

Potencialidades e Limitações da Certificação de Professores

▸ Carlos Roberto Jamil Cury*

Resumo

O artigo aborda a dialética entre a formação de professores, inicial e contínua, e a polêmica proposta de certificação dos docentes. A formação inicial e a continuada são colocadas em paralelo aos movimentos de ordem legal que moldam não somente a carreira de professor, mas também a função e a finalidade da profissão. O sistema avaliativo de docentes é resignificado, como ferramenta para que o próprio profissional possa orientar seus estudos e se mantenha atualizado, diante da realidade cada vez mais complexa que adentra a sala de aula.

Palavras-chave: Avaliação e certificação. Formação de professores. Habilitação para o magistério. Carreira do magistério. Legislação do ensino.

On Accreditation and Teachers

Abstract

This article addresses the dialectics between teachers' training, initial and continuous, and the controversial proposal of teachers' accreditation. Initial and continuous training are placed in parallel to the legal movements that shape not only the teaching career, but also the role and purpose of this profession. The importance of an assessment system that rests upon teachers is re-signified, and understood as a tool for the professional to direct his or her studies and keep informed in face of the increasingly complex reality that presents itself in the classroom.

Keywords: Assessment and accreditation. Teachers' training. Qualification for the teaching career. Teaching career. Educational legislation.

* Doutor em Educação. Professor Adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG).
E-mail: crjcury.bh@terra.com.br.

De la Certificación Docente

Resumen

El presente artículo aborda la dialéctica entre la formación y actualización de profesores y la polémica propuesta en torno a la certificación de los docentes. La formación y la actualización son puestas en paralelo a los movimientos de orden legal que pautan, no solo la carrera del profesor, sino también la función y la finalidad de dicha profesión. La importancia de un sistema evaluativo que recaiga sobre los docentes asume un nuevo significado al entenderse como una herramienta para que el propio profesional pueda orientar sus estudios y se mantenga actualizado de cara a la realidad cada vez más compleja que llega al salón de clases.

Palabras clave: Evaluación y certificación. Formación de profesores. Habilitación para el magisterio. Carrera de magisterio. Legislación de la enseñanza.

Introdução

A certificação de professores demanda considerações prévias, para que a discussão fuja de aceitações fáceis e apressadas, evitando sua negação *a priori*. E exige, antes de mais nada, a adequada problematização das propostas que circulam em órgãos oficiais. A aproximação da Conferência Nacional de Educação (Conae) é uma oportunidade rara para que a sociedade civil organizada em torno da educação escolar possa trazer à baila temáticas com as quais vem se defrontando.

As propostas de certificação implicam a solução de algumas premissas, para encaminhar o debate de maneira adequada. Uma delas se refere aos docentes profissionalizados por meio de mecanismos legais; a outra, às condições de trabalho e à carreira.

A formação institucional de docentes se dá de diferentes formas. A primeira - e mais antiga - é a do curso normal em nível médio, que profissionaliza para a educação infantil e os quatro primeiros anos de escolaridade. O formato continua vigente na legislação (BRASIL, 1996a, art. 62; 2001, cap. 10, metas 5-7, 11, 17-20) e na normatização competente (BRASIL CNE/CEB, 1999a, 1999c, 2003a, 2003b).

Com as novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 1996, criou-se o curso normal superior com os mesmos objetivos do normal médio mas com formação superior. Esta segunda possibilidade de formação deve se situar nos institutos

superiores de educação (ISE), de acordo com o art. 63 daquela lei (BRASIL, 1996a) e com o Parecer CNE/CP nº 115, de 1999 e Resolução CNE/CP nº 01, de 1999, do Conselho Pleno (CP) do Conselho Nacional de Educação (CNE).

A partir dos anos 1980, muitas universidades passaram a oferecer, dentro dos cursos de pedagogia, a modalidade que habilita a lecionar na educação infantil e nos agora cinco primeiros anos da escolarização. É a terceira possibilidade posta no art. 64 da LDB (BRASIL, 1996a), regulamentada pelo Parecer CNE/CP nº 3, de 2006 e Resolução CNE/CP nº 1, de 2006.

A formação de professores também é abordada no Parecer CNE/CP nº 8, de 2008 e na Resolução CNE/CP nº 1, de 2009. Ambos possuem a característica de decisões governamentais, para qualificar os professores já em sala de aula em uma segunda licenciatura, valorizando o profissional atuante e sua opinião em relação à realidade, além de aproveitar o conhecimento adquirido no exercício da função, que se alia ao combate às lacunas da educação básica.

Nos anos subsequentes aos quatro primeiros, há exigência de licenciatura para disciplinas específicas, tais como língua e literatura, matemática, geografia, história, física, química, artes, filosofia, sociologia e biologia etc. É a quarta possibilidade, de acordo com o art. 62 (BRASIL, 1996a) e pareceres CNE/CP nº 9, de 2001 e nº 28, de 2001 e Resolução CNE/CP nº 1, de 2002 e nº 2, de 2002. E, também, em casos especiais, a possibilidade de **formação pedagógica** para bacharéis que queiram se dedicar à educação escolar e em cujos locais de atuação não haja professores habilitados em licenciatura, obedecendo ao art. 63, II da LDB (BRASIL, 1996a) ao Parecer CNE/CP nº 4, de 1997 e à Resolução CNE/CP nº 2, de 1997.

Genericamente, tudo o que se promove em favor do aperfeiçoamento de um campo profissional é um modo de qualificação. No caso dos docentes, a formação inicial completa em estabelecimentos regulares e credenciados faz do seu portador alguém capaz de ingressar nas redes de educação escolar.

A qualificação implica formação sistemática, regular e regulamentada, que, quando obtida em estabelecimentos reconhecidos, gera um diploma. Ela tem caráter coletivo, institucional e, mais do que esforço individual, implica uma relação social entre educação e trabalho. Possui dimensão formativa inicial, que possibilita à categoria o exercício profissional.

A certificação tem um pólo diferente: o indivíduo, o(a) profissional em exercício da docência. Ela responde à necessidade de avaliar se o grau de explicitação e organização dos saberes individuais adquiridos no fazer profissional é suficiente para o seu reconhecimento e disseminação. Para que o profissional obtenha o reconhecimento, é necessário um órgão com fé pública capaz de “autenticar” o saber baseado no fazer cotidiano. Esse saber necessita de condições para adquirir caráter sistemático.

O capítulo “Formação de Professores e Valorização do Magistério” do Plano Nacional de Educação (PNE) impõe na sua meta de nº 9:

definir diretrizes e estabelecer padrões nacionais para orientar os processos de credenciamento das instituições formadoras, bem como a certificação, o desenvolvimento das competências profissionais e a avaliação da formação inicial e continuada dos professores. (BRASIL, 2001)

Este novo caráter nem sempre é obtido exclusivamente por meios autodidatas e para isso existe a formação processual, contínua, ou seja, a formação continuada.

Importa não tratar sociedade e indivíduo como elementos antagônicos, mas como pólos de uma dialética maior. E não se deve retificar a qualificação na dimensão sócio-institucional da formação inicial, como se o professor ou a professora, ao longo da vida profissional, não constrísse novos saberes, e o saber atestado pelo diploma de conclusão do curso fosse suficiente para o pleno exercício profissional.

Por melhor e mais avançado que seja um curso de formação acadêmica, o professor, como qualquer profissional, não sai “pronto” da universidade, mas tem necessidade de complementar, aprimorar e atualizar seus conhecimentos, por meio do processo de pesquisa. Apropriar-se de novos conhecimentos é dar continuidade à formação teórica. Além disso, no contexto de produção científica cada vez mais acelerada, é essencial a atualização permanente, democratizando o acesso ao campo de trabalho. Por outro lado, a prática não constitui mero campo de aplicação da teoria, mas também, de produção de conhecimentos.

A formação inicial e a continuada fazem parte de um processo contínuo, que busca a consolidação do sujeito como profissional da educação e, ao mesmo tempo, da profissão de educador e da própria ambiência escolar. Ambas se apóiam em princípios e pressupostos comuns, considerando o aluno/professor como sujeito, valorizando sua experiência pessoal e coletiva e o saber nascido da prática. Apóiam-se, também, no

trabalho coletivo do projeto pedagógico, cujo compartilhamento não exclui, ao contrário, exige o desenvolvimento e o compromisso individuais.

Tomar a formação inicial, com suas precariedades e virtudes, como fonte para analisar, criticar, elogiar, avaliar a atuação do docente em exercício na educação básica é incorrer no erro lógico de tomar uma manifestação importante e significativa como se fosse o todo. Qualquer avaliador sabe que a formação inicial é a condição para o exercício profissional em sala de aula. Portanto, deve ser a melhor possível, a mais rigorosa do ponto de vista do método, da teoria, a mais adequada ao perfil dos estudantes. Entretanto, os saberes oriundos do fazer devem ser objeto de valorização constante, o que nem sempre acontece, porque exige organização mais clara e sistemática, com a retomada e a reflexão de experiências e o questionamento de rotinas.

A formação continuada permite que o professor se aproprie do conhecimento que gerou e se torne um professor-investigador, que pode rever sua prática, atribuir-lhe novos significados e obter mais espaço para a compreensão das mudanças. Além disso, os desafios do mundo contemporâneo implicam o conhecimento teórico-prático de uma sociedade em que a sala de aula se projeta para além das quatro paredes.

Associado à valorização do docente em todos os aspectos, o art. 67 da LDB (BRASIL, 1996a) ganha sentido, quando, em seu inciso IV, postula a “avaliação de desempenho”, que exige o preenchimento dos outros incisos.¹

Caso o sujeito queira “autenticar, tornar certos” os conhecimentos reelaborados, pode recorrer à certificação. Trata-se, pois, de um momento de identificação e reconhecimento do mérito individual. O processo de certificação, a depender da vontade dos indivíduos, se volta para a “autenticação” deste movimento processual.

Antecedentes

Até os anos 1960, havia uma espécie de simetria entre classe social, socialização familiar e socialização escolar de professores e estudantes. O perfil socioeconômico e cultural dos envolvidos na relação pedagógica era parecido. Eventuais lacunas no processo de socialização escolar podiam ser preenchidas pela socialização familiar; havia material e situações pedagógicas, como bibliotecas, incentivo à leitura, diversificação

¹ Ver Emenda Constitucional (EC) nº 19 (BRASIL, 1998), que deu redação nova aos artigos referentes aos servidores públicos.

cultural, experiências extra-escolares, controle do aprendizado em casa, entre outros. Os destinatários do sistema escolar eram filhos das classes médias e das classes altas, em especial após os quatro anos obrigatórios. O prosseguimento nos estudos dependia de exames de admissão e de vagas. Essa realidade, contudo, deve ser lida à luz da legislação vigente nos estados da federação.

O docente da escola normal era contratado em concurso público, para cujo alvo importava um caminho precursor, onde era importante “estagiar” junto a um professor sênior, até chegar à condição de “titular” da cadeira. As escolas normais se habilitavam a bem preparar os docentes do ensino primário. O salário – mormente no ensino secundário – gozava de razoável poder aquisitivo, mesmo porque a feminização da profissão se fazia concomitante ao apoio familiar. Isto permitia um período de trabalho direto e um período indireto, voltado para preparação de aulas e correção de trabalhos.

O Brasil passou por intenso processo de industrialização e de urbanização sob a ditadura pós-1964, com o modelo de desenvolvimento econômico denominado por especialistas “modernização conservadora”, que trouxe levas de migrantes da zona rural e do interior, provocando o crescimento rápido e desordenado das grandes cidades. O cidadão necessitava do ensino fundamental como elemento de disputa no mercado de trabalho. Era preciso construir escolas, expandir a rede física.

Um novo perfil de aluno começou a entrar nos estabelecimentos escolares. (BEISIEGEL, 2006). Os quatro anos do ensino primário obrigatório tornaram-se insuficientes. Era preciso estendê-los para oito anos [e assim o fez a Constituição Federal de 1967² (CF/67)], no que, depois da Lei nº 5.692, de 1971, se tornou o ensino de primeiro grau.

Mas, nesse momento, a CF/67 não vinculava recursos para a educação, como nas Cartas de 1934, de 1946, e na atual. A vinculação foi restabelecida em 1969, na Emenda Constitucional (EC) da Junta Militar, apenas para os municípios, que ficavam com a menor parte da arrecadação tributária (MELCHIOR, 1978; PALMA FILHO, 1988). No contexto de profundo desequilíbrio federativo na distribuição de impostos, isto resultou na precarização da oferta do ensino obrigatório.

² Tudo indica que a CF/67 manteve os quatro anos obrigatórios e gratuitos do ensino primário oficial e tornou obrigatórios mais os quatro anos seguintes (ginásio) com gratuidade condicionada. (BRASIL, 1967, art. 168, § 3º, II-III).

Mesmo com a desvinculação, os poderes públicos continuaram a aplicar recursos na educação, mas na forma dispersiva apontada no célebre Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Os estudos demonstram a queda no investimento em educação. Era preciso buscar uma fonte alternativa e uma delas foi o achatamento salarial. Os professores, de cujos salários saiu boa parte das fontes de financiamento para a expansão da rede física do ensino de primeiro grau, nunca mais tiveram a devida reparação financeira. (CURI; PACHECO FILHO, 1992). Salários deprimidos implicaram a dupla ou tripla jornada de trabalho para recomposição do poder aquisitivo. (LODI, 1995) Uma carreira nebulosa projetava grande ansiedade durante a qualificação profissional³. Formação precária, frente ao novo perfil do aluno e às condições de trabalho deficientes, determinou um quadro severo à profissionalização.

Os concursos públicos de títulos e provas foram rareando e a nova geração começou a ser contratada a título precário, por meio de formas voláteis, de maneira mais rápida e por tempo determinado. O exame a que os professores eram submetidos para entrar no sistema público de ensino - que representava uma honraria (SILVA, 2003) – foi substituído por formas débeis de recrutamento e seleção. A formação nas universidades e nas tradicionais escolas normais acabou substituída pela formação rápida, muitas vezes em instituições superiores privadas, isoladas e noturnas, já em processo de expansão, para suprir a necessidade de ampliação das redes dos sistemas. A urgência, somada à precarização de recursos, determinou, de modo geral, uma formação menos atenta, seja nas tradicionais escolas normais, seja nas licenciaturas ou nas faculdades de pedagogia.

Os novos contingentes populacionais provinham das camadas populares, oriundas, em sua maior parte, de migrações em massa da zona rural ou de pequenas cidades do interior do país. Eram trabalhadores em potencial, esperançosos de uma vida melhor; era outro o perfil, seja pelo tamanho do contingente, seja pelas adaptações culturais a serem processadas. Muitos dos novos alunos moravam em bairros afastados, em locais que nem sempre dispunham de espaço adequado às lições de casa, sem acesso a livros e outros recursos culturais. Daí porque o espaço escolar se tornou tão importante à aquisição de conhecimentos.

³ Um primeiro passo dado na direção dessa recomposição pode ser assinalada na Lei nº 11.738, de 2008.

Os professores não estavam preparados para tamanha diversidade sociocultural. Por isso continuam, até hoje, os problemas de repetência, de evasão e de desempenho sofrível nas avaliações de rendimento escolar.

Novos desafios

A formação inicial do professor nem sempre é adequada à diversidade dos perfis populacionais das escolas e, portanto, deve ser a mais sólida e rigorosa possível, com a oferta de uma educação continuada. Ambas são essenciais, mas a inicial é absolutamente indispensável, uma infra-estrutura sobre a qual se erige o processo formativo continuado articulado à experiência profissional, aos saberes delas advindos e aos conhecimentos obtidos em cursos e programas⁴. Se a avaliação de desempenho é de lei, outras condições também o são. Isolar uma, sem o preenchimento de outras, limita uma parte da questão. A certificação do docente, de caráter individual, se vier a existir como autenticação pelo Estado, é uma opção do professor.

Não se pode dizer que a situação do docente tenha se alterado. Houve avanços no ordenamento jurídico, como nos artigos 205-214 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), muitos confirmados na LDB, exigidos novamente no PNE (BRASIL, 2001) e em normatização do CNE, por meio de sua Câmara de Educação Básica (CEB). Outros foram incorporados pelas constituições estaduais e pelas leis orgânicas municipais e suas normatizações. No âmbito da formação docente, secretarias de educação e instituições de ensino superior desenvolveram programas de atualização profissional. O volume de professores formados pela graduação e pós-graduação cresceu e os recursos vinculados (e agora também subvinculados após o Fundef⁵ e o Fundeb⁶) à educação escolar retornaram, bem como a obrigatoriedade dos concursos públicos de títulos e provas para o cargo de docente nos sistemas públicos.

Mas há novas e urgentes exigências: o ensino médio felizmente vive a “invasão” das camadas que conseguem avançar além dos oito anos de escolaridade obrigatória. E sem uma oferta concomitante de educação profissional, muitos jovens podem se evadir

⁴ Um passo significativo na direção de uma formação mais qualificada se deu com a Lei nº 10.861, de 2007 e com o Decreto nº 6.316, de 2007, pelos quais cabe à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) auxiliar o Ministério da Educação (MEC) *na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais do magistério para a educação básica e superior*. Conferir também o Decreto nº 6.755, de 2009, sobre fomento e apoio a programas de formação inicial e continuada de docentes.

⁵ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

⁶ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

dessa etapa da educação básica. A educação infantil impõe-se como necessidade educacional e social. A LDB (BRASIL, 1996) criou modalidades importantes na educação básica, como a educação indígena, a educação de jovens e de adultos (EJA), a educação de pessoas com necessidades educacionais especiais.

A formação docente é cada vez mais exigida pelos mecanismos externos e sistêmicos de avaliação. Veja-se a insistência (imprescindível e necessária, mas não legalmente obrigatória) de formação em nível superior para os profissionais docentes que atuam na educação infantil e nos quatro primeiros anos do ensino fundamental escalonado no PNE (BRASIL, 2001) como exigência dos poderes públicos.

O trabalho docente aumenta, pois os projetos pedagógicos devem ser mais criativos na medida em que as diretrizes nacionais curriculares exaradas pelo CNE não só extinguiram os currículos mínimos como postularam mais autonomia para os estabelecimentos escolares elaborarem seus projetos pedagógicos.

Os salários continuam muito abaixo da dignidade do cargo e das exigências profissionais. Com um trabalho formalmente valorizado, mas, na prática, desprestigiado, a área de educação tem dificuldade de atrair os detentores do diploma de licenciatura. Por outro lado, não se pode ignorar a escalada da violência, motivada pela presença de grupos sociais à margem da lei envolvidos em atividades ilícitas, atingindo o ambiente escolar e disseminando o medo entre os docentes das escolas isoladas.

Tudo isso implica a formação estendida para além dos bancos universitários como formação continuada, especialmente quando a educação a distância vem superando os espaços geográficos e os tempos escolares fixos.

Entretanto, é importante fazer uma distinção: na formação docente, há elementos problemáticos, que nascem do próprio processo; e outros, que interferem na formação, mas não nascem dela. Ignorar tais condicionantes é correr o risco de atribuir ao indivíduo e à escola responsabilidades que não lhes são exclusivas, sendo inadequado enfatizar a formação como a única saída para os problemas. Torna-se, também, complexo fazer da avaliação instrumento de penalização do docente, cujo crescimento profissional e compromisso exigem outras condições, tão importantes como a avaliação de desempenho.⁷

⁷ Para uma visão que penaliza, conferir Ioschpe (2006).

Mas a formação não pode deixar de enfrentar nem as urgências da sociedade atual (com seu formidável entorno tecnológico), nem o compromisso com o resgate dos valores do cidadão e da participação da educação escolar nesses desafios - entre eles o da certificação, apontada por alguns analistas como a saída para a valorização dos professores (expressão que comparece em alguns documentos legais).

Da certificação

Certificar é “passar um documento (certidão)” que assegura a certeza de um fato (nascimento, óbito, por exemplo) e de uma situação relativa a produtos que devem estar conforme uma regra ou uma qualidade posta. No âmbito do mercado, a certificação é feita por organização independente com “acreditação⁸” para executar esse modo de avaliação.⁹

Os sistemas públicos têm sua fundamentação mais profunda no direito de aprender, origem do direito à educação escolar, sobretudo a partir da Revolução Francesa. Trata-se de um bem juridicamente protegido e capaz de propiciar ao cidadão um serviço público.

A profissionalização do docente, servidor do Estado e da cidadania, deriva do preenchimento desse direito. Do qual emana o dever de propiciar ensino de qualidade para todos. Portanto, não foi em função do dever do Estado que se erigiram os sistemas públicos de ensino e, sim, em função do direito de aprender, do estudante, como cidadão.¹⁰ Sem derogar os princípios da diferença e da pluralidade, isso implica garantir o que é comum, universal, igualitário.

Os sistemas de ensino públicos têm de defender a gratuidade e a obrigatoriedade porque é do direito de aprender que lhes são conferidas as matérias do dever de Estado e é desse direito que o cidadão pode se tornar, progressivamente, um sujeito capaz de participar dos destinos da sociedade.

⁸ Não confundir com a denominada *acreditação*. Esse neologismo não se confunde com os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento hoje sistematizados pela Lei do Sinaes (BRASIL, 2004). Ele visa complementar esses processos, mediante avaliações autônomas realizadas por órgãos independentes, verificando os resultados dos serviços de determinadas instituições em atender e satisfazer qualitativamente os destinatários desses mesmos serviços que devem estar conformes a um padrão de qualidade. Entre outras dimensões, ela visa tornar processos e resultados transparentes, dar retorno para a melhoria do desempenho institucional, garantir a ética profissional e incluir o destinatário na avaliação.

⁹ No Brasil, a normatização desses processos é feita pelo Instituto Nacional de Metrologia e Normatização – Inmetro. (2009).

¹⁰ Ao contrário, as modernas redes privadas de oferta de educação escolar, além de serem compreendidas nos sistemas de ensino, nasceram da busca pela *liberdade de ensino* e da liberdade de ensinar.

É na permanente busca de um padrão de qualidade que se fundamenta tanto a avaliação de desempenho quanto a possibilidade de certificação relativa a um direito que, por sua vez, deve fazer jus aos saberes que o professor acumula e adquire pelos seus fazeres.

Surge, então, a possibilidade de o Estado oferecer contínua qualificação e formação, para que, nelas, os professores tenham reconhecidas duas fontes de conhecimento: a da formação inicial e a dos saberes nascidos de sua iniciativa. Tal reconhecimento necessita da mediação de um aparato organizador, que sistematize e articule os saberes com o que se obteve no processo formador e com o avanço do conhecimento para estendê-los ao ensino.

Essas etapas de aprendizado representam uma nova forma de qualificação do professor, desde que haja uma instância com fé pública capaz de oferecer as condições propícias de sua realização e de “autenticar” a opção do sujeito de se submeter a uma avaliação “certificadora”. Nesse momento, torna-se fundamental distinguir a educação escolar, como serviço público, da mercadoria à venda no aparato de circulação e consumo.

Pensar a formação contemporânea, polivalente, crítica e compromissada de docentes em exercício profissional na educação básica representa um desafio, que vai além do processo formativo inicial.

Na medida em que o zelo para com o prestígio e atualização dos servidores é responsabilidade dos poderes públicos, a formação continuada representa uma obrigação com clara sustentação legal; e, a certificação, uma opção voluntária do docente pela busca de reconhecimento do mérito profissional.

As bases legais

A CF/88 cuidou de inserir princípios às iniciativas governamentais, abrangendo a valorização do professor e a qualidade do ensino. Assim, o dever do Estado deve resultar em ações que assegurem tais princípios:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
V. **valorização dos profissionais do ensino**, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos;

[...]

VII - garantia de **padrão de qualidade**. (BRASIL, 1988, grifo do autor)

A LDB, atendendo ao inciso XXIV do art. 22 da CF/88 e aos incisos V e VII do art. 206 (BRASIL, 1988), repõe em seu texto estes princípios de abrangência nacional:

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VII - **valorização** do profissional da educação escolar;

[...]

IX - garantia de padrão de **qualidade**;

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a **valorização** dos profissionais de educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

II. aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

[...]

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na **avaliação de desempenho**. (BRASIL, 1996a, grifo do autor).

A base da avaliação do desempenho é a valorização dos profissionais da qual o aperfeiçoamento profissional continuado é uma decorrência lógica. Portanto, a (re) qualificação precede (ainda que não cronologicamente) a avaliação de desempenho. Por outro lado, não se pode desconsiderar o caráter federativo que caracteriza os sistemas de ensino, bem como o regime de colaboração. Contudo, em função do Fundef (BRASIL, 1996b), que no seu artigo 10 II atribui ao CNE¹¹ a elaboração de diretrizes para o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério dos docentes do ensino fundamental, a CEB do CNE desincumbiu-se desta tarefa por meio da Resolução CNE/CEB nº 3/1997:

Art. 5º. Os sistemas de ensino, no cumprimento do disposto nos artigos 67 e 87 da Lei 9.394/96, envidarão esforços para implementar **programas de desenvolvimento profissional** dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior, em instituições credenciadas, bem como em **programas de aperfeiçoamento em serviço**. (BRASIL CNE/CEB, 1997, grifo do autor)

Também o CP/CNE, ao tratar das diretrizes curriculares nacionais para a formação de docentes da educação básica, por meio da Resolução CNE/CP nº 1, de 2002, se posiciona sobre o assunto:

Art. 16: O Ministério da Educação, em conformidade com o § 1º. do art. 8º. da lei 9.394/96, coordenará e articulará em regime de colaboração com o CNE, Consed, Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, a Undime e representantes de Conselhos Municipais de Educação e das associações profissionais e científicas, a formulação de proposta de diretrizes para a

¹¹ Tal exigência foi mantida na Lei nº 11.494, de 2007, que regulamentou a EC 53, de 2006, do Fundeb (BRASIL, 2006).

organização de um sistema federativo de certificação de competência dos professores de educação básica. (BRASIL CNE/CEB, 2002a)

A presença da União, dado o caráter nacional da organização da educação em regime de cooperação, baseia-se em dispositivos legais procedentes, como o art. 8º. da LDB, que em seu parágrafo primeiro diz:

Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. (BRASIL, 1996a)

O art. 9º. desta lei atribui competências coordenadas com o conjunto normativo existente. Assim, diz o artigo:

A União incumbir-se-á de:

[...]

VI - assegurar processo nacional de **avaliação do rendimento escolar** no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a **melhoria da qualidade** do ensino. (BRASIL, 1996a, grifo do autor)

Essas indicações normativas já se colocavam, antes da Lei nº 9.394, de 1996, por meio da Lei nº 9.131, de 1995, que aponta as competências de caráter nacional cabíveis. Veja-se o art. 3º:

Art. 4º: Os resultados das avaliações referidas no § 1º do artigo 2º serão também utilizados, pelo Ministério da Educação e do Desporto, para orientar suas ações no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para **a melhoria da qualidade** do ensino, principalmente as que visem à **elevação da qualificação** dos docentes. (BRASIL, 1995, grifo do autor)

Também o PNE, Lei nº 10.172, de 2001, se posiciona em prol da valorização dos docentes e do seu desempenho, assegurada a formação continuada dos professores. Tais iniciativas dependem tanto dos poderes públicos quanto dos profissionais, como se vê no tópico relativo às diretrizes e à meta de nº 27 do capítulo sobre a formação e valorização:

Promover, em ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, a avaliação periódica da qualidade da atuação dos professores, com base nas diretrizes de que trata a meta nº 8, como subsídio à definição de

necessidades e características dos cursos de formação continuada.
(BRASIL, 2001)

De todo modo, o papel da União e o regime de colaboração são indispensáveis para se enfrentar o desafio a que estão sujeitos os sistemas de ensino de implementar medidas sociopedagógicas capazes de alterar um diagnóstico negativo. O caráter nacional do diploma de licenciado implica a proposição de um processo de formação continuada comum, geral e igualitária, pela União, e, conseqüentemente, a de referenciais para efeito de certificação com iguais características. Isto não anula e nem diminui a cooperação entre os sistemas e nem lhes retira a capacidade posta no art. 67 da LDB (BRASIL, 1996a).

Conclusão

Sendo o Brasil um país federativo e de corte (legalmente) cooperativo, a CF e a LDB optaram pelo sistema “federativo” de ensino, em que princípios, finalidades e meios, nacionalmente postos na Constituição, coexistem com um padrão repartido de distribuição de responsabilidades. Preferiu-se dar continuidade a um sistema plural, descentralizado, mas unificado sob a forma de comunidade de princípios, fins, obrigações e articulação cooperativa entre os entes federativos, sob a coordenação da União.

Assim, a Política Nacional de Formação, tal como postula o Decreto nº 6.755, de 2009, respeitados os dispositivos do art. 67 da LDB e sob a iniciativa da União, visa, em última instância, garantir um **padrão de qualidade** do ensino, de tal modo que os professores possam cumprir seu dever tal como aparece na LDB, no art. 13, III:

Os docentes incumbir-se-ão de:

[...]

III – zelar pela aprendizagem dos alunos; (BRASIL, 1996a)

Contudo, ainda carecemos de um conjunto de dispositivos que, com conseqüências, obriguem os poderes públicos a satisfazer as exigências do direito à educação para cujo sucesso a valorização concreta dos docentes é incontornável. Eis porque uma Lei de Responsabilidade Educacional pode se tornar mais uma via que, junto com a

exigibilidade do direito, torne a defesa da educação pública coerente com as finalidades e valores proclamados.

A oportunidade de discutir, com consequências operacionais, todas essas questões é a próxima Conae. Nela, os docentes, suas associações científicas e profissionais poderão se expressar, de modo solene, a respeito do conjunto de problemas, o mesmo acontecendo com as instituições, seus representantes, fóruns e conselhos. Em diálogo com os governos, responsáveis por assegurar o direito à educação, ela pode representar mais um passo na busca do padrão de qualidade, dentro de um sistema nacional de educação, democrático e federativo.

Referências

BEISIEGEL, Celso de Rui. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: LiberLivro, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica (CNE/CEB). **Parecer CNE/CEB nº 1, aprovado em 29 de janeiro de 1999a**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de Professores na Modalidade Normal em Nível Médio. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/cne/arquivos/pdf/1999/pceb001_99.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 3, aprovado em 11 de março de 2003a**. Responde consulta sobre a formação dos professores dos anos iniciais do ensino fundamental e da educação infantil. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/cne/arquivos/pdf/pceb003_03.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Resolução CNE/CEB nº 1, de 7 de abril de 1999b**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Resolução CNE/CEB nº 1, de 20 de agosto de 2003b**. Dispõe sobre os direitos dos profissionais da educação com formação de nível médio, na modalidade Normal, em relação à prerrogativa do exercício da docência, em vista do disposto na lei 9394/96, e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb01_03.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Resolução CNE/CEB nº 2, de 19 de abril de 1999c**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Nível Médio, na modalidade Normal. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb02_99.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Resolução CNE/CEB nº 3, de 8 de outubro de 1997**. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno (CNE/CP). **Parecer CNE/CP nº 3, de 21 de fevereiro de 2006a**. Reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2005, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp003_06.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Parecer CNE/CP nº 4, de 11 de março de 1997**. Proposta de resolução referente ao programa especial de formação de Professores para o 1º e 2º graus de ensino - Esquema I. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PNCP0497.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Parecer CNE/CP nº 8, aprovado em 2 de dezembro de 2008**. Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial da Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenador pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior. Disponível em: <

http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pcp008_08.pdf>. Acesso em: 19 maio 2009.

_____. **Parecer CNE/CP nº 9, aprovado em 8 de maio de 2001a**. Diretrizes Curriculares Nacionais para formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf>>. Acesso em: 2009.

_____. **Parecer CNE/CP nº 28, aprovado em 2 de outubro de 2001b**. Dá nova redação ao Parecer CNE/CP nº 21/2001, que estabelece a duração e a carga horária dos cursos de formação de professores da educação básica, em nível superior. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/028.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Parecer CNE/CP nº 115, aprovado em 10 de agosto de 1999**. Diretrizes gerais para os Institutos Superiores de Educação, considerados os artigos 62 e 63 da Lei nº 9.394/96 e o artigo 9º, § 2º, alíneas “c” e “h” da Lei nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº 9.131/95. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/p115.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002a**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006b**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Resolução CNE/CP nº 2, de 19 de fevereiro de 2002b**. Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de

professores da Educação Básica em nível superior. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Resolução CNE/CP nº 2, de 26 de junho de 1997**. Dispõe sobre os programas especiais de formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional em nível médio. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp002_97.pdf>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Resolução CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009**. Estabelece Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial da Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenador pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2009/rcp01_09.pdf>. Acesso em: 19 maio 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007a**. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Decreto nº 6.755, 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.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, 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.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996a**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996b**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007b**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: abr. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL – Inmetro. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2009.

IOSCHPE, Gustavo. Educação e desenvolvimento no Brasil e no mundo. In: ALMEIDA, Fernando José de (Org). **O DNA da educação**: legisladores protagonizam as mais profundas e atuais reflexões sobre políticas públicas. São Paulo: Instituto DNA Brasil, 2006.

LODI, Lúcia Helena. **A formulação da política educacional do Estado de São Paulo**: o papel da Secretaria do Estado da Educação e do Conselho Estadual de Educação (1984 a 1994). 1995. 180 p. Tese (doutorado). FEUSP – USP, São Paulo.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. A aplicação dos recursos financeiros em educação. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n. 25, p. 5-15, 1978.

PACHECO FILHO, Adolpho; CURI, Luiz Roberto Liza. Políticas de ajuste de contas públicas e o financiamento da educação no Estado de São Paulo no período de 1980 – 1990. **Educação e Sociedade**, Campinas, Papirus, v. 15, n. 43. p. 428-446, 1992.

PALMA FILHO, João Cardoso. A política educacional em São Paulo. **Revista Educação Municipal**, São Paulo, v. 1, n. 2, set. 1988.

SILVA, Sônia Aparecida Ignácio. **Ouvir e contar a História**: memórias da escola pública paulista (1930-1950). Santos: Universitária Leopoldianum, 2003.

Artigo publicado na **Revista Retratos da Escola**, vol.3/2009 (páginas.: 117 a 134).