

UNIVERSIDADE DE SOROCABA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Annaluci Corrêa

POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES:
BRASIL – DOS ANOS 30 AO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Sorocaba/SP

2004

Annaluci Corrêa

**POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES:
BRASIL – DOS ANOS 30 AO INÍCIO DO SÉCULO XXI**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. José Luís Sanfelice

Sorocaba/SP

2004

Ficha Catalográfica

C84p Corrêa, Annaluci
Política de formação de professores : Brasil – dos anos 30 ao início do século XXI / Annaluci Corrêa. – Sorocaba, SP, 2004.
87 f.

Orientador: Prof. Dr. José Luís Sanfelice

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Sorocaba, Sorocaba, SP, 2004.

Inclui bibliografias

1. Formação de professores - Brasil. 2. Ensino fundamental. I. Sanfelice, José Luís, orient. II. Universidade de Sorocaba. III. Título.

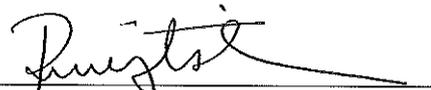
Annaluci Corrêa

**Política de Formação de Professores:
Brasil – dos anos 30 ao início do século XXI**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, pela Banca Examinadora formada pelos seguintes Professores:

Ass. 

Presidente: Professor-Doutor – JOSÉ LUÍS SANFELICE

Ass. 

1º Exam.: RENÉ JOSÉ TRENTIN SILVEIRA – Doutor – Universidade Estadual de Campinas

Ass. 

2º Exam.: JORGE LUIS CAMMARANO GONZÁLEZ – Doutor – Universidade de Sorocaba

Sorocaba, 2004

À memória do meu querido pai,
pela presença vibrante em
todas as conquistas.

Agradecimentos

À minha família, que através do carinho e da confiança, fez-me sentir forte e capaz.

Ao amigo e orientador, Prof. José Luís Sanfelice, pela paciência, incentivo e competência, que me ajudaram a trilhar os caminhos do conhecimento com humildade e perseverança.

À Organização Sorocabana de Ensino – OSE e Instituto Manchester Paulista de Ensino Superior – IMAPES, pelo respeito à atuação profissional, possibilitando de todas as formas o meu envolvimento com a Educação.

A formação de professores é um desafio que tem a ver com o futuro da educação básica, esta por sua vez, intimamente vinculada com o futuro de nosso povo e a formação de nossas crianças, jovens e adultos. No entanto, as perspectivas de que essa formação se faça em bases teoricamente sólidas, e fundada nos princípios de uma formação de qualidade e relevância social, são cada vez mais remotas; se não conseguimos reverter o rumo das políticas educacionais implementadas (...).

(ANFOPE, 2002)

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-Chaves: 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 occurred 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.

Word keys: teachers formation, politics of formation, historical context, real trends.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: DOS ANOS 30 AOS ANOS 80	12
1.1 Alguns antecedentes	12
1.2 A política neoliberal	21
1.3 Economia e sociedade na crise da dívida externa	24
1.4 Constituição de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação e Plano Nacional de Educação	27
CAPÍTULO 2 CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: ANOS 90	31
2.1 Conferência Mundial de Educação para Todos	31
2.2 Propostas educacionais no Brasil dos anos 90	36
2.3 Plano Nacional de Educação do MEC e Plano da Sociedade Civil	45
2.4 O papel dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)	52
CAPÍTULO 3 CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: INÍCIO DO SÉCULO XXI	57
3.1 Programas oficiais de formação: legislação e políticas de governo	58
3.2 Formação do professor da educação básica	67
3.3 As políticas educacionais e de formação no novo governo	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	82

INTRODUÇÃO

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 foi 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.

Fizemos a opção pelo tema por entendermos que nele encontra-se a matriz de outros e que, se tratados isoladamente, acabam por não oferecer contribuições aos agentes do processo educativo e, conseqüentemente, às transformações tão esperadas na qualidade da educação brasileira. Consideramos, também, a implementação das reformas que vêm acontecendo no país, sobretudo a partir dos anos 90.

Entendemos que essas mudanças fazem parte de um movimento que também envolve a política e a economia. Procuramos, assim, demonstrar que as reformas educativas que estão acontecendo no Brasil pertencem a um plano maior, com origens históricas no âmbito da sociedade capitalista.

Nos anos 90, a denominada "década da educação", observamos um aprofundamento das políticas neoliberais geradoras da necessidade de ajustes na estrutura econômica e política do país; deparamo-nos, por exemplo, com o enxugamento dos recursos do Estado para a educação e para as políticas sociais. O processo de privatização, por sua vez, criou formas diferentes de direcionar os recursos públicos e configurou-se a falta de compromisso do Estado para com o financiamento da educação em todos os seus níveis, mas definindo uma

subordinação do país às exigências do Banco Mundial e a uma lógica de mercado. Foram implantadas mudanças nas políticas de formação de professores, com o objetivo de formá-los com competências e habilidades de modo a capacitá-los para gerirem com eficiência os problemas próprios da sua função, seja na escola ou na sala de aula, conforme prescrevem as demandas de desenvolvimento capitalista no momento.

Nossas reflexões foram mais direcionadas para o universo da educação básica, mais especificamente o ensino fundamental, uma vez que focamos nele o problema que pretendemos abordar e, principalmente, por ser este o segmento que tem merecido prioridade governamental, pelo menos no que tange à legislação. A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394), aprovada em 20 de dezembro de 1996, registra a necessidade em considerá-lo de forma diferenciada, conforme mostra o texto a seguir:

Assim, vê-se no artigo 22 dessa lei que a educação básica, da qual o ensino fundamental é parte integrante, deve assegurar a todos "a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores", fato que confere ao ensino fundamental, ao mesmo tempo, um caráter de terminalidade e de continuidade (BRASIL, 2000c, p. 15).

A pesquisa, uma tentativa de recorte histórico, utilizou-se de material bibliográfico, fontes legais (Constituições, decretos, LDBs...) e documentos (Planos, Conferências, Declarações...) que deram corpo para dissertar sobre o tema à luz de uma literatura crítico-acadêmica.

Na forma agora apresentada, o texto está disposto em três capítulos. No primeiro, procuramos fazer uma explanação das bases históricas, políticas, econômicas e legais ocorridas a partir dos anos 30, que tiveram papel importante nas medidas posteriores adotadas na educação, influenciando as políticas de

formação docente no Brasil. No segundo capítulo, detivemo-nos nas reflexões sobre os fatos e as decisões ocorridas nos anos 90 e que estão diretamente relacionados ao contexto de formação de professores da atualidade. Finalmente, no terceiro capítulo, enfatizamos os encaminhamentos que vêm sendo feitos para a formação de professores, levando-se em conta os programas oficiais, os aspectos legais e a atuação da equipe de governo liderada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Na conclusão nossos comentários procuraram demonstrar que os princípios em que se baseiam as metas e as decisões no campo educacional são complexos e muitas vezes permanecem sustentados por questões históricas, políticas, econômicas e é nesta linha que o Brasil vem adotando medidas relevantes no que diz respeito à formação de professores, a partir dos anos 90.

CAPÍTULO 1 CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: DOS ANOS 30 AOS ANOS 80

Os fenômenos sociais não ocorrem de forma isolada neste ou naquele segmento. Ao contrário, de maneira dinâmica, todos os fatos e suas conseqüências se integram, sejam eles históricos, políticos ou econômicos. O processo educativo não se encontra fora deste contexto. Entender o que ocorre na educação, seja de forma ampla ou específica, significa também conhecer os fatos, para posteriormente analisá-los.

Neste primeiro capítulo, nosso objetivo é oferecer informações ao leitor sobre acontecimentos que irão subsidiar as reflexões seguintes.

1.1 Alguns antecedentes

Desde a década de 30 do século XX, proliferava a idéia de uma educação mais consistente em toda a sociedade brasileira. As décadas anteriores (1910 e 1920), trouxeram a marca de que através da educação poderia se chegar à solução para todos os problemas sociais, fossem eles de ordem política, social ou econômica. Contudo, até então o país não havia organizado um sistema educacional propriamente.

Conseqüência da estrutura federativa da Primeira República, a estrutura do ensino vigente no Brasil até 1930 nunca pudera se organizar como um sistema nacional integrado. Ou seja, inexistia uma política nacional de

educação que prescrevesse diretrizes gerais e a elas subordinasse os sistemas estaduais. Os projetos implementados pela União, até aquele momento, limitavam-se, quase que exclusivamente, ao Distrito Federal e, embora apresentados como “modelo”, os estados da Federação não eram obrigados a adotá-los (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 18).

No final dos anos 30, o Governo Provisório procurou adotar medidas para dar sustentação aos princípios em que se estabelecia o novo regime. Assim, foram criados novos Ministérios e o da Educação e Saúde Pública foi instituído logo após a tomada do poder, em 1930. O primeiro Ministro da Educação e Saúde Pública, Sr. Francisco Campos, foi o responsável pela efetivação de uma série de decretos.¹

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.² Considerando que a matriz do nosso estudo está voltada para a formação de professores, é importante registrar que no texto do Manifesto já havia a ênfase na necessidade do que ele chamou de “a unidade de formação de professores e a unidade de espírito”. Em suas linhas, faz referência aos professores como “sendo um corpo de eleição, para uma função pública da mais alta importância” e descreve a relevância da formação profissional em diversos trechos:

A preparação dos professores, como se vê, é tratada entre nós, de maneira diferente, quando não é inteiramente descuidada, como se a função

¹ Os decretos publicados na Reforma Francisco Campos foram: Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931: Cria o Conselho Nacional de Educação; Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931: Dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota o regime universitário; Decreto 19.852, de 11 de abril de 1931: Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; Decreto 19.890, de 18 de abril de 1931: Dispõe sobre a organização do ensino secundário; Decreto 20.158, de 30 de junho de 1931: Organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências e Decreto 21.241, de 14 de abril de 1932: Consolida as disposições sobre a organização do Ensino Secundário.

² O texto do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, foi um documento elaborado em decorrência de articulações desenvolvidas na IV Conferência Nacional de Educação, em 1931. A Conferência foi realizada sob grande pressão político-ideológica, contando com a presença de Getúlio Vargas.

educacional, de todas as funções públicas a mais importante, fosse a única para cujo exercício não houvesse necessidade de qualquer preparação profissional. Todos os professores, de todos os graus, cuja preparação geral se adquirirá nos estabelecimentos de ensino secundário, devem, no entanto, formar o seu espírito pedagógico, conjuntamente, nos cursos universitários, em faculdades de escolas normais, elevadas ao nível superior e incorporadas às universidades. [...] Os professores de ensino primário e secundário, assim formados, em escolas ou cursos universitários, sobre a base de uma educação geral comum, dada em estabelecimentos de educação secundária, não fariam senão um só corpo com os do ensino superior, preparando a fusão sincera e cordial de todas as forças vivas do magistério (O MANIFESTO..., 1932).

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 1934³, esperava-se a concretização das propostas educacionais, o que não ocorreu. Apesar das declarações sucessivas de Vargas sobre a importância de renovação da educação, o que de fato acontecia era a repressão do governo a qualquer tentativa de mobilização de certos segmentos da sociedade. A Constituição implementou uma ideologia que determinava que os princípios da educação deveriam caminhar no sentido de uma solução para os problemas sociais e comportamentos subversivos.

A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (BRASIL, 1934, artigo 149).

Assim, na mesma Constituição, ficava marcada a finalidade da escola: promover a obediência, tendo em vista a ordem e a moral cívica, o trabalho

³ A Constituição foi promulgada em julho de 1934. A repressão do governo Vargas e os sucessivos estados de sítio que vieram em resposta à mobilização popular e aos movimentos da Aliança Nacional Libertadora, em 1935, enfraqueceram as propostas liberais, da liberdade de cátedra e outras garantias oferecidas pela Constituição.

destinado às demandas da modernização e a expressa submissão ao Estado, o que também pode ser visto no seu artigo 150:

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).

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. O artigo 129 trazia:

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).

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.

Em 1942, por iniciativa do Ministro Gustavo Capanema, alguns ramos do ensino começaram a ser reformados. Com a reforma, o governo continuou a optar por conduzir suas ações com mudanças parciais e não por uma reforma integral do ensino, como era necessário. As mudanças contempladas nesta reforma (nem todas realizadas sob o Estado Novo), receberam o nome de Leis Orgânicas do Ensino,

foram decretadas entre 1942 e 1946 e abrangeram todos os ramos do ensino primário e ensino médio.⁴

No conjunto de leis que fizeram a composição da Reforma Capanema, vale destacar a Lei Orgânica do Ensino Normal (decreto-lei 8.530 de 2 de janeiro de 1946). Nela estavam as diretrizes para a organização do curso destinado à formação de professores primários. Em seu artigo 1º, mencionava as finalidades do ensino normal, referindo-se ao segmento como "ramo de ensino do segundo grau". Também no artigo 6º, a Lei assegurava o direito de ingresso em cursos de filosofia, aos alunos que concluíssem o segundo ciclo do ensino normal.⁵

Já no período pós Estado Novo, a Constituição de 1946, no seu artigo 167 continha: "O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem" (BRASIL, 1946a). A nova Constituição ressaltava a liberdade e a educação dos brasileiros, garantida legalmente pelo poder público em todos os níveis e facultada à iniciativa privada. Propostas de legislação educacional chegaram ao Congresso Nacional em 1948, 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.

⁴ Durante o Estado Novo foram postos em execução os seguintes decretos-lei: Decreto-lei 4.073, de 20 de janeiro de 1942: Lei Orgânica do Ensino Industrial; Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942: Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Decreto-lei 4.244, de 9 de abril de 1942: Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto-lei 6.141, de 28 de dezembro de 1943: Lei Orgânica do Ensino Comercial. Após a queda de Getúlio Vargas, no Governo Provisório, respondendo pela Presidência da República, José Linhares e, pelo Ministério da Educação, Raul Leitão da Cunha, foram baixados os seguintes decretos-lei: Decreto-lei 8.529, de 2 de janeiro de 1946: Lei Orgânica do Ensino Primário; Decreto-lei 8.530, de 2 de janeiro de 1946: Lei Orgânica do Ensino Normal; Decretos-lei 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946: Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; Decreto-lei 9.613, de 20 de agosto de 1946: Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

⁵ A mesma Lei definia o ensino normal em dois ciclos. O primeiro destinado à formação de regentes de ensino primário, ministrado em quatro anos, e o segundo destinado à formação de professores primários, ministrado em três anos (artigo 2º).

A lei 4.024/61 (que prevaleceu inalterada até a promulgação da lei 9.131, de 24 de novembro de 1995), trazia no capítulo IV, um título destinado à "Formação do Magistério para o Ensino Primário e Médio", onde definia que: "as escolas normais, de grau ginasial expedirão o diploma de regente de ensino primário, e, as de grau colegial, o de professor primário" (artigo 54). Definia ainda que:

A formação de professores para o ensino médio será feita nas faculdades de filosofia, ciências e letras e a de professores de disciplinas específicas de ensino médio técnico em cursos especiais e educação técnica (BRASIL, 1961, artigo 59).

Os anos 60 foram anos de um intenso movimento de reações conservadoras. A guerra fria e os caminhos iniciados pela revolução socialista em Cuba, em 1959, favoreciam o arrefecimento dos ideais conservadores nos países sob a influência norte-americana. Com isso, a cultura e a política tornaram-se um espaço conflituoso considerável na sociedade. A crise econômica pela qual passava o país, em decorrência da redução dos investimentos, da escassez da entrada de capital externo, da diminuição de lucro e aumento da inflação se confrontava com a criação dos sindicatos de trabalhadores, da UNE (União Nacional dos Estudantes) e de outros movimentos preocupados com a educação popular.⁶

Com o regime militar, instaurado por um golpe em 1964, instalava-se também 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. No que diz respeito

⁶ Paulo Freire desenvolveu neste momento histórico, o método de alfabetização de adultos e propagou a idéia da leitura como instrumento de liberdade social. O método procura, a partir das palavras-chave, levar o analfabeto à palavra escrita com a consciência da sua situação política. Freire tornar-se-ia o educador brasileiro de maior reconhecimento internacional.

às leis adotadas na época, uma série delas visava a uma política educacional organizada e abrangente em todo o território nacional, como meio apropriado para assegurar o controle social. Podemos citar a Lei 4.440, de 27.10.64, que institucionalizou o salário-educação, regulamentado no Decreto 55.551, de 12.01.65; a Lei 4.464, de 09.11.64, que regulamentou a participação estudantil; o Decreto 57.634, de 14.01.66, que suspendeu as atividades da UNE; o Decreto 53, de 18.11.66, e 252, de 28.02.67, que reestruturaram as universidades federais e modificaram a representação estudantil; o Decreto-lei 228, de 28.02.67, que permitiu que reitores e diretores enquadrassem o movimento estudantil na legislação pertinente; a Lei 5.540, de 28.11.68, que fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior; o Decreto-lei 477, de fevereiro de 69 e suas portarias 149-A e 3524, que se aplicavam a todo o corpo docente, discente e administrativo das escolas, proibindo quaisquer manifestações políticas nas universidades; a Lei 5.370, de 15.12.67, que criou o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), regulamentado em setembro de 70.

É importante destacar as leis 5.540/68 e 5.692/71. Embora com objetivos distintos, ambas 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. Shiroma, ao comentar os objetivos das respectivas leis, diz:

O primeiro era o de assegurar a ampliação da oferta do ensino fundamental para garantir formação e qualificação mínimas à inserção de amplos setores das classes trabalhadoras em um processo produtivo pouco exigente. O segundo, o criar as condições para a formação de uma mão-de-obra qualificada para os escalões mais altos da administração pública e da indústria e que viesse a favorecer o processo de importação tecnológica e de modernização que se pretendia para o país [...]. De todo modo, visando construir sua hegemonia, o regime instituiu em todos os níveis escolares um ensino propagandístico do regime e da "Revolução": "Ensino de Moral e Cívica", nos primeiro e segundo graus, e "Estudo de Problemas Brasileiros", na universidade, inclusive na pós-graduação. Investir significava também moldar o "capital humano" (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 36).

Uma ressalva importante deve ser feita para os anos do milagre econômico, nos governos Costa e Silva e Médici, e no início do governo Geisel. Em ritmo alucinante, entre 1965 e 1973, quando veio a primeira crise do petróleo, o Brasil cresceu, em média, 9,8% ao ano. Mesmo com a freada que se deu em seguida, a economia mais que triplicou no período. A indústria eletroeletrônica chegou a crescer 22,6% ao ano. A produção de automóveis aumentou mais de 20% ao ano no auge do milagre. O Brasil passou de 48ª economia do mundo para oitava (hoje encontra-se na 13ª posição). As exportações passaram de 1,4 bilhão de dólares em 1964 para 25,6 bilhões de dólares em 1985, um crescimento surpreendente de 1730%. Em vinte anos, foram realizados vultosos investimentos em infra-estrutura de energia elétrica, telefonia e estradas. A industrialização se completou em setores onde, até então, o Brasil era dependente de importações, como petroquímica, papel e celulose e alumínio.⁷

O ministro do planejamento na época, Roberto Campos, dizia que nas décadas de 60 e 70 o Brasil percorreu caminhos muito semelhantes aos dos países que mais tarde ficaram conhecidos pelo grande crescimento, como Tigres Asiáticos.⁸ Contudo, o mesmo caminho não foi percorrido no campo educacional:

⁷ Dados extraídos da Veja, de 31.03.2004. p. 104.

⁸ Tigres Asiáticos: Taiwan, Cingapura e Hong Kong.

A questão que se coloca é óbvia: por que então, o Brasil saiu da rota do crescimento para a da estagnação? Uma resposta salta aos olhos: os governos militares descuidaram da educação básica. A Coreia universalizou o seu ensino fundamental na década de 60 e o Brasil nos anos 90. "Foi aí que nós perdemos o barco" [...]. Em 1965, o trabalhador brasileiro tinha, em média, 2,6 anos de estudo e o da Malásia, 2,8. Vinte anos depois, em 1985, o brasileiro estudava 3,5 anos e o malasiano, 5,3 (SOARES, 2004, p. 104-105).

A crise econômica 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, ainda vista como instrumento capaz de amenizar os problemas sociais, sobretudo aqueles vinculados à pobreza e às desigualdades do povo. Vários projetos educacionais surgiram neste momento,⁹ porém, os recursos destinados a eles acabavam não chegando aos seus destinos.

Em 1982, eleitos de forma direta, alguns governadores conseguiram uma relativa autonomia para implementar políticas educacionais próprias. Neste contexto, foi organizado o Fórum de Secretários Estaduais de Educação (transformado depois em CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação) que reuniu os secretários de educação do país tendo como metas defender os interesses comuns para a melhoria da educação pública nacional, dar subsídios ao MEC na busca de soluções que atendessem às diferenças regionais e fortalecer a participação dos Estados na definição e consenso das propostas educacionais. Em um primeiro momento, com a atuação do MEC junto aos municípios e o regime militar ainda presente, cresceram as divergências entre o poder centralizador do governo federal e as estratégias de descentralização. O governo manteve o controle das verbas e os

⁹ Podemos citar alguns projetos: Pólo Nordeste, Edurural, Programas de Ações Socioeducativas e Culturais para as Populações Carentes do Meio Urbano (PRODASEC), e do Meio Rural (PRONASEC), Programa de Educação Pré-Escolar. Todos eles mantinham o discurso de atenuar com rapidez a triste situação de desigualdade regional e da pobreza, consequência da concentração de renda provocada pelo modelo econômico adotado.

critérios de distribuição e repasse do salário-educação e atuou diretamente junto aos municípios, distanciando-se das administrações estaduais. A confusão fragmentou ainda mais as fontes de financiamento, comprometendo os esforços de planejamento global da educação.

Os anos 80 traziam 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 militar¹⁰ e tem início a "Nova República".

1.2 A política neoliberal

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.

A doutrina neoliberal 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. Tinha como ponto central a afirmação da desnecessária intervenção do Estado no controle organizacional.

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

¹⁰ O general Figueiredo foi substituído por José Sarney, uma vez que o presidente eleito pelo Colégio Eleitoral, Tancredo Neves, havia falecido antes da posse.

processo de desenvolvimento¹¹, se reorganizassem através dos pressupostos neoliberais.

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).

No Brasil, junto com a decadência do regime militar, as idéias neoliberais difundiam-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 hegemonia. Dentre eles, 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 através da candidatura de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, que se consolidaram as forças políticas com princípios conservadores, visando um programa de estabilização econômica dentro dos princípios neoliberais.

A ascensão da política neoliberal deve ser considerada dentro de uma complexidade de relações existentes na sociedade civil brasileira. Assumindo uma imagem que visava a modernização, passou também a ganhar espaço nos grupos envolvidos com as classes subalternas. Alguns exemplos podem ser citados como a

¹¹ Chile, em 1973, com Augusto Pinochet; Inglaterra, em 1979, com Margareth Thatcher; Estados Unidos, em 1982, com Ronald Reagan; Alemanha, em 1982, com Helmut Koll.

CUT (Central Única dos Trabalhadores), que neste caso passou a disputar com a Força Sindical a representação da classe dos trabalhadores; as ONGs (Organizações Não-Governamentais) que descobriram um espaço de atuação, distribuindo-se por setores, muitas vezes com um caráter de cunho essencialmente assistencialista, substituindo as funções que seriam atribuídas ao Estado e mesmo a Igreja Católica que mantinha um compromisso com o Projeto Brasil Popular, assumido pela candidatura Lula em 1989, até meados de 1990, não registrou um discurso amplamente crítico ao neoliberalismo.

Durante o governo de Fernando Collor (1990-1992), foram impostas as políticas fundamentais dos princípios neoliberais. Com o "impeachment" de Collor, Itamar Franco (1992-1994) ao assumir o governo, manteve estratégias no sentido de que os pressupostos neoliberais (competitividade e qualidade) se instalassem na educação.

Foi, porém, o presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), ainda reeleito para um período que se estenderia até 2002, o grande responsável para que o neoliberalismo se estabelecesse e impusesse reformas que conduziram as políticas econômicas e sociais. No que diz respeito à educação, já no seu primeiro período de governo, as decisões se afinavam gradativamente aos interesses do capital, visando à formação de uma mão-de-obra preparada para a execução de tarefas simples, essenciais ao atendimento das demandas dos empresários. Neste período, as atitudes do governo giravam em torno de ações que estimulavam a integração empresa e escola e a formação no ambiente de trabalho. Por outro lado, priorizavam a educação básica, não só no sentido de centralizar decisões, como também recursos.

1.3 Economia e sociedade na crise da dívida externa

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.

Criados em 1944, no pós-guerra, o Banco Mundial e o FMI são instituições que possuem instrumentos de intervenção e capacidade para alterar decisões econômicas. Desde o início da década de 1980, o Fundo Monetário monitora as questões ligadas à macroeconomia, à estabilização fiscal e ao controle inflacionário dos países devedores, passando a introduzir, junto com o Banco Mundial, os condicionantes para a renegociação da dívida externa, para a aprovação de novos empréstimos e para a inserção dos países no circuito financeiro internacional.

O Banco Mundial é um organismo multilateral de financiamento e conta com 176 países; entre eles, o Brasil. Porém, os países que definem suas políticas são: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido. Os Estados Unidos detêm a maior parte dos recursos gerais do Banco, cerca de 20%. Esta liderança também acontece na ocupação da presidência e, conseqüentemente, no poder de veto que

possui. O Banco é um autêntico auxiliar da política externa americana. Cada dólar que chega ao Banco Mundial gira em torno de 1000 dólares na economia americana e cada dólar emprestado significa três dólares de retorno. Portanto, há especial interesse na venda e financiamento de projetos, sendo consideradas as condições por ele determinadas. Silva escreve:

No Brasil, os últimos governos cederam às determinações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional e, presos numa armadilha de empréstimos externos, de juros elevados e de crescimento da dívida externa e da dívida pública interna dos estados, foram distanciando-se cada vez mais das demandas internas. Submetidos a prescrições externas, os governos centraram-se na estratégia de desenvolvimento que privilegia a inserção internacional em detrimento da produção científica e tecnológica, da inclusão social e dos investimentos na produção interna, além da redução política das conquistas sindicais e trabalhistas e da compreensão do peso político dos trabalhadores nas negociações, condenando-os a sinistros processos de exploração (2002b, p. 37-38).

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 através de planos, reformas e ajustes, possibilitando uma nova direção à economia desses Estados.

Este novo direcionamento foi extensivo às políticas sociais e educacionais.¹² 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 claras. 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 trabalho.¹³

¹² Em consonância com este momento, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 e a Lei nº 9.424/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), ambas priorizando o ensino fundamental. Sobre esses temas estaremos fazendo novas abordagens nas páginas seguintes.

¹³ 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.

1.4 Constituição de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação e Plano Nacional de Educação¹⁴

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, embora mantivesse uma postura conservadora em algumas medidas ou populista em outras, elaborou um acordo político no país acolhendo muitas contribuições da comunidade educacional. Promulgada em 1988, a nova Constituição oferecia as condições necessárias às mudanças na educação brasileira. 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). Segundo Saviani, a LDB deve ser entendida como a lei maior da educação no país, sendo denominada de "carta magna da educação", situando-

¹⁴ A menção ao Plano Nacional de Educação tem como finalidade possibilitar ao leitor a visão de que o mesmo é parte importante das medidas legais mais recentes no plano educacional (Constituição de 1988 e LDB de 1996). No próximo capítulo, estaremos retomando algumas análises sobre ele, procurando demonstrar as medidas estratégicas vinculadas à sua implantação.

se imediatamente abaixo da Constituição. É ela quem define as linhas mestras que ordenam de maneira ampla a educação brasileira.

A tentativa de regulamentação da educação escolar passou a acontecer logo depois da promulgação da LDB. No Congresso, o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, recebeu o apoio do então presidente José Sarney para o início das discussões. Entretanto, esta iniciativa não prosseguiu, principalmente devido à crise que se instalara no início da Nova República.

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. Foi apresentado um novo projeto de lei no Senado, de autoria dos senadores Darcy Ribeiro, Maurício Correa e Marco Maciel, com adaptações às diretrizes neoliberais internacionais para a Educação. No Governo de Fernando Henrique Cardoso 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 Educação.¹⁵

Embora possamos citar algumas normas importantes baixadas a partir da aprovação da LDB, como, por exemplo, o Decreto 2.208, de 17 de abril de 1997, relativo à educação profissional e a Lei 9.475, de 22 de julho do mesmo ano, referente ao ensino religioso, o registro da elaboração de um Plano Nacional de Educação merece destaque:

[...] a principal medida de política educacional decorrente da LDB é, sem dúvida alguma, o Plano Nacional de Educação. Sua importância deriva de seu caráter global, abrangente de todos os aspectos concernentes à

¹⁵ A LDB, em seu artigo 9º, descreve que caberia à União a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1996^a).

organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados dentro do limite global de tempo abrangido pelo Plano que a própria LDB definiu para um período de dez anos (SAVIANI, 2002, p. 3).

A própria Constituição de 1988 já destacava a necessidade da elaboração do Plano Nacional de Educação, mencionando que ele deveria ser constituído através de iniciativas legais. Acrescentava ainda algumas características que este deveria conter:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I- erradicação do analfabetismo;
- II- universalização do atendimento escolar;
- III- melhoria da qualidade do ensino;
- IV- formação para o trabalho;
- V- promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 2003a, p. 125).

Assim, 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). Ficou assim definido, após a Constituição Federal, a norma legislativa preconizada no artigo 214 da Carta, reafirmada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394/96, artigo 87, § 1º.

A integração das medidas legais, instalada através da Constituição, da LDB e do 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. Porém, apesar do 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 àqueles até então perseguidos, dificultando que o processo mantido pela Constituição e pela LDB se concretizasse.

CAPÍTULO 2 CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: ANOS 90

Os profissionais da educação, muitas vezes, desconhecem em que medida as decisões adotadas no plano governamental, sejam elas no âmbito nacional ou internacional, refletem no trabalho que desenvolvem.

A economia e a política mantêm entre si uma relação estreita e, não raramente, são responsáveis pelos procedimentos que acontecem na escola e nas salas de aula.

Neste segundo capítulo, procuramos dimensionar alguns fatos específicos que de forma direta repercutem nas questões pedagógicas do nosso tempo.

2.1 Conferência Mundial de Educação para Todos

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 Mundial.

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.

Os dados estatísticos divulgados na Conferência foram assustadores: mais de 900 milhões de adultos analfabetos, no mundo, e 100 milhões de crianças, fora da escola. Embora os números demonstrassem o fracasso de iniciativas anteriores, em âmbito internacional, de se chegar a uma solução para o problema, Jomtien mostrou a clara intenção de assegurar a educação básica para todos os povos.

A idéia difundida em Jomtien era de que a educação deveria atender às necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos. Essas necessidades poderiam ser divididas em:

1) sobrevivência; 2) o desenvolvimento pleno das capacidades próprias; 3) uma vida e um trabalho dignos; 4) uma participação plena no desenvolvimento; 5) a melhoria da qualidade de vida; 6) a tomada consciente de decisões e 7) a continuidade da aprendizagem (TORRES, 2003, p. 64).

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.

O conceito polêmico de "educação básica" não correspondia, segundo a Carta de Jomtien, apenas à educação formal que acontece nas escolas. A Carta mostrava ainda que uma vez que, as necessidades eram diferentes entre as faixas etárias, grupos sociais e povos, também deveriam ser diferentes os conteúdos, meios e modalidades de ensino e aprendizagem. Previa, estrategicamente, a atenção às meninas e mulheres, acabando com qualquer tipo de discriminação na educação e a atenção aos grupos portadores de necessidades especiais. Haveria também os objetivos de: concentrar esforços na aprendizagem e menos nos anos de escolarização ou aquisição de certificados; valorizar o ambiente de aprendizagem, destinando a cada sociedade a garantia de condições materiais, físicas e

emocionais, incluindo nutrição, atenção e saúde, entre outros; possibilitar a união do Estado e das autoridades educacionais, somando-se aos organismos governamentais, não-governamentais, setores privados, comunidades locais, grupos religiosos e famílias, no sentido de proporcionar educação básica à população. Destacava-se, principalmente, a necessidade urgente de melhorar a situação dos professores.

Foram também fixadas seis metas que deveriam ser executadas durante o decênio. Se as estratégias marcavam a ideologia política sobre a qual deveria ocorrer um consenso a ser colocado em prática, as metas mostravam a intenção deste consenso, traçado pelas instâncias que organizaram o encontro. Eram elas:

1. Expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil, incluídas aí as intervenções da família e da comunidade, direcionadas especialmente às crianças pobres, desassistidas e portadoras de deficiências;
2. Acesso universal e conclusão da educação fundamental (ou qualquer nível mais elevado de educação considerado 'básico') até o ano 2000;
3. Melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que a percentagem convencional de uma amostra de idade determinada (por exemplo, 80% da faixa etária de 14 anos), alcance ou ultrapasse o padrão desejável de aquisição de conhecimentos previamente definido;
4. Redução da taxa de analfabetismo adulto à metade do nível registrado em 1990, já no ano 2000 (a faixa etária adequada deve ser determinada em cada país). Ênfase especial deve ser conferida à alfabetização da mulher, de modo a reduzir significativamente a desigualdade existente entre os índices de alfabetização dos homens e mulheres;
5. Ampliação dos serviços de educação e capacitação em outras habilidades essenciais necessárias aos jovens e adultos, avaliando a eficácia dos programas em função de mudanças de comportamento e impactos na saúde, emprego e produtividade;
6. Aumento da aquisição, por parte dos indivíduos e famílias, dos conhecimentos, habilidades e valores necessários a uma vida melhor e um desenvolvimento racional e constante, através de todos os canais de educação – inclusive dos meios de comunicação de massa, outras formas de comunicação tradicionais e modernas, e ação social –, sendo a eficácia destas intervenções avaliadas em função das mudanças de comportamento observadas (DECLARAÇÃO..., 1990).

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).

As condições traçadas demonstraram a idéia da relação entre as forças políticas e econômicas sustentando a educação. Não só o Estado, como também outras organizações foram estimuladas a participar da tarefa social que ora se discutia. Evidenciava-se a necessidade de assegurar a paz mundial, que deveria ser alcançada pelo investimento de todos os países na educação.

O texto analisava a política educacional dos países de baixa escolaridade e reforçava a necessidade de eliminar o analfabetismo até o final do século. Além disso, propunha a reforma do financiamento e administração da educação, redefinindo novas fontes de recursos e as funções do governo, focalizando uma atuação efetiva do setor privado.

Tendo como meta principal a educação básica, a Declaração de Jomtien, que tem os seus princípios delineados pelo Banco Mundial, justifica esta posição, ou seja, a atenção à educação primária e secundária, alegando ser a condição

necessária para se reduzir a pobreza e aumentar a produtividade do trabalho dos mais pobres. Dessa forma, haveria redução da taxa de natalidade, melhoria da saúde e das condições para que os cidadãos participassem mais ativamente da economia e da sociedade.

Na conjuntura nacional brasileira, a partir de Jomtien, um dos problemas enfrentados foi a interpretação dada ao termo educação básica.¹⁶ Uma outra questão dizia respeito à natureza do ensino a ser ministrado. Havia a compreensão de que se as necessidades eram diferentes, o ensino deveria adaptar-se a essas necessidades, e estas sofreriam variações de acordo com os diferentes grupos sociais. Mantinha-se, assim, a concepção de uma educação diferenciada entre as camadas mais pobres e mais ricas da população.

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 em 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.

¹⁶ No Brasil, de acordo com a Constituição de 1988, artigos 208 e 211 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96, cap. I, art. 21, § 1, a educação básica compõe-se de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

2.2 Propostas educacionais no Brasil dos anos 90

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.

Inicialmente, as diretrizes educacionais ficaram ao encargo do Projeto Brasil Novo, cabendo à educação o papel de resgatar a dívida social. Ainda em 1991, o papel da educação passa a ser o de instrumento para o aumento da competitividade da produção do país, atendendo aos parâmetros científicos e tecnológicos necessários à revolução industrial.

No final dos anos 80, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), grupos que traziam como característica a tentativa de renovação das práticas tradicionais da burocracia do Estado, associaram-se àqueles que defendiam uma proposta democrática de massas para a educação brasileira, na sociedade civil. No entanto, a partir de 1990, essas entidades seguiram rumos diferentes, ora reforçando uma proposta democrática de massas (dentro da temática de qualidade de ensino para uma nova organização de trabalho), ora aproximando-se do projeto liberal-corporativo.

No plano acadêmico, os especialistas também procuraram adaptar-se ao novo momento, enfatizando a melhoria da qualidade de ensino¹⁷, estabelecendo relações entre ciência e trabalho, educação e produção e educação e trabalho. Basicamente, mantiveram suas ações no processo que envolvia a tramitação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, juntamente com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB.

A Igreja Católica, por sua vez, ao lançar o documento “Educação, Igreja e Sociedade”¹⁸, assinala novas metas para suas ações, especificamente para a educação. Com o argumento de qualidade e produtividade, busca espaço para prosseguir na sua “missão” de educar. Alia-se ao grupo de empresários da indústria e defende uma escola pública não-estatal.

Os empresários, já na fase inicial de 1990, demonstraram, com clareza, a preocupação com a melhoria dos níveis científicos e tecnológicos que deveriam ser alcançados pela classe trabalhadora. Com esta finalidade, apresentaram ao governo e à sociedade um novo plano para a formação dos quadros qualificados das indústrias e também um outro plano destinado à formação da classe trabalhadora.

Lúcia Neves escreve:

¹⁷ Nos anos 50, a “qualidade” torna-se tema central dentro dos movimentos de renovação da educação. Encontrou também um terreno fértil quando surgiu nos meios educacionais a valorização de um pensamento tecnocrático, adotando nos anos 60 e 70 o conceito de qualidade de ensino, como sinônimo de eficiência, a partir da ideologia dos que defendiam a teoria do capital humano. O processo de redemocratização instalado no país nos anos 80 trouxe o debate sobre uma “qualidade” que passou a ser considerada como indispensável na formação de um cidadão crítico, participativo e consciente. Esta seria resultante de condições políticas e econômicas determinantes para a melhoria do ensino e da aprendizagem dos alunos. Nos anos 90, apesar das idéias de um projeto educativo que tivesse como meta a qualidade alcançada a partir da ética, da justiça e do reconhecimento dos direitos sociais, mostrando-se como democrático, defendendo a escola pública e o direito à educação, também exigia reformas que estivessem de acordo com uma concepção liberal da sociedade, obtendo-se o princípio da Qualidade Total, cujos referenciais estão situados na competição e na idéia de ser o melhor.

¹⁸ O documento foi lançado no dia 08 de maio de 1992, na 30ª Assembléia Geral do Conselho Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB. Pontuava novas diretrizes para a ação doutrinária da Igreja, sobretudo para a sua atividade educacional.

Em relação à formação dos trabalhadores altamente qualificados, o empresariado industrial propôs a redução dos gastos nas universidades públicas, como estratégia de operacionalização de sua política de integração universidade-indústria. Dispensando o conhecimento científico e tecnológico produzido pelas instituições de pesquisa em âmbito nacional, o empresariado industrial reservou, para as universidades brasileiras, nos anos 90, o papel de formadoras de quadros especializados para a produção nacional associada e dependente, aptos a operar as tecnologias transferidas para o território nacional pelo capital transnacional. [...] Quanto aos quadros intermediários da produção fabril, reserva histórica de sua intervenção educacional, na divisão de trabalho entre Estado e empresariado, por meio do Senai, foram atualizados cursos e currículos para dar conta das mudanças exigidas pela terceira revolução industrial (NEVES, 2000, p. 8-9).

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.

Em 1992, após o "impeachment" de Collor, o país prosseguia na execução dos pressupostos divulgados na Conferência Mundial de Educação para Todos. Seguiu-se a publicação do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993. O Brasil, com o Plano, acenava para a implantação do projeto educacional gerado através dos organismos multilaterais:

Tendo em vista o quadro atual no Brasil e os compromissos assumidos internacionalmente, o Ministério da Educação e do Desporto coordenou a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) [...] (BRASIL, 2000c, p. 15).

O Plano Decenal de Educação para Todos foi elaborado por um Grupo Executivo designado por representantes do MEC (Ministério da Educação), do CONSED (Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação) e da UNDIME (União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação). Havia ainda um Comitê Consultivo, formado por outros representantes da sociedade política: CFE (Conselho

Federal de Educação), Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação e Ministério da Justiça; representantes da sociedade civil: CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras), CNI (Confederação das Indústrias), CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), CNMB (Confederação Nacional das Mulheres do Brasil), além da UNESCO e UNICEF, organismos internacionais ligados à educação.

Ao considerarmos a diversidade dos grupos participantes da elaboração do Plano, podemos dizer que ele se constituiu em um pacto social, apesar de suas bases neoliberais. Contou com a aprovação de instituições importantes da sociedade civil que se relacionavam com os empresários, trabalhadores e profissionais em educação.¹⁹

Atendo-se, naquele momento, somente aos limites da educação básica, o PDE tinha como principal meta corresponder ao tópico constitucional que determinava a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, nos dez anos seguintes. Seus pontos principais fizeram parte de uma iniciativa mundial de educação, com o objetivo de satisfazer às novas exigências de aprendizagem, tendo em vista o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos e, principalmente, das populações que vivem em situação de pobreza. Neste contexto, ficaram estabelecidos os objetivos gerais da educação básica que conduziram as ações do governo FHC.

No detalhamento dos objetivos propostos já estavam explícita ou implicitamente delineadas algumas das políticas, como: os parâmetros

¹⁹ Toda a discussão que envolveu o Plano Decenal ocorreu paralelamente à tramitação da nova LDB na Câmara e, posteriormente, à discussão das normas que balizavam o Plano Nacional de Educação, definindo, portanto, as diretrizes da política educacional do Brasil para o século XXI. Apesar disso, o PDE, logo no início do seu texto, afirmava não ser um documento que se fundia com o Plano Nacional de Educação que era previsto na Constituição e que deveria incluir todos os níveis e modalidades de ensino.

curriculares nacionais, a reforma do ensino médio, a correção dos fluxos de escolarização básica, o aligeiramento dos programas de educação de jovens e adultos para certificação em curto prazo, os mecanismos da gestão democrática neoliberal, a criação do Fundef, a utilização dos recursos do FNDE diretamente nas unidades escolares, o estímulo à utilização de outras fontes de recursos, em substituição ao emprego direto de recursos públicos, além de uma maior subordinação técnica e financeira aos organismos internacionais do campo educacional. Foram os seguintes objetivos: 1 – Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para plena participação na vida econômica, social, política e cultural do país, especialmente as necessidades do mundo do trabalho. 2 – Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento. 3 – Ampliar os meios de alcance da educação básica. 4 – Favorecer um ambiente adequado à aprendizagem. 5 – Fortalecer os aspectos institucionais de acordos, parcerias e compromisso. 6 – Incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação. 7 – Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional (NEVES, 2000, p. 157).

O Plano Decenal de Educação para Todos contou com o apoio de organizações como a CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) que assinou no dia 19 de outubro de 1994, junto com a UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação) e CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação), o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação. Esse Pacto foi resultado de um caminho percorrido a partir de 1989 com as reuniões preparatórias à Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Tailândia, 1990) até a Conferência Nacional de Educação para Todos, realizada em Brasília, entre os dias 29 de agosto e 2 de setembro de 1994, onde foi assinado o Acordo Nacional de Educação para Todos. O Pacto foi decorrência de um "Programa de Emergência" proposto no Acordo. Estabelecia um amplo programa de reformas com calendário para a sua concretização. Estabelecia ainda "linhas de ação", entre as quais estava a realização de estudos e pesquisas, a formação inicial e continuada do magistério, revisão dos Estatutos e planos de carreira do magistério, a melhoria das condições de trabalho docente e a disseminação de experiências

inovadoras. Também fixou o piso salarial de R\$ 300,00 (que seria implantado gradualmente em todo o país).

No ano seguinte, o Pacto foi julgado "irrealista" pelo governo Fernando Henrique Cardoso. O MEC optou por convidar especialistas do Banco Mundial e iniciar um programa de reformas educacionais, sem a participação dos educadores.

A política do Governo Central trouxe como marca a adoção de medidas provisórias freqüentes e os decretos-leis, além de gratificações por função junto aos escalões superiores da burocracia. Sobretudo em conjunto com o empresariado brasileiro, conseguiu aprovar diversas emendas constitucionais, a privatização de empresas estatais e uma significativa reforma do Estado, com a justificativa da necessidade do ingresso do Brasil no Primeiro Mundo.

Quanto às iniciativas adotadas para a educação escolar, o Governo FHC conseguiu a insatisfação de setores da sociedade civil, que esperavam a elaboração de um projeto de educação democrático e que atendesse à maioria da população. Uma dessas iniciativas foi a criação de uma lei que normatizou as funções do Conselho Nacional de Educação, colocando-o em posição de colaborador com o Ministério da Educação, sendo que somente nesta condição poderia atuar na elaboração do Plano Nacional de Educação:

Caberá ainda ao Conselho Nacional de Educação: manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino; assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades; emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministério de Estado da Educação e do Desporto; manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal; analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação entre os diferentes níveis e modalidades de ensino e elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministério de Estado de Educação e do Desporto (BRASIL, 1995, artigo 7).

Ao ser promulgada a nova LDB, em 20.12.96, ficou definido que a política educacional seria elaborada exclusivamente pelo MEC, inclusive a formulação do Plano Nacional de Educação, atendendo aos princípios da Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

A maneira autoritária como o Governo encaminhou as propostas de reforma na educação causou visível insatisfação nas organizações da sociedade civil que representavam os interesses dos trabalhadores em educação, mostrando com clareza a impossibilidade de diálogo. Esta situação foi concretizada no I CONED (I Congresso Nacional de Educação), realizado em Belo Horizonte, em agosto de 1996, com a participação de várias entidades ligadas à educação e também com a participação de cinco mil profissionais da área. O encontro formalizou a "Carta de Belo Horizonte", que se posicionou contrária à elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)²⁰ pelo MEC e ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). As diretrizes formuladas pelo I CONED foram:

Acesso e permanência à educação pública, gratuita e de qualidade para todos e em todos os níveis; universalização da educação básica (infantil, fundamental e média); garantia do direito à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino básico; garantia da autonomia universitária; indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na universidade; exigência de que o Estado garanta os recursos suficientes para a educação pública de qualidade em todos os níveis; regulamentação (normatização e fiscalização) do setor privado de ensino como concessão do poder público; garantia de salários dignos aos profissionais da educação; valorização dos profissionais de educação em sua carreira e formação (NEVES, 2000, p. 164).

Logo em seguida à realização do I CONED, em setembro de 96, em total desconsideração às metas e agenda nele definidos, o Congresso Nacional cria o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e

²⁰ Ao longo deste texto faremos outras abordagens sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais.

Valorização do Magistério)²¹, através da Emenda Constitucional 14. Dentre as medidas nela contidas, fixou a obrigatoriedade para que Estados, Distrito Federal e municípios aplicassem, até 2006, o mínimo de 60% do percentual mínimo de 25% estabelecido na Constituição sobre a receita vinda de impostos, somente com o ensino fundamental.²² Assim sendo, além de excluir a educação infantil e a educação de jovens e adultos de suas metas, o FUNDEF priorizou sua incidência junto ao ensino fundamental, valorizando a remuneração dos professores deste segmento de forma diferente, causando enfraquecimento político na organização sindical dos trabalhadores em educação.

O FUNDEF, desde a sua criação, vem sendo muito criticado. As alegações mais significativas são:

- a participação ínfima do governo federal no financiamento do FUNDEF e a diminuição da sua responsabilidade financeira constitucional com o ensino fundamental;
- o não-cumprimento da Lei do FUNDEF pelo governo federal, ao estipular R\$ 315,00 como valor anual mínimo por matrícula em 1998 e 1999, quando o legal seria bem superior a R\$ 400,00;
- o não-aumento de recursos para a educação básica como um todo, não contribuindo para o seu desenvolvimento;
- o incentivo à superlotação das salas de aula pelos governos, por causa do critério de redistribuição de recursos do FUNDEF com base em número de matrículas no ensino fundamental regular;
- o enfraquecimento e desarticulação do sistema de ensino público ao não incluir as matrículas da educação infantil, da educação de jovens e adultos e do ensino médio para a redistribuição dos recursos do FUNDEF;
- a não-valorização do magistério como um todo;
- a fiscalização débil da aplicação dos recursos do FUNDEF, pelo fato de os Conselhos Federal, Estaduais e Municipais responsáveis por esta

²¹ Neste trabalho, não iremos nos deter em um estudo mais detalhado sobre o FUNDEF, não por considerá-lo irrelevante para as discussões que envolvem o plano educacional brasileiro, mas porque entendemos que suas peculiaridades nos impedem de um aprofundamento em dados e análises imprescindíveis sobre o assunto, o que certamente nos distanciaria do caminho que estamos percorrendo.

²² 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 Balanço 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).

tarefa, embora chamados de Acompanhamento e Controle Social, serem dominados por representantes estatais (DAVIES, 1999, p. 3 e 4).

O Governo Federal, quando criou o Fundo, apresentou-o como a solução almejada para o magistério. Segundo o que foi divulgado, ele seria o responsável por uma melhor remuneração dos professores. Algumas razões nos levam a afirmar que isto não procede.

Primeiramente, o FUNDEF não traz novos recursos para a educação. Simplesmente redistribui entre municípios e Estados os recursos que já existiam (15% de alguns impostos). Não possibilita a valorização dos professores ou do magistério de maneira geral, mas apenas de Estados e municípios que ganharem com ele, conforme o artigo 7º da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 96, que o regulamentou:

Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e os Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (BRASIL, 1996b).

Ainda que sejam consideradas as leis que determinam a aplicação do FUNDEF, não há garantia de que efetivamente esteja ocorrendo o repasse. Há registros no ano de 1998 de que muitas prefeituras no Rio de Janeiro não concederam gratificações a partir do FUNDEF e, quando o fizeram, o valor foi muito menor aos 60% do ganho. Mesmo as prefeituras que eventualmente tenham condições de oferecer melhores salários através do FUNDEF, não contam com uma fiscalização efetiva que permita verificar se realmente isto vem acontecendo.

Um outro ponto importantíssimo diz respeito à desconsideração do FUNDEF pela valorização do magistério de outros níveis de ensino, como a educação infantil,

o ensino médio, o ensino supletivo e também de outros profissionais da educação (serventes, merendeiras...). Desta forma, é compreensível que a educação seja vista de uma forma fragmentada, analisada em blocos, exatamente quando o mundo sofre mudanças no sentido de conceber as inter-relações.

Feitos esses apontamentos contraditórios e polêmicos sobre o FUNDEF, ficam ainda duas questões principais: - Que garantia temos de que os 60% do Fundo estão sendo destinados à valorização dos docentes ou profissionais do magistério em exercício no ensino fundamental, como propõe a Lei? Considerando que o FUNDEF está previsto até 2006, o que acontecerá com os planos de carreira quando ele acabar? Como pode um plano sério de valorização do magistério ter uma data para encerramento?

2.3 Plano Nacional de Educação do MEC e Plano da Sociedade Civil

A sociedade brasileira vinha esperando ansiosamente por um Plano de Educação.²³ O Manifesto dos Pioneiros da Educação já encontrara apoio na Constituição de 1934. Desde então, a idéia de uma educação para o povo, de qualidade, como dever do Estado, tem sido inscrita nas demais Constituições.

A luta por um PNE é justificada pelo desejo de que, uma vez tornado lei, com a participação do povo, ele possa realmente trazer propostas para a erradicação do analfabetismo, para a universalização da educação básica (conforme a LDB, artigo

²³ Por Plano de Educação devemos entender o planejamento, resultante de um processo de análise, especificamente neste campo, para definir as políticas de educação em um determinado grupo social.

21, I, compreendida da educação infantil ao ensino médio), e para uma maior oferta do ensino superior público. Discutir e implementar um Plano significa pensar em metas para o país a longo prazo, o que também significa pensar no direcionamento dos investimentos públicos. Com isso, seria possível preservar o direito dos cidadãos e a qualidade do ensino, que ficariam livres das alterações que ocorrem entre um governo e outro. A amplitude do PNE deveria ser tarefa prioritária do Poder Público e em especial do Congresso Nacional.

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi composto por diferentes segmentos da sociedade, como profissionais da educação, estudantes universitários e pesquisadores, desde o processo constituinte, mobilizando-se em prol de um projeto que garantisse educação como direito de todos. A partir dos movimentos desses grupos, 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, como escreve Neves:

[...] tanto a mudança na correlação de forças logo após as eleições para governadores e prefeitos em 1991 quanto o emprego freqüente pelo governo de mecanismos coercitivos, de mecanismos de obtenção do consentimento passivo dos trabalhadores em educação, ou mesmo até, de mecanismos de obtenção do consenso ativo desses profissionais à proposta neoliberal de educação, no período de 1991 a 1994, contribuíram diretamente para que fossem apresentados dois planos nacionais de educação ao Congresso Nacional no final de 1997 (2000, p. 153).

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.

Os dois projetos mostravam propostas opostas de uma política para a educação. Se, por um lado, havia um projeto popular e democrático, por outro, havia um projeto neoliberal, sujeito às políticas do capital financeiro internacional e às idéias das classes dominantes.

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. Sem dúvida, foi muito oportuno que, neste contexto, o governo contasse com a representação da maioria dos Deputados na Câmara e no Senado. 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.

O substitutivo mencionado sofreu tensões, não só pelo projeto opositor e pela pressão das entidades democráticas e populares ligadas à educação, como também pelas medidas do MEC e a posição governista do relator.

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 poderia ser contestada.

O Plano, ainda nos seus objetivos gerais, estabeleceu um retrocesso ao que está disposto na Constituição, conforme tabela comparativa.

CONSTITUIÇÃO	PNE APROVADO
erradicação do analfabetismo	neste ponto, não faz referência
universalização do atendimento escolar	a elevação global do nível de escolaridade da população

FONTE: Art. 214 da Constituição Federal e item 2, "Objetivos e Prioridades", do PNE.

Aquilo que a sociedade brasileira programou como meta foi amplamente modificado. A erradicação do analfabetismo como política permanente é um ponto que desaparece. A "universalização do atendimento escolar" foi transformada em "elevação global do nível de escolaridade da população", mostrando objetivos e princípios diferentes.

O Plano Nacional aprovado contém ainda 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. Os números são mencionados no seguinte texto:

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).

O texto prossegue demonstrando a necessidade de formação para 159.883 professores para as quatro últimas séries do ensino fundamental, com licenciatura plena; 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.

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 como fonte principal, registrando: "De toda sorte, qualquer política de financiamento há de partir do FUNDEF" [...].

Voltando às análises entre a distância do texto aprovado e ao que a sociedade defendia, observemos o que está definido como "Diretrizes Gerais" pela sociedade e os "Objetivos e Prioridades" do PNE que foi aprovado.

PNE – SOCIEDADE BRASILEIRA DIRETRIZES GERAIS	PNE APROVADO – ÍTEM 2 OBJETIVOS E PRIORIDADES
Consolidar um Sistema Nacional de Educação.	Não trata deste tema (em verdade opõe-se a esse instrumento).

<p>Assegurar os recursos públicos necessários à superação do atraso educacional e ao pagamento da dívida social, bem como à manutenção e desenvolvimento da educação escolar em todos os níveis e modalidades, em todos sistemas de educação.</p> <p>Assegurar a autonomia das escolas e universidades na elaboração do projeto político-pedagógico de acordo com as características e necessidades da comunidade, com financiamento público e gestão democrática, na perspectiva da consolidação do Sistema Nacional de Educação.</p>	<p>Redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública.</p>
<p>Universalizar a educação básica (nos seus diversos níveis e modalidades) e democratizar o ensino superior, ampliando as redes de instituições educacionais, os recursos humanos devidamente qualificados e o número de vagas e fortalecendo o caráter público, gratuito e de qualidade da educação brasileira, em todos os sistemas de educação.</p>	<p>Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino (...). Ampliação do atendimento dos demais níveis de ensino – educação infantil, o ensino médio e a educação superior (...).</p>
<p>Garantir a gestão democrática nos sistemas de educação nas instituições de ensino.</p>	<p>Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.</p>
<p>Garantir a valorização dos profissionais da educação (professores, técnicos e funcionários administrativos) em sua formação básica e continuada, carreira e salário.</p>	<p>Valorização dos profissionais da educação.</p> <p>Particular atenção deverá ser dada à formação inicial e continuada, em especial dos professores.</p> <p>Faz parte dessa valorização a garantia das condições de trabalho, entre elas o tempo para estudo e preparação de aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério.</p>

<p>Garantir a educação pública, gratuita e de qualidade para as crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais, aparelhando as unidades escolares, adequando-lhes os espaços, alocando-lhes recursos humanos suficientes e devidamente qualificados, em todos os sistemas públicos regulares de educação e em todos os níveis e modalidades de ensino.</p>	<p>Não trata deste tema em nível de prioridade.</p>
<p>Definir a erradicação do analfabetismo como política permanente – e não como conjunto de ações pontuais, esporádicas de caráter compensatório – utilizando, para tanto, todos os recursos disponíveis do poder público, das universidades, das entidades e organizações da sociedade civil.</p>	<p>Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade, considerando-se a educação de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca desse nível de ensino.</p>
<p>Garantir a organização de currículos que assegurem a identidade do povo brasileiro, o desenvolvimento da cidadania, as diversidades regionais, étnicas, culturais, articuladas pelo Sistema Nacional de Educação. Incluindo, nos currículos, temas específicos da história, da cultura, das manifestações artísticas, científicas, religiosas e de resistência da raça negra, dos povos indígenas, e dos trabalhadores rurais, e suas influências e contribuições para a sociedade e a educação brasileiras.</p>	<p>Não trata do tema em nível de prioridade.</p>
<p>Instituir mecanismos de avaliação interna e externa, em todos os segmentos do Sistema Nacional de Educação, com a participação de todos os envolvidos no processo educacional, através de uma dinâmica democrática, legítima e transparente, que parte das condições básicas para o desenvolvimento do trabalho educativo até chegar a resultados socialmente significativos.</p>	<p>Desenvolvimento de Sistema de Informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino.</p>

(VALENTE, 2001, p. 19-20)

O substitutivo Marchesan, aprovado no Congresso, mostra com clareza que a política até então praticada foi apenas reiterada. Ainda não seria possível a criação

de um verdadeiro Plano, por um Sistema Nacional de Educação, na lei trocado pelo Sistema Nacional de Avaliação, com centralização da educação na União.

Analisando o quadro, podemos entender que o PNE não mostra caminhos para a gestão democrática do ensino, mas reduz democracia à "participação da comunidade escolar e da sociedade" em iniciativas elaboradas pelo Estado. Este princípio difere totalmente do PNE – Sociedade Brasileira que defendia uma escola pública, gratuita, democrática e de qualidade para todos, voltada a um projeto exclusivo do povo brasileiro. Isto significa, entre outras iniciativas:

- aumento significativo do gasto público;
- universalização da educação básica, ampliação e democratização do ensino público superior;
- implementação de um Sistema Nacional de Educação;
- gestão democrática da educação;
- garantia de educação pública, gratuita para os portadores de necessidades educacionais especiais;
- erradicação do analfabetismo como política permanente.

2.4 O papel dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)

Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries, foram documentos publicados pelo MEC entre 1995 e 1996 e 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.

O princípio de que teriam como objetivo oferecer parâmetros para que cada escola elaborasse o seu projeto pedagógico, considerando que estas tivessem a liberdade de levar também em conta outros referenciais, pode ser observado no seu próprio texto quando afirma:

Por sua natureza aberta, configuram uma proposta flexível, a ser concretizada nas decisões regionais e locais sobre currículos e sobre programas de transformação da realidade educacional empreendidos pelas autoridades governamentais, pelas escolas e pelos professores. Não configuram portanto, um modelo curricular homogêneo e impositivo, que se sobreporia à competência político-executiva dos Estados e Municípios, à diversidade sociocultural das diferentes regiões do País ou à autonomia de professores e equipes pedagógicas (BRASIL, 2000c, p. 13).

Sendo assim, os PCNs, a partir do seu próprio texto, proporcionam a abertura para outras propostas de currículo nas escolas, estados e municípios. 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 sejam usados também deveria ser considerado. A autonomia escolar possibilita que toda instituição se responsabilize pela decisão a ser tomada na elaboração do seu projeto pedagógico, ao levar em conta que os princípios de uma proposta ou outra não sejam condizentes com as necessidades do grupo social que atende.

Apesar disso, a possibilidade de escolher ou não a utilização dos PCNs acaba 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. Desta forma, ficam-nos algumas perguntas: - As escolas ao não considerarem os PCNs na elaboração dos seus projetos pedagógicos estarão deixando de dar cumprimento a uma Lei e, assim, estarão sujeitas a que tipo de punição? - Que dimensão acaba tendo a propagada autonomia que os PCNs divulgavam, a LDB e, portanto a legislação educacional que reconhece a importância de que as escolas elaborem um trabalho firmado nas reais necessidades da população que atendem? - Os PCNs representariam uma base comum nacional?

É fundamental que façamos uma reflexão sobre o que o Plano Nacional de Educação recomenda sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais. Afinal, ao que parece, o que deveria ser uma proposta do MEC para uma base nacional comum, seria, na verdade, um currículo mínimo? O Plano ainda aborda, nos seus objetivos e metas, o tema da formação docente, fazendo alusão aos PCNs no seguinte texto:

Ampliar, a partir da colaboração da União, dos Estados e dos Municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares (BRASIL, 2001).

Uma outra afirmação importante contida nos Parâmetros diz 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 medida 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.

A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) é apontada como uma das referências à elaboração dos PCNs. Há também a menção de que os PCNs foram criados devido ao compromisso do governo brasileiro na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990). Atrelados ao Sistema Nacional de Avaliação, os PCNs seriam meios necessários para controlar a educação, atendendo às orientações dos órgãos internacionais. Fica ainda a visão de que a criação de um sistema de avaliação e um currículo nacional seria uma tendência global em termos de educação. Em um mundo político e social onde se vê o avanço do neoliberalismo, um currículo único garantiria que o sistema funcionasse.

Como é difícil imaginar que as dificuldades e necessidades vividas pela educação brasileira encontrem solução nas prioridades estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, é também difícil imaginar que as metas colocadas pelos PCNs para o ensino fundamental possam ser alcançadas, quando vemos a autonomia da escola ameaçada pelo substitutivo que aprovou o PNE, criando prazos para a elaboração de seus projetos pedagógicos (baseados nos PCNs). Finalmente,

é possível considerar a obrigatoriedade ou não dos PCNs quando da elaboração dos projetos pedagógicos, somente depois que a escola e os professores tenham tido o direito de se manifestar sobre o assunto.

Assim, 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, quais os princípios e procedimentos, a longo prazo, que estarão dirigindo esta formação? No próximo capítulo, procuraremos abordar um pouco mais este tema.

CAPÍTULO 3 CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: INÍCIO DO SÉCULO XXI

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.²⁴

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. A própria LDB, aprovada em 1996, privilegiou a escola privada, não fazendo distinção no que diz respeito à destinação de recursos públicos. Estes foram também encaminhados às escolas confessionais e filantrópicas.

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

²⁴ Ao levarmos em conta que a "mercadoria" específica da educação é o conhecimento, podemos concluir que os grupos com maior possibilidade de consumo passaram a adquirir um "produto" de melhor qualidade e, por outro lado, também passaram a existir aqueles grupos impossibilitados de desempenhar o papel de consumidores.

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. Neste capítulo, abordaremos a questão da formação docente, considerando as medidas legais implantadas nos anos 90 e o encaminhamento dado a elas pelo governo atual.

3.1 Programas oficiais de formação: legislação e políticas de governo

Ao 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.

O processo, portanto, deve se apresentar em uma perspectiva dinâmica e contínua, buscando caminhos para os desafios do dia-a-dia na escola, das situações polêmicas da sociedade e do avanço da tecnologia. O professor é um dos profissionais que mais necessita estar atualizado, conciliando o tempo todo a tarefa de ensinar e estudar. A garantia de que esta necessidade transforme-se em direito é prioridade para que ele alcance a valorização profissional e desempenhe suas atividades, atendendo às inúmeras exigências próprias de sua função.

Os problemas apontados nas questões ligadas à qualidade da educação, freqüentemente, encaminham-se para a figura do educador, apesar de análises e apontamentos que consideram a influência de fatores estruturais que envolvem política, economia, cultura... e, de forma decisiva, a formação, a capacitação e a prática docente. Na maioria das vezes, atribui-se aos educadores a responsabilidade pelos resultados negativos alcançados no âmbito educacional. Por isso, para colocar o debate sobre o que realmente ocorre no pano de fundo das políticas de formação de professores da educação básica, é fundamental fazermos uma pequena retrospectiva histórica.

A Escola Normal, instalada no Brasil no século XIX, foi o local formal, obrigatório, de nível médio, destinado à formação de professores "primários".

Durante o Império, as Escolas Normais eram criadas através de decreto. Diante das dificuldades em se estabelecerem como centros de referência de formação de professores, nasciam num ciclo improvisado onde eram abertas, extintas, reabertas, extintas novamente e assim sucessivamente. É bem verdade que a intenção de formar pessoas para o magistério "primário" foi constante no

período imperial. Porém, também é verdade que, do ponto de vista prático, pouco foi feito.²⁵

Conforme relata Iria Brzezinski (2000), desde o início do século XX, já existia a preocupação com a formação de professores em melhores níveis. Em São Paulo, foram desenvolvidos cursos pós-normais na Escola Normal da Praça. Foram eles a semente dos cursos superiores de formação dos profissionais da educação que culminou com a criação do Instituto Pedagógico de São Paulo e, posteriormente, com o Instituto de Educação Caetano de Campos, em 1933.

No Instituto Pedagógico, além do Curso Normal que formava professores primários, funcionava também o curso pós-normal destinado ao preparo de inspetores, delegados de ensino, diretores e professores da Escola Normal. A partir de 1933, um novo sentido foi incorporado ao curso de aperfeiçoamento que passou a formar professores de nível secundário. A escola passou a se chamar Escola de Professores do Instituto de Educação, sendo mais tarde incorporada pela USP.

As décadas de 1920 e 1930 constituíram-se como palco do movimento de modernização do ensino. Os pioneiros da Escola Nova (1932) defendiam a formação de professores em nível superior para atuarem em qualquer nível de ensino. Defendiam ainda um sistema nacional que fosse caracterizado por uma escola democrática, laica e gratuita. Previam a inclusão da universidade como um local de criação da ciência, de transmissão de conhecimentos e popularização das artes. Os intelectuais brasileiros, a partir desta idéia, dividiram a universidade no grupo de "cientistas" e no grupo dos "educadores". Aos primeiros caberia o papel de desenvolver trabalhos de pesquisa e ao segundo, o papel de formar professores.

²⁵ Apesar de contextos diferentes, existem muitas semelhanças entre as políticas de formação no Brasil, ocorridas desde o século XIX até o final do século XX. Entre elas encontramos a criação de leis e decretos que muitas vezes não estão diretamente relacionados com o número de realizações.

A partir deste princípio, foram orientados os trabalhos da Escola de Professores do Instituto de Educação do Rio de Janeiro, incorporada à Universidade do Distrito Federal, em 1935, por Anísio Teixeira. Apesar de sua breve existência, dadas às circunstâncias políticas que envolviam Teixeira (foi perseguido e acusado de comunista), a UDF manteve o objetivo de formar professores, sem abandonar os estudos e as pesquisas na Educação.

Uma vez frustrados os ideais de Anísio Teixeira, graças à dominação política encabeçada por Getúlio Vargas, a Escola Normal continuou sendo a principal referência para a formação do professor primário. Apenas o professor secundário (inclusive o professor da Escola Normal) era formado no ensino superior.

Anísio Teixeira aspirava que a formação do “professor primário” acontecesse em nível superior, numa época em que sequer tínhamos professores formados pelas escolas normais em número suficiente para atender às necessidades do país. Apesar disso, o curso de pedagogia, criado oficialmente no Brasil em 1939, não assumiu as características defendidas por ele. Ainda no Estado Novo, oficializa-se que a formação de professor aconteceria na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, dentro de uma estrutura curricular no esquema 3+1, de acordo com o padrão universitário federal.

A lei da Reforma Universitária (nº 5.540/68) atingiu inteiramente a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Criou os cursos destinados aos “conteúdos específicos” e a Faculdade de Educação. A formação dos professores passou, então, a acontecer, de um lado, através do bacharelado e sua respectiva área do saber e, de outro, na Faculdade de Educação que formava o pedagogo e oferecia as disciplinas pedagógicas para as licenciaturas.

Na década de 1970, o Conselho Federal de Educação aprovou algumas indicações que mencionavam uma reformulação na estrutura da formação de professores em nível superior, com a extinção do curso de pedagogia.

Sem aprofundar a análise da situação dos cursos de pedagogia a partir daí, podemos dizer que as medidas adotadas em torno deles e os procedimentos arbitrários cometidos pelo CNE, desde a homologação da LDB de 1996, vêm provocando crises internas no Conselho, em especial quando se colocam opiniões divergentes entre aqueles que defendem a escola pública, a valorização e a profissionalização do magistério e aqueles que são adeptos da privatização da educação, assumindo as imposições feitas pelo Banco Mundial. Além disso, são inúmeras as iniciativas legais baseadas em pareceres, resoluções, portarias dos ministérios e decretos presidenciais a respeito do assunto.

Sobre o tema "Formação de Professores para a Educação Básica", desde a promulgação da Lei nº 9.394/96, até dezembro de 2003, foram produzidos os seguintes documentos e atos normativos: Resolução CNE/CP 2/97 – Dispõe sobre os programas especiais de formação de docentes para as disciplinas do currículo do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e da Educação Profissional em nível Médio; Resolução CNE/CP 1/99 – Dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação, considerados os artigos 62 e 63 da Lei 9.394/96 e o artigo 9º, §, alíneas "C" e "H", da Lei 4.024/61, com a redação dada pela Lei 9.131/95; Decreto 3.276/99 – Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências; Decreto 3.554/2000 – Dá nova redação ao § 2º do art. 3º do Decreto 3.276, de 06.12.1999, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica; Parecer CNE/CP 9/2001 – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em

nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena; Parecer CNE/CP 27/2001 – Dá nova redação ao item 3.6, alínea c, do Parecer CNE/CP 9/2001 – Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena; Parecer CNE/CP 28/2001 – Dá nova redação ao Parecer CNE/CP 21/2001, que estabelece a duração e a carga horária dos cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena; Resolução CNE/CP 1/2002 – Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena; Resolução CNE/CP 2/2002 – Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior.

No dia 03 de julho de 2002, o Presidente do CNE baixou a Portaria CNE/CP nº 4 com o objetivo de consolidar o grande número de atos normativos em uma só Resolução.²⁶ Vejamos o que diz o artigo 1º da portaria, que trata do seu objetivo:

Instituir Comissão com a finalidade de estabelecer diretrizes operacionais para a formação de professores para a educação básica e apresentar estudo sobre a revisão das Resoluções CNE/CP 2/97 e 1/99, as quais dispõem, respectivamente, sobre os programas especiais de formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional em nível médio e sobre os Institutos Superiores de Educação (BRASIL, 2004a).

Ao fazermos uma pequena análise no conjunto dos Pareceres e Decretos relativos à política de formação de professores, observamos o desconcerto e a pouca valorização para o assunto nas medidas legais. A própria LDB, nos seus 92 artigos, dedica apenas sete ao Título VI, que se refere ao tema "Dos profissionais da

²⁶ Podemos concluir que o grande número de medidas legais acabou por exigir que fosse criada uma norma única, capaz de adequá-las.

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".

Vejamos o que diz o título VI da LDB no artigo 62, que trata da formação docente:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal (BRASIL, 1996a).

A lei apresenta diversas possibilidades para o espaço de formação, introduz algumas novidades como os Institutos Superiores de Educação e reitera o espaço das Escolas Normais. No mesmo artigo, observamos a menção de que a formação do professor acontecerá em nível superior, em cursos de licenciatura plena, em universidades e institutos superiores, sem que haja qualquer prioridade para as licenciaturas que deveriam se diferenciar dos outros cursos de graduação, em razão das peculiaridades da formação docente.

Na aplicação do artigo, observamos que ocorreu um esvaziamento das licenciaturas, possibilitando aos graduados que se transformem em professores, através dos cursos de complementação pedagógica. Por outro lado, o governo investiu na regulamentação dos Institutos Superiores de Educação, apesar da

grande polêmica em torno do assunto, no interior do próprio Conselho Nacional de Educação e através das manifestações das entidades que representam os educadores.

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.

No dia 06.12.99, foi publicado apressadamente o Decreto 3.276/99, que trouxe no seu artigo 3º, § 2º, a seguinte redação:

A formação em nível superior de professores para a atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, far-se-á *exclusivamente* em cursos normais superiores (BRASIL, 1999, grifo nosso).

A publicação surpreendeu membros do Conselho Pleno, que teriam agendado uma reunião para o dia 07.12.99, exatamente para discutir o assunto. Diante das circunstâncias em que foi publicado, não ficam dúvidas de que o grupo do governo, mais uma vez, usou a “força” para alcançar os seus interesses, temendo uma possível vitória dos grupos que defendiam o reconhecimento das conquistas já feitas na área e as reais possibilidades e necessidades em se buscar novos caminhos para a formação docente.

Posteriormente, a publicação de um outro Decreto de nº 3.554 de 07 de agosto de 2000, teve como objetivo dar “nova redação ao § 2º do artigo 3º do

Decreto 3.276, de 6 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica”. Ele mencionou no seu § 2º:

A formação em nível superior de professores para a atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, far-se-á, *preferencialmente*, em cursos normais superiores (BRASIL, 2000a, grifo nosso).

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.

Uma pergunta permanece ao se considerar os aspectos legais que visam a formação do professor: Como estão sendo difundidos os programas de formação nos sistemas de ensino? Apesar de não se poder menosprezar o que o MEC apresenta em termos de criação de projetos, documentos, programas e, principalmente, o papel que exerce no comando das iniciativas adotadas, muitas vezes dificulta o diálogo com a sociedade, fazendo chegar às escolas medidas que primeiramente deveriam ser processadas por elas. A mídia e a imprensa de maneira geral, às vezes, aliadas ao Ministério, incumbem-se de divulgar iniciativas do governo e todas as suas vantagens, sem que antes os educadores tenham tido a oportunidade de conhecê-las e estudá-las para então assumir uma posição profissional diante delas.

3.2 Formação do professor da educação básica

Veamos o que está disposto na lei 9.394/96 em seu artigo 21, sobre a composição da educação nacional: "a educação escolar compõe-se de: I. educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II. educação superior". O termo "básica" traz uma concepção de algo que é fundamental, indispensável, essencial. Esta idéia também fica confirmada no artigo 22 da mesma lei que diz: "a educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores".

Pelo aspecto legal, podemos dizer que os programas oficiais de formação para professores deveriam considerar a concepção 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. É possível constatar esta tendência quando é feita uma análise do que dispõe a legislação do Fundef, assim como das políticas de municipalização do ensino, voltadas para as séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª séries). Mello, ao fazer referência a este tema, escreve:

Fratura-se a educação básica, fratura-se o financiamento, fratura-se a organização dos sistemas... Que unidade restará para os programas de formação e para a identidade profissional do professor?
A política de formação, implementada pelo Ministério da Educação, não responde a essa indagação. Ou melhor, responde ao afirmar na formulação

e nos encaminhamentos de seus programas a mesma lógica fragmentada com que trata a educação básica (MELLO, 2000, p. 50).

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?

Ainda citando a LDB, vemos que dentre as incumbências atribuídas ao professor, este também deverá "participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino". Se esta exigência é importantíssima para uma prática pedagógica efetiva, precisa também ser contemplada em toda a sua dimensão, influenciando sobretudo os programas oficiais de formação. Caso isto não ocorra, ficará sempre a sensação de que novas atribuições são feitas ao professor, sem que estejam devidamente acompanhadas das possibilidades de realização, favorecendo os sentimentos de impotência e frustração.

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. É o que podemos ver no seu próprio texto, quando faz menção ao processo de elaboração e aos respectivos pareceres recebidos:

Os pareceres recebidos, além de análises críticas e sugestões em relação ao conteúdo dos documentos, em sua quase-totalidade, apontaram a necessidade de uma política de implementação da proposta educacional inicialmente explicitada. Além disso, sugeriram diversas possibilidades de atuação nas universidades e das faculdades de educação para a melhoria do ensino nas séries iniciais, as quais estão sendo incorporadas na elaboração de novos programas de formação de professores, vinculados à implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL, 2000c, p. 17).

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.

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.²⁷ 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.

Além das iniciativas que levam à desvalorização dos profissionais e das instituições públicas responsáveis pelo trabalho de formação de professores, o governo insiste no discurso de que o despreparo dos professores é a causa do baixo índice de aproveitamento escolar, comprovado nas avaliações realizadas pelo

²⁷ Como uma nova modalidade de formação, vemos em publicação oficial recente que o governo já começa a autorizar instituições a ofertar cursos de formação à distância (BRASIL, 2004b).

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), conforme demonstra o gráfico que traz o percentual de alunos da 4ª série do ensino fundamental que participaram da avaliação em 2001.

Estágio	Língua Portuguesa		Matemática	
	População	%	População	%
Muito crítico	819.205	22,2	462.428	12,5
Crítico	1.356.237	36,8	1.467.777	39,8
Intermediário	1.334.838	36,2	1.508.517	40,9
Adequado	163.188	4,4	249.969	6,8
Avançado	15.768	0,4	546	0,0
Total	3.689.237	100,00	3.689,237	100,0

Fonte: MEC/Inep

Tudo isto não significa deixar de reconhecer a grande necessidade de se melhorar o preparo dos profissionais da educação básica. Eles próprios fazem críticas contundentes ao modelo de formação vigente, mas não aceitam que o despreparo profissional, de forma isolada, seja apontado como a única causa dos problemas observados no campo educacional.

3.3 As políticas educacionais e de formação no novo governo

O governo Lula nasceu com o lema de um novo tempo, em que a esperança teria vencido o medo. Produziu em todo o país uma comoção poucas vezes vista no cenário político brasileiro. Em seus primeiros meses de atuação como Presidente da

República, suas principais pautas foram o combate à inflação, o reequilíbrio macroeconômico e as reformas tributárias e da previdência.

Internamente, dedicou-se à criação de sua base de apoio parlamentar, ao mesmo tempo que avançou em ações externas, com apoio internacional. No plano social, lançou o Programa Fome Zero, mas a maioria dos programas sociais continuaram desarticulados. O atual presidente, contudo, tem tido como princípio consultar, dialogar, realizar debates, ouvir as partes, ainda que tenha de assumir riscos, deslizos e contradições.

Dois temas em especial têm provocado polêmica. Como possibilitar crescimento econômico, dentro de um contexto de restrição aos investimentos, tendo em vista as altas taxas de juros? Como serão produzidas as mudanças tão destacadas nos discursos de campanha e posse, sem adotar uma política de descontinuidade em relação ao governo anterior?

No início do seu mandato, diante da imprensa, muitas vezes o presidente pediu calma aos brasileiros. Discursava com um certo tom romântico, reportando-se à sua vida pessoal quando criança, jovem e trabalhador, relatando experiências difíceis, por fazer parte do grupo social de excluídos da nação. Segundo ele e sua equipe, procedimentos iniciais estavam sendo adotados para impedir o crescimento da inflação que chegava, além de aumentar a confiabilidade dos mercados nacional e internacional na política econômica.

Apesar de reconhecer que os argumentos eram válidos, diversos setores lançaram dúvidas sobre como retomar o crescimento. Como mudar a tendência ao desemprego e à crise para um crescimento com justiça social?

No campo da educação, sabemos que o enfrentamento dos problemas está relacionado diretamente com a direção dada aos impasses econômicos. Enfrentar e

superar os problemas, significa, no caso do Ensino Fundamental, atender os quase 2 milhões de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos que estão fora da escola, elevar a escolaridade dos mais de 60 milhões de jovens e adultos com mais de 14 anos que, ou são analfabetos, ou não completaram os 8 anos obrigatórios de estudo. Há ainda a urgência de atender a demanda do Ensino Médio, além de ampliar vagas na Educação Infantil e no Ensino Superior.

O maior desafio, contudo, ainda consiste em como superar o modelo implantado por FHC, que ao final de oito anos parecia ser coeso, com certa lógica interna, muito bem adaptado às exigências neoliberais de reforma do Estado e atendendo às orientações dos organismos financeiros internacionais.

O modelo adotado por FHC teve como característica promover reformas sem aumentar os gastos públicos. Para isto, direcionou suas ações para o Ensino Fundamental, que atende os alunos de 7 a 14 anos. Na medida em que não aumentou os investimentos, possibilitou o crescimento do ensino privado, sobretudo no nível superior; descentralizou e municipalizou o atendimento, mas centralizou as orientações curriculares e os processos de avaliação. Como resultado, ficaram a ampliação insuficiente de vagas, com perda de qualidade; pouco debate público; deterioração das condições de trabalho dos docentes e uma passividade da sociedade com respeito aos destinos da educação.

Em seu primeiro ano de mandato, o Presidente Lula nos mostrou, no campo educacional, desacertos e dificuldades em situar objetivos e estratégias. Trouxe para o debate público a discussão quanto à elaboração dos planos estaduais e municipais de educação, conforme previsto no PNE (Plano Nacional de Educação), aprovado em 2001.

Na busca da valorização desses dois planos, também decenais, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação entendeu que haveria necessidade de contribuir para que a elaboração, implementação e avaliação dos planos acontecesse em um processo de participação da sociedade civil e dos governos. Havia a possibilidade de que, através deles (os planos), fossem firmados pactos permanentes com a sociedade e que os documentos não confirmassem a idéia de que seriam apenas atos de gestão política. O que houve, entretanto, foi um descompasso entre os sentidos dados ao processo participativo na elaboração dos planos. O que tem ocorrido realmente são apresentações rápidas das propostas, através de audiências descontextualizadas, consultas por Internet de forma isolada ou pesquisas junto às comunidades escolares ou outros setores. Quando ocorre um pensamento discordante do que vem sendo elaborado, é caracterizado como pensamento despolitizado ou alheio ao que vem sendo feito na área.

Mais uma vez a chance de revisar e melhorar os mecanismos de participação da União, dos Estados e municípios para exercitar uma verdadeira cidadania está sendo perdida. Juntamente com a necessidade de aumento de recursos financeiros na educação, o aperfeiçoamento da gestão democrática é um caminho importante para que uma educação pública de qualidade consiga destaque na agenda pública nacional.

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 através de documento datado de 20 de novembro de 2002, no Fórum Nacional em Defesa da Formação do

Professor.²⁸ 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.

Na última década, foram efetivadas reformas educacionais no país em estreita ligação com os novos padrões de regulação estatal que culminaram, mediante um conjunto de medidas de políticas do governo federal, em novas configurações dos padrões curriculares em todos os níveis e modalidades de ensino. Tais modificações no campo institucional-educativo, em geral, foram concretizadas sem levar em consideração nem as reivindicações históricas do movimento dos educadores, nem as inúmeras e diferentes experiências desenvolvidas pelo país pelas instituições responsáveis, com significativa participação dos educadores. Sem dúvida, qualquer avaliação das ações governamentais, em especial, no governo FHC, revela a prática da tomada de decisões unilaterais; a opção por não dialogar com representações do setor público enquanto desenvolvia uma política de ampliação da participação de múltiplas instâncias do setor privado na formulação e implementação de políticas da educação; a falta de diálogo com as entidades representativas da área; a indução do esvaziamento de processos autônomos de construção de projetos institucionais das IES pela submissão aos objetivos vinculados aos resultados das estatísticas educacionais. Pode-se caracterizar tais procedimentos como uma forma tecnocrática de gestão, submetida aos ditames de agências internacionais e que reiteradamente desconsiderou as representações legítimas dos educadores.

Contrapor-se a este padrão gerencial da gestão educacional constitui também um 'recado das urnas'. Nesse sentido, a expectativa do campo educacional em relação ao governo eleito é que seja instaurado um novo padrão de gestão, que tenha como cerne os compromissos com uma educação pública de qualidade social discutida e construída em processos participativos e democráticos, com interlocutores legitimamente qualificados, incorporando as referidas experiências que permitiram acumular conhecimentos e possibilidades de toda ordem. Nessa ótica, aguarda-se o redirecionamento das políticas governamentais no sentido de respeitar as propostas de formação dos profissionais da educação que vêm sendo vivenciadas nas universidades e no movimento organizado dos educadores, nas últimas décadas (PRONUNCIAMENTO..., 2003).

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.

²⁸ 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).

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.

Nos últimos 10 anos, o aumento das instituições no ensino superior privado foi surpreendente, sobretudo para os cursos de formação de professores para a educação básica.²⁹ Em contrapartida, observamos nas instituições públicas de ensino superior, a intensificação do trabalho docente como consequência da redução do quadro de professores e a falta de ampliação necessária do número de vagas para fazer frente às demandas do país. Dessa forma, criam-se todas as condições para o financiamento de bolsas aos estudantes das instituições privadas, como vem acontecendo.³⁰

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. Isto pode ser analisado na Minuta de Resolução que está em discussão no CNE, tratando da Formação de Professores da Educação Básica.

O documento, que abre a possibilidade para que nos ISEs possam também existir Cursos de Pedagogia com licenciatura para a educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, seguindo a carga horária e o conteúdo curricular do Curso Normal Superior, cria uma nova figura de curso para a formação de especialistas: o bacharelado em pedagogia, que poderá ainda completar a pedagogia-licenciatura.

²⁹ O número de cursos normais superiores cresceu mais de 500% desde 2000. Atualmente há 668 cursos normais superiores. O censo realizado pelo ministério em 2001 indicou a existência de 306 cursos, 239 deles em instituições públicas e o restante em particulares. No ano 2000, havia apenas 110 cursos no país. (CAFARDO, 2003).

³⁰ Política de financiamento – Financiamento FIES: site do MEC: <www.mec.gov.br>.

Todo o esforço desde 1997, desenvolvido pelas entidades da área – ANFOPE, ANPED, ANPAE E FORUMDIR –, vem sendo no sentido de tratar as Diretrizes para o Curso de Pedagogia, no âmbito da formação dos profissionais da educação – envolvendo todas os cursos de formação de profissionais da educação: as atuais licenciaturas e o curso de pedagogia, na tentativa de superar a dicotomia atualmente existente entre licenciatura – formação de professores – e bacharelado – formação dos educadores/cientistas da educação.

É essa dicotomia que o documento retoma neste momento, mas o faz de uma maneira contraditoriamente sutil e agressiva, demonstrando uma “flexão tática” ao possibilitar às IES transformar os atuais cursos normais superiores nas licenciaturas em cursos de pedagogia, com o objetivo de “apaziguar os ânimos”, e resolver, via legislação, a crise de inadimplência e esvaziamento dos Cursos Normais Superiores hoje existentes. Esta proposição revela a face perversa da atual política de regulamentação dos Institutos Superiores de Educação, criados pela LDB, como já foi apontada em inúmeros estudos nos últimos 8 anos (FREITAS, 2003, p. 1103).

No período de 10 a 12 de julho de 2002, em Brasília, aconteceu a Conferência Regional “O desempenho dos professores da América Latina e Caribe: novas prioridades”. A Conferência contou com a participação dos representantes dos Ministérios da Educação da Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México, Nicarágua, Paraguai, Uruguai e Suriname e recomendou a avaliação do desempenho docente, com base na aplicação de exames teóricos e práticos, com ênfase nas atividades de desenvolvimento profissional dos professores-tutores. Também destacou a importância do uso das novas tecnologias como recursos na educação básica. Referindo-se às recomendações propostas na ocasião, Freitas escreve:

Essas recomendações sistematizam e referendam um conjunto de iniciativas que vinham sendo tomadas no governo anterior, entre as quais destacamos a definição das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação em Nível Superior de Professores para a Educação Básica e a proposta do sistema nacional de certificação de competências docentes (2003, p. 1100).

A concepção de competência é um termo amplamente utilizado nos documentos destinados à orientação dos cursos de formação de professores oficiais. A lógica das competências foi incorporada a esses documentos, a partir de estudos

realizados em outros países na década de 1990, principalmente aqueles que enfatizavam a formação de professores a partir de um olhar sobre a prática.³¹ Assim, as competências, caracterizadas como um conjunto de habilidades do indivíduo, se opõem ao conceito de qualificação profissional concedida por um diploma.

Os processos de certificação, por desempenho e competência foram implantados em outros países (especialmente Chile, Canadá e Austrália) com o objetivo de reduzir o papel do Estado no financiamento da educação pública. Uma vez que a remuneração justa pelo salário tornou-se impraticável para todos os professores, os processos de certificação vieram acompanhados de outras medidas no campo da organização curricular e acadêmica dos processos de formação de professores. Adotar o exame de certificação de professores, além de não ser, indiscutivelmente, a única forma de avaliação do desempenho profissional, demonstra o papel de regulação por parte do Estado que permanece no atual governo.³²

Enfim, 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.

³¹ Podemos citar os estudos de Donald Schön, Antônio Nóvoa e Philippe Perrenoud.

³² A redefinição da atuação do Estado, a partir das mudanças ocorridas no âmbito do capitalismo, trouxe a necessidade de regulação. É esta regulação, assumida pelo Estado, que tem atuado no campo da educação e da formação de professores. É o Estado quem define, orienta e controla as diferentes medidas que são adotadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Tendo como ponto central o problema que focalizamos ao início da pesquisa, 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 a 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 numa 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, num 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 o 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 através dos processos de certificação, ampliação do modelo de formação com tutores, produção de programas de formação à distância e elaboração de material didático voltado 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 90, postas de maneira a contemplar as mudanças no âmbito do trabalho para o desenvolvimento do capitalismo. Reportando-nos ao objetivo inicial, procuramos demonstrar as concepções histórico-políticas que direta ou indiretamente influenciaram a política de formação de professores no Brasil de hoje.

Esperamos ter oferecido uma contribuição aos professores, principais agentes de todo o sistema educacional, buscando auxiliá-los na elucidação das 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.

Finalizamos com dúvidas e incertezas acerca do futuro, afinal, o momento nos oferece a oportunidade de acreditar, mas também temer. É possível que se tivéssemos a chance de prosseguir, pudéssemos anunciar, finalmente, a chegada de um novo tempo para os professores, para os alunos, para as escolas, para o conhecimento, enfim, para a Educação Brasileira.

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. 506-515, dez. 1996.

AMADOR, Milton Cleber Pereira. **Ideologia e legislação educacional no Brasil (1946-1996)**. Concórdia (SC): Universidade do Contestado, 2002. 142 p.

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.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18.09.1946a**. 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, 2003a. 349 p.

_____. **Decreto-lei n. 8.530, de 2 de janeiro de 1946b. Lei Orgânica do Ensino Normal**. Disponível em <<http://www.soleis.adv.br/leiorganicaensinonormal.htm>>. Acesso em: 23 ago. 2004.

_____. 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. 27834-27841.

_____. **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.

_____. MEC. INEP. **Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do ensino fundamental**, abr., 2003b. Disponível em: <<http://inep.gov.br/basica/saeb/>>. Acesso em: 25 mar. 2004.

_____. **Minuta de Resolução. Estudo das questões operacionais relativas à formação de professores para a educação básica; acompanhamento da evolução de reformulação dos cursos de formação de professores para a educação básica e apresentação de um conjunto consolidado de documentos referentes ao assunto.** Versão de 10.03.2004a. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne/formação.shtm>. Acesso em: 02 ago. 2004.

_____. 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 2004b. **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.

BRZEZINSKI, Iria. Embates na definição das políticas de formação de professores para a atuação multidisciplinar nos anos iniciais do Ensino Fundamental: Respeito à cidadania ou disputa pelo poder? **Educação e Sociedade**, 2. ed. Campinas, SP, n. 68, especial, p. 80-108, 2000.

_____. (org.) et al. **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 308 p.

CAFARDO, Renata. Conselho dispensa professor de diploma. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, jul. 2003. Disponível em:
<<http://txt.estado.com.br/editoriais/2003/07/31/ger016.html>> Acesso em: 02 ago. 2004.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001. 495 p.

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.

EBULIÇÃO – Destaques da conjuntura educacional. **Ação Educativa**, São Paulo, n. 1, ago. 2003.

_____. **Ação Educativa**. São Paulo, set./out. 2003.

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

_____. Campinas, SP: Cedes, v. 24, n. 85, dez. 2003.

EDUCAÇÃO, Igreja e Sociedade. Documento da CNBB, nº 47. Itaiaci-SP, 08, maio, 1992. Disponível em: <<http://www.catolicanet.com.br/interatividade/documentos/doc/cnbbaz47.rtf>>. Acesso em: 07 abr. 2004.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e sociedade**. 6. ed. São Paulo: Moraes, 1986. 142 p.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 24, n. 85, p. 1095-1124, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade na escola improdutiva**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2001. 234 p.

GADOTTI, Moacir. Estado e sindicalismo docente: 20 anos de conflitos. **Revista Adusp**, São Paulo, n. 8, p. 14-20, dez. 1996.

_____. **Pensamento pedagógico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1991. 155 p.

JACOMELI, Mara Regina Martins. **Dos estudos sociais aos temas transversais: uma abordagem histórica dos fundamentos teóricos das políticas educacionais brasileiras (1971-2000)**. 2004. 183 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

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: Papirus, n. 56, p. 567-571, 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.

QUALIDADE Total. Disponível em <<http://www.terravista.pt/nazare/4263/Q.html>>. Acesso em: 16 abr. 2004.

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

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. 135 p.

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

SOARES, Lucila. O golpe, 40 anos depois. **Veja**, São Paulo, n. 1847, p. 102-106, mar. 2004.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Brasil: radiologia de um modelo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987. 169 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.
29

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