

História recente da formação de professores no Brasil: algumas ações instrumentais e estratégicas da política educacional

Miguel Alfredo Orth*
Evaldo Luis Pauly**

Resumo

O presente artigo analisa a legislação brasileira que fornece a base legal das políticas de formação de professores a partir da teoria do mundo sistêmico de Habermas. Demonstra como essa legislação é fruto de tramas, interesses e acordos normativos, e como se encontra permeada de contradições. Assim, é possível inferir como os diferentes cursos de licenciatura buscam colocar em prática tal legislação. Por outro lado, há de se ter a consciência de que, para transformar esses dispositivos legais em metas para alcançar fins concretos, faz-se necessário imbuir os currículos e programas dos diferentes cursos de formação dos próprios dispositivos legais.

* Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; graduado em Teologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Licenciatura plena em Estudos Sociais – habilitação em História pelo Centro Universitário La Salle; Desde 1995 faz parte do grupo de pesquisa: Formação de Professores para o Mercosul/Cone Sul, coordenado pelo professor Dr. Augusto N. da S. Triviños, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Educação – Mestrado – do Centro Universitário La Salle, nas questões relacionadas às subáreas de políticas públicas, Informática na Educação e Políticas de Formação de Educadores. Tem experiência na área da Educação, com ênfase em Políticas Educacionais; Av. Victor Barreto, 2288, Centro, 92010-000, Canoas, RS; miorth@unilasalle.edu.br

** Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Mestre em Teologia pela Escola Superior de Teologia; professor assistente do Programa de Pós-graduação em Educação do Centro Universitário La Salle; tem experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas Educacionais; atua principalmente nos seguintes temas: Estatuto da Criança e do Adolescente, juventude, políticas públicas, medidas socioeducativas, violência, universalização da educação básica e formação moral; evaldo@unilasalle.edu.br

Palavras-chave: Política de formação de educadores. Políticas públicas. Mundo sistêmico.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo integra a pesquisa *Avaliação dos Cursos de Formação Contínua a Distância de Professores para a Educação Básica no Brasil: O Caso da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*, financiada pelo CNPq. Seu objetivo específico é discutir a história recente das ações instrumentais e estratégicas que envolvem as políticas públicas de formação e/ou capacitação de professores. Para tanto, busca-se apoio na teoria de Habermas (1987), em especial nas ações instrumentais e estratégicas que direcionam e dinamizam a legislação pertinente à formação de professores.

2 ALGUNS ASPECTOS TEÓRICOS

A interpretação pedagógica da legislação brasileira a respeito da formação de professores pode fundamentar-se em diferentes escolas teóricas. Para a análise aqui proposta escolheu-se as ações instrumentais, normativas e estratégicas de Habermas (1987).

Tal escolha ocorre em razão da necessidade de desenvolver um “conceito crítico de educação” que ultrapasse o “ingênuo conceito do senso comum” (PARO, 2008, p. 23). Parece que o senso comum do magistério aceita a definição legal do artigo 2º da LDB, que restringe as finalidades da educação à oferta de “pleno desenvolvimento do educando”, preparação “para o exercício da cidadania” e “qualificação para o trabalho”. Para atingir tais finalidades é necessário reconhecer as razões humanas, uma das quais se expressa na concepção filosófica da racionalidade comunicativa proposta por Habermas (1987). A partir dela se reconhece o sujeito cognoscente não apenas como quem “se relaciona com objetos para conhecê-los ou para agir por meio deles e dominá-los” (SIEBENEICHLER, 1989, p. 62), mas como sujeito que, em seu processo de desenvolvimento histórico, vê-se obrigado a se entender com os outros acerca dos eventuais significados que envolvem o ato de “conhecer objetos”, de “agir por meio de objetos”, ou ainda de “dominar esses objetos e/ou coisas”.

O estudo de Habermas (1987) fez com que se percebesse que este não criou um novo conceito, e sim utilizou o conceito de ação social de Weber e o aplicou àquilo que ele mais tarde vai denominar de ação estratégica, por entender ser esta sempre governada por interesses. Além disso, denomina tal ação de normativa por entender que esta se constrói na consensualidade. Portanto, é do

tipo pós-convencional ou fruto de uma ação societária. Nessa estrutura conceitual compete ao ator e ao pesquisador analisar se determinadas ações sociais estão ou não voltadas para o cumprimento destes fins.

El modelo de acción racional con arreglo a fines parte de que el actor se orienta primariamente a la consecución de una meta suficientemente precisada en cuanto a fines concretos, de que elige los medios que le parecen más adecuados en la situación dada, y de que considera otras consecuencias previsibles de la acción como condiciones colaterales del éxito. El éxito viene definido como la efectución en el mundo del estado de cosas deseado, que en una situación dada puede ser generado causalmente mediante acción u omisión calculadas [...] (HABERMAS, 1987, p. 366).

Essa ação racional é medida pela eficácia na produção de estados de coisas no mundo objetivo e pela eficácia na normatização técnica dos meios (RIVERA, 1995). Essa ação sempre que provém da observância de regras de ação técnica é denominada instrumental e sempre que essa ação provém da observância de regras de eleição racional é denominada de estratégica. Porém, ambas se orientam para o êxito.

A una acción orientada al éxito la llamamos instrumental cuando la consideramos bajo el aspecto de observancia de reglas de acción técnicas e evaluamos el grado de eficacia de la intervención que esa acción representa en un contexto de estados e sucesos; e a una acción orientada al éxito la llamamos estratégica cuando la consideramos bajo el aspecto de observancia de reglas de elección racional y evaluamos su grado de influencia sobre las decisiones de un oponente racional. Las acciones instrumentales pueden ir asociadas a interacciones sociales. Las acciones estratégicas representan, ellas mismas, acciones sociales. (HABERMAS, 1987, p. 367).

Ou seja, no primeiro tipo de ação racional predominam as técnicas de controle e o grau de eficiência alcançados no uso dessas técnicas para intervir sobre o meio. No segundo tipo de ação racional predominam as eleições racionais feitas por pessoas e/ou grupo de pessoas, bem como se avalia o grau de influência desses sobre os oponentes racionais que existem em um contexto geral e/ou específico.

Contudo, na prática cotidiana, essas diferentes ações convivem e interagem no mundo. Agora, sempre que utilizar uma determinada ação elege-se ou prioriza-se uma concepção racional para interagir com os outros sujeitos a fim de saber algo. Todavia,

Si partimos de la utilización no comunicativa de un saber proposicional en acciones teleológicas, estamos tomando una predecisión en favor de ese concepto de racionalidad cognitivo-instrumental que a través del empirismo ha dejado una profunda impronta en la autocomprensión de la modernidad. Ese concepto tiene la connotación de una autoafirmación con éxito en el mundo objetivo posibilitada por la capacidad

de manipular informadamente y de adaptarse inteligentemente a las condiciones de un entorno contingente. (HABERMAS, 1987, p. 27).

Assim, mesmo que em tese se privilegiasse uma determinada ação, na prática sempre se acaba interagindo com diferentes ações, já que estas interagem entre si, bem como interagem com as próprias ações comunicativas, porém, há de se reconhecer que nas políticas públicas de formação de professores predominam, por sua natureza, as ações estratégicas e normativas. São ações estratégicas porque seus sujeitos constroem, na interação, as normas que regem as políticas públicas de formação de professores. E essas políticas públicas, no que se refere à escolha dos projetos de formação e/ou capacitação de professores, sofrem o embate dialético de ações de professores e pesquisadores que, a partir de suas pesquisas do mundo da vida entram em confronto com as propostas do poder público, em especial, quando este propõe ações orientadas exclusivamente por critérios utilitaristas, característicos de ações estratégicas e normativas.

Na interpretação habermasiana, estas normas teriam um caráter muito abstrato e universal (não diriam respeito a contextos contingentes) e seriam normas procedurais, isto é, hábitos gerais de vida que não poderiam ser considerados, necessariamente, conteúdos éticos específicos, de caráter finalístico. O conjunto dessas normas configuraria, na visão do autor, uma moral ao nível dos meios, dos procedimentos de ação, e esta forma é aduzida como argumento indireto para a fundamentação do tipo de “moral pós-convencional” que caracterizaria a modernidade como aquela que implica universalização dos procedimentos da discussão moral, orientados pelo princípio da correção normativa. (RIVERA, 1995, p. 19).

E como o objetivo deste artigo é discutir o mundo sistêmico, em especial, as ações estratégicas e normativas de formação de professores, é importante lembrar ainda que essas ações na área se pautem por orações universais de dever ou de mandamento, por serem consideradas, na maioria das vezes, justificadas pelo seu círculo de destinatários. No caso específico ora em análise, sobre as políticas públicas de formação de professores, em qualquer nível ou modalidade de ensino, os destinatários são sempre os professores e pesquisadores que se dedicam ao ensino e à produção do conhecimento acerca da arte de ser professor, bem como os diferentes sistemas de ensino.

3 AS AÇÕES ESTRATÉGICAS E NORMATIVAS NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Na análise dessas ações serão discutidos aspectos ligados à relação teoria e prática ao longo dos processos formativos iniciais e continuados, bem como alguns tipos de formação oferecidos em cada nível de ensino.

3.1 ASSOCIAÇÕES ENTRE TEORIA E PRÁTICA

Historicamente é bom que se reconheça a omissão do poder público quanto à formação de professores para os diferentes níveis de ensino. Basta lembrar que a primeira escola de formação de professores do Brasil data de 1835. No entanto, somente em 1946, o poder público federal regulamentará os cursos de formação de professores por meio da Lei Orgânica do Ensino Normal, embora muitos estados e ordens religiosas já formassem professores em escolas normais desde o século XIX. Esses cursos, em sua grande maioria, privilegiavam uma formação geral em detrimento da formação profissional.

Com a reforma educacional protagonizada pelos militares em 1971, a formação de professores continuou a ser contemplada em nível médio, porém, para muitos educadores, essa formação representou um retrocesso, uma vez que, enfocava mais as práticas pedagógicas do que a formação clássica, predominante até então. Formação essa que, na época, também foi fortalecida em nível superior, por meio dos Cursos de Pedagogia (ORTH, 2003).

Na década de 1980, a educação brasileira sofreu a influência de alguns discursos de esquerda que buscavam democratizar todos os níveis e instâncias educacionais. No espaço acadêmico, a formação docente se defrontava com teorias educacionais construtivas e com ideias de esquerda que, em nível educacional, entendiam ser necessário criar-se um movimento de teorização da prática. Princípios estes que, inclusive, vão nortear as discussões havidas no processo de elaboração da Carta Magna do país de 1988 e da LDBEN de 1996. Aliás, é essa discussão que abre a seção VI da LDBEN, que trata dos profissionais da educação, bem como perpassa as discussões a respeito da formação de professores como já o destaca o art. 61, inciso I, que estabelece como um dos fundamentos da formação docentes, “a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço”. A associação entre a teoria e a prática também é reforçada pelo artigo 65 da LDBEN: “A formação docente, exceto para a educação superior, incluirá prática de ensino, de no mínimo, trezentas horas.”

A formação do professor supõe uma junção criativa de teoria e prática. Como já se disse “os formadores são formados”. Enquanto indivíduo,

o professor é um ser particular. Enquanto pessoa é um ser de relação da vida cotidiana. Neste acontecer histórico, o docente tece as alternativas da cotidianidade e vai acumulando uma vivência que o marca, profundamente, como sujeito social. É precisamente a trajetória do ser relacional que recomenda uma formação contextualizada pela prática de ensino, como espaço de ressonância das tematizações e das argumentações. (CARNEIRO, 2004, p. 172).

O Conselho Nacional de Educação ressaltou a importância dessa associação entre a teoria e a prática por intermédio do Parecer n. 21/2001, que aumentou de 300 para 400 horas a carga horária destinada à prática nos cursos de licenciatura. Esse parecer depois foi substituído pelo Parecer n. 28/2001, do CNE, e, em 2008, esse último foi substituído pelo Parecer 9, de 2007, que por sua vez também alterou a Resolução do CNE/CP n. 2 de 2001, ao restabelecer as 300 horas de prática, como essa tinha sido concebida na LDB/96 em seu artigo 65.

As aproximações entre a teoria e a prática nos cursos de formação de professores motivaram uma ampla investigação sobre o tema, mesmo que sob perspectivas teóricas diferentes. O próprio marco referencial das Diretrizes Curriculares Nacionais e dos Parâmetros Curriculares Nacionais para os diferentes níveis e modalidades de ensino e suas leis complementares, enfatizam a necessidade permanente de relacionar teoria e prática.

Essas normas e recomendações nacionais, no entanto, serão ineficazes e/ou estereis se os professores não forem envolvidos nesta mudança paradigmática que envolve a atual sociedade da informação e da comunicação. Conscientes disto, os membros do CNE, em seu Parecer 9/2001, sugeriram que os cursos de formação, em seus diferentes níveis e modalidades, envolvam sempre mais os docentes na discussão dos grandes temas da educação do século XXI, quais sejam:

[...] orientar e mediar o ensino para a aprendizagem dos alunos; comprometer-se com o sucesso da aprendizagem dos alunos; assumir e saber lidar com a diversidade existente entre os alunos; incentivar atividades de enriquecimento cultural; desenvolver práticas investigativas; elaborar e executar projetos para desenvolver conteúdos curriculares; utilizar novas metodologias, estratégias e materiais de apoio; desenvolver hábitos de colaboração e trabalho em equipe. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2001, p. 4).

Triviños (2003), ao se referir a essa temática, fala da necessidade de se estabelecer um contato maior com a realidade escolar a partir da problematização da própria prática, e de todo processo de ensino e aprendizagem por meio do uso da metodologia da pesquisa-ação. Um professor pesquisador não somente deve ser capaz de resolver, por meio da pesquisa, os problemas do seu cotidiano escolar. Assim, investigando a realidade de seu cotidiano escolar, como problema específico da sala de aula e da comunidade escolar, o professor se torna capaz de teorizar sua prática educativa.

Desejamos assim um professor que ensine pesquisando até onde seja possível, e que também seja capaz [...] de pesquisar a realidade da educação com todos os seus problemas e aspectos positivos, ou seja, que seja um pesquisador como qualquer outro pesquisador que tem as possibilidades de estudar o campo onde desenvolve sua vida profissional. (TRIVIÑOS, 2003, p. 56).

A partir disso, o professor será capaz de ressignificar os processos de ensino e aprendizagem nos quais está envolvido, incluindo-se, aí, o seu próprio processo de formação docente.

3.2 OS NÍVEIS DE ENSINO E A FORMAÇÃO NECESSÁRIA

Outro aspecto relevante da LDBEN de 1996 para os profissionais da educação, é a exigência de formação superior para a docência nos quatro últimos anos do ensino fundamental e no ensino médio, como também a preferência de formação nesse nível para atuar na educação infantil e nos anos iniciais de ensino fundamental.

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, [...] admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. (BRASIL, 1996a, art. 62).

As exigências mínimas de formação previstas nesse artigo são desconsideradas pela própria LDB, em seu art. 87, inciso IV, § 4º: “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.”

A análise desses dois artigos da LDB evidencia que, dentro da conjuntura política da década de 1990, os parlamentares do Congresso Nacional defendiam diferentes concepções teóricas e discutiam propostas educacionais divergentes. Essas divergências se defrontaram ao longo da elaboração da LDB 9394/96, de sorte que a LDB ora em vigor é fruto dessa conjugação política e que, como tal estabeleceu um novo equilíbrio entre essas forças políticas. Desse modo, a nova LDB se tornou refém dessas disputas políticas que, por vezes, encontra-se de forma velada ou desvelada no próprio texto legal, como é exemplo a contradição ora em discussão.

Entre os educadores, há consenso que a formação de professores deve realizar-se em nível superior. Essa posição, porém, foi questionada ao longo da década de 1990, por movimentos conservadores que, por sua vez, defendiam a ideia de que para lecionar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, o educador não necessitava de formação superior, bastando-lhe uma formação sim-

plificada, pois alunos dessa faixa etária exigiriam menos conhecimento do professor (OYARZABAL, 2001). Na realidade, ocorre o contrário por que:

[...] a criança tem sua personalidade em formação e, portanto, exige formas mais sofisticadas de ensinar, fundamentadas na ciência e que leve em conta seu desenvolvimento biopsíquico e social. Em vez disso, até se costuma supor que é necessário conhecer mais para ensinar adultos no ensino superior do que crianças no fundamental [...]. Que fundamento pode haver em achar que o professor de crianças vale menos em termos profissionais do que o professor de ensino superior? Isso só pode ter por base um conceito equivocado de que para se educar basta repetir conteúdos. Nós nos fazemos humanos e históricos na medida em que nos apropriamos da cultura inteira. (PARO, 2008, p. 88-89).

Esse preconceito de que a educação de crianças exige menos preparo dos educadores, ainda muito presente nas políticas públicas de muitos gestores, professores e sociedade em geral, foi alimentado, na década de 1990, pelos próprios “experts” do Banco Mundial e do FMI e implantado como política educacional hegemônica na América Latina, sempre baseados na lógica financeira do custo/benefício. Para Saviani (1999, p. 134), essa “racionalidade financeira” é a via de realização de uma política educacional cujo vetor é o ajuste aos desígnios da globalização através da redução dos gastos públicos e da diminuição do tamanho do Estado” submetendo-se o país à exploração do “capital financeiro internacional.” Contrário a essa política, propõe a elaboração de Planos Municipais de Educação que tratem de estabelecer uma política educacional capaz de “atender efetivamente às necessidades educacionais da população” a partir de uma lógica oposta à do FMI, qual seja, “[...] a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação.” (SAVIANI, 1999, p. 134). Educadores comprometidos com os valores sociais da educação e do Estado Democrático de Direito não aceitam a desvalorização científica e profissional dos docentes da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental, porque o ser humano é mais do que mero resultado de uma equação de matemática financeira.

A formação universitária de docentes da educação infantil e das primeiras séries do ensino fundamental, é necessária porque é nessa fase da vida humana que o educando mais precisa da intervenção pedagógica do educador. Além disso, o educador precisa interagir com o educando de modo a intuir a lógica usada pela criança para aprender. As mais recentes investigações também comprovam a necessidade de profissionais preparados a partir de uma sólida formação de base para educar crianças, já que nesses anos, o educando constrói seu alicerce educacional para a vida e sobre o qual o professor tem influência decisiva, quer para a sua formação como pessoa humana, quer como cidadão participe do desenvolvimento científico e cultural da humanidade. Essa posição também é defendida por Carneiro (2004), quando afirma que a formação do professor deve constituir-se aspecto angular da educação básica, na qual se definem os valores e as condições básicas de aprendizagem do aluno.

Essas posições antagônicas produziram e ainda produzem uma ampla discussão em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive no Conselho Nacional de Educação (CNE) no que se refere ao fazer pedagógico dos professores e seus processos educativos. As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a formação de professores, tentou minimizar esta problemática traçando alguns princípios norteadores para a formação docente, entre as quais se destaca a necessidade de se:

- fomentar e fortalecer processos de mudança no interior das instituições formadoras;
- fortalecer e aprimorar a capacidade acadêmica e profissional dos docentes formadores;
- atualizar e aperfeiçoar os formatos de preparação e os currículos vivenciados;
- considerando as mudanças em curso na organização pedagógica e curricular da educação básica;
- dar relevo à docência como base da formação, relacionando teoria e prática;
- promover a atualização de recursos bibliográficos e tecnológicos em todas as instituições ou cursos de formação. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2001a, p. 4-5).

Tendo como base esse Parecer, o mesmo CNE aprovou, depois, a Resolução 01/2002, o qual estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da educação básica, em nível superior. Aliás, o ponto de partida dessa Resolução foi o Parecer n. 009/2001, já mencionado e que entende que as diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores de educação básica, em nível superior, precisam considerar os desafios da educação no século XXI, entre os quais se destacam três ideias basilares:

- a) atender, no tocante à formação docente, o novo ordenamento da educação básica, construindo-se uma linha de articulação conceitual e operativa entre os princípios da LDB, os dispositivos normativos das DCNEM para o conjunto da educação básica – [...] – e as orientações incorporadas nos Parâmetros Curriculares Nacionais/PCN concebidos pelo MEC; b) incorporar novas dimensões à formação docente, decorrentes dos avanços das ciências e do novo formato da sociedade do conhecimento, conformando uma outra cosmologia [...]; c) desenvolver, mediante uma articulação dinâmica, o conceito operativo de educação básica. (CARNEIRO, 2004, p. 165).

Mas, como fazê-lo, se o Congresso Nacional aprovou, em 2006, o ensino fundamental de nove anos e, portanto, mudou o princípio da LDB que agora estabelece a educação infantil de cinco anos e o ensino fundamental de nove anos? O CNE, por sua vez, continua trabalhando com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a formação de docentes da educação infantil e dos anos iniciais e com DCN para a formação de professores da educação básica em nível superior,

Cursos de licenciaturas, graduação plena, compreendendo a educação infantil, de zero a seis anos e o ensino fundamental, de sete a onze anos.

Para Brzezinski (2008, p. 181)

A maior preocupação do mundo real no que concerne à reestruturação desses níveis de ensino é a interferência imediata no redimensionamento curricular dos cursos de formação, que, na atualidade, seguem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da educação básica, em nível superior [...]

Essas e outras resoluções foram homologadas antes da implantação das mudanças definidas pela Lei n. 11.274/2006, que instituiu o ensino fundamental de nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade e que, enquanto tal, alterou os artigos 6, 29, 30, 32 e 37 da LDB. Com efeito, as resoluções mencionadas exigem dos educadores, gestores e pesquisadores a realização de:

[...] estudos em profundidade nos cursos de Pedagogia [...] que abranjam, entre outras, as questões epistemológicas, culturais, políticas, psicopedagógicas e didáticas para o enfrentamento da concepção de ciclos de desenvolvimento da aprendizagem e que possam, no mínimo, desvelar a contradição: em que medida as relações temporais entre desenvolvimento da aprendizagem e periodização do ensino fundamental e da educação infantil interferem no processo de construção do ser-que-aprende em um espaço institucional e historicamente construído para transmitir conteúdos organizados de modo seqüencial por anos ou séries, principal objetivo da educação escolar? (BRZEZINSKI, 2008, p. 181).

O PNE,¹ aprovado em 2001, no final da gestão do Ministro Paulo Renato Souza, também vai ao encontro dessa tese, ao estabelecer as cinco prioridades da educação para o decênio de 2001 a 2011. A quarta prioridade valoriza os profissionais da educação por meio da garantia de sua “formação inicial e continuada”, da oferta de condições adequadas de trabalho, da garantia da oferta de tempo para estudo e preparação das aulas e de um salário digno, garantido por meio de piso salarial nacional e plano de carreira.

Essa prioridade da formação docente desdobra-se para cada nível e modalidades de ensino. Na área da educação infantil, o PNE prevê que, até o final da presente década, ou seja, 2006, 70% dos docentes dessa área de ensino e todos “os dirigentes de instituições de educação infantil” tenham concluído o ensino superior. Já para as diretrizes do ensino fundamental, o PNE entende ser necessário avançar no sentido de habilitar todos os profissionais do magistério, o que exigirá, sem dúvida, um efetivo compromisso de todas as instituições de educação superior e de todos os sistemas de ensino. Quanto aos objetivos e metas do ensino médio, o PNE estabeleceu a meta de aferir para todos os professores do ensino médio o diploma de nível superior até 2006. A modalidade da Educação Especial afirmava que em “princípio, todos os professores deveriam ter conhecimento da educação de alunos especiais”, para tanto, a meta 19 propunha a inclusão “nos currículos de formação

de professores, nos níveis médio e superior, conteúdos e disciplinas específicas para a capacitação ao atendimento dos alunos especiais.” (PNE, 2001, p. 68).

A Tabela 1 evidencia fracassos diferenciados por nível de ensino das respectivas metas do PNE já mencionadas. Os dados do Censo Escolar de 2006 informam que 28% das quase 2,7 milhões de funções docentes no país eram atendidas por professores sem formação de nível superior. Nas escolas situadas em áreas urbanas eram 22% e nas situadas em área rural totalizavam a maioria das funções (62%), atendidas por docentes sem a formação almejada pelo PNE. A maior concentração de professores sem formação superior atuava em Creches urbanas, nas quais, quase 65% das funções estavam preenchidas por profissionais sem essa formação. Na pré-escola esse índice caía para 48% nas áreas urbanas. Nas séries iniciais das escolas urbanas de ensino fundamental, 33% dos docentes atuavam sem ter essa formação, índice que se reduzia a 10% dos docentes nas séries finais. Nas escolas urbanas de ensino médio, 4% das funções docentes eram exercidas por profissionais sem formação superior. Em 2006, os docentes que preenchiam 4.124 funções docentes ainda não haviam concluído o ensino fundamental. Além deles, outros professores ocupavam 735.628 funções docentes sem terem concluído o ensino superior.

Os resultados do Censo 2007 disponíveis na data de redação deste artigo ainda não permitiam análises a respeito do nível da formação docente, pois estes “resultados” serão analisados em “estudo específico acerca do professor” em razão das “[...]inúmeras possibilidades de análise dos dados individualizados do cadastro de docentes.” (INEP, 2008, p. 5).

Tabela 1: Funções docentes em 29 de março de 2006

Nível de ensino	Funções docentes em escolas situadas em área										
	Total	Urbana					Rural				
		Total	Fundamental In-completo	Completo	Médio Completo	Superior Completo	Total	Fundamental In-completo	Completo	Médio Completo	Superior Completo
Creche	94.038	87.231	1.077	3.343	52.117	30.694	6.807	127	371	5.016	1.293
Pré-Escola	309.881	249.451	625	3.091	116.353	129.382	60.430	548	2.079	45.771	12.032
Fundamental de 1ª a 4ª	840.185	635.270	297	2.615	208.364	423.994	204.915	1.378	4.248	138.491	60.798
Fundamental de 5ª a 8ª	865.655	755.501	33	175	78.664	676.629	110.154	37	273	46.809	63.035
Médio	519.935	503.355	2	13	21.568	481.772	16.580	-	7	2.136	14.437
TOTAL	2.629.694	2.230.808	2.034	9.237	477.066	1.742.471	398.886	2.090	6.978	238.223	151.595

Fonte: Brasil (2006).

Como se pode observar, o PNE aponta diversas metas e objetivos para a primeira década do século XXI para impulsionar e garantir a formação de professores para os diferentes níveis e modalidades de ensino, de sorte que, atualmente, a formação inicial e continuada está no centro dos debates sobre políticas educacionais. Apesar das dificuldades reais de se levar a bom termo essas políticas de formação e valorização do magistério, em cada período histórico foram privilegiadas políticas específicas. Assim,

No momento histórico em que foram desenvolvidas as políticas de FHC seus executores atinham-se muito mais às pressões externas dos órgãos internacionais financiadores da educação para a América Latina do que à tomada de consciência de que nosso país clamava por ensino público com qualidade e gratuidade em todos os níveis. (BRZEZINSKI, 2008, p. 169).

No que se refere às políticas de “treinamento em serviço” de professores leigos, a década da educação propiciou uma significativa redução no número de funções docentes ocupadas por leigos. Brzezinski (2008) interpreta os dados divulgados pelo Inep da seguinte maneira:

As regiões Norte e Nordeste até hoje permanecem sem condições de solucionar o problema dos leigos atuantes no ensino fundamental de 1º ao 5º ano, apesar de diferentes investidas em programas alternativos ou emergenciais, entre esses, o Proformação. Dou destaque a este programa por ter sido financiado com recursos federais advindos, em sua maioria, de empréstimos junto ao Banco Mundial. Na Região Norte são 10,5% (contra 37% em 1995) as funções docentes ainda ocupadas por leigos e na Região Nordeste o índice alcança 9,3%, contra os 30% registrados em 1995. A Região Centro-Oeste também foi integrada ao Proformação, e no período 1995-2002 diminuiu o índice de funções docentes ocupadas por leigos no ensino fundamental passando de 14% para 3%. A Região Sul ainda contava com 2% de leigos no sistema, contra os 9% registrados em 1999 e a Região Sudeste mantinha 1%, contra os 3% anteriores. (BRZEZINSKI, 2008, p. 181).

Se, por um lado, os resultados do Censo demonstram os efeitos positivos da implantação dessas políticas públicas, por outro, também revelam a dupla necessidade de superar suas insuficiências e de implantar outras políticas públicas para se qualificar os processos formativos dos professores do século XXI.

De fato, para atender o proposto, a Resolução 01/2002 que estabeleceu as DCN para a formação de professores para a educação básica também estabeleceu três princípios balizadores: primeiro, “a competência como concepção nuclear”; segundo, “a coerência entre a formação oferecida e a prática esperada do futuro professor” e, em terceiro, “[...] a pesquisa, com foco no processo de ensino e aprendizagem, uma vez que ensinar requer, tanto dispor de conhecimentos e mobilizá-los para a ação, como compreender o processo de construção do conhecimento.” (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002, p. 2).

Para que a proposta de formação de professores para a educação básica, baseada na busca pela competência, coerência e pesquisa, pela adequada associação entre teoria e prática, ganhe faticidade faz-se necessária a adoção de políticas educacionais que observem a:

a) Valorização (formação, condição de trabalho, carreira e remuneração) do professor de educação básica; b) Elevação de padrões de qualificação acadêmica e fortalecimento do perfil profissional do corpo docente formador; c) Recuperação da infra-estrutura físico-institucional formadora [...] d) Estabelecimento de programas nacionais permanentes de formação continuada, ancorados em um sistema de avaliação periódica e de “certificação de cursos, diplomas e competências de professores.” (CARNEIRO, 2004, p. 166).

Uma das limitações da implementação dessas políticas de formação reside no fato de o governo federal submeter-se à tese do estado mínimo, baseado em uma “pseudodemocracia” que esvazia as funções do estado pela privatização de muitas funções estatais. Desse modo, o poder público federal objetivou, por um lado, cumprir a letra da lei e, por outro, buscou alcançar a qualidade necessária à educação básica e à educação superior, no campo da formação de professores.

Já no primeiro semestre de 2007, na vigência do segundo mandato do governo Lula, outros projetos foram destinados para o campo educacional sob a coordenação do MEC. Esses projetos estão coordenados entre si, formando o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE, 2007). Simultaneamente, o MEC divulgou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a ele atrelou diversas ações que se encontravam em desenvolvimento e que na oportunidade foram atualizadas, como é o caso, por exemplo, do programa de formação de professores a distância, coordenado pela Universidade Aberta do Brasil (UAB).²

Mas isso, certamente enfraqueceu a grande contradição que existe entre o mundo real dos educadores e o mundo sistêmico, como o explicita Brzezinski (2008, p. 189):

Nesse contexto altamente contraditório entre o que reivindica o movimento dos educadores por meio das entidades da área da educação e o que é executado pelo mundo do sistema, é o movimento de permanência em estado de alerta e de aguardar os desdobramentos da lei n. 11.502, de 11/2007. Esta lei modificou as competências e a estrutura organizacional da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com a finalidade de assumir o sistema de formação de professores da educação básica.

É positivo o fato de a Capes fomentar não apenas a formação de pessoal para o nível superior, mas para todos os níveis da educação dentro do princípio colaborativo que a Constituição e a LDB evocam. No entanto, faz toda a diferença o que dispõe a LDB em seu artigo 87 §3, inciso III - “O Distrito Federal, cada

estado e município e, supletivamente, a União, devem realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isso, os recursos da educação a distância,” e o que propõe o PDE, quando este afirma que: “A União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, inclusive em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, continuada, e a capacitação dos profissionais de magistério.” (BRASIL, 2007).

4 CONCLUSÃO

O artigo procurou centrar a análise em ações racionais orientadas para determinados fins, como é o caso da legislação educacional e das políticas públicas para a formação e/ou a capacitação docente, com o objetivo claro de conhecer o espírito da lei e dos planos e sua relação com o mundo da vida da formação de professores do século XXI. Essas ações racionais, segundo Habermas, caracterizam-se por priorizarem o estabelecimento de metas precisas para alcançar objetivos específicos, como se discutiu no referencial teórico.

Desse modo, a formação de professores ministrada pelos diferentes cursos de licenciatura, amparada pela legislação, buscou colocar em prática as metas estabelecidas pelos legisladores e gestores da educação. Porém, para transformar esses dispositivos legais em metas precisas, para alcançar fins concretos, faz-se necessário inseri-los nos currículos e programas dos diferentes cursos de formação de professores.

Uma atenção especial aos cursos de formação de professores oferecidos em diferentes cursos de graduação, na área, permite-nos fazer algumas aproximações a respeito de possíveis impactos das atuais normas legais em relação aos Cursos de Licenciatura. De sorte que é possível afirmar hoje que:

Há realmente avanços de articulação espontânea entre unidades universitárias em algumas IES, em outras há pró-reitorias que procuram assumir esta tarefa de articulação como uma empreitada propriamente institucional. Por outro lado, essas articulações, em geral, ainda não têm conseguido se manter no tempo nem têm deixado marcas significativas, em termos de práticas efetivas, e exemplares, que possam subsidiar uma movimentação nacional sobre formação de professores. Por isso, muitas vezes prevalece à sensação de que o impacto é quase nulo. (TERRAZZAN, 2003, p. 58).

Além disso, há de se lembrar da existência de grandes debates no interior da maioria das IESs em relação às reformulações dos cursos de Licenciatura, bem como sobre outros debates universitários igualmente relevantes, e que, sem dúvida, também passam pelas questões que envolvem a disputa do poder, prestígio universitário, disputas orçamentárias, entre outras (TERRAZZAN, 2003). De tal sorte que, no campo das possibilidades práticas para a formação de professo-

res em nível superior, vive-se um momento histórico peculiar, já que, por um lado há todo um discurso oficial e normativo indicando para as possibilidades de uma autonomia responsável das IESs e, por outro lado, espera-se que as respostas das instituições de ensino superior sejam compatíveis com as urgências e exigências da nova organização da educação básica. Essa situação perdura por décadas no Brasil, pois desde o final dos anos 1960 e início dos 1970, consagrados analistas da realidade brasileira denunciavam essa lógica.

Vivemos uma época difícil, de grandes conflitos e contradições e de grandes esperanças e realizações. Toda época de crise de civilização possui as duas dimensões. Uma destruição do que é estabelecido; outra, de construção do que é novo. Essas duas fases não são sucessivas. Elas se entrecruzam no tempo e no espaço histórico-social, na atuação dos homens e dos grupos humanos, no funcionamento, desorganização e reintegração da sociedade, da economia e da cultura. Os que vivem os momentos mais diretamente vinculados aos períodos em que as transições efetivas se desencadeiam e atingem a capacidade de perpetuação do padrão existente de civilização, sofrem com mais intensidade os pequenos dramas individuais e os grandes dramas coletivos da referida crise. Os que lutam pela sobrevivência do que é estabelecido como os que lutam pela construção do que é novo defrontam-se como inimigos e arrastam abalos morais, psicológicos e políticos que criam insegurança permanente, inquietação e frustração. (FERNANDES, 1973, p. 123).

De fato, as ações analisadas explicitam essas contradições entre o mundo vivido dos diferentes sujeitos e o mundo normativo e sistêmico; ou seja, as ações dos diferentes sujeitos somente podem ser entendidas dentro de uma análise estratégica, como também, procuram ser estratégicas as políticas descentralizadoras dos poderes públicos para revolucionar o processo de ensino e de aprendizagem escolar auxiliada pelos modernos recursos da comunicação e da informação.

Diz-se, portanto, que essas ações se articulam estrategicamente, porque por meio delas os sujeitos procuram alcançar determinados objetivos escolhendo as alternativas que se lhes apresentam e que possam conduzi-los ao êxito. E, nesse caso, os diferentes sujeitos dependem uns dos outros para atingir o que perseguem, enquanto formação e/ou capacitação de professores.

Portanto, são ações estratégicas e normativas que não se configuram de forma isolada e estática pelas políticas públicas de formação articuladas por gestores ou, legisladores, porém são ações em constante interação com ações advindas do mundo da vida e do mundo sistêmico.

***Recent history of the formation of teachers in Brazil:
some instrumental actions and strategies of the educational politics***

Abstract

The paper analyses the Brazilian legislation that provides the legal basis of the politics of formation of teachers as of the theory of the communicative acting of Habermas. He demonstrates how this legislation is the fruit of plots, interests and normative agreements, and how it is permeated of contradictions. So it is possible to interfere that the different courses of licentiatehip try to put into practice such legislation. On the other hand, one has to have the conscience that in order to transform those legal devices in goals to achieve concrete aims, it is necessary to imbue the curricula and programs of the different courses of formation of the very legal devices.

Keywords: Politics of formation of teachers. Public Politics. Systemic world.

Notas explicativas

¹ Plano Nacional de Educação - Lei n. 10.172/2001, disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>.

² O sistema UAB foi criado pelo Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006. Forma uma rede voltada para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, e diversas universidades públicas federais, estaduais e municipais fazem parte dela.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988: com emendas constitucionais e de revisão. 9. ed. Porto Alegre : Corag, 2001.

_____. Decreto lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Aprova a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira. **Diário Oficial da União**, n. 248, Brasília, DF, 23 dez. 1996a.

_____. Lei n. 9424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b.

_____. Ministério da Educação. **Censo Escolar MEC/Inep 2006**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/censo/2006/resultados_censoescolar2006.zip>. Acesso em 27 fev. 2009.

_____. Ministério da Educação. **Lei n. 10.172/2001**. Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2009.

BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB dez anos depois**: Reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008.

CARNEIRO, M. A. **LDB fácil**: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo. 11. ed, Petrópolis: Vozes, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer CEB 1/99**. Diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores na modalidade normal em nível médio. 1999.

_____. **Parecer do CNE 021/2001**. Duração e Carga Horária dos Cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, cursos de licenciatura plena. 2001b.

_____. **Parecer do CNE 028/2001**. Duração e Carga Horária dos Cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, cursos de licenciatura plena. 2001c.

_____. **Parecer do CNE 09/2007**. Reorganização da carga horária mínima dos cursos de Formação de Professores, em nível superior, para a Educação Básica e Educação Profissional no nível da Educação Básica.

_____. **Parecer do CNE/CP 009/2001**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, cursos de licenciatura plena. 2001a.

_____. **Resolução do CNE/CP n. 01/2002**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**. Racionalidad de la acción e racionalización social. Madrid: Taurus, 1987. v. 1.

ORTH, M. A. et al. **Políticas educacionais**: aspectos legais da educação básica. 3. ed. Canoas: Centro Universitário La Salle; Salles, 2007.

ORTH, M. A. **30 anos de história**: O curso de Pedagogia do Unilasalle. CADERNOS La Salle XIII, Canoas: Centro Universitário La Salle. v. 2, n. 3, p. 9-25, 2007.

OYARZABAL, G. M. **Formação de professores, prática pedagógica e reforma educativa**: os sentidos discursivos no dizer de professores de anos iniciais do ensino fundamental: um estudo de caso na cidade de Porto Alegre. 2001, 196 f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

PARO, V. H. **Educação como exercício do poder**: crítica ao senso comum em educação. São Paulo: Cortez, 2008.

PAULY, E. L. “Na prática, a lei não funciona”: Pela superação pedagógica do senso comum sobre os Direitos Humanos. **Ciência em movimento**, Porto Alegre, v. 10, p. 43-53, n. 19, 2008.

RIVERA, F. J. U. **Agir comunicativo e planejamento social**: Uma crítica ao enfoque estratégico. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, 1999, p. 119-136.

SIEBENEICHLER, F. B. **Jürgen Habermas**: Razão Comunicativa e emancipação. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

TERRAZZAN, Eduardo A. As diretrizes curriculares para formação de professores da Educação Básica e os impactos nos atuais cursos de Licenciatura. In: LISITA, Verbena Moreira S. de S.; SOUSA, Luciana Freire E. C. P. (Org.). **Políticas educacionais, práticas escolares e alternativas de inclusão escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

TRIVIÑOS, A. N. S. (Org.). **A formação do educador como pesquisador no Mercosul/Cone Sul**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

_____. Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais: idéias gerais para a elaboração de um projeto de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa Ritter dos Reis**, Porto Alegre, v. 4, p. 1-153, nov. 2001.

