



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6142 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 06 - Formação de Professores

FORMAÇÃO DE PROFESSORES E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: UMA ANÁLISE DOS PLANOS DE CARREIRA DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Michele Jiombra Alves de Oliveira - UFPR - Universidade Federal do Paraná

FORMAÇÃO DE PROFESSORES E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: UMA ANÁLISE DOS PLANOS DE CARREIRA DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Este artigo apresenta parte dos resultados de pesquisa que teve como foco os Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) nas redes municipais do Estado do Paraná. O objetivo geral foi mapear os dispositivos referentes à jornada de trabalho, hora atividade e formação profissional dos docentes da rede pública. O problema da pesquisa foi construído nos seguintes termos: Como os elementos de valorização do magistério se apresentam na legislação subnacional vigente? Os objetivos específicos permearam o campo da valorização (ou da falta dela) por meio dos PCCR, analisando essa conjuntura perante a legislação nacional posta nos últimos anos, podendo assim, construir hipóteses explicativas para os dados encontrados. A temática aqui trabalhada é essencial do ponto de vista da própria valorização da educação como um todo, pois os profissionais docentes são um dos pilares que mantém um sistema educativo. Neste artigo apresenta-se especificamente os resultados para a dimensão da formação de professores e da sua valorização por meio desta.

A metodologia utilizada foi a análise documental, com categorização quantitativa (BARDIN, 1977) dos Planos de Carreira Docentes, retirando informações sobre formação mínima de ingresso na carreira e possíveis progressões na formação na modalidade *lato sensu* e/ou *stricto sensu*. A procura pelos documentos se deu de forma online, por meio de site oficiais, sites de buscas de legislações e para uma parte dos casos, por contato por e-mail com departamentos da administração pública dos municípios. Houve algumas barreiras metodológicas que prejudicou a busca pelos planos, como *links* desatualizados, falta de respostas dos órgãos públicas, a falta de atualização dos documentos e, em casos mais extremos, a redação da lei ambígua para o fim quantitativo da pesquisa. Ao todo, portanto, foram encontrados 200 documentos, porém usados 198 por conta dessas incongruências. As informações retiradas dos planos de carreiras foram colocadas em variáveis em um banco de dados próprio da autora. Nos resultados discutidos, os dados podem variar em alguns momentos, pois houve documentos em que havia apenas parte das informações escolhidas para análise. A revisão da literatura foi realizada no banco de dados *Redalyc*, utilizando palavras chaves como “formação inicial de professores”, “trabalho docente” e “política de formação inicial”.

Para contextualizar a discussão é necessário trazer a luz do debate alguns marcos

importantes da trajetória docente do ponto de vista legal. Em 1996 com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), colocou-se nas disposições transitórias da lei a exigência de formação em nível superior para todos os professores brasileiros, entretanto, paradoxalmente, no corpo da mesma lei permite-se ainda hoje a entrada de docentes com nível médio modalidade normal (antigo magistério) nas etapas da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental - etapa tal qual administrada majoritariamente pelos municípios. Além da LDB de 1996, em 2008 é promulgada a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) que visa garantir dois dispositivos principais: um piso salarial profissional para todos os docentes brasileiros que tenham formação mínima em nível médio e que atuem com jornada de trabalho de 44h/semanais e a garantia constitucional de $\frac{1}{3}$ da jornada de trabalho como hora-atividade. O terceiro ponto essencial a ser mencionado, é o Plano Nacional de Educação de 2014 (PNE) que determina, na meta 15, a formação em nível superior de todos os professores, independente da etapa em que atuam. Essas três legislações federais se inter-relacionam na discussão sobre a formação dos sujeitos que atuam nas escolas e como esse mecanismo em particular, atua na valorização do magistério.

A compreensão sobre o debate de profissionalização da carreira docente perpassa a pesquisa no sentido de reafirmar a importância de professores com formação específica para atuarem na educação básica. A profissionalização é definida por Oliveira (2010) como

[...] um termo que se refere a atividades especializadas, que possuem um corpo de saberes específicos e acessível apenas a certo grupo profissional, com códigos e normas próprias e que se inserem em determinado lugar na divisão social do trabalho. (OLIVEIRA, 2010, p. 19)

Nesse sentido, formação específica em nível superior seria uma ferramenta a colaborar com a profissionalização dos sujeitos. As legislações, portanto, contribuem nessa lógica com a carreira docente. Em relação ao PSPN, os professores têm, por garantia do Estado, um piso mínimo salarial que compõe uma outra faceta de valorização.

Nos planos de carreira, formação e remuneração andam de forma subjetivamente conjunta, quando municípios determinam cada qual a partir suas definições legais, as exigências mínimas de ingresso na rede. Sobre isso, Oliveira (2016) faz uma observação quanto a importância da Lei do PSPN

Os profissionais da educação básica no Brasil são contratados e remunerados pelos estados e municípios, o que resulta em grande desigualdade salarial e de condições de trabalho entre professores das diferentes regiões do país, pois, além de variar com a capacidade de financiamento de cada ente, cada um tem a liberdade para criar e definir suas próprias carreiras e planos salariais [...] (OLIVEIRA, 2016, p.122/123).

Essa liberdade de criação dos planos de carreira permite tamanha variedade nas informações encontradas em documentos municipais, o que acaba por não transmitir o devido valor aos aspectos que fomentam a carreira docente, como afirma Gatti (2009),

No Brasil, as ênfases valorativas da profissão de professor no âmbito

sociocomunitário variam muito conforme a região do país, porém os discursos genéricos existentes sobre o valor do professor não redundaram em todos os estados e em todos os municípios em estatutos de carreira, e em salários, que reflitam a importância retórica a esse profissional atribuída. (GATTI, 2009, p. 237)

Gatti (2009) complementa afirmando que a ideia de “vocação” e “missão” prejudicou avanços de valorização da categoria e que, apesar de hoje estarmos em um caminho que a especialização do trabalho é colocada a luz dos debates, nem sempre isto é refletido nas políticas públicas aplicadas à formação docente.

No caso paranaense, relatórios do INEP (2018) apontam que em 2016, 54,3% dos profissionais da educação infantil tinham ensino superior, no ensino fundamental a porcentagem era de 70,8% no mesmo ano. Em outras etapas educacionais, a porcentagem variou entre 70% a 77%. A partir desses dados, é possível notar a falta de cumprimento da meta 15 do PNE sobre todos os docentes terem nível superior, além da falta de cumprimento da própria LDB/1996 que determina o ensino superior como forma de ingresso obrigatória para etapas do ensino fundamental anos finais e ensino médio.

Para uma melhor compreensão dos resultados de pesquisa, é necessário esmiuçar parte da metodologia aqui aplicada especificamente para o tratamento das variáveis de formação. Os dados foram classificados em 10 variáveis diferentes, sete relativas à formação e três que se percebeu necessário ao longo da pesquisa para avançar nas análises. Começando com (1) “Formação inicial” onde eram aceitas respostas de ‘Ensino médio modalidade normal’ ou ‘Licenciatura plena’, (2) “Progressão 1” para casos em que a primeira variável tivesse o ensino médio normal como forma de ingresso, ou seja, essa progressão equivaleu a licenciatura, (3) “Progressão 2” para a primeira progressão de carreira, equivalente a especialização. Aceitava respostas de sim ou não, pois na (4) “Número de especializações” havia um campo para colocar quantas especializações que o plano de carreira previa, (5) “Progressão 3” para a formação somente em nível de mestrado, (6) “Mestrado e doutorado juntos” quando a progressão de formação não fazia diferenciação entre essas duas etapas e as colocava no mesmo patamar, (7) “Progressão 4” para formação somente em nível de doutorado. As variáveis (8), (9) e (10) eram relativas a faixa de população em cada município, data de publicação do plano de carreira docente e um campo para observações que fugissem do escopo de variáveis, respectivamente.

A primeira variável (tabela 1), apresenta então, a formação inicial de ingresso exigida nos planos de carreira docentes do municípios paranaenses.

Tabela 1 - Formação Inicial Prevista no Plano de Carreira (PC)

	Frequência	Percentual (total de municípios)	Percentual (total de PC)	
PC encontrados	Nível Médio			
	Modalidade Normal	160	40,1	86
	Licenciatura Plena	26	5,5	14
	Total	186	46,6	100
	PC não encontrados/Sem informação	213	53,4	
Total	399	100		

Fonte: Banco de dados próprio da autora.

Observe-se que em 53,4% dos PCCR não há esta informação, o que sugere que a forma de ingresso pode estar definida em outra legislação municipal. A porcentagem de planos de carreira que mantém o ensino médio modalidade normal como forma de ingresso na rede pública permanece extremamente alto nas cidades paranaenses, principalmente se considerado o PNE de 2014. Entretanto, a prerrogativa ainda é legal considerando a LDB de 1996 que permite a atuação desses profissionais nas primeiras etapas educacionais. Souza e Abreu (2016) sugerem que esse nível de ingresso entre em modo de extinção dado que há medidas e caminhos em prol da valorização docente por meio da formação. Os autores afirmam que

Os dados nos permitem considerar que os estatutos e planos de carreira estudados, consideram o magistério nível médio como condição de ingresso, e quando a exigência passa a ser o ensino superior, os docentes que já estão na carreira, mas ainda não possuem o título de curso superior, passam a pertencer a quadros especiais ou em extinção na carreira. (SOUZA&ABREU, 2016, p.06)

Pensar nesse caminho progressivo de evolução dos planos de carreira, onde os mesmos alterem os textos da lei e tornem a licenciatura plena como forma de ingresso, fez com que a variável (9), relativa a data de publicação dos PC, fosse relevante. Os dados obtidos mostraram um aumento tímido na data de publicação dos documentos nos anos de 2009, 2010 e 2011. Isso pode ter relação com a constitucionalidade dada a Lei do PSPN pelo Supremo Tribunal Federal nos anos seguintes à promulgação da Lei. Em uma breve comparação, é interessante citar Gatti (2009), quando esta chama atenção ao fato de que nos anos de 1990 não havia uma grande movimentação em relação aos PCCR como marco regulatório da carreira. Isso muda na metade da década quando há a promulgação do antigo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e a partir disso, há exigências para o recebimento do fundo.

Na variável (3) apresentada na tabela 2, a primeira progressão relativa a pós-graduação, foi possível notar que quase todos os arquivos encontrados preveem progressão de carreira na modalidade de especialização, como é possível ver na tabela 2.

Tabela 2 – Formação em pós- graduação na modalidade Especialização, previstas nos Planos de Carreira

		Frequência	Percentual (total de municípios)	Percentual (total de PC)
PC encontrados	Não	12	3	6,6
	Sim	170	42,6	93,4
	Total	182	45,6	100
PC não encontrados/ Sem informação		217	54,4	
Total		399	100	

Fonte: Banco de dados próprio da autora.

Segundo dados no Inep (2018), no Paraná havia 138.123 mil professores no ano de 2017 e 93.300 mil (67,5%) deles detinham pós-graduação em algum nível, o que inclusive cumpre a meta 16 do PNE (2014). O Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação publicado em 2018 faz observações interessantes sobre a modalidade *lato sensu*, apontando que a especialização contribui para o grande percentual de professores com pós-graduação e, isso pode ser justificado com o grande leque de oferta desse tipo de curso, seja no número de instituições ou no número de vagas, sendo presencial ou a distância, além de financeiramente ser mais acessível do que cursos de mestrado e doutorado. Esses fatos podem ser apontados como fatores que contribuem para que os planos de carreira pleiteiam a especialização como forma de progressão, inclusive.

A tabela 3 e 4, respectivamente, mostram os dados obtidos em relação a progressões de mestrado e doutorado apresentadas de forma desassociada. Conforme a progressão aumenta o nível de titulação, o percentual encontrado nos planos de carreira caem. Enquanto mais de 90% dos planos de carreira apresentação a especialização como uma possibilidade de valorização profissional por meio da formação, o mestrado aparece em pouco mais que 30% e doutorado cai para pouco mais que 18% - quando estes são colocados de forma separada no corpo da lei.

Tabela 3 – Formação em pós- graduação *stricto sensu*, Mestrado, previstas nos Planos de Carreira

		Frequência	Percentual (total de municípios)	Percentual (total de PC)
PC encontrados	Não	71	17,8	62,8
	Sim	42	10,5	37,2
	Total	113	28,3	100
PC não encontrados/ Sem informação		286	71,7	
Total		399	100	

Fonte: Banco de dados próprio da autora.

Tabela 4 – Formação em pós- graduação *stricto sensu*, Doutorado, previstas nos Planos de Carreira

		Frequência	Percentual (total de municípios)	Percentual (total de PC)
PC encontrados	Não	92	23,1	81,4
	Sim	21	5,3	18,6
	Total	113	28,3	100
PC não encontrados/ Sem informação		286	71,7	
Total		399	100	

Fonte: Banco de dados próprio da autora.

Durante a busca pelas informações nos planos de carreira, ficou em evidência alta frequência em que a pós-graduação *stricto sensu* apareceu de forma conjunta nas legislações municipais, como será possível ver na tabela 5. O percentual de 37,3% de documentos traz consigo uma mensagem de desvalorização da formação docente quando coloca de forma conjunta dois níveis muito distintos de ensino. Se posto dessa forma, o avanço remuneratório acontece apenas uma vez independente do docente ter alcançado duas titulações acadêmicas diferentes. Essa escolha política no plano de carreira docente pode colaborar para que menos

profissionais da educação sintam-se estimulados a avançar em suas formações.

Tabela 5 – Formação em pós- graduação stricto sensu, Mestrado e Doutorado, previstas nos Planos de Carreira

		Frequência	Percentual (total de municípios)	Percentual (total de PC)
PC encontrados	Não	111	27,8	62,7
	Sim	66	16,5	37,3
	Total	177	44,4	100
PC não encontrados/ Sem informação		222	55,6	
Total		399	100	

Fonte: Banco de dados próprio da autora.

Ao longo da pesquisa buscou-se hipóteses explicativas para o que foi encontrado. A variável correspondente a data de publicação dos planos de carreira foi colocada no intuito de entender se houve uma movimentação maior para modificação das legislações municipais da época, se estas seriam alteradas de acordo com as leis federais que foram promulgadas posteriormente e etc. Esse caminho não apresentou explicações muito concretas. O passo seguinte, portanto, foi tentar fazer um comparativo dos dados obtidos por meio dos planos de carreira sobre formação inicial de ingresso na rede pública e formação em nível de pós-graduação com o tamanho populacional da cidade. A ideia era que o tamanho do município e, por consequência, fatores econômicos que o envolvem, pudessem justificar a falta de licenciatura plena como forma de ingresso ou a falta de mestrado e doutorado nas progressões de carreira. Porém, o que foi encontrado não se enquadra em nenhum padrão aparente, o que indicaria que a relação de financiamento que se estabelece por planos de carreira com essas especificações não seria o impeditivo. As tabelas 6 e 7 mostram que cidades pequenas (com menos de 50 mil habitantes) detém o maior número de planos de carreira que estão em consonância com a legislação federal. No caso da tabela 7, percebe-se como o número decresce conforme o nível educacional aumenta.

Tabela 6 – Tamanho populacional X Formação Inicial de Ingresso

		Formação Inicial de Ingresso	
		Nível Médio Modalidade Normal	Licenciatura Plena
Faixa			
Populacional	Até cinco mil habitantes	24	4
	De cinco a 10 mil habitantes	26	2
	De 10 a 20 mil habitantes	52	9
	De 20 a 50 mil habitantes	31	7
	Mais de 50 mil habitantes	26	4

Fonte: Banco de dados próprio da autora.

**Tabela 7 – Tamanho populacional X Formação em Nível de Pós-Graduação
Prevista no PC**

	Especialização		Mestrado		Doutorado		Mestrado e Doutorado		
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	
Faixa Populacional	Até cinco mil habitantes	2	24	9	7	13	3	16	10
	De cinco a 10 mil habitantes	2	26	15	3	16	2	18	9
	De 10 a 20 mil habitantes	1	58	23	6	26	3	28	28
	De 20 a 50 mil habitantes	5	33	15	13	23	5	28	9
	Mais de 50 mil habitantes	2	28	9	13	14	8	21	9

Fonte: Banco de dados próprio da autora.

Como já citado anteriormente, o relatório de monitoramento do PNE indica que a especialização compõe a maior parte das oportunidades de formação a que os professores da educação básica tem tido acesso em termos de pós-graduação. Quando pensamos na perspectiva da efetividade dos PCCR, a incorporação a legislação municipal desta modalidade de pós-graduação permite que o docente tenha maior possibilidade de progressão, pois a oferta de especialização é mais ampla. Contudo, os cursos de mestrado e doutorado são ofertados de forma mais restrita e quando este nível de ensino é colocado nos PCCR sem que haja um real acesso, é possível dizer que o dispositivo de progressão se torna um empecilho para que os professores de fato cheguem ao final da carreira docente. Aliado a isto, o desafio da formação de ensino superior segue sendo um elemento dúbio na legislação nacional, esta ambiguidade reflete-se nas legislações municipais. Considerando a formação como um elemento de valorização docente, pela dimensão de afirmar-se como profissional especializado e por seu papel na trajetória de progressões na carreira, o que o estudo dos PCCR paranaenses indicam é ainda a necessidade de definições legais mais explícitas para sustentar as condições de formação para todos os professores. Além dessas ações, é preciso rever com urgência as políticas de austeridade fiscal. Rossi et al (2019) afirmam que

Há um retrocesso flagrante na trajetória percorrida pelo país na busca por materializar o direito fundamental à educação, desde a CF/88 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, passando pela

aprovação do Fundeb em 2007, pela Lei do Piso em 2008 e pela EC59, em 2009, demonstrando o arcabouço legal de conquistas no período recente que culmina com a aprovação do Plano Nacional de Educação (CARA; PELLANDA, 2018). Ao impedir a ampliação da oferta educacional, a austeridade representada pela EC 95 impede o cumprimento das metas e estratégias previstas no PNE. (ROSSI et al, 2019, p. 13)

Tal política, como citado pelos autores, interfere diretamente no avanço das conquistas docentes, para além da morosidade política que poderia estar impedindo tais melhorias. Com a Emenda Constitucional 95 há impeditivos legais de financiamento, para por exemplo, avançar com todos os PCCR no que diz respeito à formação de ingressos nas respectivas redes não só no Paraná, mas em todo país.

Palavras-chave: Política Educacional. Formação de professores. Planos de carreira docente.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação - 2018**. - Brasília, DF: Inep, 2018.

GATTI, B. A, BARRETO, E. S. S. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2017**. [online]. Brasília: Inep, 2018.

OLIVEIRA, D. **Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil**. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, n. especial 1, p. 17-35, 2010. Editora UFPR.

OLIVEIRA, D. **Carreira e piso nacional salarial para os profissionais da educação básica**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.10, n.18, p.121-140, jan/jun.2016.

ROSSI, P. et al. **Austeridade Fiscal e o Financiamento da Educação no Brasil**. Educ. Soc. Campinas, v. 40, p 1-20, 2019.

