

PNE 2014-2024: Considerações éticas sobre o plano e a formação de professores

Ethical concerns on National Plan
of Education 2014-2024 and
Teacher's Formation

Jorge Atilio Silva Iulianelli

UNESA

silva.iulianelli@gmail.com

Resumo:

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 é fruto da intervenção de diferentes atores sociais. A produção do texto legal, como *política pública educacional*, foi consolidada em debates parlamentares, e contou com diferentes contribuições da sociedade civil, incluindo aqui a participação de especialistas. As prescrições do plano possuem, dentre outros horizontes, elementos normativos que exigem uma hermenêutica ética, além da compreensão legalista do texto. Neste sentido, uma investigação sobre as contribuições da ética do discurso, como uma hermenêutica possível para as prescrições do PNE 2014-2024, parece oferecer algumas indicações de como a consideração por todos os concernidos poderá fazer a diferença em ações que visem ao cumprimento e aperfeiçoamento do que é preconizado pela lei. Este artigo coteja, proposições parlamentares e o texto do PNE analisando-os sob a perspectiva da ética do discurso. O objetivo da análise é identificar como o processo de formulação do texto legal implicou determinadas opções éticas para as prescrições legais. As conclusões a que se chega nessa análise, heurísticas e não exaustivas, apontam para a necessidade de maior participação da sociedade na discussão, monitoramento e efetivação desse plano nacional de educação. Ou seja, em relação aos processos democráticos, para a efetivação do plano, há muito que laborar.

Palavras chave: Política Educacional. Ética do Discurso. PNE 2014-2024.

Abstract:

The National Plan of Education (NPE) 2014-2024 was build by distinct intervention of several social actors. The legal text was formulated as educational policy during debates in the Parliament and receiving several contribution of civil society, including propositions of *experts*. The prescriptions of the NPE content normative elements that demands an ethical hermeneutics to interpret it beyond the legal framework. It seems that a research about the contribution of the discursive ethic could offer some clarification on NPE 2014-2024 as *considerations on all concerned*, looking for the accomplishment and amelioration of the legal prescription. This article is a documental analysis that compares parliamentarian statements and the legal text of the NPE. The main goal is to achieve the ethical options in the process of formulation of the legal text, under the discursive ethics' point of view. The heuristic conclusion is that there is a democratic gap to be overcome by the civil society in the monitoring and effectiveness of the NPE. It means that there is a lot of job to do in order to promote the democratization of this process.

Keywords: Educational Policy. Discursive Ethics. NPE 2014-2024.

I ntrodução

Este artigo examina a partir de noções da ética normativa, em especial da ética do discurso, o processo de formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 - PNE (BRASIL, 2014), conforme o texto aprovado por meio da Lei 13005/2014, fruto de amplo diálogo que incorpora parcialmente contribuições do PL 8035/2010, dos debates da sociedade civil e das quase 3 mil emendas que lhes foram acrescentadas. O plano é apresentado como sendo um articulador do Sistema Nacional de Educação. A Lei que institui o PNE preconiza em seu art. 13º, que seja formulado, até 2016, o Sistema Nacional de Educação (SNE). Este, conforme a Lei, teria como objetivos “[...] garantir o direito constitucional de educação de qualidade para todos; reduzir desigualdades que resultam das lacunas de articulação federativa” (BRASIL, 2014). O SNE seria, assim, responsável pela efetivação das metas e estratégias do PNE. A construção do SNE e a efetivação do PNE supõem a elaboração de planos estaduais e municipais, que sejam articulados ao PNE e integrados sistemicamente.

Podemos observar o seguinte panorama em relação aos planos estaduais e municipais: 17 estados e o Distrito Federal possuem planos sancionados, os outros estados estão com a seguinte situação: seis com projetos de lei encaminhados, um com consulta pública realizada, um com projeto de lei elaborado e um com documento base aprovado. Esta última é a situação do Estado do Rio de Janeiro.¹ 5362 municípios têm seus planos sancionados, além desses, 33 tem as leis aprovadas, 121 com projetos de lei enviados ao legislativo, 33 com projetos de lei elaborados, 6 com consultas públicas realizadas, 14 com documentos base elaborados e 1 com diagnóstico concluído². Trata-se de um não cumprimento pleno da exigência do Art. 8º da Lei 13005/2014, que previa a elaboração dos planos dos 26 estados e do Distrito Federal, bem como de todos os municípios, até 24 de junho de 2015.³ Entrementes, entre o início de 2015 e o mês de setembro houve um

¹ Os estados que ainda não têm o plano sancionado são Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo.

² Informações sobre a situação dos estados e municípios disponíveis no site <http://pne.mec.gov.br/alinhando-os-planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>.

³ Diz a Lei: Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias

processo de aceleração da aprovação das mesmas leis estaduais e municipais previstas para os estados e municípios. (Não seria bom dizer qual é a fonte?)

A relação entre ética e políticas públicas se vincula ao horizonte axiológico que orienta a adoção destas últimas. A ética visa identificar parâmetros de correção e justiça das ações pessoais e sociais. Contemporaneamente, reconhece-se entre as diferentes teorias éticas como as mais presentes nos discursos éticos, até mesmo naqueles avaliativos de políticas públicas, a ética das virtudes, o utilitarismo e a deontologia (TUGENHADT, 1993; SANDEL, 2009; HABERMAS, 1993). Estas três doutrinas éticas, apenas para melhor compreensão da reflexão proposta, podem ser identificadas pelas seguintes definições operacionais. A perspectiva utilitarista entende correta a ação que promove o maior bem-estar, por mais tempo, para a maioria; a ética das virtudes compreende ética a ação que procura efetivar valores partilhados comunitariamente, como forma de promover uma vida feliz, uma boa vida; a deontologia compreende correta a ação que está conforme as normas estabelecidas razoavelmente pelo próprio agente. Pode-se notar a homologia entre essas perspectivas e a teoria dos argumentos éticos desenvolvida por Habermas.

Habermas (1993), até mesmo, propõe que necessariamente a razão prática se articula por meio de argumentos pragmáticos, éticos e morais – de modo homólogo às três teorias éticas. No primeiro caso, estão aquelas situações que orientam normativamente a obtenção de resultados determinados, estratégicos, instrumentais. No segundo caso, trata-se de decisões sobre que modo de vida quer-se eleger para nós mesmos, que estilo de vida se almeja concertar. No terceiro caso, enfocam-se nossas interações públicas, cívicas, propriamente políticas. Nos três casos, em alguma circunstância, há a necessidade de fornecer razões, apresentar as motivações de nossas ações. Nessa medida é que a ética do discurso pode corroborar uma hermenêutica de políticas públicas com fins práticos, como se argumenta neste artigo. Nossa interpretação de aspectos éticos e suas inflexões para a perspectiva política do PNE será a da ética do discurso de Jürgen Habermas.

previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei. § 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que: I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais; II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural; III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades; IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais. (BRASIL, 2014)

Tal proposta ética se afirma como uma ética cognitiva, formal, deontológica e universal, o que veremos mais adiante.

A linguagem cotidiana costuma fazer distinção e oposição entre educado e não-educado. Essa distinção inclui classificações, tais como, pessoa que se *comporta bem*, pessoa que *atende às ordens*, pessoa que *senta bem à mesa para comer*, assim como, pessoa que *estudou muito* (escolarizado), pessoa *muito instruída* (habilidosa). As concepções opostas indicam a não-educação. Por um lado, pois, as concepções indicam *ajustamento* ao modo de funcionamento da sociedade, e capacidade de inserção no sistema educacional como elementos definidores da educação. É isso mesmo que devemos entender por educação? Nosso olhar deve se dirigir a que tipo de questão quando queremos compreender o que é educação?

Seja aceito, para os fins argumentativos deste artigo, que pode ser compreendida a educação a partir de três eixos, o das práticas humanas e construção da sociedade, o das relações entre gerações e o da afirmação, promoção, defesa e garantia dos direitos humanos. No primeiro eixo, temos que a educação é uma prática relacionada aos processos de socialização. Kant já afirmava que nos tornamos humanos por meio da educação⁴. De certo modo, é verdade que a educação pode ser um elemento de humanização, na medida em que nos introduz na comunidade de pessoas humanas, como pessoas capazes de linguagem e trabalho. Ao fim e ao cabo, a questão da educação está, também, vinculada ao projeto de sociedade que desejamos construir com as demais pessoas, educação relaciona-se com o *caminho para ser feliz* – neste sentido, tal perspectiva estaria orientada pela argumentação ética, no sentido proposto por Habermas (1993). Vale notar ainda que esta noção de educação como socialização primária é mais extensiva que escolarização, estaria vinculada às noções de educação informal.

Por meio do outro eixo, pode-se perceber que a educação é um *médium*, pelo qual a sociedade assegura que seus saberes possam ser criteriosamente escolhidos entre os que permitem que se produza e reproduza uma determinada forma de vida em sociedade, e para isso, também, a institucionalização da educação por meio da escola é uma contribuição. Nem sempre existiu essa instituição, escola, na história.

⁴ “A disciplina transforma a animalidade em humanidade. ” (...) “É o dever do gênero humano desenvolver gradativamente a si mesmo, por meio de seu esforço próprio, o conjunto das disposições naturais da humanidade. ” (KANT: AA 09, 440)

Assim como, nem sempre existiu o modelo *escolarização infantil*, até porque não existia a *infância*. A transformação da criança em *ser que vive na infância*, foi, ao mesmo tempo, uma conquista histórica e um processo de racionalização da educação. Essa transformação permite oposições a situações tais como abuso infantil, trabalho infantil, castigo à infância, etc. Neste sentido, a educação se torna ação pública, de massa, organizada estatalmente e por outros meios institucionais – pode-se aqui pensar na educação não-formal, na educação popular.

Neste ponto, aprecia-se o terceiro eixo, que mostra a necessidade do Estado ser estabelecido como o ente necessário à universalização da escolarização, e isso é um fato na medida em que a educação é um direito humano e um direito síntese, porque é direito a ter direitos. Neste último ponto, e em confluência com os anteriores, podemos entender os processos de escolarização e o papel das políticas educacionais. É neste contexto que a investigação sobre o PNE faz sentido. O horizonte a partir do qual investigamos é o do papel heurístico que a ética, em especial a ética do discurso, pode conferir para uma compreensão ajustada a um projeto de sociedade democrática, inclusiva na qual se usufrua socialmente da riqueza socialmente produzida em condições de igualdade.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2012 revela que houve crescimento de acesso ao sistema educacional, em todas as faixas, considerando-se, por exemplo, a taxa de frequência a estabelecimentos de ensino. Segundo a pesquisa sobre os municípios, 60,8% dos municípios brasileiros afirmam possuir um plano municipal de educação.⁵ Porém, isso não implica a eliminação da desigualdade de acesso. Tomando os dados, por exemplo, da educação infantil, na faixa de 2 e 3 anos de idade, temos que entre os 20% mais ricos da população a matrícula correspondia, em 2012, a 48,6%, enquanto o quinto mais pobre era de 12%. Outro dado significativo para compreender os desafios educacionais, o ensino médio teve uma elevação para 50,4% de matrículas dos jovens de 15-17 anos, porém metade dos jovens está fora da escola. Em 2012, 32,3% dos jovens de 18-24 anos de idade não haviam concluído o ensino médio. Essa taxa representa um abandono escolar precoce. Em 2012, o abandono afetava a metade dos jovens entre 18-24 anos de idade do quinto mais pobre da população (53,8%). Por outro lado, entre 2002-2012 houve um aumento na escolaridade média da população de

⁵ São os planos devidos em relação ao PNE 2001-2010, todos estão a ser reformulados. Os dados sobre a situação atual foram apresentados anteriormente neste texto.

25 anos, passando de 6,1 para 7,6 anos de estudo completos. Também houve uma queda no analfabetismo entre as pessoas acima de 15 anos ou mais idade, passando de 11,9% para 8,7% (BRASIL, 2013).

Uma análise dos efeitos dos componentes éticos do PNE, juntamente com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica (BRASIL, 2002),⁶ e outros instrumentos regulatórios, para a estrutura do curso de Pedagogia e a formação de professores, pode favorecer as respostas necessárias àquelas questões. No que segue, partiremos da constatação de alguns elementos éticos presentes na educação, considerada como atividade humana de produção e reprodução da sociabilidade. Em seguida, abordaremos alguns elementos referentes à formação de professores e sua relação com o PNE. Nossa terceira parte retomará a questão da ética, na perspectiva da ética do discurso, como recurso analítico para a investigação atual sobre o PNE, aludindo possibilidades de aprofundamentos futuros.

Ética e educação: algumas considerações preliminares

A educação é fundamentalmente um problema ético. Tomemos problema com a seguinte acepção: uma necessidade, algo que *precisa ser solucionado*. O problema ético da educação reside, por exemplo, na construção de práticas educativas que permitam a formação de cidadãs e cidadãos autônomos e emancipadores para uma sociedade livre, democrática, solidária e justa. As teorias educacionais têm um consenso em relação a esse objetivo primário da educação, a formação humana (*Bildung*). A questão ética da educação se expressa de muitos modos, nas relações e condições de trabalho docente, nas relações de aprendizagem e interação com os estudantes, nas relações com a comunidade escolar e o entorno, nas relações com o Estado. Constitucionalmente, no Brasil, o ente responsável pela prestação dos serviços educacionais é o Estado, nas suas três esferas: União, Estado e Municípios. Isto nos leva a afirmar um elemento ético-político da educação.

⁶ A legislação educacional sobre formação superior para a docência na educação básica tem sua primeira formulação por meio das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. (PARECER CNE/CP nº 9, 8 de maio de 2001. O conjunto de suas alterações, bem como a legislação complementar pode ser consultada em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12861:formacao-superior-para-a-docencia-na-educacao-basica>> Acessado aos 26 de setembro de 2015.

A ética na educação se inscreve nessa intersubjetividade em construção, nas sociedades, como a nossa, clivadas pela *luta de classes*, nas quais a educação pode estar – e tem estado – de mãos dadas com privilégios, mais que com a construção de relações sociais equânimes. Ao nos depararmos com questões sobre as relações entre educação e aprendizagem e educação e justiça social poderia parecer haver um abismo. Pareceria a primeira relacionar-se a fins epistemológicos. Vale a recordação de ser toda produção de conhecimento um ato político. Nesse sentido, diferentes matrizes das teorias da filosofia da educação atentam para essa finalidade epistemológica, ética e política da educação, de Dewey a Gramsci, de Anísio Teixeira a Paulo Freire, para termos apenas a menção a alguns pensadores.

E a ética está inscrita no processo de formação de professores. Os recentes procedimentos políticos, em relação à formação de professores são uma resposta à expiração do prazo que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (BRASIL, 1996) deu para que os docentes de todos os segmentos educacionais fossem habilitados por meio da educação superior. A redação original do Art. 62 apresentava a exigência da formação em nível superior para os professores da educação básica (que inclui o ensino fundamental e médio), com a possibilidade da formação em nível médio para os professores da educação infantil. A exigência da formação superior foi suprimida por meio da Lei 12796/2013, a nova redação da Lei é: Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal. Como se sabe, o Art. 87, que trata das disposições transitórias, em seu § 4º afirmava que dez anos após sua promulgação esta condição deveria estar atendida. Houve reversão desta determinação por meio da Lei 12796/2013 (BRASIL, 2013), que revoga o mencionado artigo, e dá providências mantendo a exigência por meio da formação em nível médio. O PNE deixa aberta a suspeição de possível nova alteração da LDBEN, haja vista afirmar na estratégia 15.9 o objetivo de formar os docentes que ora tenham formação em nível médio, em cursos de ensino superior. Efetivamente, a suposição embutida no atual PNE é que a educação superior traria maior *qualidade* para a formação e a prática docente. A Lei 9394/96, em seus artigos 62 e 63,

preconiza que todos tenham licenciatura ou minimamente, como afirma o art. 62, a formação em nível médio para os professores que atuam na educação infantil e no ensino fundamental I. Preconiza, outrossim, que haja Institutos Superiores de Educação e as Escolas Normais Superiores, com cursos formadores de profissionais da educação básica, ou formem pedagogicamente portadores de diploma para atender a educação básica e que contemplem programas de educação continuada. O valor fundamental é o atendimento à formação de crianças, adolescentes, jovens e adultos em formação na educação básica. Das várias regulamentações que o Conselho Nacional de Educação ofereceu a essa formulação, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores para a Educação Básica (BRASIL, 2002), no art. 6º § 3º estabelece o conjunto de valores que devem orientar essa formação

A base epistemológica exigida a esse profissional, ampla e diversificada, como proposto neste § 3º, faz ênfase sobre os conteúdos, mais que sobre as práticas pedagógicas, embora, afirme no art. 12º que a prática deverá estar presente desde o início do curso e permear toda a formação do professor. As instituições são convidadas a serem inovadoras, porém os eixos articuladores da matriz curricular, expressos no artigo 11, são 1) o dos diferentes âmbitos de conhecimento profissional; 2) o da interação e da comunicação, bem como do desenvolvimento da autonomia intelectual e profissional; 3) da relação entre disciplinaridade e interdisciplinaridade; 4) da formação comum com a formação específica; 5) dos conhecimentos a serem ensinados e dos conhecimentos filosóficos, educacionais e pedagógicos que fundamentam a ação educativa; 6) das dimensões teóricas e práticas.

Trata-se de um conjunto de exigências para a prática docente que nos permite relacionar esta reflexão ao dilema da formação docente analisado por Saviani. Para ele, esse dilema encontra-se na díade que opõe as ênfases históricas para a formação de professores, a saber, prática pedagógica e os conteúdos cognitivos (SAVIANI, 2009). Ele ainda avalia que tal oposição tem sido abordada de forma, minimamente, ingênua, para não dizer dissimulada. A ênfase bipolar numa ou noutra perspectiva de formação distorce a compreensão de educador, em sentido pleno daquele que tem que reunir essas duas dimensões de seus saberes e práticas docentes. No entanto, a conexão entre os dois campos não parece de fácil solução,

ao menos na experiência brasileira de formação de professores. Os cursos de formação de professores teimosamente parecem enfatizar mais os saberes conteudísticos que prático-didáticos. Por mais que se venha a propor como uma solução do dilema a adoção de uma perspectiva mais unitiva, no sentido de unificação das duas modalidades formativas, ao invés da manutenção da adversativa, o processo para alcançar-se tal orientação não está esclarecido.

A formação docente está no centro mesmo da questão ética da educação. Na medida em que é uma interação humana, desenvolvida com o fito da busca cooperativa da verdade, opera com a racionalidade comunicativa. Essa busca cooperativa da verdade, também, apresenta dilemas e dissensos, avança como busca cooperativa na solução de problemas, como nos propõe a ética do discurso. (HABERMAS, 1993). As perspectivas habermasianas da ética do discurso e da democracia deliberativa estão orientadas normativamente. Elas oferecem para a pesquisa sobre a formação de professores força heurística, que pode ser capaz de inspirar práticas inovadoras, em especial considerando a efetivação do PNE 2014-2024. Se aceitamos essas noções éticas da educação, dos processos de socialização, como elencados acima e das condições de formação de docentes, necessitamos, neste passo, compreender os elementos normativos, que estão à base da ética do discurso, para verificar que contribuições trará à nossa investigação.

Para Habermas, o processo formativo das sociedades contemporâneas e a possibilidade de sua transformação são fruto dos processos interativos (primeiramente ele se referia ao trabalho, como meio de interação social, depois ele desloca a atenção para os processos comunicacionais). Em sua teoria da modernização, desenvolvida em seu *opus magnum*, analisa as estruturas do mundo da vida, assumindo pressupostos da teoria social de Mead e Schutz, na Teoria do Agir Comunicativo, Habermas (1981) identifica que o modelo gerativo responde melhor ao processo intersubjetivo formador da personalidade e das formas de interação geradas comunicativamente na sociedade. Haveria relevância dessa teoria social e ética para interpretar políticas públicas? Tomemos como exemplo de análises habermasianas de políticas públicas a proposta por Murphy (2013). Este autor nota que a perspectiva habermasiana pode ser apropriada à análise do que ele denomina burocracia da prestação de contas (*bureaucracy of*

accountability). Segundo Murphy, tal burocracia possui efeitos nefastos sobre políticas de saúde, educação e assistência social, em especial em relação às exigências aos profissionais destas áreas. A burocracia da prestação de contas é uma espécie de gerencialismo que atribui responsabilidade aos (d)efeitos da prestação daqueles serviços públicos aos agentes, sem ponderar se o desenho das próprias políticas não estaria equivocado.

Esta questão vincula de forma efetiva as perspectivas da teoria de Habermas e os problemas cotidianos dos profissionais dessas áreas. O risco que é notado por meio de investigações como as de Murphy, que adotam a perspectiva habermasiana, é da burocratização das rotinas (e das trajetórias?) nestes serviços sociais fundamentais. Murphy indica outro fenômeno correlato, a instrumentalização da confiança (*instrumentalizing of trust*). Isso se deve a ameaça aos níveis de confiança pela racionalização de determinados serviços públicos - ele alude à análise de Brown sobre os serviços de saúde pública. Ou seja, Murphy considera que distorções comunicativas geram problemas ético-políticos graves. No que segue, experimentaremos o uso da ética do discurso para a análise da Meta 15 do PNE.

Formação de professores: considerações éticas pertinentes ao PNE 2014-2024

A criação do Fundo Nacional da Educação Básica - Fundeb, chegou a uma estimativa de redistribuição de recursos, em 2013, da ordem de 116 milhões de reais, com a determinação da destinação de 60% desses recursos para a remuneração docente, em efetivo exercício na rede pública, o monitoramento do perfil docente é uma exigência inexecutável. Assim, os censos da educação básica descrevem a evolução das funções docentes. Em 2013, havia mais de 2,1 milhões de docentes atuando na educação básica. Considerada a formação dos docentes temos a seguinte tabela, que reproduzimos da publicação do INEP (BRASIL, 2013, p.36):

Tabela 1: Número de docentes atuando

na educação básica e proporção por grau de formação, Brasil, 2007-2013

Ano	Número de docentes	Proporção de docentes por grau de formação						Educação Superior
		Ensino Fundamental		Ensino Médio			Superior em Andamento	
		Incompleto	Completo	Total Sem Normal/	Normal/ Magistério	Magistério		
2007	1.878.284	0,2	0,6	30,8	25,3	5,5	-	68,4
2008	1.983.130	0,2	0,5	32,3	25,7	6,5	-	67,0
2009	1.972.333	0,2	0,5	31,6	24,5	7,1	-	67,7
2010	1.999.518	0,2	0,4	30,5	22,5	8,0	-	68,8
2011	2.039.261	0,2	0,4	28,7	19,0	6,4	3,3	70,7
2012	2.095.013	0,1	0,3	26,5	16,0	5,5	5,0	73,1
2013	2.141.676	0,1	0,2	24,9	13,9	4,9	6,1	74,8

Fonte: Inep (BRASIL, 2013)

Notas: 1) O docente foi computado apenas uma vez, mesmo atuando em mais de uma etapa/modalidade. 2) Não inclui auxiliares da educação infantil. 3) Não inclui os professores de turmas de atividade complementar e de Atendimento Educacional Especializado (AEE).

A hipótese da qual partimos é a da existência de uma conexão ético-política entre a correção da prática educacional – que inclui a docência, sem nela se esgotar – e o projeto político de construção permanente de uma sociedade democrática, solidária, inclusiva, equânime e ecossocialista. Por correção da ação compreendemos a normatividade, intersubjetivamente construída, dos princípios éticos que devem orientar a prática educacional. Há três conceitos que expressam o modo pelo qual se articula a correção da ação, aprendizagem comunicativa, liberdade comunicativa e poder comunicativo (HABERMAS, 2007). Respectivamente, o primeiro refere-se à nossa interação comunicacional, que nos confere capacidades inovadoras com vistas ao entendimento mútuo (quer na busca cooperativa da verdade ou da solução de problemas). O segundo refere-se as nossas interações éticas, no sentido aludido acima de nossa autoria responsável, para a qual também procuramos oferecer razões. O terceiro refere-se à nossa capacidade de intervir e interferir nos destinos políticos e institucionais.

Os temas abordados pelas metas 15, 16, 17 e 18 reuniram o maior conjunto das 3658 emendas que foram dirigidas ao PNE 2014-2024 no Congresso.

Efetivamente, estas metas, que em seu conjunto lidam com o tema da formação de professores, receberam pouco mais de 300 emendas (ABICALIL, 2014). Observemos que o processo que levou à formulação da Meta 15 não foi sem debates. Foram ao redor de três mil emendas apresentadas ao texto, houve inúmeras audiências públicas, dois projetos substitutivos e 155 destaques para votação e um complemento de voto aprovado, em 13 de junho de 2012, pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de sua análise, ressalvados os destaques.⁷

Ao analisarmos a propositura de 189 emendas parlamentares da Câmara dos Deputados, que, também, podem ser consultadas no sítio eletrônico da Undime, ressalta uma relação na construção do *caput* da meta 15. Houve 26 proposições de emendas, dentre as quais quatro substitutivas e 18 modificativas. O texto original, do PL 8035/2010, apresentado pelo Poder Executivo, assinado pelo então ministro da educação Fernando Haddad, continha o seguinte teor:

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Ao fim do processo de votação das emendas, que durou quatro anos, circulação em todo o Congresso, interferências da sociedade civil e dos especialistas, ficou assim:

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Em ambos os textos está mantida a necessidade do regime de colaboração dos entes federados. O tema do regime de colaboração é bastante complexo.

⁷ Ver em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>

Inexiste regulamentação deste regime, previsto pelo Art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Há nos artigos 21, 22, 23 e 24 da Constituição a distinção de competências dos entes federados. O art. 23 afirma em seu inciso IV que deve haver colaboração em ações culturais e educativas dos entes federados, e no parágrafo único indica que haverá lei complementar. As quase duas décadas que distam da promulgação da Constituição indicam como esse tema é delicado. Efetivamente, há elementos de colaboração entre os três entes federativos no Sistema Único de Saúde e no Sistema de Assistência Social. A reivindicação por um Sistema Nacional de Educação exige a efetivação de um regime de colaboração, que poderá ser intra-sistêmico, caso inexista uma regulamentação mais geral do regime de colaboração dos entes federados.

O *caput* da Meta 15 aborda o regime de colaboração, como necessidade para a formação de professores. Nas duas versões a formação adequada à prática docente é contemplada. A inovação textual é a indicação da elaboração de uma política nacional de formação dos profissionais da educação, como preconizada pelo art. 61 da LDB - que teve sua redação modificada pela Lei 12009/2014. Nela se destaca a relação teoria e prática, no processo formativo, e a valorização da experiência vivenciada anteriormente à formação, pelos profissionais da educação. O *caput* da meta estabelece o prazo de um ano da vigência do PNE, ou seja, até 25 de junho de 2015 para que o plano nacional de formação dos profissionais da educação devesse estar elaborado.⁸

Podemos aprender algo sobre como o debate parlamentar indica os interesses em jogo e buscar empreender uma análise, a partir da ética do discurso, dessa gramática política. Efetivamente, das 189 proposições apresentadas à meta 15 e suas estratégias, 28 eram direcionadas ao *caput*. Entre as substitutivas, apenas uma indicava a necessidade da valorização do profissional da educação. Três proposições chamam atenção, duas incluíram a formação dos profissionais da educação, como uma exigência. A primeira, ainda em 2011, junho, foi apresentada pelo Dep. Stepan Nercessian, que mencionava os artigos 61 e 62 da LDBEN. A segunda, apresentada em dezembro de 2011, pelo Dep. Nelson Marchezan,

⁸ Efetivamente essa política ainda não está estabelecida em setembro de 2015. Houve, no entanto, a abertura de consulta no sítio do MEC para a reformulação de uma minuta de política proposta. Cabe notar que se suprimiam, na minuta, aspectos relevantes da Lei 7015/2009, como a jornada única, o trabalho como princípio educativo e a manutenção do sistema nacional de formação dos profissionais da educação,

indicava a necessidade de formação para os professores, com exigência da prática do estágio e a do Dep. Nelson Marchezan Júnior, que indicava a necessidade da constituição de uma política nacional de formação dos profissionais da educação, professores e não professores.

Quadro 1: Emendas com proposições modificativas e substitutivas ao *caput* da Meta 15

Emendas Substitutivas	Quantidade	Teor principal
Valorização do profissional da educação	1	Licenciaturas para os professores e demais profissionais da educação básica
Valorização profissional nas redes pública e privada	1	Formação inicial em nível médio e superior para profissionais da educação docentes e não docentes
Formação docente	1	Formação por meio das Universidades Comunitárias
Formação docente	1	80% dos docentes com formação da Educação Superior em 2015
Emendas Modificativas	Quantidade	Teor
Formação docente	11	80% com Licenciatura
Formação docente	4	80% com Licenciatura até 2015
Formação docente	5	80% com Licenciatura até 2016
Formação docente	2	80% com Licenciatura até o quinto ano do PNE
Formação docente	1	70% com Licenciatura até 2015
Formação docente	1	Formação por meio do Ensino Médio

Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas.jsessionid=C49542E9495A4514E4D459A4EAE97677A.proposicoesWeb2?idProposicao=490116&subst=0>

Tomemos, para efeitos de comparação, as justificativas dos deputados Nercessian e Marchezan. Diz o primeiro:

Conforme alertado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores (CNTE) caberá à categoria protagonizar o desenvolvimento da educação básica pública na próxima década. E este fato requer que sejam atendidos os anseios de professores, especialistas e funcionários da educação na Lei Federal que será aprovada, e servirá de referência para os planos estaduais, municipais e distrital de educação. Por essa razão, em consonância com os anseios dos trabalhadores (as) em educação, apresento essa emenda que visa assegurar que todos os profissionais da educação básica, e não somente os “professores” possuam formação específica prevista nos artigos 61 e 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). (NERCESSIAN, 2011)

Note a adesão à declaração da CNTE, relativa ao protagonismo dos trabalhadores da educação, e com isso a necessidade de ampliar o processo formativo para os profissionais da educação docentes e não docentes. Analisemos, agora, a justificativa do segundo deputado, em relação à emenda modificativa, que faz e propõe o estágio:

Acrescentamos ao texto original da Meta a parte final relativa à "formação adequada e valorização do estágio articuladas às necessidades da rede pública de educação básica". Entendemos que, hoje, não é suficiente a determinação de assegurar habilitação em nível superior para o exercício das funções de magistério (...) Lamentavelmente o que vem ocorrendo na realidade educacional brasileira é que, pelo menos em alguns sistemas de ensino, vem crescendo significativamente o número de professores com diploma de nível superior em cursos de licenciatura ou de pedagogia e nem por isso vem melhorando, ao menos na proporção e no ritmo em que seria de se esperar, os resultados educacionais enquanto taxas de aprovação e conclusão e níveis de aprendizagem dos alunos. (MARCHEZAN, 2011)

Esta justificativa, em primeiro lugar, faz uma responsabilização dos docentes em relação ao fracasso escolar, e, contraditoriamente, afirma a necessidade da formação superior para os docentes, com a prática do estágio docente, e recrimina a formação superior de docentes – que inclui o estágio. Vejamos a terceira justificativa:

Embora seja também nosso entendimento de que todos os profissionais da educação devam ser contemplados por uma política nacional de formação e valorização, propomos destacar os professores por sua importância na oferta da educação escolar e pelo caráter diferenciado das iniciativas de formação e valorização a serem a eles asseguradas. (...) Entendemos que, hoje, não é suficiente a determinação de assegurar habilitação em nível superior para o exercício das funções de magistério sem que, ao mesmo tempo, se afirme a urgente e imperiosa necessidade de revisão dos cursos de formação inicial para os professores. Lamentavelmente (...) vem crescendo significativamente o número de professores com diploma de nível superior em cursos de licenciatura ou de pedagogia e nem por isso vem melhorando (...) [os] níveis de aprendizagem dos alunos. Portanto, insistimos que não basta formular estratégia para que todo o professor da educação básica venha a possuir formação em nível superior (...) e que o estágio deve ser valorizado como alternativa para essa articulação (MARCHEZAN JÚNIOR, 2011)

Coincidem Marchezan e Marchezan Júnior na responsabilização dos professores em relação ao fracasso escolar, e desqualificam a necessidade de haver uma política nacional para a formação dos profissionais da educação. O último, porém, explicita que não se deveria atender à formação dos profissionais da educação, senão a dos professores em particular.

Reflitamos minimamente sobre formação de professores. Fazermos isso, a partir do PNE 2014-2024, é dar continuidade ao pleito para superação de diversas deficiências notadas no campo. Pesquisas sobre formação de professores têm comprovado que há um conjunto de deficiências a ser superado. Tomemos o seguinte elenco como exemplo (GATTI; BARRETO, 2009): a) a lacuna de formação específica de professores para educação infantil, para cuidarem de crianças de 0 a 5 anos; b) a tensão curricular que oscila entre oferecer mais insumos para a prática docente, em especial para os estudantes de Pedagogia e dos Institutos de Educação Superior, e Escolas Normais Superiores, ao passo que as licenciaturas específicas se concentram em elementos cognitivo conteudísticos, tornando deletéria a formação de professores para o ensino fundamental e o ensino médio; c) a deficiência de qualidade dos estabelecimentos de ensino não é notada como um ingrediente de baixa qualidade de formação, pois se desconsidera o ambiente do estágio obrigatório. d) e ainda vale recordar o que vários estudos já mencionaram em relação às licenciaturas, que na educação superior brasileira elas ocupam um lugar secundário, no célebre esquema 3 + 1.

Gatti e Barreto observam que o *locus* da formação de professores havia se deslocado para o ensino superior, o que deixava em aberto tratar-se de uma morte anunciada dos cursos de formação de professores de ensino médio – fato que foi alterado pelas modificações legais. O questionamento levantado pelas pesquisadoras em 2009 permanece válido: poderão cobrir o território nacional os cursos de formação de professores em nível superior? (GATTI; BARRETO, 2009),. Refletindo sobre os legados de uma legislação de formação de professores absolutamente repleta de idas e vindas, as pesquisadoras recordam Anísio Teixeira que dizia: “continuamos a ser, com autonomia, o país da dupla personalidade, a oficial e a real” (*apud* GATTI; BARRETO, 2009, p. 53). Eis uma advertência diante

do PNE: se tornará ele uma efetividade na sociedade nacional, ou será mais uma carta de intenções a não se realizar?

Em relação ao elemento da avaliação da carreira docente, Gatti e Barreto observam que é um tema assaz controverso e de pouca ou nenhuma aplicação. Poderia ser um elemento que agregasse valor ao processo de valorização e progressão da carreira docente, porém, onde existe alguma proposta neste sentido, não há regulamentação, observam elas (GATTI; BARRETO, 2009). Avaliação da carreira docente, com um plano de carreiras, vinculado a processos de valorização profissional, poderia ser até bem-vindo. Porém, o mais factível é que se torne instrumento regulatório do Estado com vistas a possíveis estratégias neoliberais de Estado mínimo.

A ética não pode oferecer uma resposta ao problema da efetividade de qualquer legislação educacional. Entretanto, ela pode nos auxiliar em duas dimensões heurísticas. Primeiro, permite analisar se o discurso legislativo fundamenta-se em orientações normativas, e, em segundo lugar, reconhecer se as orientações normativas respondem às necessidades éticas. Em relação ao primeiro ponto, considerando os discursos de justificativas apreciados, podemos tecer as seguintes observações: houve disputa entre incluir ou não os profissionais da educação; entre responsabilizar ou não os docentes em função dos processos de aprendizagem. Foi contemplada a dimensão que envolvia mais todos os concernidos (profissionais da educação) e, com isso, compreendia a responsabilidade da política formativa de profissionais da educação para o aprimoramento da qualidade da aprendizagem. Podemos tomar essa avaliação como uma aplicação do modelo da ética do discurso (HABERMAS, 1993).

Porém, em relação à efetividade seria precipitado tecer avaliações. Há três elementos que podem contribuir para a construção dessa avaliação: (a) o envolvimento de todos os concernidos; (b) os processos de monitoramento e avaliação e (c) a efetivação gradativa do PNE.

Podemos iniciar um exercício reflexivo tomando os três elementos que nos parecem decisivos, do ponto de vista ético-político, relativo à formação de professores – e por extensão, também para todo o PNE. Em relação ao primeiro ponto (a), a participação de todos os concernidos no processo de formulação seria uma exigência. O PNE teve um processo participativo, por meio da Conferência

Nacional de Educação, CONAE 2010, sobretudo, que contou com a participação direta de mais de 3 milhões de pessoas, e articulou diferentes organizações de educadores a participar do processo de elaboração do PNE um elemento nessa direção.

Porém, afirmam alguns analistas do processo, que o PL 8035/2010 não era exatamente um resultado da CONAR-2010. A alegação dos críticos é que o processo deliberativo, propriamente, foi parlamentar. Muito embora, também, o Congresso tenha realizado audiências públicas, fica evidenciado que houve uma certa interrupção do processo participativo – isto colocaria *sub judice*, do ponto de vista da ética do discurso, a correção do processo de formulação do PNE. Por outro lado, o fato da submissão de quase 190 emendas em relação à meta 15, mostra que houve intensa participação, incidência pública de diferentes grupos exigindo cumprimento de interesses – note-se que um dos elementos da razão prática, na perspectiva da ética do discurso, é o pragmático (HABERMAS, 1993)., no qual nossos interesses estratégicos são considerados, no qual há um elemento discursivo, porém não abordaremos isto neste artigo.

Em relação a (b), os processos de monitoramento e avaliação da meta de formação de professores ainda não ocorreram. Há um elemento que é a construção da política nacional de formação dos profissionais da educação, o qual ainda está em construção, e o próprio Sistema Nacional de Educação, que de algum modo regulamentará o regime de colaboração entre os entes federados, em relação ao direito educacional. Ambas as propostas do MEC foram colocadas para discussão pública. Ficaram disponíveis as minutas no sítio eletrônico do MEC para contribuições da população. Porém, há que se considerar que 50,6% das residências brasileiras não têm acesso à Internet. Mais uma vez é problemática a avaliação ética.

Em relação a (c), o processo de efetivação se dá gradativamente. Há ainda nove anos para o processo se concluir. O cenário político brasileiro tem estado muito complexo desde as eleições de 2014. Seguramente tal cenário afetou a CONAE 2014, que deveria ter ocorrido em fevereiro e foi transferida para novembro. Ela teve muito pouco em similaridade com relação à CONAE 2010. Porém, será um dos instrumentos por meio dos quais a sociedade civil organizada, ou, como afirmam alguns analistas, a cidadania ativa terá condições de participar da efetivação do

PNE. Por outro lado, a efetivação do PNE se mensurará, também pelo modo com o qual o Estado cumpre as próprias metas. Previa-se que todos os estados e municípios tivessem até junho de 2015 seus planos sancionados. Ora, dos 5560 municípios temos 5267 com planos aprovados, 94% dos municípios. E 17 estados e o DF dos 27 entes federados estão com seus planos sancionados, 66%.

Nosso exercício, neste texto, foi a análise por meio da ética do discurso para interpretação ético-política do PNE. Ela pretende contribuir para a superação daquelas quatro deficiências elencadas a partir de Gatti e Barreto com relação a formação de professores. O enfrentamento político se dá por meio da reflexão intelectual e das práticas sociopolíticas. Nesse sentido, à guisa de conclusão da seção, vale notar que a política nacional de formação de profissionais da educação, proposta por meio da minuta,⁹ colocada para consulta pública eletrônica, pelo MEC deixa a desejar. Ainda mais, considerando que se trata de formação profissional, ter lançado ao desterro o conceito de trabalho como princípio educativo – que estava expresso no Decreto Lei 7425/2010, que tratava da mesma matéria. Também, o fato de extrair do texto a noção de jornada única, parece corroborar a mesma avaliação. A minuta compromete o interesse de todos os envolvidos (profissionais da educação).

Ética e PNE 2014-2024: processos participativos e deliberativos – todos os A Anped (2011) elaborou uma análise crítica e positiva da proposta do PNE 2010-2020 (O PL 8035/2010, que depois do processo político tornou-se a Lei 13005/2014) afirmava em seu item “g” da apresentação dos princípios defendidos pela CONAE e assumidos pela própria associação:

O reconhecimento do papel estratégico das instituições de educação básica e superior na construção de uma nova ética, centrada na vida, no mundo do trabalho, na solidariedade e numa cultura de paz, superando as práticas opressoras de forma a incluir, efetivamente, os grupos historicamente excluídos: negros, quilombolas, pessoas com deficiência, povos indígenas, trabalhadores do campo, mulheres, LBGTT (lésbicas, bissexuais, gays, travestis e transexuais) entre outros; (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2011, p. 18-19)

⁹ O MEC dispôs para Consulta Pública Virtual uma Minuta relativa à Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação. Essa Minuta não correspondia, por exemplo, ao Decreto Lei 7415/2010, sobre a mesma matéria que indicava dois elementos que nos parecem fundamentais: a afirmação da jornada única, o trabalho como princípio educativo para a formação desses profissionais.

É necessária uma revolução para que o quadro atual, no qual os profissionais são desvalorizados, se dissemina uma cultura da violência na escola como reflexo da violência na sociedade, e os valores da interação social são negligenciados para alcançar tais propósitos. O que afirma o trecho da declaração da Anped é uma proposição esperançosa, uma demanda política. A questão ética fundamental é dupla, por um lado, facultar a crítica aos modelos de comportamentos sociais atuais, conquanto perpetradores de processos educativos apartadores e reprodutores da dominação social. Por outro lado, fortalecer os mananciais de esperança e utopia. Nossas análises empreendidas até aqui buscaram realçar esses dois momentos da reflexão crítica da ética a partir da ética do discurso.

Nosso foco neste artigo ficou ao redor da formação de professores. O tema da ética na formação de professores tem sido investigado por diferentes pesquisadores (FREITAG, 1994; SEVERINO, 2011; CAETANO; AFONSO, 2009; GOERGEN, 2005; HERMANN, 2010). Nenhum dos trabalhos mencionados, entretanto, investiga as justificações éticas das políticas educacionais, nem o horizonte ético aberto com os processos de efetivação das políticas educacionais. As análises identificadas sobre essa relação, entre ética e educação, desconsideram o ciclo das políticas educacionais e as justificações éticas presentes no ciclo de formulação, influência ou textual, por exemplo, e as implicações éticas para a prática docente que essa construção suscita. A maioria das análises indicadas acima oferece uma perspectiva prescritivista a partir de elementos identificados nas práticas docentes.

O atual PNE é uma construção coletiva. A CONAE 2010 foi precedida por conferências municipais e estaduais que culminaram em mais de 3,6 milhões de pessoas participando na elaboração do Plano. Com efeito, seguramente é o plano educacional que mais apareceu na mídia e ainda terá muito a ser discutido socialmente sobre sua implementação. Como lei educacional, promulgada pela Presidenta, indicada como política de Estado, oferece normatividade que demanda interpretação ética. O trabalho ao redor de suas 20 metas e 254 estratégias está apenas iniciando. Podemos observar, neste passo, alguns elementos preconizados em seu Art. 2º: Art. 2º São diretrizes do PNE:

- 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.

Os dez incisos do Art. 2º apontam uma visão da educação, altamente informada por elementos que implicam a necessidade de justificativa ética, para que as ações educativas conduzam a tais resultados. Os dois primeiros itens fazem parte de um anseio nacional que remonta, pelo menos, aos Pioneiros da Educação. Com efeito, a LDBEN, promulgada em 1996, previa, no texto original, dez anos para a erradicação do analfabetismo. O que mostra a insuficiência de prescrições legais que não correspondam a ações do Estado e profundo comprometimento da sociedade, em especial com o monitoramento e avaliação dos processos. Os dez incisos correspondem a uma perspectiva de sociedade equânime que entende a educação como direito subjetivo, e que, por conseguinte, avalia atos deseducadores, nocivos para a vida produtiva e cidadã, como analfabetismo e falta de acesso à escolarização, que deveriam inexistir. Como se pode notar, essa mácula social permanece, o que indica a existência de falhas na efetivação de nossas interações éticas e ético-políticas, na perspectiva da ética do discurso.

Trata-se de um conjunto de finalidades e normas, de teor axiológico, a serem promovidas ao longo da década de sua vigência. Essas finalidades e normas orientam as metas e estratégias. As metas por sua vez se constituem em propósitos normativos. O grande desafio normativo é a noção de estarmos todos juntos em uma mesma sociedade que se educa e promove mais janelas de oportunidades, para todas e todos, formando cidadãos participativos, criativos e produtivos. Criar essa concepção entre pais, professores, gestores, estudantes é um desafio ético-

político ainda não enfrentado pela nação. O exercício dialógico que se prenuncia é tremendo.

A partir do conjunto dos dez incisos do Art. 2º poderíamos afirmar a preponderância de uma das três teorias éticas mencionadas na introdução deste artigo? Seria temerária uma análise conclusiva. Tem-se a impressão que o referencial utilitarista, que prevê a maximização do bem-estar por mais tempo parecer estar à base das proposições de tais incisos. Porém, é temerário chegar a tal conclusão. Como temos visto, alguns elementos, especialmente os que destacam a participação da sociedade no controle social do Estado para o cumprimento das políticas públicas, como parte do exercício da cidadania, é algo mais amplo que esse elemento da perspectiva utilitarista apresentado, embora, também, o utilitarismo abalizasse uma perspectiva democrático-participativa. A ética do discurso pode estar à base daqueles incisos? Há um momento que é melhor calar para maiores e melhores ponderações.

As metas de 15 a 18 do PNE são referentes à formação de professores, como analisado na parte antecedente do artigo. Nelas há um projeto de valorização da docência que tem por base duas dimensões formação profissional e ordenamento profissional. Um dos temas que emergem para ser discutidos, dentre outros, é como isso se refletirá no âmbito dos serviços educacionais prestados por meio da concessão do Estado às instituições privadas. Essa questão da valorização profissional da docência é ela mesma, também, revestida de noções éticas do papel da educação na sociedade. O processo de formação proposto inclui a participação dos fóruns de educação para a elaboração de planos estratégicos de formação – ou seja, um processo discursivo para a construção de uma perspectiva normativa da formação de docentes.

A proposta de Jürgen Habermas implica a formação de cidadãos capazes de argumentar, e por meio de dissensos, chegar a um consenso ao redor da melhor proposição ao redor da solução dos problemas que a sociedade se proponha. No campo do conhecimento, por meio da busca cooperativa da verdade, no campo da ética e da política, por meio da busca cooperativa da solução de problemas, fazer valer a melhor proposição consensualmente.

Neste passo, parece-nos oportuno enfatizar as contribuições de Habermas em relação a processos participativos. Efetivamente, a questão que importa à ética

do discurso é poder fazer avançar a vivência de nossa liberdade em conexão solidária com todos os envolvidos, para podermos gerar, coletiva e solidariamente, por meio da busca cooperativa da verdade e de solução de problemas, os melhores argumentos que legitimem nossas melhores práticas. Habermas atenta para o fato de haver uma conexão entre as necessidades pessoais dos indivíduos e “a reciprocidade do reconhecimento de si pelos outros” (HABERMAS, 1992, p. 70). Ele nos esclarece:

As duas coisas jogam: sem a liberdade ilimitada da tomada de posição com vista às pretensões de validade normativas, o acordo obtido factualmente não poderia ser verdadeiramente universal. Porém, sem a empatia solidária de cada um com relação à posição de todos os demais, não poderíamos nos engajar com vistas à solução portadora de consenso. Porque as argumentações apenas perseguem os meios reflexivos do agir orientado à intercompreensão, não podemos mais nos deter na perspectiva egocêntrica do indivíduo individualizado como se fosse a primeira; pois ela é socialmente produzida.

Observamos aqui uma avaliação da configuração normativa de processo de formação societal em sociedades complexas do capitalismo tardio. O que Habermas argumenta é que processos normativos lidam com a relação entre autonomia e vida partilhada, co-originariamente. Os processos éticos, nesse sentido, precisam, sempre, ter em consideração todos os envolvidos. Um plano político de educação para um país é um projeto ético-político. Haverá nele inconsistência ética em relação a todos os envolvidos?

Considerações finais

Nosso objetivo foi fazer uma análise documental com funções heurísticas. O risco da política educacional reverter-se em um marco referencial burocrático não é de pouca monta. Como nota Murphy (2010), a abordagem de Habermas permite analisar os valores que solidariamente partilhamos e que podem estar a serviço da não-burocratização, estão arraigados em nossas relações intersubjetivas do mundo da vida. Habermas refletindo sobre a disjuntivo capitalismo ou democracia, Habermas observa que Estado, mercado e cidadãos estão em disputa. Na opinião desse filósofo, é ao Estado que cabe o papel de equilibrar as exigências contrárias dos dois lados. As condições fiscais e jurídicas devem conceder a condição de lucro

e, simultaneamente, assegurar liberdades iguais e cumprimento da justiça social - parece que isto foi o que restou da utopia socialista no último Habermas. Porém, ele reclama: devem estar assegurados os bens coletivos. E aqui ele dissente da estratégia neoliberal, que, segundo ele, tem uma narrativa que consiste em adiar as demandas da justiça social (HABERMAS, 2014).

Considerando o desafio nacional, Gatti tem observado que as diferentes gestões da educação nacional e de planos educacionais existentes, até o momento, não lograram uma formação de professores planejada de forma integrada. “Não se conta nas instituições de ensino superior do Brasil com uma faculdade ou instituto próprio, um centro formador integral desses profissionais, com uma base comum formativa” (GATTI, 2014, p. 204). Um Sistema Nacional de Educação precisa, na concepção de Gatti (2014), tornar realidade, no contexto de prática dos professores, a formação dos mesmos. O contrário disso, seria permanecer como uma “proposta abstrata”. As análises precedentes indicam essa perspectiva, ao menos em duas direções: (a) a perspectiva de formação, ampliada aos profissionais da educação, deve gerar um processo de enfrentamentos em relação aos problemas educacionais numa perspectiva sistêmica, não exclusivamente responsabilizando os docentes. Em segundo lugar, (b) o processo de participação no monitoramento e avaliação do plano precisa ser participativo, envolvendo o mais amplo espectro de setores da sociedade nacional.

Nossa análise permite a convicção na pertinência do uso heurístico da ética do discurso, e da teoria do agir comunicativo, de Habermas, como instrumento para a análise de políticas públicas educacionais. A reflexão desenvolvida neste artigo nos habilita a fazer algumas inferências. Primeiro, parece que o processo de elaboração do PNE 2014-2024, tomada as tensões que são geradas quando se colocam em disputa perspectivas que defendem a educação pública, como direito humano, e perspectivas que propugnam sobre o papel da liberdade de escolha, com relação ao modelo educacional que se pode afiliar a família, defendendo a liberdade individual, como quase oposta à possibilidade da universalização do acesso público às diferentes modalidades e níveis da educação, trava-se uma luta ético-política.

Em segundo lugar, quando se observa a inclusão participativa de todos os concernidos, a educação como direito humano se sobrepõe e aniquila qualquer concepção mercantilista da mesma. O principal dilema que perseguimos foi o da

formação dos profissionais da educação. Nele, houve a disputa de duas assertivas. Uma afirmava a pertinência da formação do conjunto dos profissionais como estratégia para superar problemas educacionais. A outra afirmava a formação exclusiva de docentes, incluindo a responsabilização dos mesmos pelos problemas educacionais. Notamos a vitória da primeira proposição e avaliamos que ela está mais em acordo com a perspectiva de todos os concernidos, como propõe a ética do discurso em relação à correção moral.

A perspectiva da ética do discurso nos deixa abertos à necessidade de ampliar as esferas de participação social da cidadania para o monitoramento e a efetivação do PNE 2014-2024. É uma tarefa pública e cidadã de interesse de toda a sociedade, em especial daquelas populações mais vulnerabilizadas, que têm seus direitos violados no cotidiano de nossas cidades. Os processos de construção desta participação devem estar vinculados desde as formulações dos planos municipais e estaduais, que estão em curso, até, mesmo, a uma discussão ampliada da política nacional de formação de profissionais da educação, que deve ser demandada, bem como o Sistema Nacional de Educação, até junho de 2016.

Tais ideias esboçadas neste artigo querem fazer parte de um esforço crítico-participativo da comunidade nacional na construção de processos de efetivação do PNE 2014-2024. É uma oportunidade que se abre, mais uma vez, para que a nação possa dar conta de práticas sociais e políticas que interfiram para uma estratégia sistêmica de organização da política educacional. Ao fim e ao cabo, a discussão central é sobre o modelo educacional, e a formação dos cidadãos e trabalhadores da sociedade brasileira. Há a possibilidade de se plasmar ainda mais o modo de convivialidade socioambiental, capaz de levar as diferentes formas de organização dos grupos sociais do Brasil à efetivação da justiça socioambiental. Podemos plasmar uma construção sociopolítica, participativa, inclusiva, com distribuição da riqueza socialmente produzida e equidade étnica, de gênero e geracional. As práticas educacionais que podem se depreender do PNE 2014-2024 devem, seguramente, ser parte desse projeto.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. O Sistema Nacional de Educação: a atualização do Manifesto de 80 anos. In CUNHA, Célio et al. (Org.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares, 80 anos depois do Manifesto*. Brasília: Unesco/MEC, 2014. p. 58-104.

ANPED. *Por um plano nacional de educação (2011-2020) como política de Estado*. RJ: ANPED, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura (CEC). *Mais dez: o legislativo e a sociedade construindo juntos o novo Plano Nacional de Educação: uma nova educação para um novo Brasil; propostas para o PNE, 2011-2020*. Brasília, DF: SENAC; CNE; SESC, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação, Parecer CNE/CP nº 9. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena*. Brasília, de 8 de maio de 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 de setembro de 2015

BRASIL. *LEI 12796*. 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. Brasília, 4 de abril de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) *Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2007*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf. Acesso em: 14 de maio 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população*. RJ: IBGE, 2013.

CAETANO, Ana Paula e AFONSO, Maria Rosa. A justiça e os dilemas na formação ética de professores. *Revista Educação*, v.32, n.3, set./dez. 2009, RS: PUCRS, pp. 252-259.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final*. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf. Acesso em: 10 jun. 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), *O PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*. Documento Referência. Brasília-DF, CONAE, 2014. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/conae2014.pdf> Acesso em: 16 de julho de 2014.

FREITAG, Bárbara. *Sociedade e consciência*. SP: Cortez, 1994.

GATTI, Bernardete Angelina e BARRETO, Elba Siqueira de Sá. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília-DF: Unesco, 2009.

GATTI, Bernardete Angelina. O Manifesto da Educação Nova de 1932 e a formação de professores. In CUNHA, Célio et al. (Org.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares, 80 anos depois do Manifesto*. Brasília: Unesco/MEC, 2014. p. 201-205.

GOERGEN, Pedro e LOMBARDI, José claudinei. (Org.). *Ética e educação: reflexões filosóficas e históricas*. Campinas: Autores Associados: HISTEDBR, 2005.

HABERMAS, J. *Justification and Application – Remarks on Discourse Ethics*. Trad. Ciaran Cronin. Massachusetts: MIT, 1993.

_____. *De l'éthique de la discussion*. Paris: Du Cerf, 1992.

_____. *Entre naturalismo e religião*. Trad, Flavio Beno Siebeneichler. RJ: Tempo Brasileiro, 2007.

_____. *Na esteira da tecnocracia*. Trad. Luiz Repa. SP: Unesp, 2014.

_____. *Philosophische Texte. Diskursethik*. B. 3. Frankfurt: Surkhamp, 2009.

_____. *Sobre a constituição da Europa*. Trad. Luiz Repa et al. São Paulo: Unesp, 2012.

_____. *Na esteira da tecnocracia*. Trad. Luiz Repa. SP: UNESP, 2014.

HERMANN, Nadja. *Autocriação e horizonte comum: ensaios sobre educação ético-estética*. RS: Unijuí, 2010.

_____. *Validade em educação: intuições e problemas na recepção de Habermas*. RS: EdPUCRS, 1999.

KANT, I. *Propos de Pedagogie*. Trad. Pierre Jalabert. Inm KANT, I. Oeuvres Philosophiques. Paris: Galimard, v. 3, 1986

MAINARDES, Jefferson e TELLO, Cesar. A educação secundária na América Latina como um direito democrático e universal: uma análise de documentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Educação e Filosofia*, Uberlândia, 28, n. especial, p. 155-179, 2014.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, 24 (97), p. 47-69, jan/abr 2006 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>, Acesso em: 21/02/2015.

MARCHEZAN JUNIOR, Nelson. *Emenda Modificativa*. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=953016&filenome=ESB+172+PL803510+%3D%3E+SBT+1+PL803510+%3D%3E+PL+8035/2010> Acesso em: 26 de setembro de 2015.

MARCHEZAN, Nelson. *Emenda Modificativa*. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=884841&filenome=EMC+2228/2011+PL803510+%3D%3E+PL+8035/2010. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

MURPHY, Mark. Forms of Rationality and Public Sector Reform: Habermas, Education and Social Policy. In MURPHY, M.; FLEMING, T. *Habermas, Critical Theory and Education*. NY: Toutledge, 2010. p. 78-94.

NERCESIAN, Stepan. *Emenda Substitutiva*. Brasília, junho 2011. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=883058&filenome=EMC+2228/2011+PL803510+%3D%3E+PL+8035/2010

[ename=EMC+1580/2011+PL803510+%3D%3E+PL+8035/2010](#). Acesso em: 26 de setembro de 2015.

RITTER, Roseli. *Ética e literatura: uma reflexão sobre a formação de professores*. 28 de março de 2008. 149f. Dissertação de Mestrado, PPGE, Unesp, Marília, 2008.

SANDEL, Michael. J. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Trad. Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. RJ: Civilização Brasileira, 2009.

SAVIANI, Demerval. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p. 143-155, 2009.

SEVERINO, Francisca Eleodora Santos (Org.). *Ética e formação de professores: política, responsabilidade e autoridade em questão*. São Paulo: Cortez, 2011.

TUGENHADT, Ernst. *Vorlesungen über Ethik*. Frankfurt: Surkhamp Verlag, 1993.

(TUGENHADT, 1993; SANDEL, 2009; HABERMAS, 1993).