

Política de formação de professores: Brasil – dos anos 30 ao início do século XXI*

Professor's formation policy: Brazil from the 30's to the beginning of the XXI century

Annaluci Corrêa**

* O texto faz parte da dissertação de mestrado da autora, defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, em novembro de 2004.

** Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba. E-mail: e-mail: annaluci_correa@hotmail.com

Resumo

O presente trabalho propõe-se a analisar a formação de professores da educação básica, com destaque no Ensino Fundamental, tendo como base os fatos históricos, econômicos e sociais ocorridos a partir dos anos de 1930. Registra as medidas adotadas, sobretudo na década de 1990, destacando eventos importantes como a realização da Conferência Mundial de Educação para Todos, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a regulamentação do Plano Nacional de Educação. Avalia os desdobramentos que aconteceram a partir dos referidos eventos e a sua influência nos programas oficiais de formação. Menciona, finalmente, a condução que vem sendo feita pelo atual governo sobre o assunto, tendo em vista as decisões assumidas pelo governo anterior, destacando a necessidade de superar os modelos implantados.

Palavras-chave

Formação de professores; políticas de formação; contexto histórico; educação básica; tendências atuais.

Abstract

The present work propose itself to analyse the primary teachers formation with highlight in the primary teaching having as base the historical, economical and social facts ocurred from the years of 1930. It registers the ways adopted especially in the 1990's, pointing out important events as the World Teaching Conference for All, the Directives and Bases law's promulgation from National Education and the regulation of the National Plan of Education. It evaluates the implications that happened according to referred events and its influence in the formation officials programs. It mentions finally the conduction that has been done by the present government about the matter, having in mind the decisions assumed by the previous government, highlighting the need of models implanted.

Key words

Teachers formation; politics of formation; historical context, real trends.

Este trabalho buscou investigar como vem se delineando a política de formação de professores no Brasil e como estão sendo configuradas estas políticas no governo atual. O problema central consistiu em saber se, por trás dos discursos de inovação, de qualidade pedagógica, de atendimento à diversidade e, principalmente, de medidas adotadas como suposto meio de superação das desigualdades sociais, haveria alguma outra finalidade. A opção pelo tema deu-se pelo entendimento de que nele se encontra a matriz de outros, que uma vez tratados, isoladamente, acabam por não oferecer contribuições aos agentes do processo educativo e, conseqüentemente, às transformações tão esperadas na qualidade da educação brasileira.

Iniciamos, considerando a idéia difundida na década de 1930 do século XX, de uma educação mais consistente em toda a sociedade brasileira, apesar de, até então, o país não ter organizado um sistema educacional propriamente.

Em 1932 foi assinado o Manifesto dos Pioneiros escrito por educadores e intelectuais. O Manifesto trouxe um programa de reconstrução da educação para o país, tendo como pressuposto uma escola pública, leiga e obrigatória para ambos os sexos, dando ênfase na necessidade do que ele chamou de “a unidade de formação de professores e a unidade de espírito”. Em suas linhas, fez referência aos professores como “sendo um corpo de eleição, para uma função pública da mais alta importância”.

No governo de Getúlio Vargas (1930-1945), ganhou força a idéia de se criar um ensino adequado à modernização que se

esperava alcançar para o país, diante de uma nova orientação para sua construção. Com a Constituição promulgada em 1934, esperava-se a concretização das propostas educacionais, o que não ocorreu. Na mesma Constituição, ficou marcada a finalidade da escola: promover a obediência, tendo em vista a ordem e a moral cívica, o trabalho destinado às demandas da modernização e a expressa submissão ao Estado, o que também pode ser visto no seu artigo 150¹.

Com o início do Estado Novo, em 1937, poucas idéias inovadoras tiveram circulação no âmbito educacional, principalmente pelas restrições à liberdade civil e política. A Constituição de 1937 modificava o dever do Estado quanto à educação, dando limites à sua ação (artigo 129)². Aquilo que a Constituição de 1934 determinava como um dever do Estado passou, na Constituição de 1937, para uma ação secundária, o que caracterizou, junto com o regime político, um período em que as idéias de renovação na área educacional não encontraram possibilidades para se concretizar.

Já no período pós Estado Novo, a Constituição de 1946 ressaltava a liberdade e a educação dos brasileiros, garantida legalmente pelo poder público em todos os níveis e facultada à iniciativa privada. Em 1948, propostas de legislação educacional chegaram ao Congresso Nacional, dando início a um longo período que só iria terminar em 1961, com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024, de 20.12.1961 (que prevaleceu inalterada até a promulgação da lei 9.131, de 24 de novembro de 1995).

A lei 4.024/61 trazia no capítulo IV um título destinado à "Formação do Magistério para o Ensino Primário e Médio", no qual definia que: "as escolas normais, de grau ginásial expedirão o diploma de regente de ensino primário, e, as de grau colegial, o de professor primário" (artigo 54).

Com o regime militar, instaurado por um golpe em 1964, instalava-se novamente as idéias de uma reforma do ensino. Com o pano de fundo da repressão ideológica e cultural levado à frente pelo movimento golpista, destacavam-se as iniciativas para uma educação voltada para o mercado de trabalho, atendendo aos objetivos da política econômica aliada ao capital internacional. Neste período é importante destacar as leis 5.540/68 e 5.692/71 que, embora com objetivos distintos, garantiam a oferta do então denominado ensino primário e favoreciam a formação de mão-de-obra especializada para os setores públicos e industriais. O pensamento dominante era o de preparar uma população para o tão propagado "milagre econômico brasileiro". Mas, tanto uma quanto a outra, não deixaram de representar a falta de compromisso do Estado com o financiamento da educação pública, abrindo espaço ainda maior para a iniciativa privada, fazendo da educação um negócio de alto lucro.

A crise econômica que chegou ao país em meados de 70, o alto preço do petróleo, os problemas fiscais do Estado, entre outros fatores, provocaram rupturas no regime militar. Por este motivo, buscaram-se novas formas para conduzir as políticas sociais, entre elas a educação, vista como instrumento capaz de amenizar os

problemas sociais, sobretudo aqueles vinculados à pobreza e às desigualdades do povo. O projeto de desenvolvimento socioeconômico da América Latina, planejado por organismos nacionais e internacionais, foi alicerçado na substituição de importações com suporte financeiro de créditos do exterior. O modo de produção capitalista internacionalizado formou as diretrizes nacionais que conduziram as políticas de desenvolvimento dos países periféricos. A partir da Segunda Guerra Mundial até a crise do petróleo, em 1973, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), que propunha a intervenção do Estado, regulando as oscilações de emprego e investimentos, dirigiu a política de desenvolvimento. Já a partir da crise da dívida externa de 1983 esta política foi conduzida pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) e pelo Banco Mundial.

O desequilíbrio da economia e o fim do modelo de produção apoiado na substituição de importações já eram fortes. Porém, foi com a crise do petróleo (1973-1979), que se abriram os caminhos para os que defendiam o livre mercado. Foi ela a responsável pela entrada dos antigos países socialistas na engrenagem do mercado mundial. Era, portanto, uma crise que provinha da queda do socialismo do leste europeu e de um longo período de acumulação capitalista. O colapso econômico do início de 1980 marcou o fim do período áureo da industrialização e deu novos rumos para a tarefa de exportar produtos industriais tradicionais e importar produtos e serviços de alta tecnologia.

Durante os anos de 1980, a crise no mundo não afetava apenas o plano econômico, mas também os planos político e sociocultural. Em toda a América Latina e em particular no Brasil, o autoritarismo dos governos e as elites dirigentes uniram os seus interesses para obter o reconhecimento das elites financeiras internacionais, mostrando que o mercado brasileiro era atrativo com possibilidades de altas taxas de juros e lucros rápidos. Coube assim, ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional, a tarefa de intervir por meio de planos, reformas e ajustes, possibilitando uma nova direção à economia desses Estados.

Vários projetos ligados à área educacional surgiram neste momento, porém, os recursos destinados a eles acabavam não chegando aos seus destinos. Nos anos 80, o Brasil trazia um alto percentual de crianças excluídas ou repetentes na 1ª série do 1º grau, um enorme contingente de analfabetos e professores leigos. Neste quadro, chega ao fim o regime militar e tem início a "Nova República". O desenvolvimento educacional, que passou a ser configurado a partir de 1930, não conseguiu se manter nos anos 80, principalmente pela presença da inflação, da dívida externa, do baixo crescimento da economia e da desconsideração às políticas sociais.

Por outro lado, a doutrina neoliberal, que tinha como ponto central a afirmação da desnecessária intervenção do Estado no controle organizacional, desenvolveu-se nos anos de 1970, tornou-se hegemônica nos anos de 1980 e foi a inspiradora das reformas conservadoras dos anos de 1990,

atendendo às necessidades das elites internacionais que se sentiam ameaçadas pela direção da economia. As condições econômicas determinadas pelas necessidades do capitalismo em decorrência dos avanços tecnológicos e a necessidade de se estabelecer outros parâmetros que pudessem organizar a força do trabalho, foram alguns dos motivos básicos para que os países ricos, e também aqueles que se encontravam em processo de desenvolvimento, se reorganizassem por meio dos pressupostos neoliberais³.

No Brasil, junto com a decadência do regime militar, as idéias neoliberais difundiram-se paralelamente à crise econômica, iniciada em 1979, quando os banqueiros cortaram os créditos para o país, com a elevação da taxa de juros e a recessão dos Estados Unidos. Os problemas que tiveram origem na administração dos militares trouxeram desequilíbrio financeiro no setor público e na dívida externa, porém, outros momentos também criaram condicionantes para que o neoliberalismo buscasse a sua hegemonia⁴.

O novo direcionamento dado à economia foi extensivo às políticas sociais e educacionais. O governo brasileiro consentiu esta política, mediante a edição de constantes medidas provisórias, reformas administrativas e do Estado, abertura econômica, controle de investimentos e procedimentos que possibilitavam a concorrência nos serviços públicos (saúde, habitação, educação e previdência social), que seriam redefinidos no livre mercado. Quanto à educação, as políticas e estratégias de descentralização administrativa e financeira ficaram mais cla-

ras. Assim, ocorreu a ênfase nos resultados e na racionalização de recursos públicos; os critérios econômicos de produtividade, qualidade e competitividade foram priorizados. Houve ainda a criação do sistema nacional de informação e dados estatísticos, a institucionalização de parcerias, a adoção de políticas para o autofinanciamento, a manutenção de práticas autoritárias, a centralização do processo de avaliação das instituições e a vinculação entre educação e trabalho⁵.

No início dos anos 80, a vitória de partidos de oposição, em algumas eleições estaduais e municipais, possibilitou a presença em suas administrações de intelectuais vindos da universidade, dos partidos, dos movimentos sociais, que eram responsáveis por uma parcela importante de críticos da área educacional. Gradativamente, os governos de oposição elaboravam uma política contrária àquela que havia sido gerada pelos governos militares e que, até então, não havia sido revogada.

No avanço das propostas entre os educadores sobre o que deveria ser um projeto nacional de educação, é importante destacar o movimento da Constituinte. O Congresso Constituinte elaborou um acordo político no país acolhendo muitas contribuições da comunidade educacional. Ao ser promulgada em 1988 a nova Constituição oferecia as condições necessárias às mudanças na educação brasileira e respeitava a direção produzida pelos educadores a partir da década de 1970, que encontrou nos anos de 1980 as condições para se estabelecer. A Constituição vigente no Brasil, promulgada em 05.10.1988, destinou

ao capítulo III, seção I, dez artigos que fixaram as metas para a educação. Oito anos após, em 20 de dezembro de 1996, foi promulgada a Lei 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

Apesar da expectativa de que uma nova LDB possibilitasse a concretização das mudanças esperadas na Educação, é importante mencionar a conduta usada pelo campo neoliberal, obstruindo o seu processo de tramitação, apresentando um novo projeto de lei no Senado, com adaptações às diretrizes neoliberais internacionais para a Educação. Assim, o projeto de lei original foi enviado ao Senado e recebeu uma nova versão, apresentada em 1992. Nesta nova versão, foram definidos os segmentos responsáveis pela elaboração de um Plano Nacional de Educação⁶.

Neste quadro, na Tailândia, na cidade de Jomtien, em 1990, foi realizada a Conferência Mundial de Educação para Todos, financiada pela Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e Banco Mundial⁷. A idéia difundida em Jomtien era de que a educação deveria atender às necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos. Inicialmente, o acordo firmado deveria ser cumprido em todo o mundo, porém, cada país deveria considerar as peculiaridades do seu povo e, conseqüentemente, tomar as medidas mais apropriadas.

A Conferência realizou um estudo sobre os Estados para traçar as condições favoráveis à execução do que estava sendo

discutido. A Carta aprovada requeria dos nove países os procedimentos que deveriam ser adotados, com o objetivo de criar algumas condições para promover um contexto de políticas de apoio no âmbito econômico, social e cultural. Eles deveriam mobilizar recursos financeiros, públicos, privados e voluntários, reconhecendo que o tempo, a energia e o financiamento dirigidos à educação básica fazem parte de um profundo investimento para garantir o futuro de uma nação. Os Estados deveriam fortalecer a solidariedade no plano internacional, possibilitando relações econômicas mais justas entre si, corrigindo as disparidades, priorizando apoio aos países menos desenvolvidos e colaborando mutuamente para um clima de paz.

No que diz respeito à formação profissional, o documento não fez abordagens detalhadas, mas mencionou a importância da capacitação em serviço e registrou que “a formação dos educadores deve estar em consonância aos resultados pretendidos”. (DECLARAÇÃO..., 1990).

Tendo como meta principal a educação básica, a Declaração de Jomtien, que tem os seus princípios delineados pelo Banco Mundial, justificou a ênfase dada à educação primária e secundária, alegando ser a condição necessária para se reduzir a pobreza e aumentar a produtividade do trabalho dos mais pobres.

Os temas abordados na Conferência e em outros organismos multilaterais foram amplamente identificados nas discussões que antecederam a aprovação da última LDB, durante oito anos. Ficava claro o prenúncio do corte de verbas e das

privatizações que atingiriam a educação nos anos seguintes. O governo fazia uso de decretos, resoluções e medidas provisórias, articulando as decisões do plano educacional aos interesses de outros organismos internacionais. As propostas de Jomtien podem ser consideradas como um marco nas políticas educacionais adotadas no Brasil. Com sutileza, configura-se um documento capaz de abarcar idéias e procedimentos, que uma vez concretizados através do acordo estabelecido, definia os rumos da educação. Em torno dele, harmoniosamente, instalavam-se as propostas neoliberais e de mercado orquestrados pelos organismos internacionais, com o consentimento do governo.

Assim, os fatos históricos e econômicos ocorridos ao longo da década de 1980, principalmente o processo de modernização do capitalismo no Brasil e as mudanças sobre o papel do Estado, teceram um contorno sobre as propostas educacionais que passariam a prevalecer. As políticas para educação, sobretudo a educação básica, formuladas durante as décadas de 80 e 90, possibilitam o entendimento de em que medida as decisões tomadas neste campo estavam atreladas à legislação e às políticas de financiamento. Neste período, com a presença marcante de instituições como o Banco Mundial e o FMI, as idéias neoliberais ganhavam força, objetivando um determinado modelo de globalização de produtos e capitais. Essas idéias dariam novos rumos à política, à economia e, conseqüentemente, à educação brasileira.

Ao ser promulgada a nova LDB, em 20.12.96, ficou definido que a política edu-

cacional seria elaborada exclusivamente pelo MEC, inclusive a formulação de um Plano Nacional de Educação, atendendo aos princípios da Declaração Mundial sobre Educação para Todos. A título de exemplo, prosseguimos com uma breve análise do histórico relacionado à criação do PNE.

A sociedade brasileira vinha esperando ansiosamente por um Plano de Educação. A luta é justificada pelo desejo de que, uma vez tornado lei, com a participação do povo, o PNE trouxesse propostas para a erradicação do analfabetismo, para a universalização da educação básica e para uma maior oferta do ensino superior público.

A partir de movimentos realizados por profissionais da educação, estudantes universitários e pesquisadores, surgiu a proposta de um PNE elaborado pela sociedade brasileira, sintetizado em propostas no I (1996) e II (1997) CONED (Congresso Nacional de Educação). Visto como um dos mais importantes documentos da esfera educacional, o Plano Nacional de Educação da Sociedade Civil foi apresentado à Câmara dos Deputados no dia 10 de fevereiro de 1998. Entretanto, tendo em vista que à medida em que o campo político e econômico se delineavam nos anos 90, o campo educacional adaptava-se a eles, assumindo a sua nova face, a apresentação do Plano da Sociedade Civil, "obrigou" o Governo FHC a retomar as discussões sobre o projeto elaborado pela sua equipe.

Sendo assim, no dia 11 de fevereiro de 1998 (um dia após a apresentação do PNE da Sociedade Civil), apesar do desinteresse do governo na elaboração de um

plano que realmente viesse a se efetivar, a apresentação do PNE – Sociedade Civil provocou uma reação imediata no grupo governista, fazendo com que ambos os projetos, juntos, estivessem no centro das discussões do Congresso.

Resumidamente, o projeto da sociedade buscava o fortalecimento de uma escola pública estatal e democrática como meio de universalizar a educação básica e aumentar o atendimento ao ensino superior. Essas metas incluíam, basicamente, os investimentos no ensino público, que iriam dos 4% para 10% do PIB, ao final dos dez anos do PNE. O projeto do governo mantinha as políticas educacionais vigentes, fundamentadas principalmente na centralização das iniciativas federais em relação à elaboração e aplicação da política educacional, isentando o Estado das responsabilidades.

A tarefa de decidir quais seriam as diretrizes traçadas para o Plano coube ao Parlamento. O deputado Nelson Marchesan (PSDB-RS) foi indicado como relator, na Comissão de Educação, e subscreveu um relatório (um substitutivo à proposta da sociedade) que levou seu nome. O mesmo deputado abreviou a participação social nas discussões do Congresso, dando prioridade aos técnicos e autoridades oficiais, durante as audiências públicas. Assim, a Lei 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação, deu prioridade a uma política determinada pelo Banco Mundial e pelo MEC. Simulou ainda, um suposto diálogo com a sociedade, mostrando uma situação no âmbito nacional que dificilmente

te poderia ser contestada.

Quanto à formação docente, o Plano Nacional aprovado contém um item com o título "Formação dos Professores e Valorização do Magistério". Aponta a necessidade de qualificar profissionais para a educação básica, usando como fonte o MEC/INEP: Sinopse Estatística 1996. O texto procura demonstrar que há necessidade de formação para 159.883 professores para as quatro últimas séries do ensino fundamental, com licenciatura plena; que 44.486 necessitam de formação superior no ensino médio e ainda levanta uma questão importante sobre a qualificação específica para a atuação de professores para a educação especial e educação de jovens e adultos.⁸

Apesar de constatar a urgência de um trabalho voltado à formação docente, o PNE fixa objetivos e metas ousadas, sem no entanto definir as estratégias para alcançá-las. Fazendo um longo relato sobre as políticas de financiamento e gestão, defende o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) como fonte principal, registrando: "De toda sorte, qualquer política de financiamento há de partir do FUNDEF" [...].⁹

Outro exemplo pode ser visto, ainda neste período, entre 1995 e 1996, quando o MEC publicou os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries. Foram documentos divulgados como sendo uma proposta para a construção de uma base comum nacional para o ensino fundamental brasileiro, de forma que as escolas pudessem elaborar os seus currículos, considerando a diferença de suas

realidades.

Os PCNs demonstraram ter como princípio o objetivo de oferecer parâmetros para que cada escola elaborasse o seu projeto pedagógico, considerando que estas tivessem a liberdade de levar também em conta outros referenciais. Portanto, deveriam ser respeitadas a liberdade dos diversos sistemas de ensino do país, além da autonomia das escolas. Isto significa ainda que o próprio direito de que os PCNs não fossem usados também deveria ser considerado.

Apesar disso, a possibilidade de escolher ou não a utilização dos PCNs acabou sendo totalmente desconsiderada no Parecer do Relator Deputado Nelson Marchesan, quando foi apresentado o Substitutivo ao Projeto de Lei que aprovou o Plano Nacional de Educação. Entre as metas apresentadas no PNE, temos: "[...] assegurar que, em três anos, todas as escolas tenham formulado seus projetos pedagógicos, observando as Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental e dos Parâmetros Curriculares Nacionais". (BRASIL, 2001). O texto é claro e, portanto, não deixa dúvidas quanto ao sentido do que pretende registrar. Ao mencionar o termo "assegurar" demonstra a idéia de que para cumprir o que determina a lei, todas as escolas deverão elaborar os seus projetos pedagógicos levando em consideração os PCNs.

Uma afirmação importante contida nos Parâmetros diz também que eles "constituem um referencial de qualidade para a educação no Ensino Fundamental em todo o país". (BRASIL, 2000c, p. 13). Sabemos que esta afirmação pode ser insuficiente, na me-

dida em que existem diversas concepções de qualidade e, principalmente por entender que, em educação, assim como em outras áreas, significa algo que é construído historicamente.

Os PCNs foram criticados principalmente quanto ao seu processo de elaboração. A principal crítica era a de que, se o documento se propunha a ser uma base comum nacional para o ensino fundamental, deveria ter contado com um amplo processo de discussão. De outra maneira, as tentativas de implementação dos PCNs mais pareceriam iniciativas para a implementação de um currículo nacional, do que propriamente o ponto de partida para a elaboração de projetos pedagógicos, condicionados à realidade de cada escola.

Se considerarmos os Parâmetros Curriculares Nacionais como um documento elaborado para a formação de uma geração de brasileiros no final do século XX e século XXI, como um documento que pretende ser um referencial para orientar os professores no planejamento e na revisão de sua prática e, sobretudo sendo divulgado como elemento que fundamenta a formação dos professores, fica-nos a pergunta: quais os princípios e procedimentos, a longo prazo, que estarão dirigindo esta formação?

Podemos dizer que na última década, o Brasil foi marcado por um projeto político voltado para medidas que procuraram combater a inflação e recompor o mercado nacional, com o objetivo de atrair investidores internacionais. Esta política centrou-se na privatização, no controle cambial e na abertura do mercado, o que culminou em um sério impacto sobre a sociedade,

gerando desemprego, elevação de juros, recessão, concentração de renda e, principalmente, a queda nos serviços públicos prioritários oferecidos à sociedade. Incorporados à lógica do mercado e aos princípios do capitalismo, os bens públicos passaram a não ser vistos como conquista e direito da sociedade e neste contexto, a educação, integrada à lógica do mercado, foi encarada como mercadoria.

A integração das medidas legais, instalada pela Constituição, pela LDB e pelo PNE, trouxe aos setores interessados pelos destinos da educação no Brasil, especificamente aos que batalham pela escola pública, democrática e de qualidade, a tarefa de buscar o empenho necessário para que os seus ideais fossem alcançados. Apesar de o momento de esperança pelos novos caminhos que deveriam ser percorridos, o entrelaçamento dessas medidas com acordos assumidos internacionalmente e um novo cenário econômico trariam rumos diferentes para aqueles até então perseguidos, dificultando que o processo mantido pela Constituição e pela LDB se concretizasse. A escola pública perdeu a sua dimensão social e democrática. Deixou o âmbito da coletividade e do direito, para focar suas metas no potencial individual e na capacidade de cada um de gerir seus próprios recursos para financiar os estudos. Com esta dinâmica instalada na sociedade, o trabalho físico menos qualificado e com pequenos ganhos de salários continuou sendo destinado à camada popular da sociedade, enquanto que o sistema empresarial passou a privilegiar no recrutamento para os escalões superiores, as funções vinculadas à

tecnologia e ao espírito científico e criativo.

As propostas do governo seguiram as recomendações do Banco Mundial, incentivando as iniciativas privadas no ensino básico (educação infantil, ensino fundamental e médio). O mesmo Banco defendeu também a criação de referenciais que demonstrassem padrões de eficiência nos sistemas de ensino e gestão de recursos, como vemos, por exemplo, no SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) e no ENEM (Exame Nacional para o Ensino Médio). A nova realidade econômica e do ensino no Brasil, como não poderia deixar de ser, atingiu diretamente o professor, sobretudo com a implantação de medidas voltadas à sua formação.

Se pensarmos a formação dentro de uma dimensão social, passamos a entendê-la como um direito do professor, deixando de considerá-la em uma perspectiva de ações individualizadas, colocando-a no centro das políticas públicas para a educação. Desse modo, a formação passa a considerar a carreira, a jornada de trabalho e, conseqüentemente, a remuneração, componentes indispensáveis à elaboração de medidas que visem à valorização profissional. Ao fazermos uma pequena análise das medidas legais, pelo conjunto dos Pareceres e Decretos relativos à política de formação de professores, observamos o desconcerto e a pouca valorização dada ao assunto. A própria LDB, nos seus 92 artigos, dedica apenas sete ao Título VI, que se refere ao tema "Dos profissionais da educação". Além disso, em nenhum deles, faz qualquer menção a investimentos obrigatórios à qualificação docente. No Título VII, "Dos recursos

financeiros", refere-se ao assunto no artigo 70, mencionando o "aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação" como algo que poderá ser considerado para despesas de "manutenção e desenvolvimento do ensino", juntamente com outros itens como, por exemplo, "aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino".

Ainda na LDB, no artigo 63, lemos que pode ser professor aquele portador de diploma de curso superior que "queira se dedicar à educação básica". Dessa forma, está em xeque a política de formação, visto que a lei demonstra desinteresse para com a necessidade de formação especializada, os pré-requisitos e os critérios para se construir um perfil profissional. Não há prioridade para que o professor possua formação própria para a docência, afirmando a sua identidade.

De modo geral, as prescrições legais, mostram o direcionamento dado às políticas de formação, pelo princípio de obediência ao neoliberalismo e financiadores externos que vêm determinando as reformas educacionais nos países da América Latina, sob a regência do Banco Mundial. O financiamento internacional tem conduzido o Brasil à formação de professores tendo como base a concessão de certificados, muito mais do que a garantia a uma boa qualificação, tanto aos leigos que fazem parte do sistema, como também aos futuros professores.

Pelo aspecto legal, podemos dizer que os programas oficiais de formação para professores deveriam considerar a concep-

ção de que a educação básica contempla a educação infantil e o ensino fundamental e médio. Entretanto, apesar da lei, as políticas governamentais dividem a educação básica em ensino fundamental e médio, subdividindo ainda o primeiro em ciclos (I, II, III e IV) ou fase inicial e final (1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries). Deixam ainda excluídas totalmente das prioridades a educação infantil, a educação especial e a educação de jovens e adultos. Se ocorre a fragmentação da educação básica, do financiamento e da organização dos sistemas, qual será a unidade encontrada para os programas de formação e para a identidade do professor?

As propostas de formação divulgadas pelo MEC trazem freqüentemente uma tônica relacionada com a organização curricular. Os documentos elaborados pela Secretaria de Ensino Fundamental de 1ª a 4ª séries assumiram uma dependência dos Parâmetros Curriculares Nacionais, desconsiderando-os como um elemento a mais dentro de um contexto, para concebê-lo como matriz de um processo. Ao submeter a política de formação aos PCNs, o MEC continua restringindo e fragmentando todas as reflexões sobre o assunto. Reafirma ainda uma posição autoritária sobre o professor e sobre a escola.

A LDB, quando cita novas instâncias para os cursos de formação, como os Institutos Superiores de Educação e o Curso Normal Superior procura atender às solicitações dos organismos internacionais de financiamento de diferentes países. Com isto, possibilita a redução dos altos custos com a formação que acontece nas universidades, que têm o seu trabalho pautado

na pesquisa. Favorece ainda a ampliação da oferta do ensino superior nas instituições privadas, tornando mais ágil a formação docente. Assim, a política de consolidação dos Institutos Superiores de Educação vai se firmando, credenciando-o como local exclusivo para a formação de professores para toda a educação básica, graduação e pós-graduação. Neste contexto, vemos ainda como uma nova modalidade de formação, os cursos à distância. Em publicações oficiais recentes o governo já começa a autorizar instituições a ofertar em tais cursos. (BRASIL, 2004).

No que diz respeito aos investimentos, não se trata de questionar a necessidade de investimentos na formação de professores da educação básica. O problema fica centrado em duas indagações: como e para quê? Neste ponto, o MEC mostra-se prático e totalmente submisso ao que deseja o Banco Mundial, ou seja, priorizar as áreas de formação traçadas por ele. Assim, dentre as premissas, fica a necessidade de se habilitar professores leigos, ainda muito numerosos, sobretudo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e investir na política de formação em duas dimensões: o desenvolvimento profissional dos docentes em exercício e os programas de formação de aperfeiçoamento em serviço. Por último, fica ainda a dúvida na interpretação que se faz dos termos capacitação e formação. Parece que a concepção de formação docente, mais ampla e abrangente, acaba se limitando à capacitação, ou ainda, capacitação em serviço (ou à distância).

O que realmente fica claro nas políticas educacionais de formação é que,

embora a educação básica esteja presente nos discursos oficiais como preocupação central, as ações governamentais demonstram desvalorização do papel social e cultural dos profissionais da educação e das instituições superiores que até então eram responsáveis pelo trabalho de formação.

No que se refere ao atual governo, em seu primeiro ano de mandato, o Presidente Lula nos mostrou, no campo educacional, desacertos e dificuldades em situar objetivos e estratégias. Em relação às políticas de formação, antes mesmo que o novo governo tomasse posse no início de 2003, entidades voltadas para o trabalho e a pesquisa no campo educacional fizeram um pronunciamento oficial por meio de documento datado de 20 de novembro de 2002, no Fórum Nacional em Defesa da Formação do Professor¹⁰. Nele declaravam a insatisfação com a postura adotada pelo governo anterior, reivindicavam debates e ações sobre os problemas educacionais, sobretudo aqueles ligados à formação docente e demonstravam a expectativa em uma nova atuação governamental.

Ao fazermos uma breve análise do que vem ocorrendo no âmbito educacional, neste novo governo, podemos dizer que o principal obstáculo tem sido a ausência de uma política de formação que faça um rompimento com as concepções e medidas do governo anterior. A regulamentação sobre a formação de professores, alicerçada nos ideais neoliberais, a criação dos Institutos Superiores de Educação e dos cursos normais superiores, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação em Nível Superior de Professores para a Educação Básica,

permanecem em vigor, nas mesmas condições e com as mesmas concepções amplamente denunciadas ao longo dos últimos anos.

A educação é um movimento social que se destina à formação humana e se estabelece no princípio das relações, mas apesar de não ser nosso objetivo encontrar palavras para definir o que venha a ser a educação, encaminhamos nossas reflexões, ao final deste trabalho, procurando pontuar alguns itens sobre o complexo campo no qual se estabelece a teia que determina o enredo da sala de aula.

Tendo como ponto central o problema que focalizamos inicialmente, ou seja, como vem sendo elaborada a política de formação dos professores a partir dos anos 90 e o que antecede às medidas adotadas, é importante lembrar que a escola é o local onde se processam os procedimentos que visam à integração do indivíduo com o conhecimento e com o mundo. Assim, podemos imaginar a amplitude das variáveis e condicionantes que giram em torno da educação a que nos referimos.

O papel da escola sempre teve como base a idéia de que todos os cidadãos tivessem o direito e o dever de praticar e compartilhar a justiça social, a solidariedade, a ética, a emancipação. Embora abrangentes, estes conceitos demonstram que a finalidade da atividade acadêmica foi a de oferecer condições para que todo ser humano pudesse viver em harmonia com os outros seres humanos e com o mundo ao seu redor. Se por um lado, os objetivos da escola parecem simples, os dados que conseguimos obter demonstram que muitos

caminhos se cruzam e entrecruzam, modificando os seus rumos e conseqüentemente a sua finalidade.

O modelo capitalista trouxe um novo sentido para as propostas educacionais. Com o lema de formar um cidadão para atuar em uma sociedade democrática, o capital vem ditando regras, definindo que cidadão e que sociedade deseja ter. Aliado ao discurso neoliberal e às diretrizes do mundo globalizado, o sistema capitalista valoriza, desvaloriza, credencia, descredencia..., da forma que lhe é conveniente.

Assim, ao existir um determinado projeto de sociedade, o sistema educacional vem sendo reorganizado e articulado, de forma a atender às suas propostas, coordenado pelas organizações mundiais, detentoras do poder econômico. Sufocada pelas estruturas capitalistas, sem encontrar ações alternativas e pessoas que as coloquem em prática, a escola acaba sendo mais um instrumento de poder e manipulação, facilitando a concretização dos objetivos do sistema. As políticas educacionais do país procuram identificar-se com as políticas das indústrias, empresas e mercado, em um processo que envolve cumplicidade, competitividade, produtividade e individualismo.

A história da escola pública brasileira e da profissão de professor, aconteceu diante da reivindicação do povo para que o Estado destinasse recursos públicos para sua manutenção. Hoje, a mesma história ainda escreve capítulos intermináveis sobre as condições em que esta se encontra, além das condições de formação e trabalho do professor.

O presente estudo procurou demonstrar que os anseios para uma proposta de formação de professores, planejada de forma a garantir a devida valorização profissional e os reflexos desta na atuação pedagógica e nas transformações sociais, ocorrem há muito tempo. Entretanto, muitas vezes as estratégias adotadas visam ao atendimento dos objetivos políticos e econômicos que, muito bem articulados, acabam por sufocar os princípios fundamentais da formação docente. Na verdade, os profissionais da educação desconhecem as interferências políticas e econômicas que antecedem e subsidiam as reformas.

Desta forma, se os pressupostos que orientam as ações no campo educacional refletem as relações econômicas, fica-nos a dúvida acerca do limite das novas orientações políticas no Brasil. Até que ponto um novo governo teria meios para concretizar compromissos assumidos com o povo em campanha, limitando-nos a dúvida somente sobre os rumos da educação? Com a posse do Presidente Lula, apesar da expectativa de novos tempos, temos visto episódios e iniciativas desordenados, que mais parecem a continuidade e a concretização de processos anteriores.

A política atual, ao dar prosseguimento às políticas anteriores que privilegiaram a subordinação do país aos organismos internacionais de financiamento, indica a continuidade do movimento de desprofissionalização do magistério e a concretização das medidas de regulação e controle do trabalho do professor. Isto tem sido feito por intermédio dos processos de certificação, ampliação do modelo de formação

com tutores, produção de programas de formação a distância e elaboração de material didático voltadas para a formação continuada dos professores da educação básica, todos adequadamente organizados dentro dos pressupostos desta mesma política.

Nossa investigação procurou identificar as bases e referências das políticas de formação de professores, destacando as medidas adotadas a partir dos anos 1990, postas de maneira a contemplar as mudanças no âmbito do trabalho para o desenvolvimento do capitalismo. Procuramos demonstrar as concepções histórico-políticas que direta ou indiretamente influenciaram a política de formação de professores no Brasil de hoje e contribuir para que os professores, principais agentes de todo o sistema educacional, sejam elucidados em relação às medidas isoladas que chegam ao seu universo de trabalho, sejam elas no plano pedagógico ou administrativo. A estrutura educacional, embora aparentemente passiva, é ágil, atualizada e escondida no dinamismo de múltiplas aparências.

Notas

¹ Compete à União: [...] determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização (BRASIL, 1934).

² À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios, assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino de todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais (BRASIL, 1937).

³ A política neoliberal, no plano político-ideológico, propunha estabilizar os preços, recuperar as taxas de lucros, reduzir a intervenção do Estado na economia, abertura comercial irrestrita, reformas institucionais e do próprio Estado. E, quanto aos países devedores, esses se tornavam reféns de gigantescas dívidas externas especulativas que cresciam em proporção inversa às suas exportações e às suas rendas (SILVA, 2002b, p. 25-26).

⁴ Dentre esses momentos, podemos citar a derrota do movimento pelas Diretas e ainda a eleição de Fernando Collor para presidente da República, em 1989, trazendo o seu projeto de ajustes para o processo neoliberal e a conseqüente inserção dependente da economia do país no mundo da globalização. Entretanto, foi pela candidatura de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, que se consolidaram as forças políticas com princípios conservadores, visando a um programa de estabilização econômica dentro dos princípios neoliberais.

⁵ A vinculação entre educação e trabalho, no sentido em que está empregada neste texto, refere-se especificamente ao processo produtivo. Não queremos desconsiderar a relação educação e trabalho no seu sentido mais amplo, necessária e importante à condição humana.

⁶ No dia 9 de janeiro de 2001, o então presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei 10.172/2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE).

⁷ Seguido por Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, nesta ocasião, o Brasil integrou a lista dos nove países com maior número de pessoas analfabetas do mundo que se comprometeram, juntamente com outros governos, a garantir educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos.

⁸ Para a educação infantil: 29.458 professores que atuam na pré-escola precisam fazer o curso de nível médio, modalidade normal, para atingirem a qualificação mínima permitida. Quanto aos de creche, não há dados. Um levantamento urgente se faz necessário, para dimensionar a demanda e definir a estratégia e os recursos requeridos. Quanto às classes de alfabetização: como serão desfeitas, conforme as diretrizes e metas deste plano, não se

trata de qualificar os professores para nelas permanecerem, mas para atuarem no ensino fundamental. São 13.166 professores que possuem formação apenas de ensino fundamental e que deverão cursar pelo menos o ensino médio, modalidade normal. Para as 4 primeiras séries do ensino fundamental: 94.976 precisam obter diploma de nível médio, modalidade normal. Considerando o grande aumento do número de matrículas nesse nível de ensino, entre 1996 e 1999, é de supor que a quantidade de professores nessa situação seja bem maior, principalmente se houver admissões sem a qualificação mínima exigida (BRASIL, 2001).

⁹ O mecanismo de distribuição do FUNDEF envolve o recolhimento dos impostos dos Estados e municípios pelo governo federal, sendo este o responsável pela redistribuição posterior. Em 1998, segundo o

Balanco do primeiro ano do Fundef, divulgado pelo MEC no final de março de 1999, a receita total (somando-se a contribuição de Estados e Municípios; a receita do Distrito Federal não foi divulgada nem pelo MEC nem pela Secretaria do Tesouro Nacional) do Fundef alcançou R\$ 13,311 bilhões, porém o governo federal só contribuiu com R\$ 524,2 milhões, ou 3,9% do total (DAVIES, 1999).

¹⁰ As entidades que se manifestaram foram: ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação), ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação), FORUMDIR (Fórum de Diretores das Faculdades/Centros de Educação das Universidades Públicas Brasileiras) e CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade).

Referências

AGUIAR, Márcia Ângela. Parâmetros curriculares nacionais e formação do educador: a reforma educacional brasileira em marcha. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, n. 56, p. 506-15, dez. 1996.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16.07.1934*. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil/brazil34.html>> Acesso em: 16 abr. 2004.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10.11.1937*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 23 ago. 2004.

_____. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil/brazil46.html>>. Acesso em: 16 abr. 2004.

_____. *Constituição do Brasil, de 15.03.1967*. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil/brazil67.html>>. Acesso em: 16 abr. 2004.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 8.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. 349 p.

_____. *Decreto 3.276, de 06 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências*. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 07 dez. 1999, seção 1, p. 4.

_____. *Decreto 3.554, de 7 de agosto de 2000a. Dá nova redação ao § 2º do artigo 3º do Decreto n. 3.276, de 6 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://>

prolei.cibec.inep.gov.br>. Acesso em: 06 ago. 2004.

_____. Lei n. 4.024/61. *Fixa as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/Leis/L4024.htm>>. Acesso em: 07 abr. 2004.

_____. Lei n. 5.692/71. *Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/15692_71.htm>. Acesso em: 07 abr. 2004.

_____. Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995. *Dispõe sobre as atribuições do Ministério da Educação e do Desporto*. Diário Oficial da União – Edição Extra, Brasília, DF, 25 nov. 1995, p. 19257.

_____. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996a. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996, seção 1, p. 27834-41.

_____. Lei n. 9.424/96b. *Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Valorização do Magistério e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.prolei.cibec.inep.gov.br>>. Acesso em: 19 nov. 2003.

_____. Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001, seção 1, p. 1.

_____. *Núcleo de Educação, Cultura e Desporto, Ciência e Tecnologia da Bancada do PT na Câmara dos Deputados*. Plano Nacional de Educação: algumas considerações. [S.l.: s. n.], 2000b (Cadernos de Educação, n. 2). 299 p.

_____. Portarias 1.500 e 1.501, de 26 de maio de 2004. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 27 maio 2004, seção 1.

_____. Secretaria de Educação Fundamental do MEC. *Plano Decenal de Educação para Todos, 1993-2003*. Brasília, DF: MEC, 1994.

_____. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000c.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Lei de diretrizes e bases da educação nacional*. 6.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. 176 p.

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. 121 p.

DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS – *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*. Documento a partir da Conferência de Jomtien – Tailândia, 1990. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/educar/todos.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2003.

Formação de Profissionais da Educação – Políticas e Tendências. *Educação e Sociedade*. 2.ed. Campinas, SP: Cedes, v.20, n.68 esp., dez. 2000.

EDUCAÇÃO E SOCIEDADE. Campinas, SP: Cedes, v. 24, n. 85, dez. 2003.

Educação, Igreja e Sociedade. *Documento da CNBB*, n. 47. Itaiçi-SP, 08, maio, 1992. Disponível em: <<http://www.catolicanet.com.br/interatividade/documentos/doc/cnbbaz47.rtf>>. Acesso em: 07 abr. 2004.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. *Educação e Sociedade*. Campinas, SP, v.24, n.85, p. 1095-124, 2003.

MELLO, Maria Teresa Leitão de. Programas oficiais para formação de professores da educação básica. *Educação e Sociedade*. 2.ed. Campinas, SP, n.68, especial, p. 45-60, 2000.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). *Educação e política no limiar do século XXI*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. 202 p.

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. O Banco Mundial: a face do monitoramento dos/nos tempos globalizados. *Educação e Sociedade*. Campinas, SP: Papyrus, n.56, p. 567-71, dez. 1996.

O MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova, 1932. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br>>. Acesso em: 24 abr. 2003.

Pronunciamento conjunto das entidades Anped, Anfope, Anpae, Forumdir, Cedes e Fórum Nacional em Defesa da Formação do Professor ao Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva. Disponível em: <<http://www.lite.fae.unicamp.br/anfope/anfopeniteroi.htm>>. Acesso em: 31 out. 2003.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1978. 267p.

SAVIANI, Demerval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. 4.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2002. 164 p.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 140 p.

SILVA JR., João dos Reis. *Preocupações de um petista com a educação no governo Lula*. Adusp, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/revista/29/h29A5.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2004.

_____. *Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã, 2002a. 135p.

SILVA, Maria Abadia da. *Intervenção e consentimento a política educacional do Banco Mundial*. Campinas, SP: Autores Associados, 2002b. 224 p.

TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003. 277 p.

TORRES, Rosa María. *Que (e como) é necessário aprender?* 5.ed. Campinas, SP: Papyrus, 2003. 158 p.

VALENTE, Ivan. *Plano Nacional de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 190 p.

Recebido em 17 de fevereiro de 2006.

Aprovado para publicação em 30 de junho de 2006.

