

Fonte: Dados do Ideb (2016)

**Tabela 8 – Ideb de Seropédica (8ª série/9º ano)**

Município	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Seropédica	3.5	3.7	3.5	3.7	3.4	3.6	3.6	3.7	4.0	4.4	4.8	5.0	5.3	5.5

Fonte: Dados do Ideb (2016)

Em relação aos professores, conforme dados do IBGE de 2015, eles somam 1.523 atuando em todos os níveis da educação básica, sendo que 81,87% deles são da rede pública e 18,13% são da rede privada. Na rede pública municipal o nível de ensino que mais concentra docentes é o ensino fundamental e o que tem menos docentes é a educação infantil. Em 2016 a rede municipal possuía 906 docentes no total.

**Tabela 9** – Professores da E.B. de Seropédica/2015

<b>NÍVEL DE ENSINO/ESFERA/REDE</b>	<b>Docentes</b>
Educação infantil pública municipal	127
Educação infantil privada	40
Ensino fundamental público estadual	14
Ensino fundamental público municipal	779
Ensino fundamental privado	173
Ensino médio público estadual	278
Ensino médio público federal	49
Ensino médio privado	63
<b>TOTAL REDE PÚBLICA</b>	<b>1247</b>
<b>TOTAL REDE PRIVADA</b>	<b>276</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1523</b>

Fonte: Adaptado do IBGE (2015)

A partir da correlação entre dados do IBGE, dados estimados da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte de Seropédica e de informações precisas do PME 2015-2025 foi possível identificar o número total detalhado de professores. Do total de professores da rede pública municipal, segundo dados da SMECE de agosto de 2016, 204 são docentes contratados. Como consta no anexo I da Portaria nº891 de 25 de agosto de 2016 sobre o enquadramento dos servidores efetivos da SMECE abrangidos pelo Plano de Cargos e Salários instituído pela Lei 621/16, nesta data a rede municipal de ensino possuía 861 professores efetivos.

Este número varia em função de movimentações no quadro de pessoal da Secretaria e de novas convocações dos classificados no último concurso público regido pelo Edital nº1 de 17 de janeiro de 2013, o segundo concurso da história de Seropédica. O anterior foi realizado em 2003. Logo, de 1247 professores da rede pública, 1065 são da rede municipal somando o número de contratados e de efetivos.

### **4.3 Políticas de Formação de Seropédica: Considerações Iniciais**

Apesar de ter se emancipado de Itaguaí em 1995, somente em 1997 é que foi instalado o Município de Seropédica. A partir daí esta localidade foi se desenvolvendo e forjando as bases para sua estruturação política, econômica e social.

Neste sentido, é preciso considerar que muitas leis e decretos foram inicialmente publicados para regulamentar questões básicas e emergenciais. As políticas de educação se desenvolveram de fato anos depois em consonância com a legislação nacional. Com isso os dispositivos legais sobre a formação docente seguiram o mesmo movimento progressivo, até regulamentarem aspectos mais específicos da profissão.

Ainda que de forma sucinta, é importante observar as diferenças entre as leis e os decretos. Di Pietro (2011) esclarece que decreto é a forma de que se revestem os atos individuais ou gerais, emanados do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito), já a lei é um ato normativo originário, porque cria direito novo oriundo de órgão estatal dotado de competência própria derivada da Constituição.

Um dos grandes eixos da presente pesquisa foi realizar um levantamento da legislação de formação de professores de Seropédica tendo como pressuposto a análise da legislação nacional, que estabelece as normas para a política municipal. O levantamento considerou o período de 1997 até 2016, resultando em 520 leis mapeadas, 95 não mapeadas, 800 decretos mapeados e 165 não mapeados. Os dispositivos legais foram separados por área. Dentro da área da educação foram selecionados os que se relacionam com a formação docente.

O grande obstáculo deste levantamento foram os problemas recorrentes do site oficial da Prefeitura Municipal de Seropédica de onde os dispositivos foram baixados. Para ter acesso aos dispositivos foi necessário entrar no site, ir até a aba transparência, depois em legislação, nesta aba escolher leis ou decretos e selecionar o ano desejado.

No início da pesquisa em 2016 o site ficou poucos dias no ar, depois disto não teve como acessar os dispositivos por estarem indisponíveis. Esta situação permaneceu por alguns meses, até que finalmente foi possível ter acesso ao conteúdo e fazer o download dos dispositivos, contudo metade das leis de 2015, a grande maioria das leis de 2016 e todos os decretos de 2015 e 2016 não foram baixados. Entre o final do ano passado e o início deste o site ficou definitivamente fora do ar, não sendo possível acessar nenhum dispositivo. A publicação da legislação municipal e sua disponibilidade integral são exigências da Lei nº12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, isto mostra como o Poder Público Municipal não deu importância para esta questão.

Para sanar esta lacuna do acesso ao site os dispositivos de 2015 e 2016 foram buscados presencialmente nas sedes do SEPE-SP e da SMECE. Não foi possível ter acesso a todos, mas cópias dos principais foram obtidas como a versão ampliada do Plano Municipal de Educação 2015-2025, cópias da Lei de Incentivo a Formação (Lei 543/15) e da Lei do Plano de Cargos, Carreiras e Salários de 2016.

O descuido do Poder Público em relação à transparência de seus atos caracteriza os contextos nacional e municipal, podendo ser percebido como um obstáculo para o exercício do direito fundamental de acesso a informação. Um dos pressupostos para a participação no processo legislativo, para fiscalizar as ações do Governo Municipal e para exigir o cumprimento da lei é ter acesso a ela. Quanto menos acesso a população tem aos dispositivos legais, menos informada ela fica e permanece menos munida para reivindicar seus direitos. No caso dos professores sem acesso aos dispositivos sua participação no processo tende a diminuir exponencialmente ou nem acontecer.

Em Seropédica, desde a sua instalação em 1997, poucas foram as leis publicadas na área educacional. Em sua maioria versaram sobre organização e ordem pública (grande parte sobre designação de logradouros públicos), administração financeira e orçamentária, sistema tributário.

Foram publicados ainda menos decretos sobre educação porque diferente das leis que são atos normativos originários e podem criar direitos novos, são editados para estabelecer normas de execução das leis e regulamentar situações específicas.

Os decretos de Seropédica em sua grande maioria trataram de assuntos referentes à administração e gestão municipal, organização e ordem pública, administração financeira e orçamentária (praticamente para dispor sobre abertura de créditos suplementares). Para fins metodológicos a análise da legislação foi dividida em duas fases: 1997-2006 e 2006-2016.

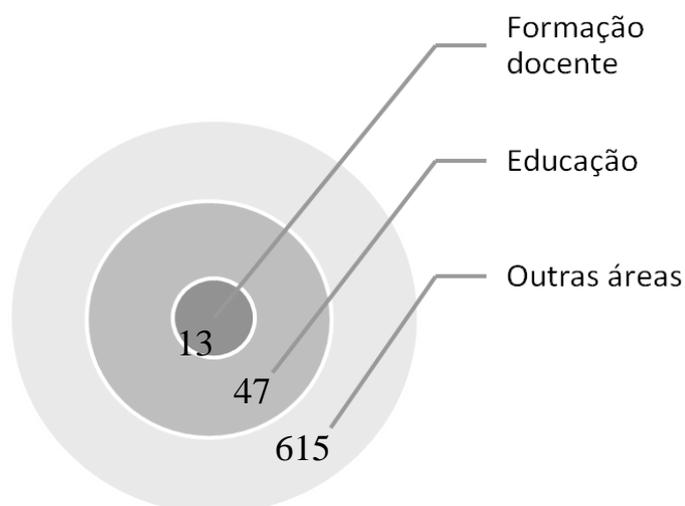
Na primeira fase (1997-2006) foram publicadas 23 leis na área da educação, mas muitas delas se referiram à criação de escolas e 30 decretos, muitos sobre denominação de escolas, alguns de delegação de poderes à Secretaria de Educação, organização da educação, do sistema municipal de ensino e sobre concurso público. Nesta fase a formação teve pouco destaque.

Na segunda fase (2007-2016) foram publicados 13 decretos e 24 leis. Com elas a formação ganhou mais destaque, principalmente com as leis dos planos municipais de educação, a lei do 2º plano de carreira e a lei de incentivo à formação. Sem contar a organização do sistema municipal de educação, a edição das diretrizes curriculares e do regimento das unidades escolares da rede municipal que, apesar de não normatizarem especificamente a formação, repercutiram nela.

No geral a legislação educacional de Seropédica mostrou-se pouco avançada e centralizadora. Ainda que tenha buscado criar formalmente instâncias de acompanhamento do poder público como conselhos, por muitas vezes reproduziu literalmente a redação das leis nacionais, falhou em não especificar melhor muitas questões, poderia ter inovado e criado mecanismos de garantia dos direitos dos professores, justamente por possuir estrutura e recursos para empreender estas ações.

Apesar disto Seropédica é um município que mantém alguns dispositivos importantes no que tange a valorização da carreira do magistério como: abono por regência, plano de cargos, carreiras e salários em vistas de consolidação e uma lei de incentivo financeiro à formação continuada.

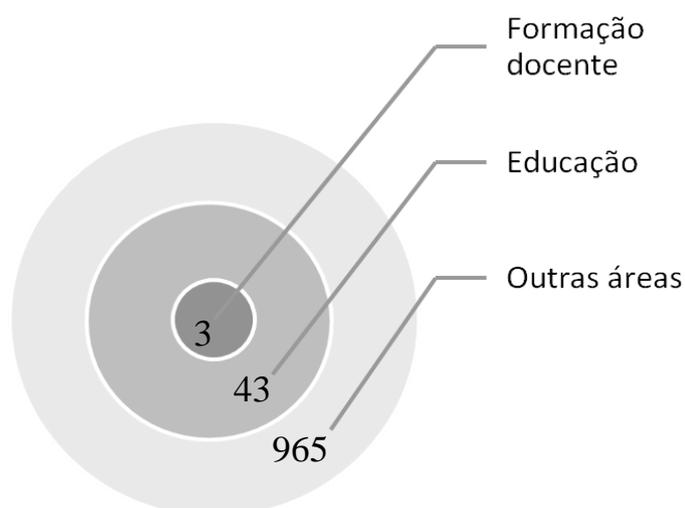
As Figuras (3 e 4) abaixo representam o número total de leis e decretos de outras áreas, de educação e de formação, considerando que estas três categorias de dispositivos constituem o conjunto maior da legislação de Seropédica e que os dispositivos de formação fazem parte do grupo dos dispositivos de educação.



**Figura 3 – Número total de Leis**

Logo, como consta na Figura 3, do total de 615 leis, 47 versaram sobre a área educacional, o que equivale a 7,64%. Destes 47 de educação, 13 abordaram a formação, que equivale a 27,65%.

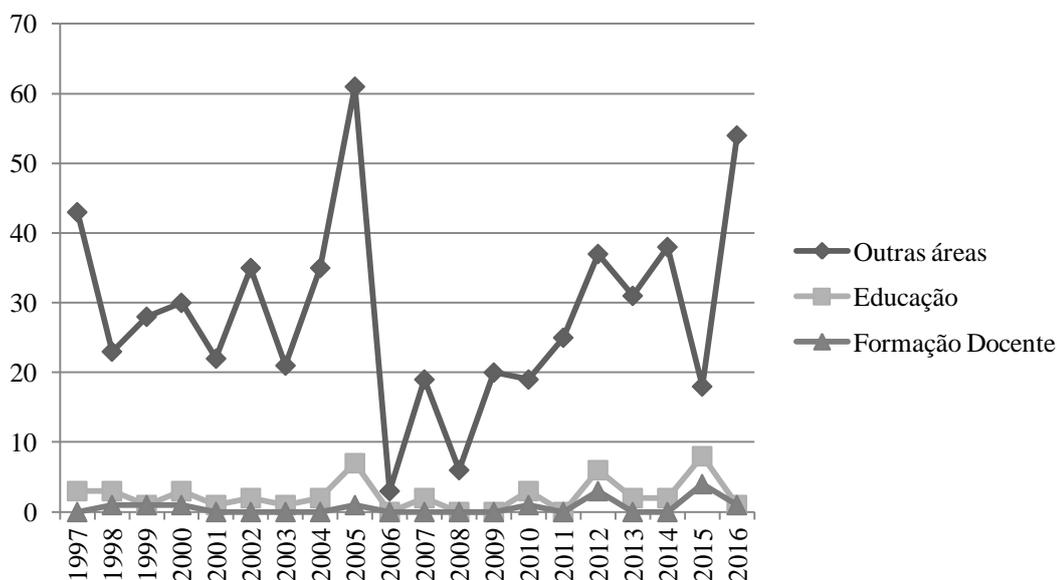
No caso dos decretos, de acordo com a Figura 4 apresentada abaixo, do total de 965, 43 pertencem à área educacional (4,45%) e apenas 3 decretos de educação abordam a formação (6,97%).



**Figura 4 – Número total de Decretos**

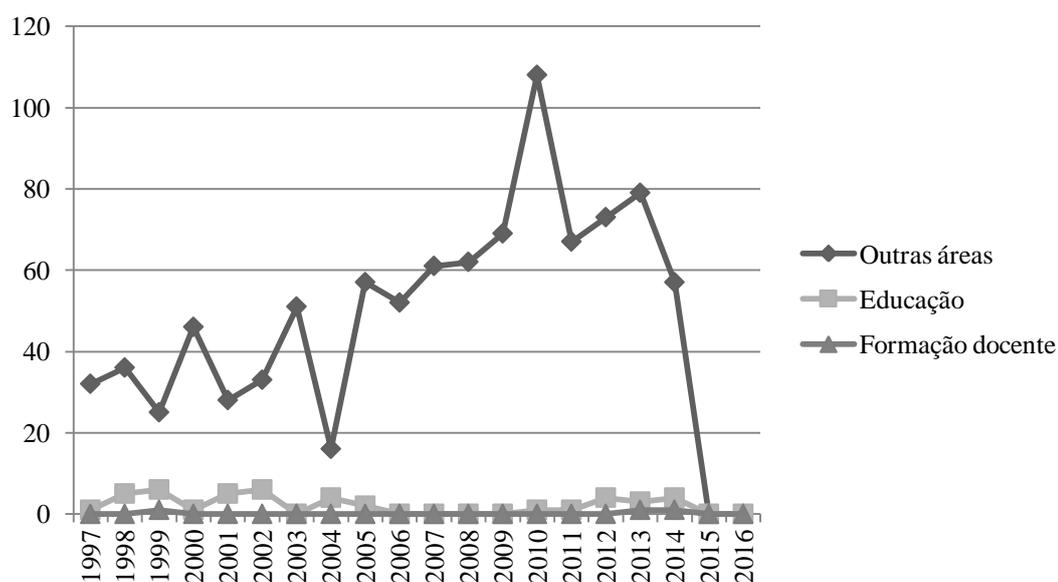
Também foi possível em uma análise da quantidade total de leis e decretos em todas as áreas, na área educacional e sobre a formação docente, observar a evolução destes dispositivos no período observado.

O Gráfico 1 apresentado abaixo mostra a curva de evolução do número de leis de Seropédica.



**Gráfico 1 – Evolução das Leis de Seropédica (1997-2016)**

O Gráfico 2 apresentado abaixo mostra a curva de evolução do número de decretos de Seropédica.



**Gráfico 2 – Evolução dos Decretos de Seropédica (1997-2016)**

A quantidade, bem como a curva da evolução das leis e decretos de formação, tem significado extremamente negativo em comparação aos dispositivos de outras áreas, o que representa um dado a ser considerado na análise geral. Entretanto, em termos qualitativos, o número pouco expressivo de dispositivos e sua pequena evolução podem não significar um resultado negativo, dado que a existência de poucas leis e decretos bem fundamentados, redigidos, conectados com a legislação nacional e que abrangessem todos os aspectos da formação, valorização e profissionalização docente, compensaria o aparente inexpressivo número de dispositivos e sua curva de evolução. Por isso, para identificar a qualidade destes dispositivos e estudá-los com mais profundidade, mais à frente serão examinadas as leis e os decretos de formação docente.

A realidade político-educacional do município de Seropédica esteve fortemente atrelada à legislação nacional, tanto em relação às determinações e orientações baixadas pelos órgãos competentes, quanto no enfrentamento dos desafios comuns a outras localidades e à nação como um todo. Um dos grandes dilemas apontado pela literatura da área é constituído pela formação dos profissionais da educação em nível superior e pelo desenvolvimento de ações, estratégias e políticas voltadas para o reconhecimento e a valorização dos trabalhadores na educação. Estas se materializariam na elaboração de planos de carreira ou no mínimo na construção de perspectivas que tornassem possível uma visualização da profissão capaz de proporcionar um ingresso satisfatório e a possibilidade de sustentação, manutenção, prosseguimento, formação e ascensão destes trabalhadores, com destaque para a categoria docente.

Antes de abordar a formação continuada que é ofertada precipuamente pela Secretaria de Educação, Cultura e Esporte, com a participação do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação Núcleo Seropédica/Paracambi no acompanhamento de suas ações e dos dispositivos legais que são criados a partir da iniciativa do Poder Executivo em interlocução com a Secretaria, será feita uma breve abordagem sobre a história e a atuação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, devido a sua importância não só na oferta da formação inicial de professores, mas também sua atuação no cenário educacional de Seropédica.

#### **4.4 A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e a Formação de Professores**

O Decreto nº8.319, de 20 de outubro de 1910, criou a Escola Superior de Agronomia e Medicina Veterinária e determinou que ela devesse ser instalada em área da Fazenda Santa Cruz, em Itaguaí, mas isto não aconteceu porque a área foi considerada imprópria para abrigar suas instalações. Com isso, a ESAMV sofreu várias mudanças de endereço até 1934, quando foi transformada em Escola Nacional de Agronomia, Escola Nacional de Medicina Veterinária e Escola Nacional de Química (OTRANTO, 2000).

Em 1943 foi transformada na Universidade Rural, subordinada ao Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônomicas (CNEPA), órgão do Ministério da Agricultura. Em 1947 foi transferida para seu novo campus, onde se encontra até os dias atuais (OTRANTO, 2007).

Em 1963 ela passa a denominar-se Universidade Rural do Brasil, agora acrescida das Escolas de Engenharia Florestal; Educação Técnica, que deu origem ao Curso de Licenciatura em Ciências Agrícolas; e de Educação Familiar, que originou o Curso

de Licenciatura em Economia Doméstica. Em 1968 recebeu a atual denominação — Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (OTRANTO, 2000, p.147).

A partir daí a formação docente foi sendo incorporada a UFRRJ e se consolidando, com a criação, em 1963, do Curso de Licenciatura em Ciências Agrícolas e do Curso de Licenciatura em Economia Doméstica. Em 1968 foi criado o Curso de Licenciatura em Ciências Biológicas e o Instituto de Educação, a partir da determinação da Lei 5.540/68, que estabeleceu a incorporação de cursos das áreas de Educação e Ciências Sociais pelas universidades rurais, que passa a abrigar o Curso de Licenciatura em Ciências Agrícolas (OTRANTO, 2000, 2007).

Ao longo dos anos 1970 outros cursos foram criados como Licenciatura em Educação Física em 1974, Licenciatura em Matemática em 1975, Licenciatura em Física em 1979, em um primeiro movimento de expansão (OTRANTO, 2000). Em 2000, é criado o Curso de Licenciatura em História depois de um longo período. A partir de 2005, com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), diversos cursos de licenciatura e bacharelado são criados, promovendo uma enorme expansão da instituição, inclusive com a criação de mais dois campi, além de Seropédica, em Nova Iguaçu e Três Rios. Com a expansão foi observado um avanço no campo das licenciaturas, quando a UFRRJ buscou oferecer respostas às demandas locais por formação de professores para atuarem na educação municipal, em especial com a criação do Curso de Pedagogia, em 2007. Deste modo,

O Curso de Pedagogia foi aberto oficialmente na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro 31 anos após sua primeira aprovação. Em 7 de agosto de 2006 foi finalmente aprovado na Reunião do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Deliberação-CEPE nº 142/2006) e o Conselho Universitário autorizou seu funcionamento em 14 de agosto de 2006 (Deliberação - CONSU nº 14/2006). O curso nasceu do reconhecimento da necessidade de suprir uma carência loco-regional de profissionais para o trabalho com educação infantil e primeiras séries do ensino fundamental. A primeira turma foi oferecida no primeiro período de 2007, tendo o seu vestibular registrado uma das maiores procuras dos cursos da Universidade, comprovando, assim, a necessidade de sua criação. Vale ressaltar que, tomando como referência apenas a área geopolítica circunvizinha e mais próxima à sede da UFRRJ, constatou-se que 2.536 professores se encontram em defasagem em relação à prescrição do art. 62 da LDB, que exige formação em nível superior para atuação no magistério da educação básica (OTRANTO, 2007, p.8).

À criação do curso de Pedagogia se seguiu a abertura de cursos de Licenciatura em Letras (Portugues e Inglês), Artes, Filosofia, Ciências Sociais e Geografia. Neste sentido, a exceção da área de Música, a UFRRJ oferece formação de professores em curso de licenciatura para todas as áreas de conhecimento da educação básica, o que certamente deveria impactar positivamente na localidade onde ela está situada.

Atualmente a UFRRJ oferece 26 cursos de bacharelado, 9 de bacharelado/licenciatura e 14 de licenciatura em três campi (Três Rios, Nova Iguaçu e Seropédica). No Curso de Pedagogia nos campi de Nova Iguaçu e Seropédica a Universidade forma profissionais para atuarem no magistério da Educação Infantil, nos anos iniciais do ensino Fundamental, nos Cursos de Ensino Médio na modalidade Normal, na Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos.

Além disso, possui cursos de pós-graduação *latu e stricto sensu* nas áreas da educação e dos conteúdos específicos das licenciaturas. A Universidade atua ainda na formação de professores através do PIBID, do PARFOR e muitos estudantes da UFRRJ que cursam licenciaturas fazem estágio curricular supervisionado nas escolas de Seropédica. Isto é, a ação da UFRRJ tem impacto na formação inicial e continuada dos profissionais da educação que já atuam por terem cursado o Ensino Médio na modalidade Normal ou outra licenciatura, ou poderão atuar na rede municipal de Seropédica.

#### **4.5 Ciclo de Políticas de Formação de Professores de Seropédica**

A formação inicial de professor em nível superior em Seropédica é ofertada exclusivamente pela UFRRJ, em decorrência de seu dever legal por ser uma instituição de educação pública. Apesar das ações da Universidade já pontuadas que repercutem na formação docente municipal, a relação existente entre ela e a SMECE revelam o quanto são omissas em muitos aspectos onde poderiam conjunta e articuladamente contribuir na formação dos atuais e futuros professores municipais.

Elas atuam baseadas em uma relação formal por estar situadas em territórios limítrofes onde uma favorece a outra em diversas situações, uma relação com pequenos e grandes impactos nas ações que desenvolvem, entretanto muito funcional, quando poderiam contribuir mais expressivamente com a formação dos professores da rede municipal. O fato de uma virar as costas para a outra prejudica principalmente a população de Seropédica que recebe imediatamente o fruto de seus trabalhos. Ao deixarem de desenvolverem ações conjuntas mais enfáticas elas apenas mantêm um status quo reconhecido pelo senso comum, contudo prestam um desserviço e não transformam o cenário da formação docente municipal como poderiam.

Como já acontecem, podem ser estabelecidas mais ações articuladas, convênios e parcerias entre a UFRRJ e a Prefeitura de Seropédica/SMECE para capacitarem os profissionais que atuam ou atuarão na rede municipal. Contudo, esta integração que seria considerada desejável tanto do ponto de vista da qualidade da formação, da localização geográfica, quanto ao fato da Universidade ser pública e gratuita, não acontece. O Município não aproveita a oportunidade de formação disponibilizada pela UFRRJ, optando muitas vezes pela privatização da formação de seus professores e a Universidade. Devido à resistência da Prefeitura em incorporar suas sugestões e críticas prefere se manter afastada, apesar dos dois terem uma boa relação formal.

A formação continuada é ofertada pela UFRRJ e pela SMECE de forma mais sistemática e institucional devido à responsabilidade pela formação dos professores que atuam na rede municipal de ensino.

A SMECE realiza anualmente a jornada pedagógica que acontece geralmente na primeira semana de aula, no mês de fevereiro. A semana pedagógica, que é um encontro de até uma semana realizado no meio do ano, é complementada por formações bimestrais no horário do contraturno dos professores da rede, desenvolvido por profissionais convidados e indicados pelas editoras que fornecem o livro didático, sendo ministrados pelos coordenadores e coordenadoras de formação em cada área do conhecimento. Estas formações acontecem em um encontro de até 4 horas de duração, normalmente na sede da SMECE.

Além disto, a SMECE mantém um auxílio- formação desde janeiro de 2015 em parceria com faculdades privadas para que os servidores possam se matricular em cursos de graduação e pós-graduação utilizando o horário do Tempo Disponível de Estudo (TDE). Atualmente a Secretaria tem em seu quadro de coordenação de formação docente:

**Tabela 10** – Coordenadores de Formação Continuada da SMECE

<b>Área do conhecimento/ensino</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Situação</b>
<b>Alfabetização do 1º ao 3º ano</b>	04 coordenadores 08 orientadores de estudo (sendo 04 coordenadores que acumulam dupla função)	Ativos - Vinculados ao PNAIC (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa)
<b>Alfabetização do 4º e 5º ano</b>	01	Ativo
<b>Artes</b>	01	Ativo
<b>Berçário e Educação Infantil</b>	01	Ativo
<b>Ciências</b>	01	Ativo
<b>Classe Especial</b>	01	Ativo
<b>Cultura afro-brasileira</b>	00	Exonerado recentemente
<b>Educação de Jovens e Adultos</b>	03	Ativo
<b>Educação Física</b>	02	Ativo
<b>Geografia</b>	01	Ativo
<b>História</b>	00	Exonerado recentemente
<b>Horta Escolar</b>	02	Ativo
<b>Língua Portuguesa</b>	01	Ativo
<b>Matemática</b>	01	Ativo
<b>Música</b>	01	Ativo
<b>Sala de Leitura</b>	02	Ativo

Fonte: SMECE

A formação organizada pela SMECE apresenta pelo menos dois grandes problemas: o primeiro se deve ao fato de que a Lei Incentivo à Formação legitima e fortalece o uso do dinheiro público como investimento na iniciativa privada ao invés de investir na formação continuada oferecida pelo Município ou firmar parcerias com instituições públicas. A formação feita na esfera privada nas instituições parceiras da Secretaria não é sinônima de qualidade. A prática de firmar parcerias fora do Município quando ele tem em seu território uma renomada Universidade Pública, representa um desserviço com os recursos públicos e com a trajetória dos docentes.

O segundo se refere à maneira como são escolhidos os coordenadores de área, sem nenhum processo seletivo democrático ou baseado em critérios técnicos e acadêmicos. Esta

prática serve para desvalorizar os professores qualificados da rede municipal que poderiam ocupar estes cargos, para manter a ação centralizadora da Secretaria e para a manutenção de uma formação sem qualidade, sem certificação e feita por pessoas despreparadas.

A formação também é ofertada pelo SEPE-SP, de forma geral através de sua atuação sindical e metodologia de trabalho, mas também de forma específica em eventos realizados para esta finalidade, com destaque para o I Seminário de Educação de Seropédica que aconteceu em 8 de dezembro de 2015 na UFRRJ.

Neste evento o Sindicato convidou professores de diferentes universidades públicas do Rio de Janeiro para discutir questões relacionadas à educação e à atuação em sala de aula. Buscou proporcionar um espaço de discussão diferente do que costuma ser oferecido pelos encontros organizados pela SMECE justamente por não fazer uma avaliação positiva da forma como a formação é conduzida por ela. O evento foi aberto a todos os professores da educação básica e para ouvintes.

É importante ressaltar também que, devido à impossibilidade deste estudo ter se iniciado no momento exato que as políticas começaram a ser pensadas e não ter acompanhado momentos importantes na elaboração das mesmas, a abordagem da teoria do ciclo político não compreenderá uma completa reconstituição histórica do momento cronológico e histórico de cada contexto, mas um método de observação e estudo do fenômeno em questão: as leis de formação docente de Seropédica. Não se pretende enquadrar a realidade estudada e simplesmente transpô-la dentro da teoria, mas caracterizá-la e deixar transparecer aspectos da pesquisa de campo que não são necessariamente quantificáveis nem passíveis de conceituação, posto que fruto de observação *in loco* do pesquisador.

Deve-se considerar também que alguns dispositivos não fizeram a revogação expressa das leis e decretos anteriores, constando apenas nos artigos finais a afirmação de que ficam revogadas as disposições e leis em contrário. Isso configurou uma falha da técnica legislativa, mas que no final não impediu a compreensão dos dispositivos que foram criados para substituírem os anteriores.

Para a compreensão do contexto político municipal foram mapeadas leis e decretos no período de 1997 a 2016. A abordagem do ciclo de políticas foi empregada na análise da legislação levantada considerando os cinco contextos da teoria de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1994): contexto da influência, contexto da produção do texto político, contexto da prática, contexto dos efeitos e contexto da estratégia política. A análise foi dividida em duas fases. Inicialmente foram descritos os dispositivos legais e foram feitas algumas considerações. Em seguida foi analisado o ciclo político da primeira (1997-2006) e da segunda fase (2007-2016).

A Tabela 11 inclui também outras leis e decretos da área educacional que geraram impactos direta ou indiretamente na formação dos professores.

**Tabela 11 – Dispositivos legais de formação de professores de Seropédica**

<b>Dispositivo legal</b>	<b>Data de sanção</b>	<b>Descrição</b>	<b>Situação</b>
<b>Decreto nº41</b>	25/03/1998	Estabelece o Sistema Municipal de Ensino	Revogada
<b>Lei nº59</b>	22/05/1998	Dispõe sobre o Plano de Carreiras do Magistério Público Municipal da Prefeitura de Seropédica	Revogada
<b>Decreto nº77</b>	08/02/1999	Transforma a nomenclatura das séries iniciais que compõe o Sistema Municipal de Ensino Municipal	Revogada
<b>Decreto nº78</b>	22/02/1999	Estabelece o sistema do curso de educação de jovens e adultos	Revogada
<b>Decreto nº83</b>	05/05/1999	Que dispõe sobre a extinção da gratificação de difícil acesso	Revogada
<b>Lei nº103</b>	29/12/1999	Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Município de Seropédica e da outras providências	Revogada
<b>Lei nº127</b>	13/12/2000	Altera a redação do art. 20, 21 e 22 da Lei Municipal nº103, de 29 de dezembro de 1999 (Estatuto do Magistério)	Revogada
<b>Lei nº316</b>	14/12/2005	Dispõe sobre o Plano de Carreiras e Remuneração dos Profissionais dos Profissionais da Educação do Município de Seropédica	Revogada
<b>Lei nº398</b>	27/12/2010	Dispõe sobre a criação da gratificação especial de dirigentes escolares - GEDE, do abono de regência turma e do adicional de difícil acesso – ADE aos professores da rede de ensino da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências.	Revogada
<b>Lei nº425</b>	02/01/2012	Dispõe sobre a reestruturação administrativa da Secretaria Municipal de Educação do Município de Seropédica e dá outras providências	Em vigor
<b>Lei nº426</b>	02/01/2012	Dispõe sobre o Plano Municipal [2012-2022] de Educação e dá outras providências	Revogada
<b>Lei nº450</b>	12/12/2012	Altera dispositivos da Lei nº425, de 02 de janeiro de 2012	Em vigor
<b>Lei nº542</b>	06/01/2015	Altera a Lei Municipal nº 398 de 27 de dezembro de 2010	Revogada
<b>Lei nº543</b>	06/01/2015	Institui a gratificação para aperfeiçoamento profissional dos funcionários na Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, da Prefeitura Municipal de Seropédica	Em vigor
<b>Lei nº558</b>	22/04/2015	Organiza o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências	Em vigor
<b>Lei nº566</b>	01/07/2015	Dispõe sobre o novo Plano Municipal de Educação [2015-2025] de Seropédica e da outras providências	Em vigor
<b>Lei nº621</b>	21/06/2016	Dispõe sobre a Carreira dos Profissionais da Educação do Município de Seropédica, Estado do Rio de Janeiro	Em vigor
<b>Portaria nº891</b>	25/08/2016	Publica o enquadramento com relação nominal dos servidores efetivos da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte abrangidos pelo Plano de Cargos e Salários instituído pela Lei 621/16	Em vigor

#### **4.5.1 Primeira fase do ciclo de políticas de Seropédica (1997-2006)**

Na primeira fase foram analisados os seguintes dispositivos: Decretos nº41 de 1998, nº77 e 78 de 1999, Lei nº59 de 1998, Decreto nº83 de 1999, Lei nº103 de 1999 e Lei nº127 de 2000.

##### **4.5.1.1 Decretos 41/98, 77/99 e 78/99**

O Decreto 41/98 criou o Sistema Municipal de Ensino (art.1º) em consonância com os princípios constitucionais e com o princípio da legislação dos sistemas ensino, com a incumbência dos entes federativos de organizarem seus respectivos sistemas com autonomia nos termos da LDB 96 e autorização para baixar normas complementares, com a incumbência municipal de organizar, manter, desenvolver, credenciar e supervisionar os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas, integrados às políticas e planos educacionais da União e do Estado do Rio de Janeiro.

De acordo com a LDB 1996 os Municípios poderiam optar em se integrar ao sistema de ensino estadual ou constituírem seus próprios sistemas. O Governo de Seropédica na ocasião optou pela constituição própria do seu sistema.

O Sistema Municipal de Ensino atenderia a Educação Infantil, ao Ensino Fundamental e a Educação de Jovens e Adultos (art.2º) e compreenderia as instituições do Ensino Fundamental e da Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal. E as instituições privadas de Educação Infantil (art.3º), em consonância com a LDB 1996.

A Educação Infantil atenderia as crianças de 0 a 5 anos de idade (art.4º) e o Ensino Fundamental as crianças de com mais de 6 anos de idade (art.5º).

Este Decreto estabeleceu a criação do Sistema Municipal de Ensino que serviria para articular as ações educativas e estabelecer uma norma geral para atuação docente enquanto não fosse criado um dispositivo legal específico. O Decreto criou um sistema ainda muito básico e iniciante, que na verdade funcionou com uma lei para organização da educação que seria ofertada naquele momento.

Em 1997 foi publicado apenas um decreto sobre educação, mas que não tinha relação com a formação docente e em 1998 foram publicados cinco, porém apenas o presente teve impacto na formação. Apesar de ser um sistema iniciante, o Decreto 41/98 foi o que norteou a ação docente até a publicação do Plano de Carreiras dos Professores em maio de 1998.

Como o Sistema Municipal de Ensino foi criado por uma lei bem genérica, o Decreto 77/99 especificou as séries iniciais do sistema de ensino e o Decreto 78/99 especificou o sistema do curso de educação de jovens e adultos. O Governo Municipal poderia ter elaborado uma lei que alterasse a redação da lei do sistema de ensino e aproveitasse para especificar outras questões, o que contribuiria para a organização da educação e para a articulação das ações educativas, o que, entretanto não ocorreu. Merece menção que estas primeiras políticas educacionais foram efetuadas por meio de Decretos e não por uma lei discutida na Câmara

Municipal, o que pode refletir a falta de maturidade política e de democracia participativa no município à época.

#### 4.5.1.2 Lei 59/98 e Decreto 83/99

Em conformidade com a Constituição de 1988 e com a LDB 96 a Lei 59/98 criou o Plano de Carreiras do Magistério Público Municipal, dos funcionários lotados na Secretaria de Educação e Cultura e atuantes no Ensino Fundamental (art.1º). Definiu como profissionais do magistério e, portanto, regidos pelo plano de carreira, os que exerciam atividades de docência e suporte pedagógico direto ao ensino (assessoria, direção de departamento, administração escolar, supervisão educacional, supervisão de nutrição escolar e orientação educacional) (art.1º).

O parágrafo único do mesmo artigo definiu como pré-requisito para o exercício das funções de suporte pedagógico ter pelo menos dois anos de regência de turma. O estabelecimento deste pré-requisito teve fundamento no parágrafo primeiro do artigo 67 da LDB de acordo com a redação dada pela Lei nº11.301/06, onde está enunciado que a experiência docente é pré-requisito para o exercício de qualquer outra função do magistério nos termos das normas de cada sistema de ensino.

O plano estabeleceu uma carreira única denominada Magistério Municipal (art.2º), na qual o ingresso se daria através de concurso público de provas ou provas e títulos (art.3º).

Os professores que integrariam a carreira poderiam ser: docente I (com diploma em nível superior, habilitado no Ensino Fundamental e Médio) e docente II (formação em nível médio, habilitado para o Ensino Fundamental) (art.3º).

O desenvolvimento na carreira se daria por nível e por classe (art.4º). Por classe se daria mediante avaliação de desempenho com exigência de permanência mínima de cinco anos na classe, inexistência de faltas ao serviço e aperfeiçoamento profissional. O processo de avaliação seria conduzido e supervisionado por uma comissão designada pelo Secretário de Educação e Cultura, constituída de três membros, assegurada a participação de um membro de entidade representativa dos professores e especialistas em educação (art.5º). O desenvolvimento por nível devido à falha na redação da lei simplesmente não foi definido.

A jornada de trabalho do docente II era de 25 horas semanais (com 5 horas de regência de turma) ou 40 horas. A jornada do docente I era de 16 horas/aula (12h/a com regência de turma e 4h em cursos de aperfeiçoamento) (art.6º). O fato da lei já garantir 4 horas de cursos de aperfeiçoamento para os docentes I só pode ser considerado um avanço a partir da constatação se estes cursos realmente qualificavam os profissionais e se neste período de fato eles se ausentavam das atividades laborais.

A lei ainda diferenciou hora/aula de hora/atividade (10º), assegurou a convocação dos professores sempre que fosse necessária reposição ou complementação de carga horária anual (art.12), garantiu férias de 45 dias dividida em dois períodos para os professores com regência de turma (art.13), gratificações pelo exercício da função de docência, de diretor, de diretor adjunto, pelo regime especial de trabalho, pela formação técnica, pela formação universitária, por difícil acesso a unidades escolares e por assessoramento (art.14).

Por fim, o parágrafo único do artigo 15 assegurou ao Poder Executivo Municipal fazer as adaptações que julgasse necessárias para o fiel cumprimento da lei.

Esta lei trouxe avanços para um Município recém-emancipado, mas também foi confusa em vários aspectos, além de conferir uma progressão na carreira bastante controlada e limitada a exigências e requisitos determinados de forma centralizada pela Poder Público.

A participação da entidade representativa dos professores e especialistas em educação ainda precisava se tornar mais expressiva de modo a garantir o cumprimento, o acompanhamento da lei e a conformidade com a legislação nacional, para que os direitos dos profissionais fossem efetivados.

O Decreto 83/99 sob a alegação de que com a emancipação municipal através da Lei 2.445/95 (quatro anos atrás) foi criada a administração municipal para o centro urbano, tendo sido encurtada a distância de acesso às escolas, extinguiu a obrigação de pagamento de gratificação por difícil acesso aos profissionais da Secretaria de Educação e Cultura, garantida pelo Plano de Carreiras do Magistério Público em 1998. No entanto, não considerou a dificuldade de acesso ainda existente às escolas do próprio Município, pondo fim a um benefício conquistado pelo Plano de Carreira.

#### 4.5.1.3 Leis 103/99 e 127/00

A Lei 103/99 criou o Estatuto do Magistério Público de Seropédica, uma espécie de regime jurídico para as profissionais desta categoria, que serviu para complementar a compreensão e aplicação do Plano de Carreira.

O profissional do magistério público passava a ser o servidor público com formação especializada em magistério, de nível de segundo grau ou superior, que exercia cargo, emprego ou função do magistério, de direção da escola, de docência, de supervisão, de administração, de planejamento e de orientação das atividades essencialmente educacionais (art. 3º).

Foram impressos fundamentos da administração como princípios básicos do Estatuto de modo que o progresso da educação municipal dependia da formação, da produtividade, da competência, das qualidades pessoais, profissionais e pedagógicas do pessoal do magistério, mas também de seu aperfeiçoamento, da sua especialização e da sua atualização. O exercício do magistério exigia então responsabilidades pessoais e coletivas com a educação, com o progresso e com o bem-estar dos alunos.

O progresso da educação foi compreendido dentro de uma lógica simplificada e operacional, onde o trabalho educativo deveria corresponder às necessidades de produtividade e aprimoramento das competências para garantirem o desenvolvimento do sistema. A formação ainda muito distante da associação com a pesquisa e a extensão, visava preparar um profissional para atuar e produzir somente.

Além disso, por determinação legal, enquanto servidores públicos, os profissionais do magistério estavam submetidos ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos de Seropédica naquilo que não contrariasse o presente Estatuto.

O artigo 8º do Estatuto definiu a formação exigida para o provimento em cargos do magistério: habilitação de segundo grau para a educação infantil e 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, licentura plena para professor de 5ª a 8ª série e 1º grau ou posterior, licenciatura plena para supervisão e orientação educacional.

A Lei 103/99 definiu ainda o pessoal docente, o cargo de supervisor, os cargos da direção escolar, as formas de provimento, que deveriam ser as mesmas do Estatuto dos Servidores Municipais, normas mínimas para os concursos, regras do estágio probatório, do regime especial de trabalho, do regime disciplinar, direitos, vantagens e aposentadoria.

Alguns artigos devem ser destacados pelas repercussões que causaram na trajetória e no trabalho docente. O parágrafo único do artigo 13 conferiu a ato do Secretário Municipal de Educação a definição do número de integrantes do corpo administrativo das unidades escolares sem nenhum critério para assegurar as condições de trabalho e estrutura de funcionamento de forma a evitar o desvio de função, a sobrecarga de trabalho e o surgimento de problemas na atuação docente.

Para preenchimento do cargo de diretor e diretor adjunto era exigido curso de pedagogia com habilitação em administração escolar e o mínimo de dois anos de exercício do magistério (art.14).

A promoção estava sujeita exclusivamente a critérios de antiguidade e merecimento e decorreria da avaliação de desempenho funcional prevista no Plano de Carreiras do Magistério (art.24). Isto restringia o reconhecimento das capacidades e aptidões de profissionais com menos tempo de serviço para ocuparem cargos superiores e fortalecia os poderes discricionários da Secretaria de Educação de decidir e resolver situações não previstas na lei, além de contribuir para a centralização da administração municipal e se constituir como obstáculo para a consolidação de uma gestão democrática.

A Lei 127/00 vinculou expressamente a designação dos profissionais do magistério para as unidades escolares à necessidade da Secretaria de Educação e Cultura, respeitando a ordem de classificação no concurso (art.20). Os professores licenciados ou afastados por qualquer motivo poderiam perder a designação na unidade escolar de origem também por causa da necessidade da Secretaria (art.21). O artigo 22 estendeu estas normas aos profissionais designados para exercerem cargos em comissão, funções de confiança ou atividades de gestão técnico-pedagógica (art.22). As alterações realizadas pela Lei 127/00 apenas contribuíram para fortalecer a discricionariedade da atuação da Secretaria de Educação e Cultura.

#### **4.5.2 Análise da primeira fase do ciclo de políticas de Seropédica**

No geral, na primeira década do século XXI, o contexto de influência (Bowe; Ball; Gold, 1992) das políticas de formação docente de Seropédica foi permeado pelas repercussões da publicação Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, de suas alterações, de outras legislações educacionais e pelos direcionamentos que foram dados pela gestão municipal na constituição do sistema municipal de ensino, na estruturação do plano de carreira do magistério público, na criação do Estatuto do Magistério e plano de cargos dos profissionais da educação.

Nos primeiros anos após a emancipação de Seropédica quando ainda se consolidava sua estrutura política e administrativa, as iniciativas de criação dos dispositivos legais partiram do Poder Executivo Municipal. Isto não impediu a atuação da entidade representativa dos professores e profissionais da educação buscando unificar as reivindicações pela garantia de seus direitos e pelo acesso da população a educação pública. Os questionamentos e reivindicações também partiram de ações individuais de segmentos com menos representatividade organizada da população, pelos responsáveis dos alunos e pelos funcionários das escolas.

A formação continuada teve pouca expressão na legislação, ficando a cargo das ações institucionais e funcionais da Secretaria de Educação, sem a garantia de uma política de incentivo, com a implantação de licenças, afastamentos remunerados, estratégias e mecanismos inovadores de valorização e a construção de um plano de carreira verdadeiramente comprometido com as necessidades dos profissionais; com força de lei e vontade política para vigorar plenamente.

Também por influência do espírito que motivou a LDB, as políticas de formação municipal neste período não estiveram desvinculadas da perspectiva do progresso econômico e da racionalização administrativa, de forma que do número total de leis e decretos publicados até 2010, as da área da administração financeira e orçamentária dividiram o ranking das mais publicadas com as da área da organização e ordem pública. Isto confirma a grande importância dada à questão econômica e a pouca importância dada à educação.

Praticamente 95% das leis e decretos da área econômica se ocuparam da abertura de créditos suplementares e operações orçamentárias, supondo no mínimo a falta de planejamento financeiro e aptidão administrativa para gerir os recursos. Sem investimento e previsão de recursos não é possível construir políticas educacionais, mas no caso deste quadro político considerando as poucas leis da área educacional e formativa, quantidade pode significar qualidade.

Dentro da mesma lógica a redação dos dispositivos legais de criação e de organização das secretarias municipais se ocupou em criar ou ampliar o número de cargos comissionados, que incluem as escolhas políticas dos governantes e secretários sem nenhum critério técnico e acadêmico.

O contexto da produção do texto político (Bowe; Ball; Gold, 1992) pressupõe as representações feitas no contexto anterior que acabam resultando em condicionamentos, inserções e emendas que permeiam os dispositivos legais. Nesta primeira fase, do ponto de vista da técnica legislativa, as leis e decretos apresentaram diversas fragilidades que revelaram o relativo despreparo na sua elaboração, as diferenças de acordo com a troca de gestão e elementos de intencionalidade para ratificar os interesses do Governo. Do ponto de vista da redação da lei algumas inserções deixaram entrever a colagem de partes de outros dispositivos sem a devida contextualização, provocando o engessamento e a complexificação do texto legislativo.

A produção do texto sofreu com os limites ontológicos da legislação que reincidiu na objetividade e similaridade em alguns textos como os de designação de unidades escolares e criação de estruturas básicas da organização administrativa e política de um Município recém-emancipado, onde precisaram ser construídas todas as estruturas e normas. Talvez a pressa na estruturação do Município tenha contribuído para a multiplicação de peculiaridades que foram

deixadas em aberto, que ora foram preenchidas por cláusulas de generalização como “revogam-se as disposições em contrário”, ora foram preenchidas pela atuação discricionária em prol do poder de decisão da Secretaria de Educação.

A edição de um grande número de leis e decretos poderia ter sido evitada se fossem empregadas mais estratégias da técnica legislativa e elementos de intertextualidade, escolhendo ao invés de multiplicar o número de dispositivos de uma mesma matéria, alterar os já existentes dentro de uma organicidade e coesão interior mais solidificada.

Alguns dispositivos foram construídos em formato de resolução, com um grande número de considerações e poucas inserções de organização mais clara e objetiva, para que o texto além de cumprir suas exigências legislativas, pudesse ser mais facilmente compreendido principalmente pelos principais atores impactados por eles e que precisariam aplicá-los no seu trabalho cotidiano nas unidades escolares, ou seja, colocar a lei em prática.

O contexto da prática (Bowe; Ball; Gold, 1992) concentra os impactos reais dos dispositivos legais, mas também as expectativas dos atores participantes da comunidade educacional quando a legislação provoca alterações em sua rotina ou traz respostas para questões que eles buscavam solucionar. Os anseios da população em geral e dos profissionais da educação giraram em torno de questões básicas que dessem conta minimamente de suas necessidades pela educação pública em seu sentido amplo, na garantia de seus direitos em todo o processo de ensino-aprendizagem e durante toda a trajetória escolar.

Apesar do Sistema Municipal de Ensino garantir o acesso à educação nos moldes da legislação nacional vigente o anseio da população requeria mais vagas para os alunos, mais programas especiais de atendimento, mais condições de trabalho para os profissionais da educação, mais ações articuladas, mais garantia de direitos e mais dedicação política dos governantes e legisladores.

Os profissionais da educação, mesmo os mais resistentes e menos engajados no movimento sindical, se beneficiaram das conquistas alcançadas pelas reivindicações de seus pares. Eles buscavam por uma carreira digna, com benefícios, incentivos e ações que ultrapassassem a linha do cumprimento mínimo das obrigações. Eram profissionais em busca de estabilidade, da ascensão social, da construção de sua carreira. A concretização destes ideais teve sua materialização mais concreta na constituição de planos de carreira, buscando dar corpo a todos os princípios já defendidos na Lei Magna do país (CF 1988) e na Lei Maior da Educação (LDB 1996).

A expectativa no campo da prática é se distanciar das manobras legais e vir os dispositivos plenamente em vigor, de modo que recriar as políticas passe a ser mais uma tarefa operacional dos responsáveis pela gestão escolar e pela oferta do ensino do que uma busca cansativa para que a legislação cause mudanças na realidade.

O Município foi se desenvolvendo do ponto de vista institucional e aos poucos foram sendo criadas instâncias deliberativas e fiscalizadoras que deveriam promover um direcionamento da interpretação da lei não para agir discricionariamente nos espaços abertos pelas lacunas deixadas por ela, mas para assegurar a realização de um sentido da educação às vezes não captado pelos legisladores, da emancipação humana e da transformação social.

O grande obstáculo dos profissionais da educação nesta primeira fase e na subsequente foi conquistar e manter direitos diante das trocas de gestão, das interrupções do governo devido às complicações eleitorais e da imperícia intencional da administração pública em gerir os recursos e organizar o funcionamento de Secretarias.

Retomando o surgimento de instâncias de acompanhamento da atividade política é possível tecer considerações sobre as políticas municipais nos contextos dos efeitos e da estratégia política (BALL, 1994). Eles são os mais difíceis de detalhar justamente porque normalmente tendem a ser suprimidos no processo legislativo, isto é, as legislações comuns não costumam estabelecer momentos para que seus impactos sejam avaliados e reavaliados. Por isto estes contextos serão melhores abordados na análise dos planos municipais de educação.

O contexto dos efeitos (BALL, 1994) constitui-se claramente em um desdobramento do contexto da prática. Enquanto a prática consiste na aplicação da lei na realidade educacional figurando como impacto imediato, os efeitos compreendem os impactos ssecundários, que são as repercussões e consequências surgidas depois de certo tempo que o dispositivo legal vigorou.

Ainda que de forma superficial é possível visualizar os efeitos e as estratégias políticas na realidade de Seropédica. Os efeitos podem ser visualizados a partir dos diferentes indicadores apresentados ao longo do capítulo 3, repercussões que afetaram a vida da população em geral, mas específicos no sentido de ser possível perceber as repercussões das políticas educacionais na formação docente. Foram efeitos de primeira ordem, como as mudanças na estrutura de Secretaria de Educação e no Sistema Municipal de Ensino como um todo. E efeitos de segunda ordem, pois as políticas tiveram impactos nos padrões de acesso, nas oportunidades e na justiça social.

A mudança na gestão municipal a partir das eleições de 2004 e as crises políticas que abalaram o município trouxeram impactos evidentes no campo educacional. Neste sentido, a legislação educacional - permitindo a ampliação dos cargos públicos, a instituição de regimes jurídicos, estatuto e planos de carreira - provocou o aumento do número de funcionários da administração direta com destaque na variação entre o ano de 2004 com 1.726 funcionários e ano de 2005 com 2.603, um aumento de quase 50% no quadro. Em termos de efeitos isto não significou necessariamente um acréscimo qualitativo na administração municipal, mas representou uma expansão.

A instabilidade política que se seguiu às eleições de 2004 e 2008, com o afastamento dos prefeitos eleitos antes de cumprirem seus mandatos, impactou negativamente a educação. Apenas na segunda fase do ciclo de políticas, após a eleição de 2012, cujo prefeito no cargo desde 2010 não conseguiu concluir seu mandato, esta curta estabilidade política permitiu a expansão da rede, a consolidação do sistema, a elaboração e posterior adequação do Plano Municipal de Educação.

Outro dado importante é em relação ao número de escolas (ver Tabela 7) que chegou a 42 da rede municipal em 2015, ao lado de um Centro de Referência de Educação Inclusiva e um Centro de Referência de Alfabetização, que sem dúvidas foi resultado do esforço e das ações realizadas e asseguradas pelas legislações anteriores, que aumentaram o acesso dos profisionais aos cargos devido à necessidade de pessoal para atender os alunos e as demandas pedagógicas das unidades escolares.

Em termos quantitativos no aspecto da legislação educacional a curva de desenvolvimento de leis teve uma de suas maiores inclinações entre 2014 e 2016. A curva de evolução dos decretos teve uma de suas maiores inclinações entre 2012 e 2015, como mostram os Gráficos 3 e 4. No caso das leis foi o resultado da ampliação da legislação educacional que pode ser vista como um pequeno avanço, mesmo que em sua maioria não tenha saído do papel. No caso dos decretos significou o aumento da elaboração de decretos de forma geral, mas que não impactaram a formação docente.

Em relação ao contexto da estratégia política (BALL, 1994), no período inicial da política educacional de Seropédica, aproximadamente até 2010, foi caracterizado pela busca de oferta educacional e pela regulamentação da atuação dos profissionais, porque os planos de carreira, via de regra, não são leis específicas de formação continuada.

As ações desenvolvidas neste âmbito visando garantir o acesso à educação e regulamentar à atuação profissional se limitaram na publicação de alterações para resolver lacunas educacionais geradas pelos dispositivos e no fortalecimento de instâncias ligadas à legislação nacional e à comunidade educacional local, como conselhos e comissões.

#### **4.5.3 Segunda fase do ciclo de políticas de Seropédica (2007-2016)**

Na segunda fase foram analisados os seguintes dispositivos: Lei nº398 de 2010, Leis nº425 e 450 de 2012, Leis nº426 de 2012 e 566 de 2015, Leis nº542 e 543 de 2015, Lei nº558 de 2015, Leis nº316 de 2005, 621 de 2016 e Portaria nº891 de 2016.

##### **4.5.3.1 Lei 398/10**

A Lei 398/10 criou a Gratificação Especial de Dirigente Escolar (GEDE), o Abono de Regência de Turma e o Adicional de Difícil Acesso que fora criado anteriormente, mas extinguido depois. Esta lei trouxe importantes benefícios para os profissionais da educação, que tiveram impacto na sua valorização e propuseram incentivos financeiros para além dos planos de carreira.

A GEDE pode variar de R\$60,00 a R\$620,00 considerando a classificação das unidades escolares (arts. 1º e 2º). Os diretores escolares adjuntos fazem jus a 80% da gratificação especificada anteriormente seguindo o mesmo critério de classificação das escolas (art.3º).

O abono por regência de turma deve ser pago nos valores de R\$120,00 (creche e educação infantil), R\$150,00 (alfabetização -1º e 2º anos), R\$100,00 (3º ao 5º ano de escolaridade) e R\$80,00 (6º ao 9º de escolaridade) (arts 4º ao 6º).

O adicional de difícil acesso seria pago na proporção de 10% do nível inicial de cada classe para o magistério e 10% do nível inicial de cada carreira dos funcionários administrativos e de apoio à educação, considerando as escolas que se enquadravam nestas características definidas por esta lei (arts 7º e 8º).

#### 4.5.3.2 Leis 425/12 e 450/12

A Lei 425/12 estabeleceu a reestruturação administrativa da SMECE e alterou as Leis 406/11, Lei 333/07 e Lei 262/95 (art.1º).

A Secretaria passou a ser integrada pelo quantitativo de cargos e salários propostos pela Lei 425/12 e alterados pela Lei 450/12, que seriam providos através de concurso público. Dando prosseguimento a estas ações o Edital nº1/2013 de 17 de janeiro regeu o concurso de acesso aos cargos da Secretaria de Educação, que junto com as leis supracitadas representou um avanço na estruturação deste órgão, da atuação e ampliação dos cargos dos profissionais da educação.

O concurso público assegurou a exigência mínima de formação para os cargos e mecanismos de igualdade de acesso à carreira. Contudo aceitou a formação em Curso Normal como previsto na LDB 1996, mostrando como o dilema nacional de formar o professor em nível superior aceitando a formação mínima do Curso Normal é reproduzido na esfera municipal. O Município não poderia recusar a formação Normal já que contrariaria a LDB, ou seja, enquanto não houver a mudança na legislação e a garantia da formação para todos os professores sem a formação adequada esta situação deverá permanecer.

A Tabela 12 mostra a denominação dos cargos, a carga horária, a formação exigida e o número de vagas criadas na SMECE.

**Tabela 12 – Cargos da SMECE (Lei 450/12)**

<b>Cargo</b>	<b>Carga Horária</b>	<b>Formação</b>	<b>Vagas</b>
Auxiliar de Serviços Gerais	40h	Ensino Fundamental Incompleto (até o 5º ano de escolaridade)	120
Bibliotecário	20h	Ensino Superior	8
Inspetor de Alunos	40h	Ensino Médio Completo	60
Merendeira	40h	Ensino Fundamental Incompleto (até o 5º ano de escolaridade)	120
Orientador Educacional	20h	Licenciatura em Pedagogia com Especialização em Orientação Educacional	5
Prof. DOC I - Artes	16h	Licenciatura em Artes ou Economia Doméstica com especialização em artes	20
Prof. DOC I - Ciências Físicas e Biológicas e Agrícolas	16h	Licenciatura em Ciências Físicas e Biológicas e Agrícolas	40
Prof. DOC I - Educação Física	16h	Licenciatura em Educação Física	45
Prof. DOC I - Filosofia	16h	Licenciatura em Filosofia ou Pedagogia com Especialização em Filosofia	20
Prof. DOC I - Geografia	16h	Licenciatura em Geografia	20
Prof. DOC I - História	16h	Licenciatura em História	40
Prof. DOC I - Inglês	16h	Licenciatura em Letras/Inglês	20
Prof. DOC I - Língua Portuguesa	16h	Licenciatura em Letras/Língua Portuguesa	60
Prof. DOC I - Matemática	16h	Licenciatura em Matemática	35
Prof. DOC I - Música	16h	Licenciatura em Música	20
Prof. DOC II - Educação Infantil ao 5º ano do Ens. F.	40h	Formação de professores nível médio na modalidade Normal ou Licenciatura em Pedagogia Formação Normal ou Licenciatura em Pedagogia. Cursos específicos reconhecidos. Certificado de Proficiência em Libras (MEC)	150
Prof. DOC II - Libras	40h		3
Secretário Escolar	40h	Ensino Médio Completo e Curso de Secretário Escolar - mínimo 360h - reconhecido pelo MEC	20
Supervisor Educacional	20h	Licenciatura em Pedagogia com Especialização em Supervisão Educacional	8
Zelador Patrimonial	40h	Ensino Médio Completo	50

Nota: Os cargos com carga horária de 16h compreendem 12h regência + 4h atividades complementares na unidade escolar

#### 4.5.3.3 Leis 426/12 e 566/15

As Leis 426/12 e 566/15 aprovaram os Planos Municipais de Educação. O primeiro plano, de 2012, foi aprovado em conformidade com a Lei 10.172/01, do PNE 2001-2011, que não estava mais vigente, visto que sua duração foi de 10 anos. Assim, o contexto de elaboração do PME de 2012 se deu no âmbito das discussões para elaboração do novo PNE, cujo projeto de lei encontrava-se em tramitação. Com a publicação da Lei 13.005/14 foi necessário proceder às adequações nos planos existentes ou criar novos, que foi a opção adotada em Seropédica ao aprovar o PME 2015-2025.

Os dois planos municipais de educação foram constituídos a partir de estruturas bem diferentes, o de 2012 teve similaridades com o Projeto de Lei do PNE em discussão, que posteriormente foi alterado quando de sua aprovação, em 2014 e o de 2015 se assemelhou muito com o modelo do PNE de 2014, já transformado em lei.

O PME de 2015 em vigor foi construído de forma mais objetiva e também restrita, enquanto o PME revogado de 2012 teve uma redação mais extensa e ampla. A Tabela 13 apresenta a comparação entre as características dos dois Planos Municipais de Educação.

**Tabela 13 – Planos Municipais de Educação (Continua)**

<b>Características</b>	<b>Lei 426/12</b>	<b>Lei 566/15</b>	
<b>Vigência</b>	2012-2021	2015-2024	
<b>Situação</b>	Revogado pela Lei 566/15	Em vigor	
<b>Estrutura geral</b>	Princípios e diretrizes gerais por área	Metas	20
		Consolidação do Sistema Municipal de Educação	9
		Inclusão de todos, direito à diversidade e a pluralidade	7
		Parcerias intersetoriais	6
		Gestão democrática	4
		Objetivos e metas gerais	12
	Objetivos e metas com prazos e percentuais específicos	18	
		Estratégias	169

**Tabela 13.** Continuação

<b>Estrutura específica</b>	Princípios, diretrizes e metas com prazos e percentuais específicos por eixos	Financiamento e Gestão	5 (metas)	Meta 1 = 19 estratégias
		Educação Infantil	4 (princípios e diretrizes)	Meta 2 = 16 estratégias
			8 (metas)	Meta 3 = 6 estratégias
		Ensino Fundamental	3 (princípios e diretrizes)	Meta 4 = 12 estratégias
			5 (metas)	Meta 5 = 8 estratégias
		Educação de Jovens e Adultos	4 (princípios e diretrizes)	Meta 6 = 6 estratégias
			4 (metas)	Meta 7 = 16 estratégias
		Educação Profissional e Ensino Superior	10 (princípios e diretrizes)	Meta 8 = 5 estratégias
		Valorização dos Profissionais da Educação	7 (princípios e diretrizes)	Meta 9 = 11 estratégias
			19 (metas)	Meta 10 = 11 estratégias
			Meta 11 = 9 estratégias	
			Meta 12 = 7 estratégias	
			Meta 13 = 5 estratégias	
			Meta 14 = 5 estratégias	
			Meta 15 = 7 estratégias	
			Meta 16 = 5 estratégias	
			Meta 17 = 4 estratégias	
			Meta 18 = 4 estratégias	
			Meta 19 = 8 estratégias	
			Meta 20 = 5 estratégias	
<b>Acompanhamento e avaliação</b>	Objetivo	Assegurar a implementação dos objetivos/metasp constituídos, com as mudanças da realidade social, econômica e educacional do sistema municipal	Objetivo	Prever e estabelecer mecanismos para o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas para o decênio
	Principais ações	Constituição do Fórum Permanente de Acompanhamento e Avaliação do PME pelo Conselho Municipal de Educação em parceria com a SMECE 30 dias após a aprovação do plano	Principais ações	Fiscalizar a instituição do Fórum de Acompanhamento e Avaliação do PME; Realização de seminários municipais e audiências públicas sob coordenação do Fórum; Realização da I Conferência Municipal de Educação após 2 anos da aprovação do PME.

O plano aprovado pela Lei 426/12 foi o resultado de uma parceria entre o Conselho Municipal de Educação, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação, o Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação – Núcleo Seropédica/Paracambi e a Câmara de Vereadores de forma democrática e participativa (SMECE, 2012).

A partir da realização das Conferências Municipais de Educação em 2011, com participação dos delegados eleitos nas escolas e das entidades já citadas, foi construído um documento coletivamente, encaminhado à Câmara de Vereadores a fim de consolidar a garantia de uma educação cada vez mais democrática e de qualidade (SMECE, 2012). Conforme a lei que aprovou o plano o Poder Público em articulação com a sociedade civil deveria proceder às avaliações periódicas da implantação do Plano.

Participaram da Comissão Sistematizadora do Plano Municipal de Educação de 2012 a Representante da Secretaria Municipal de Educação: Eliana Cristina Ribeiro de Oliveira, a Representante do Legislativo: Maria José Salles Ferreira, as Representantes do Conselho Municipal de Educação: Marinei dos Santos Santana de Valejo e Rozana Raquel dos Santos Lima e Silva, a Representante do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro (SEPE) - Subseção Seropédica: Maria Oliveira da Penha, os Representantes da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ): Allan Rocha Damasceno e Lucilia Augusta Lino de Paula e a Representante da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação (ANFOPE): Lucilia Augusta Lino de Paula.

O Conselho Municipal de Educação com a SMECE teve o prazo de 30 dias da aprovação do Plano para constituição do Fórum Permanente de Acompanhamento e Avaliação do PME, formado pelas entidades representativas da educação para acompanhar a implementação do PME e realizar as Conferências Municipais a cada dois anos (Lei 426/12, art.2º ao 4º).

Cabe registrar, que imediatamente após a aprovação do PME 2012-2022, houve uma ampla discussão com a sociedade civil para a composição do Fórum Permanente. Além de diversas reuniões, dois momentos foram importantes – 14 de agosto de 2012- uma sessão na Câmara de Vereadores, que seria o lançamento do FME, com ofício assinado em conjunto pela Secretaria de Educação e pela presidente do CME, convidando as entidades civis para indicarem representantes para compor o FME e o dia 29 de novembro que seria a instalação do FME, sendo que nesta data haveria a aprovação do Regimento do FME, a homologação das entidades/membros e dos representantes (titulares e suplentes) do FME e apresentação e eleição dos membros da Comissão Executiva do Fórum. O momento seguinte seria a publicação do ato legal do Prefeito que institucionalizaria o FME de Seropédica, que, entretanto, jamais foi feito e inviabilizou o acompanhamento do PME 2012, que mais tarde foi revogado.

Cabe ainda mencionar que o regimento do Fórum Municipal de Educação previa uma participação de representantes de todos os segmentos da educação (estudantes, pais/mães/responsáveis, profissionais da educação e dirigentes - gestores dos órgãos educacionais e instituições educativas, conselheiros da educação - parlamentares e amplos setores da sociedade civil - Seções Sindicais dos Trabalhadores, Associação de Empresários, Movimentos em Defesa da Educação, Movimentos de Afirmação da Diversidade, Comunidade Científica e Entidades de Estudos e Pesquisa em Educação, Órgãos Municipais e representantes de órgãos municipais, estaduais ou nacionais de Fiscalização e de Controle Interno e Social) a exemplo do formato do Fórum Nacional de Educação na época. Esta configuração representaria uma ampliação do controle social da educação municipal e uma democratização do processo de discussão e acompanhamento das políticas educacionais no Município.

A formação dos professores foi abordada em vários dispositivos do documento do PME 2012/2022 visando promover a formação em serviço dos profissionais das escolas da rede municipal para atender às demandas dos estudantes com necessidades educacionais especiais, o estabelecimento de parcerias entre a SMECE e órgãos públicos federais, estaduais e municipais, o incentivo à formação mínima em nível de graduação, a formação contínua dos professores, a garantia de políticas de incentivo financeiro para os profissionais atuantes nas escolas de difícil acesso, assegurar a aplicação dos recursos do FUNDEB, garantir acervo, suporte, apoio e condições adequadas de trabalho, expansão da participação de estagiários

remunerados na Educação Infantil e extinção da formação mínima de nível médio para o agente de creche (SMECE, 2012).

Em especial, no eixo na Valorização dos Profissionais da Educação, foi dada importância ao fomento de ações de formação inicial e continuada, mas também foi legitimada a formação em serviço nas próprias unidades escolares, uma alternativa no cenário da educação municipal onde era preciso qualificação para a maioria dos profissionais com a formação mínima, que além de cumprir esta função acabou desacelerando as ações de iniciativa e fomento à formação externa em outras instituições que não fossem as próprias escolas. A rede municipal deveria ser capaz de gerir seus próprios recursos humanos, porém não poderia prescindir em oportunizar momentos formativos para além de sua atuação (SMECE, 2012).

Desta forma, o PME 2012-2022 advogava em favor de uma formação que assegurasse o desenvolvimento profissional e humano, atualização dos conhecimentos com perspectiva crítica, implantação de uma política de formação permanente e continuada dos profissionais com ênfase na elevação da escolaridade e devido incentivo na carreira, jornada de trabalho que contemplasse formação continuada e tempo para atividades complementares na escola, carreira estruturada de acordo com o plano de cargos e salários, gestão democrática no sistema escolar, compromisso social dos profissionais da educação e ingresso exclusivo por concurso público, sendo permitida a contratação emergencial temporária de pessoal mediante processo seletivo sob responsabilidade da SMECE. Ocorre que no cenário da educação municipal era urgente o ingresso exclusivo por concurso sem a permissão de contratação temporária. A inclusão no texto legal da possibilidade de contratação foi sem dúvida protagonizada pelo Governo Municipal, pois é uma das formas de manter a prática de escolha política nas decisões tomadas pela Secretaria.

Os objetivos e as metas com prazos específicos incluíam a partir de 2013: estabelecer parcerias com instituições públicas, instituir incentivo ao ingresso dos profissionais em curso de pós-graduação lato sensu, assegurar e regulamentar a licença remunerada ou redução de carga horária no caso da pós-graduação stricto sensu no interesse da SMECE para os professores, assegurar o cumprimento do piso salarial nacional, ofertar cursos para a equipe gestora da rede municipal, garantir o tempo disponível de estudo, implantar programas de prevenção da saúde física e mental dos profissionais da educação, estimular a criação de benefícios (GEDE, auxílio transporte, difícil acesso, entre outros) e garantia de formação para profissionais atuantes em áreas e modalidades educacionais específicas (SMECE, 2012).

O plano aprovado pela Lei 566/15 foi o resultado da parceria entre a SMECE, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC e Conselho Municipal de Educação na coordenação no processo de alinhamento/adequação do PME em consonância com o PNE 2014-2024. Através da Portaria 1.476/14 foi instituída a Comissão Técnica para esta finalidade com representantes da SMECE, do SEPE-SP e da UFRRJ. Além disso, o novo PME buscou incorporar as orientações do documento intitulado “O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações”, elaborado pela SASE/MEC em 2014 (SMECE, 2015).

A partir dos debates realizados nas unidades escolares envolvendo todos os integrantes da comunidade educacional e da Audiência Pública de Educação que reuniu delegados eleitos nas escolas e representantes de diversas entidades, foi construído coletivamente o documento do plano na expectativa de aprovação pela Câmara Municipal de Seropédica (SMECE, 2015).

Entretanto, é importante registrar que o processo de discussão e elaboração do Plano Municipal de Educação 2015-2025 não assegurou a ampla participação ocorrida na versão 2012, sendo seu processo mais rápido e com menos espaços de discussão.

Enquanto o PME 2012-2022 apresentou uma parte introdutória e diagnóstica maior e uma fundamentação geral maior, mas um tanto complexa, o PME 2015-2025 trouxe uma parte diagnóstica exageradamente extensa, no plano propriamente dito reproduziu as 20 metas nacionais e fez a manutenção das estratégias, repetindo algumas, mudando a redação de outras e criando algumas.

Nas metas não exclusivamente direcionadas à valorização dos profissionais da educação foram traçadas algumas estratégias que envolveram a formação docente, como promover a formação continuada pelo PARFOR e pela ANFOPE, estimular a formação em nível de pós-graduação na UFRRJ, extinguir a formação mínima de nível médio para o cargo de auxiliar de creche, oferecer formação continuada para profissionais das redes pública e privada que trabalham na educação especial, oferecer formação continuada para professores que atendem a públicos específicos e implementação a Política de Formação dos Profissionais da Educação com uma proposta pedagógica próxima das necessidades da comunidade local (SMECE, 2015).

Em relação às metas e estratégias de valorização dos profissionais da educação tiveram destaque as seguintes:

**Tabela 14** – Metas do PME 2015-2025 sobre valorização dos profissionais da educação

	<b>Meta</b>	<b>Estratégias</b>
<b>15</b>	Garantir a política nacional de formação dos profissionais da educação	Garantir auxílio à formação em nível de graduação e pós-graduação; Garantir transporte público para os cidadãos cursarem graduação; Garantir que o Plano de Cargos e Salários contemple a formação continuada;
<b>16</b>	Formar em nível de pós-graduação professores da educação básica e garantir aos profissionais da educação formação continuada	Formar em nível de pós-graduação professores da educação básica em parceria com universidades públicas, privadas e em especial a UFRRJ; Promover ampla divulgação dos programas de formação continuada; Garantir 1/3 da carga horária para formação;
<b>17</b>	Valorizar profissionais do magistério	Constituir o Fórum Permanente de Acompanhamento do Piso Salarial; Assegurar licenças remuneradas e incentivas à qualificação no plano de carreiras;
<b>18</b>	Assegurar planos de carreira para os profissionais da educação	Assegurar aplicação do FUNDEB; Reestruturar o Plano de Carreiras;

Fonte: Seropédica (2015)

Na maioria das vezes que as estratégias do plano fizeram menção a parcerias incluíram a UFRRJ, mas não excluíram as instituições privadas de educação superior da região, o que serviu para dificultar a existência de um convênio ou parceria de iniciativa municipal entre a Prefeitura de Seropédica e a UFRRJ. Isto é, a atuação da Universidade continuou se limitando a eventos pontuais e a iniciativas como o PIBID e o PARFOR que oferece vagas no campus Seropédica e cursos no campus Nova Iguaçu. Cabe registrar que diferente do PME 2012, o Plano de 2015 incluiu as instituições privadas como possíveis parceiras da Secretaria de Educação na oferta da formação continuada, o que confirmou o gasto de recursos públicos com formação privada mesmo o Município tendo em seu território uma renomada universidade pública com praticamente todos os cursos de licenciatura.

Contudo, nem o PNE 2014-2024, nem o PME 2015-2025, conseguiram garantir plenamente a valorização dos profissionais da educação através da concessão de licenças remuneradas, do período reservado aos estudos incluído no horário de trabalho e consequente liberação para estudarem (ALEIXO; RAMOS, 2016).

A formação inicial dos profissionais da educação de Seropédica na UFRRJ permaneceu no mesmo nível de inscrição nacional das vagas ofertadas pelo Sistema Nacional de Seleção Unificada, sem que houvesse algum convênio ou parceria específica entre a Universidade e a Prefeitura de Seropédica.

Como já registrado anteriormente o Fórum Municipal de Educação que deveria acompanhar o cumprimento do PME, apesar de todo o processo realizado para a sua criação em 2012, em decorrência do que está estipulado no PME 2012-2022, até o final do ano de 2016 ainda não havia sido criado.

A proposta da constituição de uma política municipal de formação certamente inovou bastante, mas ainda estava longe de se concretizar, já que os esforços da comunidade educacional se concentraram na luta por melhorias para a carreira dos profissionais da educação, visualizando imediatamente a reestruturação do plano de carreira, também previsto no PME 2015-2025 como forma de garantir direitos historicamente almejados na esfera macro e micropolítica.

O Plano Municipal de Educação 2015-2025 desconsiderou princípios e propostas do plano anterior que foi revogado. A abertura para a iniciativa privada, diferente do anterior, foi marcante e bastante facilitada. A participação da sociedade civil também foi muito reduzida em comparação ao Plano de 2012. Mesmo que a adequação, opção dotada pelo Governo Municipal, era obrigatória por causa da Lei 13.005/14, o descaso em relação às discussões que nortearam o plano anterior, em relação à representação dos diferentes atores que participaram delas e a construção do PME 2015-2025 feita às pressas serviu para identificar a desvalorização do plano, da educação municipal e dos professores operada pelo órgão responsável de zelar por ela; a Secretaria de Educação.

#### 4.5.3.4 Leis 542 e 543/15

A Lei 542/15 alterou a redação do artigo 5º da Lei 398/10 e a partir de então o abono por regência de turma seria pago nos valores de R\$120,00 (creche e educação infantil),

RS150,00 (alfabetização - 1º e 3º ano), R\$100,00 (4º ao 5º ano de escolaridade) e R\$80,00 (6º ao 9º de escolaridade).

Esta lei estendeu o abono à regência ao 3º ano do Ensino Fundamental, que passou a ser compreendido como etapa de alfabetização. Na prática os valores não foram alterados e ninguém deixou de receber o benefício.

A Lei 543/15 ficou conhecida como Lei de Incentivo à Formação por ter instituído a gratificação para o aperfeiçoamento profissional dos funcionários da SMECE. O Poder Executivo Municipal ficou autorizado a conceder a gratificação, mediante pagamento mensal como incentivo ao estudo para funcionários matriculados em cursos de graduação e pós-graduação reconhecidos pelo MEC (art.1º).

Para receber a gratificação os funcionários deveriam comprovar a matrícula nos cursos através de documento/declaração fornecida pela Instituição de Ensino semestralmente, a ser entregue na Secretaria de Administração Municipal (art.2º). Caso não cumprissem este procedimento ou se enquadrassem nas hipóteses do artigo 4º, deixariam de receber o benefício (art.5º).

Foi definido o valor a ser pago de R\$100,00 para funcionários matriculados em cursos de graduação e de R\$150,00 para cursos de pós-graduação, que seriam reajustados anualmente com edição de portaria para esta finalidade (art.3º).

Não fariam jus à gratificação os funcionários que estivessem lotados em outra Secretaria, cedidos a outro órgão municipal, estadual e federal, permutados em outro órgão municipal, estadual ou federal (art.4º). Este artigo buscou restringir a concessão do benefício e assegurar que ele pudesse ser requerido apenas pelos funcionários em efetivo exercício na SMECE enquanato seu órgão de origem.

Esta lei apresentou várias limitações:

- Em uma leitura *ipsis litteris* do artigo 1º o Poder Público Municipal estava autorizado a conceder o benefício, mas não obrigado. Foi praticamente a legitimação de uma concessão e não o cumprimento de uma responsabilidade;
- Falha na redação: o parágrafo único do artigo 1º estendeu a gratificação a todos os funcionários da SMECE, mas o artigo 4º discriminou os que não fariam jus a gratificação, o que já poderia ter sido feito de maneira mais clara no mesmo artigo ou ter sido evitado o emprego das palavras “todos”;
- A exigência de um documento comprobatório foi legítima e necessária, mas poderia ter sido mais bem especificada. O desafio maior estaria nos procedimentos que deveriam ser realizados antes da matrícula nas instituições e do requerimento da gratificação, que envolviam principalmente conseguir que licença remunerada e liberação para estudo (assegurada pela legislação nacional, mas não expressamente pela legislação municipal) fossem efetivadas, já que a garantia destes benefícios existia somente em termos de plano municipal de educação, uma política pública de planejamento. A partir do momento em que fosse editada ou alterada uma lei que determinasse a concessão da licença remunerada os obstáculos ao seu cumprimento seriam minimizados;
- O artigo 3º não especificou se a pós-graduação compreendia todos os cursos, apenas os lato sensu ou apenas os stricto sensu. A partir do relato (apresentado a seguir) dos

integrantes do SEPE-SP que foram entrevistados foi possível concluir que a gratificação não incluía os cursos de mestrado e doutorado. Além disso, a definição do valor a ser pago foi exageradamente modesta, tendo sido agravada pela não edição da portaria posterior de reajuste que simplesmente não aconteceu até maio de 2017 e provavelmente não acontecerá.

#### 4.5.3.5 Lei 558/15

A Lei 558/15 organizou o Sistema Municipal de Ensino, mas não revogou expressamente os dispositivos anteriores que tratavam da mesma matéria. A consolidação do sistema constava no PME 2012-2022 como forma de assegurar a organicidade e articulação das ações em âmbito municipal. A publicação desta lei trouxe uma organização definitiva para a educação municipal necessária e anseada há muito anos, mas significou muito mais que apenas uma lei organizativa.

A lei reconheceu os Conselhos Municipais de Educação, de Alimentação Escolar, de Assistência à Criança e ao Adolescente e de Saúde Escolar como órgãos colegiados da SMECE (art.16). O CME deveria ser constituído por 5 conselheiros nomeados pelo Prefeito e 5 membros eleitos pela sociedade civil, dentre os indicados pelos pais, professores, diretores, representantes de escolas particulares e alunos da EJA (art.18). Além de garantir os assentos das instituições privadas, a regularização em sentido amplo da composição do Conselho e do tempo dos mandatos dos membros não incluiu membros da entidade representativa dos profissionais da educação e diferenciou conselheiros de membros, delimitando o poder de representação.

O artigo 8º estabeleceu que as unidades escolares fossem criadas por ato do Prefeito, por indicação da SMECE e teriam o funcionamento autorizado pelo Conselho Municipal de Educação. A lei não contemplou os profissionais da educação e determinou que fosse editada a Lei do Plano de Carreira do Professor Municipal. Estas assertivas em consonância com os artigos de composição e normatização do Conselho Municipal de Educação serviram para fortalecer o poder centralizador do Conselho e mostrar que o modelo de composição proposto cria dificuldade para a intervenção da entidade representativa dos profissionais da educação e de outros órgãos fiscalizadores no sentido de evitar a estruturação e permanência de unidades escolares sem as devidas condições de acesso e permanência dos educandos e de trabalho dos profissionais.

Além de que contribuiu para aumentar a complicação em relação à concepção dos planos de carreira, pois a Lei 316/05 do Plano de Carreira dos Profissionais da Educação já estava em vigor, o PME 2012-2022 foi construído visando à elaboração ou reestruturação de planos de carreira para o magistério e a Lei 558/15 afirmou que seria criado plano de carreira para os professores, o que foi feito em 2016 com a Lei nº621 que criou o plano de carreira de todos os profissionais da educação da SMECE.

O artigo 22 da Lei 558/15 seguiu a mesma lógica da segurança jurídica dos concursos públicos de forma geral, onde se deve respeitar dentro do período de vigência o esgotamento da convocação de todos os candidatos classificados, todavia permitiu a criação imediata de cargos docentes, técnico-administrativos e de gestão escolar quantos fossem necessários para regular o funcionamento das unidades escolares caso não houvesse candidatos aprovados em

concurso vigente. Como no PME 2015-2025 foi mais uma investida do Governo Municipal para facilitar a contratação de funcionários.

Isto significou a reafirmação da necessidade de contratações temporárias dentro da esfera municipal, algo já praticado pelas gestões anteriores, mas que revelou a adoção pelo regime de contratação ao invés do ingresso exclusivo por concurso público estabelecido macro e micropoliticamente nas legislações educacionais. Pela lógica, se fossem realizados concursos periódicos, não haveria necessidade de contratação temporária, mas isto representaria um rompimento muito forte com prática municipal de concessão de empregos públicos através de escolhas políticas.

#### 4.5.3.6 Lei 621/16 e Portaria 891/16

A Lei 621/16 instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos profissionais da educação. A alternativa mais adequada teria sido alterar o plano existente da Lei 316/05, já que a lei do Sistema Municipal de Ensino deveria, respeitando a necessidade de regulamentação das estruturas e órgãos, oferecer mais uma base do que criar mais lacunas que poderiam ser editadas ou não no prazo estabelecido.

O Plano de Carreira de 2016 (Lei 621/16) revogou os anteriores e buscou dar fim às complicações e contradições geradas em relação à existência de planos diferenciados para profissionais e para docentes. Podem ser observados avanços na instituição do novo plano como a ampliação do tempo disponível de estudos para os profissionais se aperfeiçoarem incorporado a carga horária obrigatória e a passagem da contagem da jornada de trabalho como hora/aula e não como hora/relógio

A Tabela 15 faz uma comparação entre as Leis 59/98, 316/05 e 621/16 que tratam dos Planos de Carreira da rede municipal de Seropédica e pode contribuir para elucidar estes aspectos.

**Tabela 15** – Planos de Carreira da Educação de Seropédica (Continua)

<b>Características</b>	<b>Lei nº59 de 1998</b>	<b>Lei nº316 de 2005</b>	<b>Lei nº621 de 2016</b>
<b>Descrição</b>	Plano de Carreiras do Magistério Público	Planos de Carreiras e Remuneração dos Profissionais da Educação	Plano de Carreira dos Profissionais da Educação
<b>Composição da Carreira</b>	<p>a. Suporte pedagógico (Assessoria, Direção de Departamento, Administração Escolar, Supervisão Educacional, Supervisão de Nutrição Escolar e Orientação Educacional)</p> <p>b. Docência: Professor Docente I (portador do Curso de Formação de Ensino Superior habilitado na área do Ensino Fundamental e do Ensino Médio) e Professor Docente II (portador de Curso de Formação de Professores habilitado para o Ensino Fundamental)</p>	<p>a. Docência: Professor DOC I (Cargo de Professor com habilitação específica em curso de licenciatura plena e em exercício das atividades profissionais de 5ª a 8ª série do E.F. e do Ciclo III – 5 e 6ª série e ciclo IV – 7ª e 8ª da EJA) e Professor DOC II (Cargo de professor com habilitação de formação de professores, antigo Normal, para Educação Infantil a 4ª série do E.F., ciclo I e II da EJA e da Educação Especial)</p> <p>b. Especialista de Educação - Supervisor Educacional, Orientador Educacional, Especialista de Educação, Coordenador Pedagógico (Cargos com Habilitação Específica de Licenciatura Plena, Curso de Pedagogia, Administração Escolar, Supervisão Educacional e Orientação Educacional)</p>	<p>a. Profissionais do Magistério que desenvolvem atividades de docência (Professor DOC I e II) e suporte pedagógico à docência (Diretor Geral e Adjunto, Coordenação, Supervisão e Orientação Escolar, Planejamento e Assessoramento Pedagógica, Especialista)</p> <p>b. Demais profissionais da educação com atividades de apoio técnico-administrativo e infraestrutura escolar (Secretário Escolar, Inspetor de alunos, Cozinheiro Escolar, Agente Administrativo Escolar, Nutricionista, Zelador Escolar, Zelador Patrimonial)</p>
<b>Forma de ingresso</b>	Concurso de provas ou provas e títulos	Concurso de provas ou provas e títulos	Concurso de provas e títulos

**Tabela 15.** Continuação

<b>Desenvolvimento/Progressão Funcional</b>	Por nível (corresponde à formação do Curso Normal a Pos-graduação Lato Sensu e varia do A ao D) e por classe/referência – do 1 a 10 com no mínimo 5 anos em cada – 0 a mais de 40 anos (mediante avaliação de desempenho com exigência de permanência mínima de 5 anos na classe, inexistência de faltas ao serviço, e aperfeiçoamento profissional). 0 a 15%	Por antiguidade e formação. Por nível (A ao F – Curso Normal/ Fundamental Incompleto ao Doutorado) e Referência / Tempo de Serviço (1 a 7 – 0 a + de 30 anos)	Por Tempo de Serviço (na forma vertical com o interstício de 5 anos de efetivo exercício entre cada nível) 8 referências – 0 a 35 ou mais anos) incorporação ao vencimento de 10% em relação ao nível em que estiver enquadrado Elevação por titulação – ensino fundamental ao doutorado. Nível A ao G (variação na formação inicial) 10 a 30%
<b>Jornada de trabalho</b>	Professor DOC I (12h/a com regência de turma + 4h em cursos de aperfeiçoamento) Professor DOC II (20h/a com regência de turma + 5h/atividades) Professor DOC I e II (40 ou 32 horas semanais)	Professor DOC I (12h/a com regência de turma + 4h de atividades complementares) Professor DOC II (20h/a com regência de turma + 2h30min em atividade extraclasse ou curso de aperfeiçoamento ligado ao ensino – reuniões pedagógicas, conselhos de classe etc.). Especialistas de educação (20h) Diretor, Diretor Adjunto e Auxilia Administrativo (40h)	Professor DOC I (10 aulas de 50 min. em atividades de interação com os estudantes e 6 aulas de 50 min. de forma semipresencial, sem interação com estudantes) Professor DOC I (15 horas em atividades de interação com os estudantes e 7h30min de forma semipresencial) Professor DOC II (26 horas em atividades de interação com os estudantes e 14 horas de forma semipresencial) Supervisor Educacional, Orientador Educacional, Psicopedagogo e Especialista (16h) Secretário Escolar, Inspetor de Alunos, Cozinheira, Zelador, Agente Administrativo (30h) Mediador Escolar e Nutricionista (35h)

A tabela 15 ilustra ainda as mudanças propostas pela Lei 621/16 em relação às anteriores. Outro avanço não incluído na Tabela, mas presente na lei foi ter sido mantido o Adicional de Regência de Classe no valor de 5% sobre o vencimento inicial, o Adicional de Acesso de R\$80,00 a R\$160,00, Adicional de Insalubridade de 10 a 40%, Adicional de Periculosidade de 30% ao Zelador Patrimonial, Adicional Hora-Extra e Gratificação por exercício de cargo (diretor geral, adjunto e coordenador pedagógico) até 50% concomitante com a gratificação por número de alunos até 25% sobre o vencimento inicial.

Foi buscado também no plano de carreira a garantia de auxílio transporte que foi conquistada apenas a título de Adicional de Acesso às unidades escolares localizadas em áreas distantes. Foi assegurada pelo Plano de Carreira a liberação dos profissionais da educação para o desempenho de atividades oficiais junto à instituição sindical representativa da categoria sem prejuízo dos benefícios previstos na lei.

Ficou autorizado aos profissionais do magistério usufruírem de licença especial, com remuneração, para cursar mestrado ou doutorado, nos termos de regulamentação específica a ser publicada pelo Poder Público Municipal em até 90 dias, sendo que apenas 0,5% do quadro de servidores estáveis fariam jus a este benefício. A liberação só se efetivaria em cursos de linha de pesquisa na área para qual o profissional do magistério prestou concurso público e de interesse da Rede Municipal de Ensino de Seropédica. Além disso, os profissionais beneficiados pela licença estavam obrigados a comprovar frequência no Programa e permanecer atuando na Rede Municipal de Seropédica por igual período após a conclusão do curso.

O Plano de Carreira praticamente se dividiu em uma parte não financeira, com manutenção da jornada de trabalho que visava principalmente garantir o tempo de estudos dos profissionais para se qualificarem, aperfeiçoarem e em uma parte financeira englobando a concessão dos benefícios, o reajuste dos vencimentos e o enquadramento dos servidores da SMECE através da Portaria 891 de 2016. A parte não financeira começou a ser implantada no início de 2017 de acordo com a previsão legal, sendo que a regulamentação específica sobre a licença especial não foi e a parte financeira que ainda não foi implantada. A Portaria já foi editada, mas não foi feito nenhum pagamento em relação ao enquadramento.

A tabela 16, a seguir, apresenta o enquadramento proposto pela Portaria 891/16 para os servidores docentes (Doc. I e Doc. II) com as respectivas cargas horárias e quantidade de profissionais, abrangidos pelo Plano de Carreira instituído com a Lei 621/16.

**Tabela 16** – Portaria 891/16 - Enquadramento dos servidores da SMECE (Continua)

<b>Disciplina</b>	<b>Carga horária</b>	<b>Tipo</b>	<b>Classe</b>	<b>Nível</b>	<b>Referência</b>	<b>Qtd.</b>
Ciências	16h	DOC I	D-II	D	1	46
Ciências	16h	DOC I	D-II	D	3	4
Ciências	16h	DOC I	D-II	D	5	1
Ciências	16h	DOC I	D-II	E	3	4
Ciências	16h	DOC I	D-II	E	6	1
Ciências	16h	DOC I	D-II	F	3	1
Educação Física	16h	DOC I	D-II	D	1	53
Educação Física	16h	DOC I	D-II	D	3	2
Educação Física	16h	DOC I	D-II	E	3	6
Filosofia	16h	DOC I	D-II	D	1	12
Filosofia	16h	DOC I	D-II	D	5	1
Geografia	16h	DOC I	D-II	D	1	24
Geografia	16h	DOC I	D-II	D	3	2
Geografia	16h	DOC I	D-II	E	3	5
Geografia	16h	DOC I	D-II	E	6	1
Geografia	16h	DOC I	D-II	F	3	1
História	16h	DOC I	D-II	D	1	40
História	16h	DOC I	D-II	D	3	2
História	16h	DOC I	D-II	E	3	5
Inglês	16h	DOC I	D-II	D	1	20
Inglês	16h	DOC I	D-II	E	3	4
Inglês	16h	DOC I	D-II	F	3	1
Matemática	16h	DOC I	D-II	D	1	37
Matemática	16h	DOC I	D-II	D	3	5
Matemática	16h	DOC I	D-II	D	8	1
Matemática	16h	DOC I	D-II	F	3	9
Música	16h	DOC I	D-II	D	1	14
Português	16h	DOC I	D-II	D	1	65
Português	16h	DOC I	D-II	D	3	1
Português	16h	DOC I	D-II	D	5	1
Português	16h	DOC I	D-II	E	3	15
Português	16h	DOC I	D-II	E	5	1
Português	16h	DOC I	D-II	E	6	2
Educação Artística	16h	DOC I	D-II	D	1	18
Educação Artística	16h	DOC I	D-II	D	3	4
Educação Artística	16h	DOC I	D-II	E	3	5
Educação Artística	16h	DOC I	D-II	E	8	1
Educação Artística	16h	DOC I	D-II	F	3	1
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	C	2	4
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	C	3	64
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	C	6	11
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	D	2	4

Fonte: Adaptado de Seropédica (2016)

**Tabela 16.** Continuação

Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	D	3	65
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	D	5	1
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	D	6	7
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	D	7	1
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	E	2	2
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	E	3	94
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	E	5	1
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	E	6	17
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	22h:30min	DOC II	C-I	E	7	4
Educ. Infantil ao 5º ano do E. F.	40h	DOC II	C-II	C	1	169
Libras	40h	DOC-II	C-II	C	1	1

Fonte: Adaptado de Seropédica (2016)

A existência da Lei 621/16 e a publicação da portaria de enquadramento em agosto de 2016 significaram um avanço na luta do Sindicato para melhorar a carreira dos profissionais da educação. A pressão popular foi imprescindível para a transformação da realidade educacional de Seropédica neste e em outros aspectos. Contudo, o Poder Público Municipal até maio de 2017 não havia feito nenhum pagamento em relação ao enquadramento e aos benefícios do plano de carreira. Mais uma vez a troca de gestão contribuiu para postergar o cumprimento dos dispositivos legais e a garantia dos direitos dos trabalhadores da educação.

#### 4.5.4 Análise da segunda fase do ciclo de políticas de Seropédica

Os planos de carreira do Município de Seropédica desde 1998 buscaram fomentar e regulamentar o progressivo aumento do nível de escolaridade dos profissionais da educação para concretizar as metas nacionais e municipais de elevação do nível de escolaridade, podendo atingir a pós-graduação, de forma que todos os professores da educação básica possuíssem no mínimo cursos de licenciatura, como previsto na LDB 96, no PNE 2011-2011 e no PNE 2014-2024.

O plano de carreira de 1998 buscou construir uma concepção de formação continuada concomitante com a jornada de trabalho, decorrente das legislações nacionais e derivada das ideias de formação e treinamento em serviço, onde o profissional não precisava se ausentar da unidade escolar para se qualificar e aperfeiçoar. Neste sentido, as reuniões pedagógicas, os conselhos de classes e as palestras dentro da própria instituição eram consideradas momentos formativos. Na verdade, isto se configurava em uma via de mão dupla, já que os sistemas de ensino não podiam omitir a oferta da formação continuada, mas ao mesmo tempo buscavam estratégias menos onerosas e que mantivessem os profissionais nas dependências escolares.

No final de 2009 as disputas no contexto de influência (Bowe; Ball; Gold, 1992) em torno da finalidade social da formação nas leis que foram publicadas se deram em uma disputa de forças mais acirrada que o período anterior. A atuação da comunidade educacional

se intensificou com auxílio das instâncias judiciais que foram acionadas para garantir os direitos dos professores relativos à carreira, ao ingresso por concurso público, à formação inicial e continuada.

Alguns projetos de lei passaram a ser construídos coletivamente, com destaque para atuação do SEPE-SP, ora através de representações em comissões e grupos de discussão, ora participando das audiências públicas na Câmara Municipal, ora reivindicando direitos através de intervenções na SMECE e em manifestações públicas no Município e no Estado do Rio de Janeiro. Também teve destaque a presença da UFRRJ, principalmente nas discussões em torno da elaboração planos municipais de educação e da ANFOPE, cuja representante participou ativamente do processo.

Estas entidades e órgãos defendiam a oferta da educação pública e cumprimento das atribuições e competências de cada órgão, mas a partir de pontos de vistas peculiares. A Secretaria de Educação atuando em prol da garantia do ensino no Município, mas a partir de uma visão institucional, administrativa e política, de forma a garantir a continuidade dos serviços públicos e a integridade orçamentária do Município, ainda que suas opções de contratação de serviços privados de formação fosse uma contradição a isso. O SEPE-SP atuou como porta voz da categoria dos profissionais da educação, mas sem abandonar suas convicções e diferenças de opiniões dentro da própria entidade.

E ainda, ao mesmo tempo em foram garantidos espaços de representação da sociedade civil nas decisões no campo da política educacional, foram desencadeadas iniciativas que ocasionaram o cerceamento do direito à formação e manobras políticas-legais que não deixaram de cumprir as metas e estratégias estabelecidas, mas o fizeram apenas no aspecto formal da lei. Desta forma, na prática houve a postergação da efetivação de garantias como licença remunerada, incentivo à formação e regulamentação do tempo específico para os profissionais participarem de cursos de aperfeiçoamento e formação continuada.

Enquanto espaços de influência e difusão de interesses as mídias e redes estiveram presentes nas disputas do campo de poder no cenário educacional, favorecendo a ação tanto da SMECE como do SEPE-SP, para mobilizar a opinião pública e a percepção da população em questões como as greves, as reivindicações da categoria e as respostas dadas pelo Poder Público. Estas disputas se configuraram principalmente em torno da elaboração dos planos municipais de educação.

A expectativa gerada em torno do estabelecimento de parcerias com instituições de ensino superior não se configuraram em relação à UFRRJ como tinha sido planejado no PME 2015-2025, mantendo-se no nível dos convênios para realização de estágios supervisionados e ações criadas pelo Poder Executivo Federal, como o PIDIB e o PARFOR. Em outras palavras, a única iniciativa municipal que garantia o pagamento de incentivos financeiros aos profissionais para cursarem graduação e pós-graduação nasceu através de acordos com instituições privadas de ensino, que foi a Lei 543/15. No PME de 2012 se destacou a priorização da oferta pública destas formações, o que, posteriormente, foi alterado no Plano de 2015 com a legitimação das parcerias com instituições privadas de ensino superior.

As disputas em torno da produção do texto político (Bowe; Ball; Gold, 1992), diferentes do período anterior, ficaram bem evidentes, principalmente nos planos municipais de educação, onde a UFRRJ defendeu pautas de defesa da escola pública, educação ambiental, especial, entre outras. A ANFOPE propôs ações alinhadas com os movimentos em

prol da valorização e da formação dos profissionais da educação e o SEPE-SP buscou avançar na efetivação de direitos já perseguidos desde a primeira década do século XXI para garantir condições de atuação para a categoria. As três entidades – Anfope, UFRRJ e SEPE - foram unânimes em defender a primazia da esfera pública na formação de professores, preferencialmente, na instituição pública federal localizada no município, a UFRRJ, como explicitado no PME de 2012.

Do ponto de vista da técnica legislativa e da redação da lei os três planos de carreira (Tabela 21) caracterizaram-se por diversas limitações e contradições, compartilhando um sentimento presente em outros dispositivos legais municipais como se os legisladores não considerassem as leis e decretos anteriores das mesmas matérias, pois em alguns casos não fizeram sua revogação expressa, incorriam em velhos erros e entraves e propunham legislações novas para solucionar questões velhas.

No contexto da prática (Bowe; Ball; Gold, 1992) a aplicação das leis e decretos foi favorecida pela maior participação prévia da comunidade educacional na sua elaboração, o que não ocorrera na fase anterior. Assim, a maior possibilidade das leis se originarem de demandas e necessidades reais dos profissionais da educação favoreceram que os dispositivos fossem inseridos de forma menos unilateral por especialistas e órgãos oficiais, facilitando o desenvolvimento das atividades nas unidades escolares.

No caso da atuação do SEPE-SP as histórias, crenças, opiniões, valores e propósitos dos membros estiveram mais conectados com as lutas coletivadas por suporem um grau maior de identidade do que as ações da SMECE, onde muitos funcionários atuaram sem um envolvimento profundo com as causas educacionais. Cabe mencionar que os funcionários tem uma autonomia menor, pois estão subordinados à SMECE e podem sofrer sanções caso não defendam a posição desta.

A ampliação dos espaços de debate e instâncias de acompanhamento da atuação do Poder Público Municipal, mas também em âmbito nacional, possibilitou a existência de textos políticos menos centralizados e mais abertos a inserções de entidades representativas e atores educacionais.

Os efeitos e estratégias políticas (BALL, 1994) foram mais claramente percebidos nos planos municipais de educação por serem instrumentos políticos de planejamento que partem necessariamente de diagnósticos ampliados e devem prever a atuação de instâncias de acompanhamento e de avaliação das metas. A mensuração e análise dos impactos das legislações educacionais nas desigualdades existentes decerto foi prejudicada pela inexistência do Fórum Municipal de Educação como instância permanente e autônoma de fiscalização do cumprimento do PME.

Só a partir de 2012 com o PME, posteriormente com o novo PME de 2015, com a Lei de Incentivo a Formação e com o novo Plano de Carreira de 2016 é que a existência das desigualdades de acesso dos profissionais à formação e exercícios de seus direitos começou ter visibilidade maior e a sofrer um impacto mais incisivo, pois foi neste momento que as reivindicações declaradas desde a CF 88 e LDB 96 começaram a finalmente se concretizarem.

O impacto da política educacional na desigualdade social e escolar constitui-se em uma questão complexa que pode sofrer reviravoltas e avanços que variam de acordo com a

intencionalidade imprimida nos dispositivos legais e do nível de continuidade das ações do Poder Público Municipal. Como Seropédica teve uma condução política um tanto peculiar, com dois candidatos revezando a gestão por liderarem as intenções de votos bem à frente dos outros e devido às cassações que aconteceram na década passada, as políticas de formação sofreram as repercussões destas disputas políticas, aliadas às práticas de troca de mais de 90% dos funcionários das Secretarias quando as novas gestões assumiam o Governo. A análise do ciclo político municipal confirmou como a descontinuidade está presente na realidade dos professores de Seropédica.

#### **4.6 As Políticas de Formação na Visão do SEPE-SP e da SMECE**

Depois do levantamento dos dispositivos legais municipais de formação docente do período de 1997 a 2016 já abordados neste capítulo foram realizadas entrevistas semiestruturadas que serviram para captar informações sobre os sujeitos e as leis, além de possibilitarem a compreensão do posicionamento e das ações da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte (SMECE) e do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação – Núcleo Seropédica/Paracambi (SEPE-SP).

As entrevistas tiveram o objetivo de identificar as concepções de formação de professores, a experiência anterior dos sujeitos com esta temática, o tempo que ocupam seus respectivos cargos, o que eles consideram como principais limitações, desafios e potencialidades da formação docente, como veem a preparação dos professores em Seropédica, qual a participação deles na formulação das propostas de formação e como eles as interpretam.

O universo de participantes compreendeu os membros e participantes da Secretaria e do Sindicato. Na SMECE foram entrevistados três participantes que trabalham com formação de professores e no Sindicato três dirigentes, totalizando seis sujeitos.

Foram realizadas seis entrevistas semiestruturadas entre os meses de setembro e dezembro de 2016. Elas foram um dos principais instrumentos de coleta de dados desta pesquisa, constituindo um extenso material transcrito literalmente, no qual é possível visualizar o modo como os participantes envolvidos se colocaram nas disputas por hegemonia no campo educacional e qual sua visão sobre as políticas de formação docente mais atuais.

Na análise das entrevistas foram consideradas duas questões: a presença de categorias semelhantes nas respostas e como os relatos caracterizam os contextos do ciclo de políticas municipal.

Um acontecimento que influenciou o cenário político-educacional de Seropédica, teve impactos diretos, indiretos e apareceu nas falas da maioria dos entrevistados foi o movimento grevista dos profissionais de educação que se iniciou em abril de 2016 e terminou no final do mesmo ano. As discussões giraram em torno da fiscalização das metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação (Lei Municipal 566/15) e da promulgação da Lei Municipal 621/16 (Plano de Cargos, Carreiras e Salários).

A primeira entrevista foi feita com um representante do SEPE/SP, o qual acumula as funções de professor da rede há aproximadamente três anos e dirigente sindical há quase um

ano e meio, mas já está na luta sindical há mais de quatro anos. É professor efetivo aprovado no último concurso público de janeiro de 2013, o segundo da história de Seropédica. Será referido neste estudo como **SPM1**. A entrevista foi realizada na sede do sindicato, com duração aproximada de 1 hora e foi gravada. O roteiro foi fornecido previamente e está nos apêndices desta dissertação. Todas as entrevistas seguiram o mesmo roteiro.

A segunda entrevista foi feita com uma representante da SMECE que é professora, mas atualmente não trabalha em sala de aula. Há seis anos é responsável por organizar a formação docente continuada que acontece durante o ano letivo da educação infantil ao 9º ano do ensino fundamental e ocupa um cargo comissionado. Será referida neste estudo como **SMEF1**. A entrevista foi realizada na sede da Secretaria, com duração aproximada de 40 minutos, mas a participante solicitou que não fosse gravada.

A terceira entrevista foi feita com um representante do SEPE-SP que é professor da rede municipal de Seropédica desde 2014 e da rede estadual do Rio de Janeiro desde 2008, já atuou em curso de formação docente de uma instituição privada, em programas de pós-graduação Lato Sensu, faz parte da equipe colaboradora do Ministério da Educação e do Ministério do Esporte, atuando no processo de formação de professores das redes públicas municipais e ainda durante três anos como dirigente sindical. Será referido neste estudo como **SPM2**. A entrevista foi realizada na sede do Sindicato, com duração aproximada de 45 minutos e foi gravada.

A quarta entrevista foi feita com uma representante da SMECE que é professora, há dois anos atua na coordenação de área da formação continuada dos professores da rede municipal e contribui na realização de oficinas de sequência didática, discussões sobre temas das práticas diárias e do processo de ensino-aprendizagem. Será referida neste estudo como **SMEF2**. A entrevista foi realizada na sede da SMECE, com duração aproximada de 40 minutos, mas a participante solicitou que não fosse gravada.

A quinta entrevista foi feita com uma representante do SEPE-SP, formada no ensino médio na modalidade Normal e que acumula as funções de merendeira e dirigente sindical há aproximadamente dois anos. Será referida neste estudo como **SPF3**. A entrevista foi realizada na sede do Sindicato, com duração aproximada de 50 minutos e foi gravada.

A sexta entrevista foi feita com uma representante da SMECE, que é professora de Língua Portuguesa, formada em Gestão Pública, Gestão da Educação Pública e vem ocupando ao longo de dez anos cargos comissionados na área de gestão da aprendizagem. Será referida neste estudo como **SMEF3**. A entrevista foi realizada na sede da SMECE, com duração aproximada de 40 minutos, mas a participante solicitou que não fosse gravada.

Assim, **SPM1**, **SPM2** e **SPF3** representaram o SEPE-SP e **SMEF1**, **SMEF2** e **SMEF3** representaram a SMECE. No geral, os três grupos de categorias mais citados tanto nas entrevistas com os representantes do Sindicato como nas entrevistas com os membros da Secretaria foram **formação** (formações), **professor** (professora, professores, docente, docentes) e **política** (políticas, lei, leis, decreto, decretos). Isto traduziu não só o estilo das perguntas do roteiro e a ênfase dada aos dispositivos legais, mas também revelou o quanto o cenário político-educacional e os acontecimentos deste período permearam o cotidiano dos participantes e dos órgãos que dele fazem parte.

Mostrou também que o clima eleitoral e de mudança de governo gerou expectativas e questionamentos sobre a situação atual da educação municipal e da própria formação, pois os entrevistados compreendem como ela acontece operacionalmente, entretanto trazem diferentes questionamentos sobre como ela pode ser mudada através da formulação de políticas públicas. E ainda que mesmo em diferentes níveis todos os entrevistados têm uma compreensão das principais leis de formação docente e de como são determinantes na definição da trajetória dos professores. Além disso, as respostas individuais seguiram uma tendência geral mostrando traços institucionais, técnicos e culturais do pertencimento a SMECE e ao SEPE-SP.

A percepção dos participantes se enquadra na perspectiva adotada nesta dissertação visto que os entrevistados apresentam elementos em suas falas que demonstram o conhecimento do processo legislativo que caracteriza uma lei, que ela surge dentro de um contexto específico e dialoga com uma realidade maior que pode ser chamada de macro ou nacional. Os entrevistados confirmaram também a existência de disputas ao redor das situações que as leis geram no cotidiano dos professores e dos atores envolvidos com eles.

Na primeira pergunta sobre a concepção de formação de professores **SPM1** demonstrou uma ampla compreensão acerca deste fenômeno que na sua visão é composto pela formação inicial e pela formação continuada. A primeira é aquela que possibilita ocupar um cargo de professor e a segunda proporciona uma atualização necessária na formação, pois a sociedade e o mundo mudam rapidamente. **SPF3** compreende a formação como capacitação do professor para os anos que ele vai dar aula. **SPM1** apresentou uma compreensão geral do processo de formação como um todo e **SPF3**, mais prática e objetiva, compreende a formação no sentido do nível de escolaridade que o professor precisa ter para atuar no ensino.

Já **SMEF1** e **SMEF3** apresentaram uma compreensão semelhante de formação como um processo dinâmico e contínuo que pode possibilitar o aperfeiçoamento e a melhoria da capacidade do professor, além de ser uma oportunidade de debate e troca de experiências para aprimorar o processo de ensino-aprendizagem e que tem impacto na qualidade do ensino. Uma concepção que aponta para uma dimensão reflexiva (como a de **SPM2**), quando **SMEF3** ressalta que a formação continuada não deve se resumir em momentos pontuais, deve ser uma busca contínua, um momento de reflexão da prática pedagógica do professor, mas que acaba sendo suprimida pela visão institucional e produtiva, onde a atuação docente deve ter resultados diretos no ensino, na aprendizagem e na qualidade da educação.

Diferente de **SMEF1** e **SMEF3**, que tem uma visão mais institucionalizada, prática e produtivista, **SMEF2** entende a formação como atualização contínua de conhecimentos, qualificação e reflexão acerca da prática pedagógica.

De todos entrevistados **SPM2** foi o que apresentou a concepção mais particular, complexa e profunda de formação.

Entendo como um processo que não é estático onde o professor se reconhece enquanto inacabado e que os processos de formação se transformam em produto ativo na tentativa de atender as demandas da sociedade contemporânea. Sabendo que o processo de formação como disse anteriormente é algo contínuo e que as transformações que norteiam ou que rodeiam a sociedade também são contínuas, então há necessidade do professor se reconhecer enquanto inacabado. Então

formação de professores assim como qualquer formação humana é um processo contínuo de reconhecimento deste inacabamento (SPM2, 2016).

Tendo as concepções de formação como pontos de partida para compreensão do contexto de influência (BOWE; BALL; GOLD, 1992) geral das políticas de formação de Seropédica, infere-se que na formulação das políticas os profissionais que atuam na SMECE comungam a visão mais institucionalizada, racional e que vincula os resultados educacionais à atuação docente.

A ideia de que a melhoria da atuação docente através da concepção de ensino adotada pode ter impacto no processo de ensino-aprendizagem remete à noção de responsabilização. Esta serve para justificar a responsabilidade administrativa e profissional do professor sobre a trajetória escolar do aluno. Mas também pode ser usada para ressaltar ora a capacidade do trabalho docente de proporcionar uma nova perspectiva e ascensão visível no estado cognitivo e intelectual do aluno; ora para acentuar que os professores são os únicos ou os maiores responsáveis pelos resultados obtidos no processo de ensino-aprendizagem (TELLO; MAINARDES, 2015).

Contudo, a visão de **SMEF2** traduz a posição de alguém que tem mais contato com os professores que participam das formações e de certa forma, compartilha seus anseios pela qualificação. Alguém que tem considerações a serem feitas sobre o cenário da formação municipal, mas não as socializa devido a sua posição institucional.

Em relação a **SPM1** e **SPF3**, apesar de serem representantes de uma entidade e, portanto deveriam adotar uma concepção contextualizada politicamente e comprometida com as reivindicações da categoria, acabaram reproduzindo a visão mais institucional da formação como o nível de escolaridade que o professor precisa possuir para dar aula, que compreende dois momentos: inicial e continuada. Eles reproduzem este aspecto também devido a sua rotina que de tanto lutar por direitos básicos, acabam abandonando pautas mais profundas.

Neste sentido, no contexto de influência (BOWE; BALL; GOLD, 1992) no campo (BOURDIEU, 2005) político-educacional as disputas giraram em torno de uma visão institucional, operacional, produtivista e outra vinculada ao direito à formação. Nas concepções de formação defendidas pelos representantes da SMECE e do SEPE-SP tiveram origem as representações em torno do processo de produção do texto político (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Ambos os grupos de entrevistados apresentaram uma concepção ampla e detalhada que resume os dilemas locais e nacionais da preparação docente por meio de políticas como os planos educacionais, que são traçar metas e desenvolver estratégias para se ter o maior número de profissionais formados minimamente em nível superior na área de conhecimento em que atuam. Sem contar que deixam transparecer questões locais, como a necessidade de formação continuada, que não é um consenso entre os professores, no sentido de que nem todos naturalmente buscam formação. Por trás desta atitude estão motivos variados, além da avaliação negativa que eles fazem dos espaços de formação oferecidos pela SMECE.

Na segunda e na terceira pergunta sobre a trajetória de cada entrevistado na formação docente e quanto tempo ocupam seus cargos eles deixaram transparecer suas histórias, experiências, valores, propósitos, convicções e interesses que constituem elementos básicos

para a formulação das interpretações e dos significados das políticas. Automaticamente quando contam suas trajetórias já fazem um exercício de selecionar, rejeitar, acolher ou ignorar ideias contidas nos textos políticos, que ficam engendrados em seus discursos também através da intertextualidade entre os dispositivos legais (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Ao falarem de sua trajetória deixam entrever características de como eles vivenciam as políticas no contexto da prática (BOWE; BALL; GOLD, 1992), em seus impactos reais e como acreditam que elas devam funcionar com base em sua experiência e nas experiências de seus pares.

Tenho formação normal de nível médio, só não exerço porque o concurso que eu fiz foi outro e eu estava no meio da formação. Eu vejo que ainda tem que melhorar muito a formação que se tem de nível médio, ela tem que ser continuada porque hoje a gente tem muitos professores despreparados, seja de nível médio, seja de nível superior. Despreparados para lidar com o dia-a-dia das escolas, formações que na verdade não são formações. Vejo desinteresse também dos próprios profissionais de educação porque quando você fala em cursos quase ninguém aparece porque acha que se formou, aí fez uma graduação, um curso normal de formação de professor e já sabe tudo (SPF3, 2016).

Quando perguntados sobre a formação continuada oferecida pela SMECE ficou clara a percepção divergente entre os membros da Secretaria e do Sindicato.

Na visão dos representantes da SMECE a formação continuada acontece de forma sistematizada, bimestralmente, no contraturno dos professores, no decorrer do ano letivo, com a participação de todos os coordenadores de áreas das disciplinas, responsáveis por organizarem os encontros com temas pedagógicos ministrados por eles mesmos ou por palestrantes convidados. Eles não relataram nenhuma anormalidade ou problema quando a formação continuada é realizada regularmente, contudo falaram de complicações geradas no calendário e na realização da formação devido à greve dos profissionais da educação em 2016. Na visão dos membros do SEPE-SP.

A Secretaria Municipal de Educação oferece três tipos de formação: as jornadas pedagógicas, que em geral acontecem em fevereiro no início do ano letivo e no período de recesso em julho. Acontecem também os convênios que eles têm com a graduação e pós-graduação, feitos com universidades privadas e também os cursos oferecidos pelos coordenadores de áreas. Por exemplo, tem o coordenador de história, geografia, língua portuguesa, uma de alfabetização, uma de educação especial, então eles oferecem também palestras e cursos. [...] A jornada pedagógica tem uma série de problemas, do começo ao fim, primeiro não se consulta os professores sobre o tema, segundo o tema é totalmente genérico, ele não tem um foco, não chega a lugar nenhum. Terceiro, você não usa os professores da rede que tem mestrado e doutorado, nem da rural, mas usa o espaço da rural [...] (SPM1, 2016).

Tem uma formação que acontece uma vez por ano geralmente em janeiro ou fevereiro com no máximo três dias, que é a jornada pedagógica. Ela inclui projetos, peças de teatro, que na verdade não é uma formação que sirva para o currículo, mas para dar mídia, de formação não tem nada (SPF3, 2016).

Tem a jornada pedagógica que acontece sempre no início do ano letivo e tem alguns encontros de área que acontece mensal ou bimestral, nos quais eu tenho pouca

participação, pois a coordenadora de área não sei por que não manda o ofício para minha escola [...]. As formações de área não contribuem para uma prática pedagógica crítica e plural, são mais elementos políticos em uma pseudo-formação dada pelos coordenadores de área (SPM2, 2016).

Sobre a formação institucional oferecida pela SMECE, as considerações feitas pelos entrevistados confirmam o cenário de disputa e a característica constitutiva deste campo onde os atores agem em busca da conservação (SMECE) ou subversão da estrutura (SEPE-SP), o que não impede que estes papéis se invertam (BOURDIEU, 2003).

Sobre o processo de escolha dos coordenadores de área **SPM1** relatou que ele é feito por motivação política, pessoal, sem critérios de nível de escolaridade e experiência na área. Há exceções de coordenadores engajados, capacitados e que têm formação na área. Segundo ele alguns coordenadores não tem nem o nível superior, enquanto existem professores na rede municipal com doutorado, mas que não são aproveitados pela SMECE. Para **SPM1** participar de uma formação genérica onde dá a impressão de que quem ministra sabe menos que as pessoas que vão ali para aprender desmotiva os professores de participarem.

Sobre a frequência dos professores nos encontros de formação continuada oferecidos pelos coordenadores da SMECE **SPF3** afirmou que por ser de participação obrigatória os docentes costumam ir.

Também foi perguntado aos entrevistados quais dispositivos legais municipais eles conhecem e qual sua participação na formulação e acompanhamento destas leis (perguntas 4 e 5). Foram feitas 6 referências às Leis 566/15 (Plano Municipal de Educação), 543/15 (Lei de Incentivo à Formação) e uma à Lei 558/15 (Sistema Municipal de Ensino). Também foram feitas considerações sobre a Lei 621/16 (Plano de Carreira dos Profissionais de Educação) e a Portaria 891/16 da Prefeitura, de enquadramento dos servidores abrangidos pelo plano de carreira.

Em relação à participação e ao acompanhamento dos dispositivos legais **SMEF3** compôs a comissão técnica instituída pelo Município para elaboração do PME 2015-2025, pois a Lei de Incentivo foi uma iniciativa unilateral do Poder Executivo para cumprir os compromissos assumidos na Lei 426/12 (PME). **SMEF1** e **SMEF2** não participaram da elaboração das leis citadas.

Os três representantes da SMECE nesta pergunta não quiseram aprofundar a discussão. Buscou-se identificar o nível de participação e de acompanhamento dos entrevistados em relação às leis de formação não só para caracterizar os contextos da influência e da estratégia política, mas também para perceber como a posição por eles ocupada determina as interações e disputas no campo político-educacional (BOURDIEU, 2005).

A pergunta quatro visou verificar os impactos destas leis na formação e o que mudou a partir de sua publicação. Estes impactos são percebidos no contexto da prática, onde as políticas são interpretadas e recriadas visando sua aplicação na realidade concreta da formação docente (BOWE; BALL; GOLD, 1992) e no contexto dos efeitos, quando são visualizadas as repercussões dos dispositivos legais nas desigualdades existentes, em questões de justiça, igualdade e liberdades (BALL, 1994).

Na estrutura da SMECE no período pesquisado não se efetivaram completamente o direito a formação continuada, a incentivos financeiros satisfatórios para cursar graduação e pós-graduação, a licença/liberação plena e remunerada para aperfeiçoamento e qualificação profissional junto à garantia do tempo disponível para estudos. Some-se a isso a falta de condições adequadas de trabalho em algumas unidades escolares, concluindo que estes direitos não se efetivaram de forma que possibilitasse a emancipação social, política e econômica dos profissionais da educação, fazendo com que eles precisassem reivindicar direitos já garantidos na legislação nacional há mais de duas décadas.

**SMEF3** fez considerações sobre os impactos gerais das leis já citadas na formação municipal.

A formação de professores é um grande desafio nacional. O Município de Seropédica tem se esforçado ao máximo para cumprir este dispositivo legal, porém as dificuldades são muitas. Entretanto, vale destacar ainda que estas mudanças não sejam perceptíveis num primeiro momento, devemos considerar que hoje já existe uma mudança concreta na postura crítica do professor e na gestão dos processos nas unidades escolares (SMEF3, 2016).

**SMEF1** acredita que a publicação da Lei de Incentivo a Formação e a aprovação do PME 2015-2025 contribuíram para a formação no Município.

Acho que as formações continuadas acontecem com mais frequência, pois agora com Tempo Disponível de Estudo TDE eles podem se capacitar e investir na formação acadêmica. Com isso os alunos saem ganhando, pois passam a ter professores mais capacitados e contribuindo para a melhoria do ensino-aprendizagem (SMEF1, 2016).

Em relação à Lei de Incentivo a Formação (Lei 543/15) foram feitas as seguintes considerações.

Tem uma lei que trata da formação continuada, uma espécie de gratificação dada aos profissionais de educação que estão cursando graduação ou Programa de Pós-Graduação Lato Sensu no caso. É importante frisar isso porque programa Stricto Sensu como no meu caso não ganham esta gratificação. É claro que esta gratificação está diretamente ligada às metas que foram discutidas e criadas no PME que teve aprovação em meados de 2015 com a participação da antiga gestão do SEPE-SP, da UFRRJ e da SMECE. Também existem programas de formação continuada ligados às metas do plano que compreendo como falhos que não instrumentalizam e discutem educação de fato na sua realidade, é mais uma tentativa de contemplar aquilo que foi proposto no PNE, a ideia de formação continuada, pautada naquelas perspectivas da LDB 9394 no artigo 61 com a ideia de capacitação em serviço e aperfeiçoamento profissional continuado, que de certa forma dentro do campo de atuação do professor se mostram falhos. No Município de Seropédica há um incentivo financeiro para alguns profissionais de educação matriculados em cursos de pós-graduação Lato Sensu em universidades privadas, também não considero esta política pública benéfica (SPM2, 2016).

A lei de incentivo à formação profissional veio com esta gestão, a SMECE implementou e espero que continue, apesar de que os funcionários, apenas uns 15% se beneficiam porque o pessoal realmente não se interessa. A secretária trouxe esta

lei por recomendação do MPEduc, projeto do Ministério Público pela Educação em 2014 e esta foi uma das 19 recomendações designadas para o Município fazer. A secretária foi acatando todas. Em todos os municípios que existe esta lei espera-se que ela continue nas próximas gestões (SPF3, 2016).

E a lei do *incentivo* [...] que tem uma intenção muito boa, só que na verdade ela tem dois problemas, primeiro problema é que ela é uma lei que não foi... que não é atualizada, [...] a inflação acabou corroendo esse valor que hoje deveria girar em torno de R\$200,00 para quem cursa graduação e R\$300,00 para quem cursa pós-graduação [...]. O segundo problema é que a lei contempla a pós-graduação de uma forma geral, ela não diferencia especialização de um mestrado e doutorado [...] (SPM1, 2016).

E sobre o Plano Municipal de Educação 2015-2024 foram feitas as seguintes ponderações.

O PME foi elaborado, foi feito através de discussão, foram ofícios para as escolas chamando um professor da rede e algum membro da direção para que comparecesse na reunião de discussão do PME. Teve um membro do SEPE, da SMECE, dos Conselhos Municipais, do Conselho da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar, aí foi feita esta discussão e em votação foram surgindo as metas e as estratégias. Foram três dias de debates para sair o plano. Porque na verdade as metas delas da valorização do professor todas que estão no plano de cargos e salários hoje foram aprovadas, mas a lei não está sendo cumprida. Você não tem valorização do magistério, você não tem equiparação salarial, você não tem nem início para equiparar o que diz o plano em relação aos professores DOC I e DOC II que até 2020 tem que ser igualado ao professor de nível superior. A Lei (PME) não cumpriu nem 50% das metas estipuladas no prazo que estava estipulado até o final do ano de 2016 e as que cumpriram não cumpriu bem (SPF3, 2016).

Alguns representantes do SEPE-SP também fizeram referência a Lei 621/16 do Plano de Carreira e a Portaria 891/16 de enquadramento.

O plano de carreira viabiliza aquilo que está na LDB em 96, a pessoa tem direito a licença remunerada para mestrado e doutorado, só que precisa de regulamentação disso que é um decreto do prefeito para dizer “olha para colocar em prática porque o plano de carreira diz lá que os professores terão direito, mas agora precisa do decreto do prefeito para dizer quando vai ser a inscrição, quais vão ser os critérios, essas coisas, e o prazo que o prefeito tinha segundo a lei são de 90 dias, após a publicação do plano de carreira em diário oficial, para editar este decreto o que ele não fez até agora (SPM1, 2016).

Em relação à valorização do servidor foi o plano de cargos e salários mesmo com atraso onde engloba toda a valorização do magistério, só que não foi implementado ainda, já são seis meses sem implementação. Que seria a licença remunerada que é uma meta dos planos nacional e municipal de educação, esta licença remunerada teria 90 dias após a implementação da lei para sair um decreto, mas não ocorreu. O professor que tem direito a fazer mestrado e doutorado não pode optar porque ainda não saiu o decreto do prefeito dizendo as regras. Então é muita coisa que ainda está pendente, inclusive o Fórum Municipal que deveria fiscalizar, orientar melhor e cobrar agora que foi montado em um ano de atraso praticamente a partir de uma cobrança do SEPE-SP na primeira greve deste ano (SPF3, 2016).

Sobre o TDE, tempo livre de estudo que corresponde a normalmente 1/3 da carga horária para planejamento, o município até que está à frente em relação a outros, assim como a implementação do piso nacional dos professores de 40h. O SEPE conseguiu na justiça fazer equivaler à aula como 1h mesmo se fosse de um tempo menor como era computado antes no município. Ou seja, não contar a hora-aula como hora relógio, aí foi possível aprovar 10h em sala e 6 horas de TDE. Está coquista enquanto cumprimento do PME na implementação do plano de carreira representou um ganho, mas que para se efetivar totalmente depende do cumprimento de outras metas que podem se dissolverem no tempo. Atualmente na rede o professor recebe o vencimento e a regência, não recebe auxílio transporte. Passagem só recebia o professor de área rural de difícil acesso. Com a lei do plano de carreira professor que trabalha até três vezes na semana ganha 80 reais e até cinco vezes 160 independente do local onde mora. Mesmo com as tentativas de negociação para aumentar o valor a SMECE alegou que não cabia mais no orçamento e fechou a discussão, dizendo que este benefício será reajustado de acordo com a inflação, o que ainda é pouco. Outra coisa foi a progressão por qualificação depois do estágio probatório. Nós incentivamos os profissionais a pelo menos fazer uma graduação, tendo em vista que tem professores com 25 anos de rede só com o nível médio e que os planos nacional e municipal buscar até 2020 no mínimo 50% de toda a rede tenha chegado à pós-graduação (professores da educação básica e profissionais da educação na formação continuada). Entretanto aqui é muito difícil colocar o pessoal para estudar (SPF3, 2016).

Os entrevistados também foram indagados sobre os principais limites e dificuldades das políticas de formação municipais (pergunta 7). Através de suas respostas foi possível visualizar as estratégias e a ação que são pensadas e desenvolvidas para lidar com as desigualdades reproduzidas pelas políticas estudadas. Normalmente, estas ações e decisões são tomadas depois que as políticas já vigoraram por certo tempo, sendo possível identificar suas limitações. É um momento de acompanhamento e avaliação que se dá no contexto da estratégia política (BALL, 1994). Foram feitas as seguintes ponderações pelos membros da SMECE.

Eu vejo como uma grande dificuldade é a retirada do profissional de sala de aula. Como retirar o profissional que atua como regente da turma? Este é um questionamento que a SMECE tem procurado responder na prática, mas tem encontrado muitas dificuldades, pelo fato de não possuir de outro profissional para ficar na turma, devido ao impacto orçamentário aos cofres públicos que a contratação de um professor substituto causaria. Caso a convocação seja para o horário anterior ou termino da aula, os professores em sua maioria não se mostram receptivo a proposta, se a convocação por parte da SMECE acontece aos sábados os professores não aparecem. Temos feito a formação sempre nos dias de semana, no horário contra-turno, mas ainda assim percebe-se a insatisfação dos profissionais do magistério. Enfim, é um problema cultural que precisa ser solucionado (SMEF3, 2016).

No momento estamos passando por um período longo de paralisação, com isso impossibilita qualquer tipo de aperfeiçoamento e aprimoramento, pois os docentes estão insatisfeitos e resistentes a qualquer formação continuada (SMEF1, 2016).

As principais limitações são as faltas de verbas e investimento (SMEF2, 2016).

Em relação às perguntas 8 e 9 sobre as inovações, potencialidades e desafios das políticas de formação municipal, serão destacadas considerações conclusivas feitas pelos entrevistados. Elas também devem ser compreendidas no sentido das estratégias que eles

acreditam serem necessárias para sanar as lacunas e as imperfeições deixadas pelos dispositivos legais.

O grande desafio é o professor entender que a graduação é só o seu ponto de partida, é a sua formação inicial e que existe uma grande urgência em quebrar paradigmas se verdadeiramente queremos mudar os rumos da educação, mudar os números de evasão e reprovação escolar [...] (SMEF3, 2016).

Não tem nenhuma categoria no Brasil que busque mais formação que o magistério, mas falta uma política pública de formação inicial e continuada. Não há cabimento continuar fazendo concurso público para professor com nível médio, a LDB em 96 já exigia a formação superior. Política de formação não pode se resumir em convenio e incentivo insuficiente para que os professores possam fazer graduação e pós-graduação. Hoje existem 225 professores DOC II 22h30min que são ou do concurso de 2003 ou vieram de Itaguaí na emancipação em 1997. O concurso de 2013 não teve vaga para doc II, só para doc I, quarenta horas. Os professores DOC I têm entre nove e 25 anos na rede, dos 225, 75 tem pós-graduação, 75 graduação e 75 normal. São professores com 25 anos lecionando só com o ensino normal (SPM1, 2016).

O grande desafio é o plano de carreira ser colocado em prática porque ninguém vai buscar melhorar sua formação para não ganhar nada, sair do papel o decreto do prefeito que regulamenta a licença remunerada para cursar mestrado e doutorado, depois fazer isso acontecer na prática, a Lei de incentivo a formação deve ser reajustada por que R\$100,00 não paga nem a passagem, o Município parar de fazer concurso em nível Normal, capacitar os coordenadores responsáveis pela formação na rede municipal, fazer parceria de verdade com a Universidade (SPM1, 2017).

As entrevistas serviram para compreender melhor como as políticas municipais foram elaboradas e quais repercussões elas tiveram no quadro de formação docente municipal.

As percepções e posições dos membros da SMECE revelaram um discurso formal, institucional e que mesmo diante de necessidades e problemas reais, discorreu sobre as questões de forma genérica, evitando deixar claras discordâncias em relação ao SEPE-SP. Um discurso oficial e, sobretudo político, admitindo dificuldades na formação, mas sem aprofundar o debate de suas limitações e que ações serão desenvolvidas concretamente para lidar com estas dificuldades.

As percepções e posições do SEPE-SP são reflexo de juízos pessoais e de uma luta cotidiana não só enquanto representantes da coletividade, mas também uma luta pessoal por serem profissionais da educação municipal que sofrem os impactos das descontinuidades e evasivas políticas para postergar o cumprimento dos compromissos assumidos em lei. Os membros do SEPE-SP apresentaram discursos menos formais e literalmente quiseram falar mais, expor situações vividas pela categoria e discutir ações para por fim a dilemas nacionais que acabam se reproduzindo na esfera municipal na formação e na valorização docente.

Estas percepções na maioria dos momentos se chocaram, todavia quando compreendidas dentro do contexto geral demonstram como a realidade formativa de Seropédica se constituiu a partir de embates para influenciar os projetos de leis, disputas em torno da produção do texto político, interpretações e reinterpretações na aplicação das leis e decretos na realidade concreta das unidades escolares e na trajetória formativa dos docentes, através dos efeitos reais dos dispositivos legais nas desigualdades de acesso à formação e a

permanência nas instituições formativas e por meio das estratégias para diminuir ou possivelmente extinguir estas desigualdades; em um ciclo de políticas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegando ao fim da pesquisa foi possível perceber como a realidade municipal é um espaço complexo que pede intervenções pontuais. Este trabalho significou o aprofundamento de um tema em uma realidade extremamente desafiadora. Esta pesquisa foi um recorte aprofundado e construído a partir de dificuldades metodológicas, burocráticas, pessoais e institucionais. Como parte do caminho foram encaradas corajosamente, sabendo que mesmo com suas limitações esta dissertação representou mais uma iniciativa na defesa do direito do professor de ser formado nas etapas inicial e continuada.

O desafio de mergulhar no universo político da formação dos professores do Município de Seropédica foi encarado com muito entusiasmo. Esta opção foi feita não só visando a qualificação e o aperfeiçoamento acadêmico e pessoal, mas também no intuito de elaborar um texto abrangente, crítico, propositivo de indicações para compreensão do contexto pesquisado e para subsidiar propostas de intervenção neste cenário político-educacional.

Esta pesquisa teve o objetivo de identificar as repercussões das políticas nacionais na legislação municipal e os impactos dos dispositivos legais municipais no processo de formação dos professores da rede de ensino de Seropédica no período de 1997 a 2016. Buscou compreender se as políticas municipais de formação reproduziram o quadro de descontinuidade histórica da educação brasileira ou se encaminharam as questões específicas da formação docente local.

As principais dificuldades para o cumprimento destes objetivos se deram na pesquisa de campo. Dividida em dois grandes eixos, no primeiro, que foi o levantamento dos dispositivos legais de formação entre 1997 e 2016, não foi possível ter acesso aos decretos dos anos 2015 e 2016, a metade das leis de 2015 e a maioria de 2016. Isto aconteceu porque a parte da transparência da legislação no site da Prefeitura de Seropédica esteve em vários momentos inacessível até o momento que ficou definitivamente fora do ar.

Para sanar estas lacunas através de mais de dez idas à Secretaria de Educação e no Sindicato foram obtidas cópias das principais Leis de 2015 e 2016 referentes a formação docente. Não foi possível obter a cópia dos decretos de 2015 e 2016.

No segundo eixo da pesquisa qualitativa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três representantes da Secretaria e do Sindicato. A dificuldade nesta etapa se deu, pois nenhum dos representantes da Secretaria autorizou a gravação do áudio da entrevista e concederam depoimentos limitados por medo de se comprometerem profissional, institucionalmente e porque a troca de gestão se aproximava já que aconteceram eleições em 2016.

Apesar disto foi possível identificar como as políticas nacionais de formação foram reformuladas em Seropédica e qual as repercussões das políticas municipais na formação dos professores da rede pública, com destaque para os Planos Municipais de Educação, para os Planos de Carreira e para a Lei de Incentivo a Formação.

O Governo Municipal buscou atender formalmente as prescrições nacionais, contudo desconsiderou alguns dispositivos por não fazer sua revogação expressa. O Governo manteve

uma equipe legislativa despreparada a ponto de editar dispositivos muito falhos, que apenas reproduziram as leis e decretos nacionais, não favoreceu a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, realizou excessivas manobras políticas que impediram a efetivação de direitos básicos dos professores, principalmente os pecuniários. O Governo também foi vitorioso em incluir progressivamente na legislação educacional a possibilidade de intervenção da iniciativa privada, defendendo também sua presença na composição de órgãos representativos incumbidos de fiscalizar a oferta da educação pública, o que foi no mínimo contraditório.

As políticas municipais de formação docente buscaram atender as questões específicas de realidade local apenas de modo formal, já que o Município de Seropédica possui um arcabouço legal, mesmo que conquistado a partir de muito custo e pressão popular, minimamente estruturado, que se cumprido contribuiria para a construção de uma realidade educacional mais satisfatória. Todavia, estas políticas reproduziram a descontinuidade histórica do país presente desde as primeiras iniciativas formativas nacionais do século XVIII, mantidas no século XIX através de sua manutenção legislativa e ainda presentes no século XX.

A descontinuidade se configurou na não superação definitiva de dilemas da formação como o problema da meta da formação dos professores em nível superior, mas mantendo a formação em nível médio, na dicotomia entre teoria e prática no currículo, na influência das políticas produtivistas de responsabilização dos professores, na incapacidade do Município em efetivar a formação dos professores mediante políticas de incentivo satisfatórias e abrangentes. A descontinuidade também caracterizou os prejuízos herdados pela educação municipal em cada troca de governo devido ao descaso com as políticas já existentes e a ausência de políticas de Estado.

O estopim da descontinuidade política que afetou a educação municipal e a formação dos professores se deu nos últimos meses da gestão do antigo prefeito e na inércia do prefeito atual de Seropédica que até praticamente na metade do ano de 2017 não tinha retomado nenhuma discussão, dispositivo legal ou projeto da área educacional. Sua grande preocupação foi a troca do quadro de funcionários das Secretarias que compõe a Prefeitura e a distribuição de cargos comissionados por escolha política enquanto grande parte da população padece pelo sucateamento da educação, da saúde, do saneamento básico e da segurança pública.

O Plano Municipal de Educação só foi aprovado no Município de Seropédica 11 anos após a publicação da Lei 10.172, situação semelhante aos atrasos que marcaram a aprovação dos Planos Nacionais de Educação. O Plano Municipal de Educação 2015-2025 se adequou a legislação nacional um ano após a publicação da Lei 13.005/14, mas praticamente a reproduziu com pouquíssimas modificações, revelando o descaso do Governo que esteve mais preocupado em, desde a emancipação municipal, editar leis e decretos das áreas financeira, tributária e orçamentária sem o devido investimento em educação. O Plano de Carreira recentemente aprovado pela Lei 621/16 ainda não foi pago. A Lei de Incentivo a Formação (Lei 543/15) consagrou o uso dos recursos públicos para enriquecimento de instituições privadas de ensino superior.

Sendo assim, para dar conta desta temática esta dissertação foi organizada em quatro capítulos. Antes de analisar as políticas mais atuais no capítulo 1 foram retomadas as principais iniciativas de formação que tiveram seu ponto de partida na Lei das Escolas de Primeiras Letras de 1827 e foram impulsionadas pelo Ato Adicional de 1834, que fortaleceu a

descentralização política. A partir daí as Províncias tenderam a criar escolas elementares e Escolas Normais concomitantemente.

Também foi adotado o regime dos professores adjuntos, mas que falhou igualmente. Até o surgimento dos cursos superiores de formação docente, com destaque para a criação do Curso de Pedagogia em 1939, a formação foi marcada pela descontinuidade política que não permitiu a consolidação nem de um currículo sólido, nem a estruturação de uma carreira devidamente reconhecida e valorizada.

Influenciada pelas disputas políticas pelo poder e pelas mudanças no Governo Central a formação dos professores começou a ser entendida como tarefa das Universidades, mas sem abandonar o Curso Normal de nível médio. Outro problema foi a dificuldade em articular conhecimentos teóricos e práticos na composição curricular, de maneira que os candidatos não fossem preparados em uma perspectiva nem excessivamente cultural-cognitiva, nem notadamente didático-pedagógica; dilema ainda não superado.

O capítulo 2 propôs uma pausa temporária no estudo histórico dos principais dispositivos legais de formação da história da educação brasileira para trazer elementos de compreensão do processo político através da articulação da ideia bourdieusiana de campos de disputa de poder e da teoria do ciclo de políticas em contextos.

Foi possível perceber como por sua natureza o processo legislativo é caracterizado pela complexidade, pela burocratização e por uma normatização específica que o confere validade e legitimidade. Os dispositivos legais são muito mais que textos para o estabelecimento de regras, são fundamentalmente o resultado dos interesses dos grupos que transitam em torno de sua formulação e que determinam a intencionalidade e a finalidade da formação.

O aprofundamento da abordagem do ciclo de políticas permitiu não só o resgate histórico das políticas, mas também a construção de uma verdadeira anatomia da formação docente no contexto específico do Município de Seropédica.

O capítulo 3 deu continuidade à retomada dos dispositivos de formação propondo a análise da Constituição de 1988, da LDB 1996, dos PNEs 2001-2011 e 2014-2014, da Resolução 2/15 do CNE/CP, da Base Nacional Comum Curricular e do Decreto 8.752/16, sobre suas repercussões na formação de professores. Certamente estas legislações trouxeram importantes avanços na formação, no entanto não ficaram imunes às pressões dos grupos em disputa pelo poder, muito menos alheias às consequências de políticas de governo sem garantia de continuidade.

Foram sendo construídas políticas que possibilitaram a criação de planos de carreiras, de projetos e de programas de formação e de valorização dos profissionais da educação, contudo, permaneceram os obstáculos aos exercícios de direitos básicos e à criação de metas ainda não cumpridas relacionadas à carreira, à garantia de concursos públicos, ao cumprimento do piso salarial e ao estabelecimento de políticas nacionais, estaduais e municipais que finalmente garantam organicidade e concretização de ações com impactos positivos na formação e atuação docente.

Ao lado de outras políticas sociais a educação permanece tendo pouca centralidade na agenda política e o pouco que se faz sofre com interesses econômicos e de desenvolvimento

desigual do país, visando tornar o trabalho dos professores mais produtivo e eficiente, todavia mantendo o quadro histórico de péssimas condições de exercício da profissão.

No capítulo 4 foram apresentados os resultados da pesquisa na caracterização da história, da Educação Básica de Seropédica e das principais políticas de formação que reproduziram os desafios e dilemas nacionais. Como a educação teve pouquíssima centralidade na legislação municipal, que esteve na maioria dos momentos perpassada pelos interesses econômicos e tributários do Governo Municipal, aliada a uma descontinuidade agravada pela troca de governo por causa de novas eleições e de cassações de mandatos dos prefeitos, o cenário da formação não foi muito satisfatório. Muitas ações desenvolvidas pelo Governo Municipal buscaram cumprir formalmente a legislação nacional sem dar um encaminhamento efetivo para a questão dos professores locais.

A ação do Sindicato foi de suma importância para garantir o cumprimento da legislação, a garantia de espaços de debate, de participação pública, de representação coletiva, constituiu a busca por uma nova realidade para os profissionais da educação e para a Rede Municipal de Seropédica. Algumas conquistas foram efetivadas, contudo ainda há muito para avançar. Um exemplo disto é o Plano de Carreira de 2016, que depois de um longo processo de mobilização para a aprovação da lei, ainda não foi de fato implementado, ou seja, já existe a lei, mas os profissionais não fazem jus aos benefícios criados por ela. Outro exemplo é a Lei de Incentivo a Formação de 2015 que precisa ser atualizada e alterada urgentemente para que finalmente os professores possam se ausentar das unidades escolares sem que isso constitua um obstáculo para o exercício da sua profissão, mas o exercício de um direito com os incentivos financeiros adequados às despesas reais com a formação.

Junto com outras localidades da Baixada Fluminense Seropédica padece com a falta de políticas sociais verdadeiramente comprometidas com as necessidades da população e pela escassez de iniciativas e programas de formação e valorização dos profissionais da educação.

A trajetória da formação docente brasileira foi marcada por diversas limitações e interrupções que deixaram como legados nacionais problemas ainda não satisfatoriamente resolvidos, como a formação dos professores da educação básica em nível superior com vistas ao alcance da formação em cursos de pós-graduação, a efetivação de planos de carreira, que incluam remuneração referendada pelo piso salarial nacional, concessão de licenças remuneradas, incentivos funcionais e financeiros.

Atualmente as políticas de formação avançaram em certo sentido, mas ainda não apresentaram uma solução definitiva para a descontinuidade que teve origem principalmente na ausência de Políticas de Estado e nas trocas de governo que afetam o cenário nacional e repercutem nas realidades municipais.

A adoção da abordagem do ciclo de políticas permitiu a compreensão dos dispositivos legais estudados de forma integrada e aprofundada, levando à conclusão de que estes não se esgotam depois de publicados, mas tendem a suscitar novos debates e a necessidade de novas intervenções.

O percurso das políticas formativas de Seropédica constituiu-se em um longo caminho, marcado por vários percalços e pequenos avanços, que foram sendo conquistados com a elaboração de três planos de carreira (um do magistério público e dois dos profissionais de educação), dois Planos Municipais de Educação (um correspondente a aprovação do PNE

2001–2011 e um correspondente ao PNE 2014–2024), leis e decretos de organização e estruturação do Sistema Municipal de Ensino e uma Lei de Incentivo a Formação.

A intervenção temporal e conceitual proposta nesta dissertação foi perpassada por mudanças na conjuntura política nacional que ameaçam suprimir direitos e conquistas alcançadas com muitos esforços pelas entidades e instituições que atuam na busca pelo reconhecimento, pela valorização, pela qualificação e pela garantia de formação inicial e continuada dos profissionais da educação.

A Presidente Dilma Rousseff sofreu um golpe jurídico-parlamentar-midiático que resultou no seu afastamento e, posteriormente, no impeachment, cujo processo foi concluído em agosto de 2016. O golpe foi apoiado por segmentos importantes do Judiciário, pela maioria do Congresso Nacional, pela mídia, por setores do empresariado nacional, pelas oligarquias e pelos setores conservadores.

A equipe nomeada e conduzida pelo Governo desde a saída da Presidente Dilma não mediu esforços em adotar medidas legislativas, administrativas, econômicas e sociais para promover a defesa de seus interesses econômicos e garantir o desenvolvimento do país a partir de uma pseudo tese de comprometimento com as necessidades da população. Suas ações acontecem através de manobras políticas que promovem o desrespeito e a desconsideração com os dispositivos e instâncias democráticas da sociedade de forma descarada e estampada pelas mídias diariamente.

Foram apresentados projetos de reformas (trabalhista, previdenciária, administrativa e fiscal) que sustentam o falso compromisso do Governo com a recuperação econômica e social do país, entretanto, são mantidas manobras políticas para permitir a corrupção generalizada, inclusive de membros do Governo e o enriquecimento ilícito das elites enquanto as classes menos favorecidas permanecem em situação de agravante vulnerabilidade.

A política educacional está sendo reestruturada pelas novas forças para atender as necessidades de um projeto inspirado na internacionalização caracterizado pela responsabilização, pela meritocracia, pela privatização e pela desresponsabilização do Poder Público Central com o dever de educar.

A partir daí, o que se seguiu foram investidas do grupo de poder do Governo como a limitação dos gastos públicos, a Reforma do Ensino Médio, os avanços da Base Nacional Comum Curricular e o desmonte do Fórum Nacional de Educação, que caminham em uma lógica prejudicial para a área da formação docente e o descumprimento do Plano Nacional de Educação em vigor.

O cenário atual apresenta riscos e ameaças, mas também oportunidades. Os impasses não podem se sobrepor à luta histórica dos profissionais da educação, sob o risco de representarem um completo retrocesso no que concerne a educação brasileira. Nunca é demais lembrar que não existe educação sem educadores.

## REFERÊNCIAS

ALEIXO, J. C. C.; RAMOS, L. M. P. C. Qualificação de professores: o PARFOR na UFRRJ. In: RAMOS, L. M. P. C.; FARIA, L. C. M. (Org.). **Educação e educadores: ontem e hoje, novos olhares**. Rio de Janeiro: Léo Christiano Editorial, v.1, 2016, p. 141-180.

ANFOPE. **Documento Final do 14º Encontro Nacional**. Goiânia, 2008, p.1-31. Disponível em:<<http://www.gppege.org.br/ArquivosUpload/1/file/14%C2%BA%20Encontro%20-%20Documento%20Final%202008.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Documento Final do 16º Encontro Nacional**. Brasília, 2012, p.1-55. Disponível em:<<http://www.gppege.org.br/ArquivosUpload/1/file/16%C2%BA%20Encontro%20-%20Documental%20%20Final%20%202012.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Documento Final do 18º Encontro Nacional**. Goiânia, 2016, p.1-65. Disponível em:<[http://www.gppege.org.br/ArquivosUpload/1/file/Doc%20FINAL%20XVIII%20ENANFOPE%206\\_3\\_2017%20Coordena%C3%A7%C3%A3o%20Iria.pdf](http://www.gppege.org.br/ArquivosUpload/1/file/Doc%20FINAL%20XVIII%20ENANFOPE%206_3_2017%20Coordena%C3%A7%C3%A3o%20Iria.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

ARAUJO, R. C. L. **A universidade no contexto urbano**: as representações presentes na relação socioespacial entre a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e a cidade de Seropédica. 2011. 318 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BALL, S.J. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S.J.; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BARRETO, A. S. Um olhar sobre a Baixada: usos e representações sobre o poder local e seus atores. **Campos**, Curitiba, v. 5, n.2, p. 45-64, 2004. Disponível em:<<http://revistas.ufpr.br/campos/article/view/1620/1362>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

BORDIGNON, G. (colab. esp.); QUEIROZ, A.; GOMES, L. (colabs.). **O Planejamento Educacional no Brasil**. Brasília: MEC, Fórum Nacional de Educação, 2011, p.1-67. Disponível em:<[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf)>. Acesso em: 07 ago. 2014.

BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**. Fim de Século: Lisboa, 2003.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 2007.

BOWE, R.; BALL, S.J.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. **Manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Imperio.** Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao2.html>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854. **Approva o Regulamento para a reforma do ensino primario e secundario do Municipio da Côrte.** Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-publicacaooriginal-115292-pe.html>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº19.851, de 11 de abril de 1931. **Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferencia, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituida no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras.** Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1934).** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº452, de 5 de julho de 1937. **Organiza a Universidade do Brasil.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L0452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0452.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº1.063, de 20 de janeiro de 1939. **Dispõe sobre a transferência de estabelecimentos de ensino da Universidade do Distrito Federal para a Universidade do Brasil.** Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1063-20-janeiro-1939-349215-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº1.190, de 4 abril de 1939. **Da organização à Faculdade Nacional de Filosofia.** Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1190-4-abril-1939-349241-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946. **Lei Orgânica do Ensino Normal.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del8530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8530.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1946).** Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. **Parecer nº251,** de 1962. Documenta, Brasília, n. 11, jan/fev, 1962.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. **Parecer nº292**, de 14 de novembro de 1962. Documenta, Brasília, n. 10, dezembro, 1962.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. **Parecer nº252**, de 8 abril de 1969. Documenta, Brasília, n. 100, abril, 1969.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. **Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº5.692, de 11 de agosto de 1971. **Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. **Parecer nº349**, de 6 abril de 1972. Documenta, Brasília, n. 137, abril, 1972.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. 2002. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/manual/manualredpr2aed.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manualredpr2aed.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº11.274, de 6 de fevereiro de 2006. **Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm)>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº11.301, de 10 de maio de 2006. **Altera o art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11301.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11301.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº53, de 19 de dezembro de 2006. **Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das**

**Disposições Constitucionais Transitórias.** Disponível

em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº6.755, de 29 de janeiro de 2009. **Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm)>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº9, de 30 de junho de 2009. **Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação.** Disponível em:<[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port\\_normt\\_09\\_300609.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_normt_09_300609.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº12.014, de 6 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.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112014.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112014.htm)>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº12.056, de 13 de outubro de 2009. **Acrescenta parágrafos ao art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112056.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112056.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº59, de 11 de novembro de 2009. **Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº7.219, de 24 de junho de 2010. **Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - PIBID e dá outras providências.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7219.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7219.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº1.407, de 14 de dezembro de 2010. **Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE.** Disponível em:<<http://fne.mec.gov.br/9-uncategorised/926-portaria-1-407>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº7.415, de 30 de dezembro de 2010. **Institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, dispõe sobre o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público - Profuncionário, e dá outras providências.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7415.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº502, de 09 de maio de 2012. **Altera a Portaria nº 1407, de 14 de dezembro de 2010, para ampliar composição do Fórum Nacional de Educação.** Disponível em:<<http://fne.mec.gov.br/9-uncategorised/825-portaria-n-502-de-09-de-maio-de-2012-que-amplia-a-composicao-do-forum-nacional-de-educacao>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº12.796, de 4 de abril de 2013. **Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 21 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.** 2014a. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação.** 2014b. Disponível em:<[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP n. 2, de 1 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.** 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](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: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016. **Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm)>. Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº746, de 22 de setembro de 2016. **Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm)>. Acesso em: 12 Out. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº13.145, de 16 de fevereiro de 2017. **Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm)>. Acesso em: 12 Out. 2015.

BRITO, R. M. Breve histórico do Curso de Pedagogia no Brasil. **Dialógica**, v.1, n.1, p. 23-32, 2006. Disponível em:<[http://dialogica.ufam.edu.br/PDF/no1/1breve\\_historico\\_curso\\_pedagogia.pdf](http://dialogica.ufam.edu.br/PDF/no1/1breve_historico_curso_pedagogia.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BRZEZINSKI, I. **Pedagogia, pedagogos e formação de professores**: busca e movimento. Campinas: Papirus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Emendas da ANFOPE ao PL 8.035/11.** Goiânia, 2011, p.1-14. Disponível em:<<https://blogdaanfope.files.wordpress.com/2015/08/emendas-da-anfope-11-5-2011.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia.** São Paulo: Ática, 2003.

CHAMON, M. L. Trajetória de feminização do magistério e a (con) formação das identidades profissionais. In: VI Seminário da REDESTRADO: Regulação Educacional e Trabalho Docente, 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2006, p.1-16, CD-ROM. Disponível em:<[http://www.fae.ufmg.br/estrado/cd\\_viseminario/trabalhos/eixo\\_tematico\\_1/trajetoria\\_de\\_feminizacao.pdf](http://www.fae.ufmg.br/estrado/cd_viseminario/trabalhos/eixo_tematico_1/trajetoria_de_feminizacao.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1, Brasília, 2010. **Documento Final.** Brasília: MEC, 2010. Disponível em:<[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010\\_doc\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2, Brasília, 2014. **Documento Final.** Brasília: MEC, 2014. Disponível em:<<http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>> . Acesso em: 10 jun. 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 1, Brasília, 2008. **Documento Final.** Brasília: MEC, 2008. Disponível em:<[http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc\\_final.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf)>. Acesso em: 8 mar. 2016.

COUTINHO, M. A. G. C. A história da educação integral em Seropédica: a experiência do CAIC. In: VII Congresso Brasileiro de História da Educação - Circuitos e Fronteiras da História da Educação no Brasil, Cuiabá, 2013. **Anais...** Cuiabá: UFMT, 2013, CD-ROM. Disponível em:<<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe7/pdf/07->

%20HISTORIA%20DAS%20INSTITUICOES%20E%20PRATICAS%20EDUCATIVAS/A%20HISTORIA%20DA%20EDUCACAO%20INTEGRAL%20EM%20SEROPEDICA.pdf>. Acesso em: 02 set. 2016.

CUNHA, L. A. **A universidade temporã: o ensino superior, da colônia a Era Vargas**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

EVANGELISTA, O; SHIROMA, E.O. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 33, n. 3, p. 531-541, set./dez. 2007. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ep/v33n3/a10v33n3.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2016.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 2008.

FERRY, G. **El trayecto de la formación: los enseñantes entre la teoría y la práctica**. Barcelona: Paidós, 1991.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: Fazenda, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 2000, p.69-90.

GROSSELLI, G.; MEZZAROBBA, O. A participação política e suas implicações para a construção de uma cidadania plena e de uma cultura política democrática. In: XX Congresso Nacional do CONPEDI, Belo Horizonte, 2011. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, p.7128-7143.

KUENZER, A. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: CALAZANS, M. J. et al. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1990, p.55-88.

LIMA, M. M. L. **Ingresso das mulheres no magistério da Bahia: o resgate de uma história**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006, 181 p.

MAAR, W.L. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MACHADO, S. F.; TERUYA, T. K. O Manifesto de 1932 e as repercussões na formação de professores da rede pública de ensino. In: VII Jornada do HISTEDBR, Campo Grande, 2007. **Anais...** Campo Grande: UNIDERP; HISTEDBR, 2007, v.1, p.1-20. Disponível em:<[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/jornada/jornada7/\\_GT2%20PDF/O%20MANIFESTO%20DE%201932%20E%20AS%20REPERCUSS%20DES%20NA%20FORMA%20C7%20C3O%20DE.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada7/_GT2%20PDF/O%20MANIFESTO%20DE%201932%20E%20AS%20REPERCUSS%20DES%20NA%20FORMA%20C7%20C3O%20DE.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2016.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2015.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30,

n.106, p.303-318, jan./abr. 2009. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2015.

MATO GROSSO. Lei nº8, de 5 de maio de 1837. Dá regulamento a instrução pública na Província de Mato Grosso. In: SÁ, N. P.; SIQUEIRA, E. M. (Org.). **Leis e regulamentos da instrução pública do império em Mato Grosso**. Campinas: Autores Associados; SBHE, 2000, p.11-18.

MELLO, M.M.L; RIGOLON, W.O. Trabalho docente e a cultura do desempenho: uma análise da relação entre trabalho e formação continuada de professoras na rede estadual paulista (2005–2007). **Comunicações**, Piracicaba, v.1, n.2, p.47-61, jul.-dez. 2011. Disponível em:<<https://www.metodista.br/revistas/revistas/unimep/index.php/comunicacoes/article/view/204/597>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

NEVES, L. M. W. Por que dois planos nacionais de educação? In: NEVES, L. M. W. (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2008, p.147-182.

NÓVOA, A. **Professores: imagens do futuro presente**. Lisboa: Educa, 2009.

OLIVEIRA, A. F. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: Oliveira, A. F. et al. (Org.). **Fronteiras da Educação: desigualdades, ontologia e políticas educacionais**. Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2010, p. 95-104.

OTRANTO, C. R. Os Cursos de Licenciatura da Universidade Federal do Rio de Janeiro: a busca de novos caminhos. In: SOUZA, D. B.; FERREIRA, R. (Org.). **Bacharel ou Professor? O Processo de Reestruturação dos Cursos de Formação de Professores no Rio de Janeiro**. RJ: Quartet, 2000, p.145-156.

\_\_\_\_\_. A criação do Instituto de Educação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. In: I Encontro de História da Educação do Estado do Rio de Janeiro, Niterói, 2007. **Anais...** Niterói: UFF, 2007, p.1-13, CD-ROM. Disponível em: <<http://www.celia.naweb.net/pasta1/trabalho20.htm>>. Acesso em 02 jan. 2016.

REZENDE, M; BAPTISTA, T.W.F. A análise da política proposta por Ball. In: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015, p.273-283.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº10, de 10 de abril de 1835. **Dispõe sobre a organização do ensino normal e estabelece as normas de ingresso nesta modalidade de ensino**. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/99970/1835\\_10\\_abril\\_Ato\\_n%C2%BA10\\_Cria\\_Escola\\_Normal.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/99970/1835_10_abril_Ato_n%C2%BA10_Cria_Escola_Normal.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 02 jan. 2016.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1984.

RUA, M. G. Análise de política públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. (Org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998, p.231-260.

SÁ, N. P.; SIQUEIRA, E. M. **Leis e regulamentos da instrução pública do império em Mato Grosso**. Campinas: Autores Associados, 2000.

SÃO PAULO. Lei nº 34, de 16 de março de 1846. **Dá nova organização às escolas de instrução primária e cria uma escola normal**. Disponível em:<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1846/lei-34-16.03.1846.html>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 27, de 12 de março de 1890. **Reforma a Escola Normal e converte em Escolas Modelos as Escolas anexas**. Disponível em:<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1890/decreto-27-12.03.1890.html>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº88, de 8 de setembro de 1892. **Reforma a instrução pública do Estado**. Disponível em:<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1892/lei-88-08.09.1892.html>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº169, de 7 de agosto de 1893. **Addila diversas disposições á lei n.88, de 8 de Setembro de 1892**. Disponível em:<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1893/lei-169-07.08.1893.html>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº2.025, de 29 de março de 1911. **Converte as actuaes Escolas Complementares do Estado em Escolas Normaes Primarias e dá-lhes regulamento**. Disponível em:<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1911/decreto-2025-29.03.1911.html>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.584, de 21 de abril de 1933. **Institue o Codigo de Educação do Estado de São Paulo**. Disponível em:<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1933/decreto-5884-21.04.1933.html>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.283, de 25 de janeiro de 1934. **Crea a Universidade de São Paulo e dá outras providências**. Disponível em:<<http://www.leginf.usp.br/?historica=decreto-n-o-6-283-de-25-de-janeiro-de-1934>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

SAVIANI, D. A Nova Lei de Diretrizes e Bases (Entrevista). **Pro-Posições**, v. 3, s/n, p.7-13, 1990. Disponível em:<<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/viewFile/8644508/1192>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educ. Soc.** [online], vol.20, n.69, p.119-136, 1999a. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Escola e democracia**. Campinas: Autores Associados, 1999b.

\_\_\_\_\_. O espaço acadêmico da pedagogia no Brasil: perspectiva histórica. **Paideia**, Ribeirão Preto, v.14, n.28, p.113-124, 2004a. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/paideia/v14n28/02.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. A escola pública brasileira no longo século XX (1890-2001). In: III Congresso Brasileiro de História da Educação, 3, 2004b, Curitiba. **Anais...** Curitiba: SBHE, 2004, p.1-11, CD-ROM. Disponível em:<<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe3/Documentos/Coord/Eixo3/483.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. História da formação docente no Brasil: três momentos decisivos. **Educação**, Santa Maria, v.30, n.2, p.11-26, 2005. Disponível em:<<http://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/3735/2139>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Pedagogia e formação de professores no Brasil: vicissitudes dos dois últimos séculos. In: IV Congresso Brasileiro de História da Educação, 4, 2006, Goiânia. **Anais...** Goiânia: SBHE, 2006, p.1-10, CD-ROM. Disponível em:<<http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe4/coordenadas/eixo01/Coordenada%20por%20Dermeval%20Saviani/Dermeval%20Saviani%20-%20Texto.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, vol.14, n. 40, p.143-155, abr. 2009. Disponível em:<[www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a12.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a12.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2010a.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p.380-412, maio/ago.2010b. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v.31, n.112, p.769-787, jul./set. 2010c. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/07.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Formação de professores no Brasil: dilemas e perspectivas. **Póiesis Pedagógica**, Catalão, v. 9, n. 1, p.7-19, set. 2011. Disponível em:<<https://www.revistas.ufg.br/poiesis/article/view/15667>>. Acesso em: 12 out. 2015.

SCHAFFRATH, M. A. S. Escola Normal: o projeto das elites brasileiras para a formação de professores. In: I Encontro do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Artes da FAP, 1, 2008, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Faculdade de Artes do Paraná, 2008, p.142-152, CD-ROM. Disponível em:<[http://www.fap.pr.gov.br/arquivos/File/Arquivos2009/Extensao/I\\_encontro\\_inter\\_artes/20\\_Marlete\\_Schaffrath.pdf](http://www.fap.pr.gov.br/arquivos/File/Arquivos2009/Extensao/I_encontro_inter_artes/20_Marlete_Schaffrath.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2016.

SCHEIBE, L.; DURLI, Z. Curso de pedagogia no Brasil: olhando o passado, compreendendo o presente. **Educação em Foco**, Belo Horizonte, v. 14, n. 17, p. 79-109, jul. 2011. Disponível em:<<http://www.uemg.br/openjournal/index.php/educacaoemfoco/article/view/104/139>>. Acesso em: 25 out. 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE. **Plano Municipal de Seropédica (PME) 2012-2022**. 2012. Disponível em:<<http://educaseropedica.rj.gov.br/>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Educação de Seropédica: 2015-2025**. 2015. Disponível em:<<http://educaseropedica.rj.gov.br/>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

SEROPÉDICA. Decreto nº41, de 25 de março de 1998. **Estabelece o Sistema Municipal de Ensino**. Disponível em:<[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_decretos/](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_decretos/)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº59, de 22 de maio de 1998. **Dispõe sobre o Plano de Carreiras do Magistério Público Municipal da Prefeitura de Seropédica**. Disponível em:<[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº77, de 8 de fevereiro de 1999. **Transforma a nomenclatura das séries iniciais que compõe o Sistema Municipal de Ensino Municipal**. Disponível em:<[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_decretos/](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_decretos/)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº78, de 22 de fevereiro de 1999. **Estabelece o sistema do curso de educação de jovens e adultos**. Disponível em:<[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_decretos/](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_decretos/)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº83, de 5 de maio de 1999. **Que dispõe sobre a extinção da gratificação de difícil acesso**. Disponível em:<[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_decretos/](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_decretos/)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº103, de 29 de dezembro de 1999. **Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Município de Seropédica e da outras providências**. Disponível em:<[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº127, de 13 de dezembro de 2000. **Altera a redação do art. 20, 21 e 22 da Lei Municipal nº103, de 29 de dezembro de 1999 (Estatuto do Magistério)**. Disponível em:<[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº316, de 14 de dezembro de 2005. **Dispõe sobre o Plano de Carreiras e remuneração dos Profissionais dos Profissionais da Educação do Município de Seropédica**. Disponível em:<[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/admin/uploads\\_pdf/lei-316-2005.pdf](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/admin/uploads_pdf/lei-316-2005.pdf)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº398, de 27 de dezembro de 2010. **Dispõe sobre a criação da gratificação especial de dirigentes escolares - GEDE, do abono de regência turma e do adicional de difícil acesso – ADE aos professores da rede de ensino da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências**. Disponível em:<[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/admin/uploads\\_pdf/lei-398-2010.pdf](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/admin/uploads_pdf/lei-398-2010.pdf)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº425, de 02 de janeiro de 2012. **Dispõe sobre a reestruturação administrativa da Secretaria Municipal de Educação do Município de Seropédica e dá outras**

**providências.** Disponível em: <[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº426, de 02 de janeiro de 2012. **Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação e dá outras providências.** Disponível em: <[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/admin/uploads\\_pdf/lei-426-2012.pdf](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/admin/uploads_pdf/lei-426-2012.pdf)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº450, de 12 de dezembro de 2012. **Altera os dispositivos da Lei nº425, de 2 de janeiro de 2012.** Disponível em: <[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/admin/uploads\\_pdf/lei-426-2012.pdf](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/admin/uploads_pdf/lei-426-2012.pdf)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº542, de 06 de janeiro de 2015. **Altera a Lei Municipal 398, de 27 de dezembro de 2010.** Disponível em: <[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/admin/uploads\\_pdf/lei-542-2015.pdf](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/admin/uploads_pdf/lei-542-2015.pdf)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº543, de 06 de janeiro de 2015. **Institui a gratificação para aperfeiçoamento profissional dos funcionários na Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, da Prefeitura Municipal de Seropédica.** Disponível em: <[http://www.seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/admin/uploads\\_pdf/lei-543-2015-institui-a-gratificacao-para-aperfeicoamento-profissional-dos-funcionarios-na-secretaria-municipal-de-educacao-cultura-e-esporte-da-prefeitura-municipal-de-seropedica.pdf](http://www.seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/admin/uploads_pdf/lei-543-2015-institui-a-gratificacao-para-aperfeicoamento-profissional-dos-funcionarios-na-secretaria-municipal-de-educacao-cultura-e-esporte-da-prefeitura-municipal-de-seropedica.pdf)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº558, de 22 de abril de 2015. **Organiza o sistema municipal de ensino e dá outras providências.** Disponível em: <[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/admin/uploads\\_pdf/lei-558-2015-organiza-o-sistema-municipal-de-ensino.pdf](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/admin/uploads_pdf/lei-558-2015-organiza-o-sistema-municipal-de-ensino.pdf)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº566, de 01 de julho de 2015. **Dispõe sobre o novo Plano Municipal de Educação de Seropédica e da outras providências.** Disponível em: <[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/admin/uploads\\_pdf/lei-566-2015-dispoe-sobre-o-novo-plano-municipal-de-educacao-de-seropedica.pdf](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/admin/uploads_pdf/lei-566-2015-dispoe-sobre-o-novo-plano-municipal-de-educacao-de-seropedica.pdf)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº621, de 21 de junho de 2016. **Dispõe sobre a Carreira dos Profissionais da Educação do Município de Seropédica, Estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <[http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema\\_leis/admin/uploads\\_pdf/lei-621-2016-dispoe-sobre-a-carreira-dos-profissionais.pdf](http://seropedicatransparencia.rj.gov.br/sistema_leis/admin/uploads_pdf/lei-621-2016-dispoe-sobre-a-carreira-dos-profissionais.pdf)>. Acesso em: 01 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Portaria nº891, de 25 de agosto de 2016. **Publica o enquadramento dos servidores efetivos da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte abrangidos pelo Plano de Cargos e Salários instituído pela lei 621/16.** Disponível em: <<https://seropedica.rj.gov.br/>>. Acesso em: 02 out. 2016.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

SOUZA, M. R. A.; MENEZES, M. Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando? **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.22, n.84, , p.609-633, set. 2014. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n84/a03v22n84.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

TANURI, L. M. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, s/v, n.14, p. 61-88, maio/ago. 2000. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a05>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

TEIXEIRA, A. S. Reorganização do ensino normal e sua transposição para o plano universitário: Creação do instituto de educação do Rio de Janeiro (Exposição de motivos Director Geral de Instrução, acompanhando o Decreto que tomou o nº 3.810, de 19 de Março de 1932). **Boletim de Educação Pública**. Rio de Janeiro, v.2, n.1/2, p.110-117, jan./jun. 1932. Disponível em:<<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/reorganizacao.html>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

TEIXEIRA, A. S. et al. O manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.65, n.150, p.407-425, maio/ago. 1984. Disponível em:<<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/mapion.htm>>. Acesso em: 12 abril. 2016.

TELLO, C.; MAINARDES, J. Políticas docentes na América Latina: entre o neoliberalismo e o pós-neoliberalismo. In: ENS, R. T.; VILLAS BÔAS, L.; BEHRENS, M. A. (Org.). **Espaços educacionais: das políticas docentes à profissionalização**. Curitiba: Champagnat, 2015, p. 32-62.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios**. 2015, p.1-90. Disponível em:<<http://www.cedca.rj.gov.br/pdf/Seropedica.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2016.

VICENTINO, C.; DORIGO, G. **História geral e do Brasil**. Vol. 2. São Paulo: Scipione, 2013.

VICENZI, L. J. B. A fundação da Universidade do Distrito Federal e seu significado para a educação no Brasil. **Fórum Educacional**, Rio de Janeiro, v.10, n.3, p.16-60, jul./set. 1986. Disponível em:<<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/federal.html>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Roteiro da entrevista



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,  
CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES

**Projeto de pesquisa:** O lugar dos professores nas políticas de formação de Seropédica: Identidade, profissionalização e trabalho docente.

**Orientadora:** Prof. Dr. Lilian Maria Paes de Carvalho Ramos

**Mestrando:** Lucas Gabriel Franco Gomez

#### Roteiro para entrevistas

1. O que você entende por formação de professores?
2. Qual sua trajetória na formação de professores?
3. Há quanto tempo você ocupa seu cargo atual?
4. Quais leis sobre formação docente do município de Seropédica você conhece?
5. Qual sua participação na formulação e acompanhamento dessas leis?
6. Você acha que elas tiveram impactos na formação dos professores? O que mudou?
7. O que você destacaria como principais limitações e dificuldades na formação de professores em Seropédica?
8. O que você destacaria como principais inovações e potencialidades na formação de professores em Seropédica?
9. O que você considera como o maior desafio na formação dos professores de Seropédica?

# ANEXOS

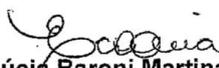
## ANEXO A – Autorização da SMECE



Seropédica, 19 de setembro de 2016.

### AUTORIZAÇÃO

Autorizo o aluno LUCAS GABRIEL FRANCO GOMEZ, matriculado no Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Educação, na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – U.F.R.R.J., a realizar entrevistas com 03(três) funcionários da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte – SMECE, que trabalham com formação de professores.

  
Lúcia Baroni Martinazzo  
Secretária Municipal de Educação,  
Cultura e Esporte

Eliana C. R. de Oliveira  
Subsecretária de Ensino  
Matr. 0646 - SMECE/MS

Eliana C. R. de Oliveira  
Subsecretária de Ensino  
Matr. 0646 - SMECE/MS



SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE  
AV. MINISTRO FERNANDO COSTA, 434, CENTRO, SEROPÉDICA-RJ  
CEP: 23890-000 | E-mail: contato@smece.rj.gov.br | Tel.: (21) 2682 2800

## ANEXO B – Autorização do SEPE-SP

---



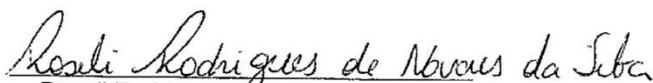
SINDICATO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO – NÚCLEO  
SEROPÉDICA/PARACAMBI

### AUTORIZAÇÃO (TERMO DE ANUÊNCIA)

Autorizamos a realização de 03 entrevistas com integrantes do SEPE Seropédica/Paracambi, nesta sede, em horário previamente agendado, do projeto de pesquisa do aluno Lucas Gabriel Franco Gomez, matriculado no Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares da UFRRJ, sob o número 201613190012, orientado pela Profª Drª Lilian Maria Paes de Carvalho Ramos, tendo como título “O lugar dos professores nas políticas de formação de Seropédica: Identidade, profissionalização e trabalho docente”, bem como a consulta e cópia de qualquer dispositivo legal que possa contribuir com seu trabalho.

Atenciosamente,

Em 13 de setembro de 2016.

  
Roseli Rodrigues de Novaes da Silva  
Diretora Sindical

## ANEXO C – Parecer da COMEP/UFRRJ

---



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
COMISSÃO DE ÉTICA NA PESQUISA DA UFRRJ / COMEP

Protocolo N° 821/2016

### PARECER

O Projeto de Pesquisa intitulado “*O lugar dos professores nas políticas de formação de Seropédica: identidade, profissionalização e trabalho docente*” sob a responsabilidade da Profa. Lilian Maria Pacs de Carvalho Ramos, do Departamento de Educação e Sociedade, Instituto Multidisciplinar, processo 23083.007777/2016-01, atende os princípios éticos e está de acordo com a Resolução 466/12 que regulamenta os procedimentos de pesquisa envolvendo seres humanos.

UFRRJ, 19/09/2016.

A handwritten signature in black ink, reading 'Jairo Pinheiro da Silva'.  
Jairo Pinheiro da Silva  
Pro-Reitor Adjunto de  
Pesquisa e Pós-Graduação  
Matr SIAPE 1109553  
UFRRJ

Prof. Dr. Jairo Pinheiro da Silva  
Pró-Reitor Adjunto de Pesquisa e Pós-Graduação