

Ensino Superior e a Política de Formação de Professores a Partir da LDB/1996

Giuliana Olivi Paredes¹

Resumo

O presente estudo documental apresenta um resgate histórico sobre os principais aspectos das políticas de formação docente após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, ressaltando as influências exercidas dos organismos internacionais em nosso país. Também destaca as políticas e programas no campo de formação do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Analisa as relações transformadoras da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) como agência reguladora da formação docente. Constatase que tais políticas têm engendrado nova organização do trabalho acadêmico que reflete um modelo regulador das demandas globais de formação de professores.

Palavras-chave: Educação superior. Formação de professores. Políticas de formação.

HIGHER EDUCATION AND TEACHER EDUCATION POLICY FROM THE NEW LDB/1996

Abstract

This study is one historical review on the main aspects of policies for teacher education after the Brazilian educational law (LDB) of 1996, highlighting the influences exerted by international bodies in our country. It also highlights the policies and programs in the field of teacher education on the Luiz Inacio Lula da Silva's government. Analyzes the actions of the Coordination of Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) as regulator agency of teacher education. It appears that such policies have generated a new organization of academic work that reflects a regulatory model of the world demand for teacher training.

Keywords: Higher education. Teacher education. Teacher education polices.

¹ Mestre em Educação em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências e em Matemática – Universidade Federal do Paraná.

Parte de nossa intenção, neste estudo, é argumentar sobre as políticas de formação docente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e seu posterior sucessor presidencial, Luiz Inácio Lula da Silva. Os tópicos analisados para tal estudo documental foram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, juntamente com alguns decretos e pareceres. Destacaremos, também, os principais programas de formação de professores surgidos pelas necessidades emergidas da sociedade brasileira durante os governos de FHC e Lula. Para tal análise, utilizamos como referencial teórico os autores Henry Giroux e Peter McLaren que enfatizam que as falhas da formação de professores ocorrem pelo significado social que é formado em nossa história cultural.

O texto será dividido em duas partes. Na primeira, abordaremos sobre a instituição da LDB durante o governo de FHC, fazendo um breve panorama sobre o ensino superior e a necessidade de atualizar o currículo das licenciaturas, de acordo com as influências externas em nosso país. Na segunda parte, trataremos sobre a relação de continuidade que o governo Lula deu na formação docente de FHC. Consideramos que essa relação é fundamental para entendermos as mudanças atuais e os desafios postos para a formação de professores.

A LDB/1996 e as novas políticas de formação docente

As novas concepções de formação docente surgiram com o objetivo de “elevar os níveis de ‘qualidade’ da educação nos países subdesenvolvidos, qualidade que, na concepção do Banco Mundial, é determinada por vários fatores, entre os quais se situam o tempo de instrução, os livros didáticos e a melhoria dos conhecimentos dos professores” (Freitas, 1999, p. 18).

Uma das medidas de instituição das políticas educacionais que representou um grande marco nos anos 90 foi a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – lei nº 9.394/96). A LDB teve um longo trâmite – quase duas décadas – para a sua aprovação no Congresso Nacional e,

de acordo com Pereira (1999, p. 110), “suscitou discussões a respeito do novo modelo educacional para o Brasil e, mais especificamente, sobre os novos parâmetros para a formação de professores”.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2007) destacaram que na época do governo de Fernando Henrique Cardoso, que presidiu durante dois mandatos consecutivos (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002), surgiram várias alternativas para definir os caminhos do ensino superior brasileiro. Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 78) ressaltaram que “não causa surpresa, portanto, que na LDB de 1996 o capítulo específico sobre a educação superior é o que contém o maior número de artigos – 16,3% do total”. Dos 92 artigos que compõem a LDB, portanto, apenas 7 deles tratam sobre a formação dos profissionais da educação e 15 impõem a nova ordem da educação superior.

Carvalho (1998) ressaltou que, apesar do surgimento da nova LDB, essa lei não tem poder por si mesma de alterar a realidade educacional e muito menos a formação docente, mas pode produzir efeitos nesta realidade de modo positivo ou negativo. Nesta análise documental ressaltamos, então, apenas os artigos concernentes à formação de professores e aos aspectos da reforma universitária. Sobre a regulamentação dos cursos superiores discutimos o artigo 53 e o decreto 2.027 de 1997 que ressaltam os aspectos múltiplos da reforma universitária além das críticas da Anfope e de pesquisadores da área. Sobre a formação de professores, analisamos apenas quatro artigos constituintes da LDB, que fazem referência aos profissionais da educação.

Funcionamento dos cursos superiores e regulamentação dos institutos de ensino

O artigo 53, da LDB, deu às universidades autonomia para se organizar internamente. Shiroma, Moraes e Evangelista (2007) listaram as principais deliberações que o artigo concedeu às instituições públicas:

Criação de cursos, fixação de currículos, assinatura de contratos e convênios, execução de planos de investimento, administração de rendimentos, recebimento de subvenções, entre outros, tudo está previsto. Faculta às universidades, públicas inclusive, implementar cursos pagos, vender serviços, firmar convênios com setores privados, além de outras providências lucrativas. Paralelamente à concessão de tão extensa autonomia, no entanto, o Estado mantém o controle dessas organizações por meio de credenciamento de cursos, diretrizes curriculares e avaliação permanente dos cursos de graduação e pós-graduação (p. 79).

A autonomia concedida às instituições públicas tinha, no entanto, em contrapartida, uma forma de supervisão do governo de FHC por meio das avaliações institucionais. Dentre essas avaliações, Shiroma, Moraes e Evangelista (2007) destacaram o Provão e o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras para os cursos de Graduação. Para os cursos de Pós-Graduação *stricto sensu*, manteve-se o Sistema de Acompanhamento e Avaliação sob responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em vigor antes dos anos de 90. As autoras fizeram ressalvas a esses modelos avaliativos que restringem a autonomia, pois, embora “a autonomia universitária seja um dos principais eixos da reforma para o ensino superior, ela se realiza concretamente como autonomia limitada”. Assim,

Se processos avaliativos são fundamentais para o bom funcionamento do sistema educacional como um todo, questiona-se, porém, a forma autoritária e impositiva pela qual vêm sendo implementados e sua eficácia quanto à melhoria e ao aperfeiçoamento das instituições (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2007, p. 80).

Em 1997 o Decreto 2.027/97 regulamentou o sistema de Ensino Superior do Brasil em cinco diferentes formatos de IES: universidades, centros universitários, faculdades, faculdades integradas e institutos ou escolas superiores. Freitas (1999) alertou que este decreto criou distinções entre as universidades de ensino e as de pesquisa. Isso aconteceu porque o Plano Nacional de Educação, elaborado pela Comissão de Educação e Cultura, criou uma nova hierarquização

ção, deixando de lado a preparação dos profissionais da educação, e definiu as instituições de ensino como “de caráter técnico-profissional” (Freitas, 1999, p. 21). Assim, a LDB e o decreto 2.027/97 fundaram nova base para as políticas de formação docente: nos Institutos Superiores de Educação formam-se professores para a Educação Básica; no curso Normal Superior formam-se professores de 1ª a 4ª série e Educação Infantil e nos cursos de Pedagogia a formação é de especialistas.

Em outras palavras, havia uma indicação de que os cursos de pedagogia não operassem uma cisão entre o professor e o especialista, mas que formassem o professor e só depois o especialista. Indicava também que tal formação deveria ocorrer nas faculdades e centros de educação, embora essa questão merecesse novas reflexões (Shiroma; Moraes; Evangelista 2007, p.84).

Contra a política de formação de professores em centros específicos de ensino, a Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (Anfope) reivindicava a alteração do conteúdo do decreto 2.032/97, que discutia “a criação de institutos superiores de educação, como lugar específico da formação exclusiva de professores, separado da universidade” (Freitas, 1999, p. 23).

Ao contrário do que afirmam alguns autores, a ANFOPE tem assumido historicamente uma posição contrária a qualquer proposta que vise criar centros específicos de formação de professores, separados dos centros e dos cursos que formam os profissionais da educação e pretendam separar a formação de professores da formação dos demais profissionais da educação e do ensino, ou dos especialistas (p. 22).

Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 85) apontaram mais um problema deste decreto, que “é o prejuízo que acarreta à formação docente ao privá-las das atividades de pesquisas que devem caracterizar o ensino superior”, o que implica dizer que os cursos de licenciaturas não seriam o *locus* adequado para o desenvolvimento de pesquisa.

Dessa maneira, Freitas (1999) destaca que a Anfope caracterizava a proposta de formação do educador contida no decreto 2.032/97 como uma:

crise educacional brasileira, que por sua vez constitui uma das facetas de uma problemática mais ampla, expressão das condições econômicas, políticas e sociais que configuram uma sociedade profundamente desigual e injusta que vem esmagando a grande maioria da população e relegando-a a uma situação de exploração e miséria (Freitas, 1999, p. 29).

As reivindicações da Anfope para a alteração do decreto 2.032/97, no entanto, não foram acatadas. Freitas (1999) sugere que a rejeição ocorreu porque havia exigências contratuais do empréstimo efetuado pelo Banco Mundial que delineavam um modelo de formação de professores. Carvalho (1998) enfatiza que as diretrizes para a docência do BM sempre foram uma questão de treinamento e não focadas para a formação inicial de professores. Dessa forma, Torres (1998) destacou que, dentre as várias exigências do Banco Mundial (BM), havia uma determinação para priorizar a massificação e a capacitação pedagógica na formação de professores. Para tal capacitação de professores em serviço, o Banco exigiu que se criassem modalidades de capacitação a distância, consideradas mais efetivas, uma vez que não necessitaria de aulas presenciais, reduzindo os custos de formação.

Para atender às exigências contratuais do empréstimo, o governo de FHC lançou os seguintes programas: Programa Nacional de Informação na Educação (Proinfo) em 1997 e Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação) em 1999. O objetivo do Proinfo era capacitar técnicos e professores para o uso da tecnologia. Já o Proformação visava à introdução do curso de Ensino Médio com habilitação para o Magistério, dirigido aos professores da Educação Básica e Infantil. Esse último, com duração de dois anos, usava técnicas do ensino a distância e tinha como público-alvo docentes da rede pública das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2007). Freitas (1999) analisa criticamente essas políticas:

Podemos afirmar que o conjunto dessas políticas materializadas nas normatizações e nos referenciais dá contorno à *reforma do ensino superior no campo da formação de professores*, feita às avessas, à revelia e à margem do

movimento dos educadores, das IES, e dos cursos de formação, como parte da reforma mais geral do ensino superior e da reforma do Estado, desencadeada pelo atual governo [FHC] (grifos no original) (p. 28).

Pode-se depreender desta análise, até o presente momento, que, apesar das manifestações da Anfope contra o decreto 2.032/97 que regulamentava os cursos de Graduação em instituições específicas de ensino, não teve alteração alguma nos modelos de política de formação de professores. Desta maneira, concordamos com Giroux e McLaren (1997), que estudaram as políticas de formação docente nos Estados Unidos e afirmaram que:

Isto não quer dizer que os críticos de educação não fizeram propostas destinadas a radicalizar os programas de formação de professores. Pelo contrário. O problema é que quando tais propostas de fato aparecem, elas geralmente restringem-se à exaltação de modos mais refinados e reflexivos de investigação e métodos de instrução, ou então ficam restritas à prisão da análise crítica. Uma preocupação urgente que surge deste dilema é a incapacidade dos liberais e radicais de constituírem uma nova teoria e espaço social do ensino. Em outras palavras, o que geralmente está ausente no projeto político que informa estes discursos é a tentativa de relacionar a escolarização à luta mais ampla por uma democracia radical (p. 198).

Nesta seção vimos que instituições que pesquisam e discutem a formação de professores, como a Anfope, são menos valorizadas na introdução de políticas de formação de professores do que instituições financeiras, como o Banco Mundial, que, de fato, ditam as regras de formação dos professores no Brasil. Na próxima seção discutiremos os artigos e decretos relacionados à formação de professores nas instituições superiores.

Formação de professores nas instituições de ensino superior

Sobre a formação docente nas instituições de ensino superior, discutiremos quatro artigos da LDB que estão presentes no Título VI – Dos Profissionais da Educação – constituindo-se dos artigos 61 ao 67. Dentre as principais caracte-

terísticas que definem a formação de professores na Lei de Diretrizes e Bases, destacamos apenas quatro destes artigos que evidenciam, com mais eficiência, a questão da profissão professor:

- a) No artigo 61, os incisos I e II definem os fundamentos da formação dos profissionais da educação como “a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço; aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades” (Brasil, 1996). Em 2009 emergiu a lei nº 12.014 que reformulou o artigo 61, considerando profissionais da educação escolar básica os que estão em efetivo exercício e/ou foram formados em cursos reconhecidos.
- b) Os artigos 62 e 63 elencam os requisitos necessários para a atuação docente, separadas em dois níveis de ensino: formação para lecionar na educação básica e formação para atuar no ensino superior. Malacarne (2007) lembra que esses dois artigos geraram muita polêmica, pois permitiam que professores – para lecionarem na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental –, tivessem apenas a formação oferecida pelo Ensino Médio das escolas Normais. Em contrapartida, aqueles que já possuíam diploma de educação superior poderiam fazer cursos de formação pedagógica, especificamente para atuarem nas outras modalidades (Ensino Infantil e Fundamental), evidenciando a dicotomia entre formação específica e formação para o magistério.
- c) Por outro lado, o artigo 65 impôs uma prática de ensino com, no mínimo, 300 horas, que, posteriormente, foi alterada para 400 horas pela Resolução CNE/CP nº 2 de 19 de fevereiro de 2002, o que pode ser entendido como um elemento importante para a formação docente. Não se pode esquecer o Parecer CNE/CP nº 9/2001 que regulamentou as Diretrizes Curriculares para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica em Nível Superior, pois foi importante documento que regulamentou, em âmbito curricular, a formação de professores da Educação Básica por meio dos cursos de Graduação plena em instituições superiores.

A partir dessas novas diretrizes, Ghedin, Leite e Almeida (2008) apoiam a LDB afirmando que:

- A licenciatura ganhou especificidade e integralidade própria em relação ao bacharelado, constituindo-se em um projeto específico;
- A licenciatura passa a ter a definição de currículo próprio, que não deve se confundir com o bacharelado ou com a antiga formação de professores que ficou caracterizada como “modelo 3+1”;
- Isto é, a formação de professores passa a ser realizada num processo autônomo, como curso próprio, com identidade própria, do início ao fim (p. 40).

Sem dúvida, essa foi a grande possibilidade de oferecer à formação docente a tão esperada autonomia, além de assegurar a profissionalização dos professores por intermédio dos saberes e práticas necessários advindos de projetos pedagógicos específicos para a área de licenciatura. Deste modo, o Parecer do Conselho Nacional de Educação-CNE/CP nº 28/2001 e a Resolução CNE/CP nº 2/2002, definiram que a duração e a carga horária mínima dos cursos de formação de professores em nível superior deveria ser de 2.800 horas. Desse montante, 1.800 horas deveriam ser reservadas para conteúdos curriculares de caráter acadêmico e científico; 400 horas direcionadas à prática, vivenciadas ao longo do curso; mais 400 horas de estágio supervisionado e 200 horas para outras atividades de formação acadêmica, científica e/ou cultural (Ghedin; Leite; Almeida, 2008).

A Resolução CNE/CP nº 1/2002 indicava ainda que a prática docente não poderia ficar alienada do restante do curso de licenciatura; ao invés disso a prática deveria estar presente desde o início da formação do professor em questão, adentrando conteúdos curriculares específicos. Além disso, Ghedin, Leite e Almeida (2008) ressaltaram que a formação inicial docente deve incluir:

Diferentes atividades que propiciem ao futuro professor o conhecimento da comunidade, das famílias e dos próprios alunos. Pode ainda envolver atividades junto aos órgãos normativos e aos órgãos executivos dos sistemas estaduais e municipais do ensino, como também, junto a agências educacio-

nais não escolares. Essas atividades que devem buscar a relação entre teoria e a realidade exigem um movimento contínuo entre o saber e o fazer, na busca de significados na gestão, administração e resolução de situações problemas próprios do ambiente escolar (p. 42).

Lüdke (1994), no entanto, ressaltou que muitos dos docentes universitários não têm uma visão clara da realidade dos sistemas de ensino e que, muitas vezes, nem sequer têm vivência desse ensino. Segundo a autora, isso acaba contribuindo para distanciar a realidade escolar e os estudantes de licenciatura, que, depois de formados, terão de “correr atrás do prejuízo”. Lüdke (1994) enfatizou ainda que uma das maneiras de se compreender o cotidiano escolar é por meio do estágio supervisionado, que ela descreve da seguinte maneira:

O estágio não se resume à aplicação imediata, mecânica, instrumental de técnicas, princípios e normas aprendidos na teoria. A prática não se restringe ao fazer, ela se constitui numa atividade de reflexão que enriquece a teoria que lhe deu suporte. O estágio é um processo criador, de investigação, explicação, interpretação e intervenção na realidade. Não é reprodução automática do já sabido (Lüdke apud Pereira, 2000, p. 62).

Assim, pesquisadores da Educação, como Lüdke (1994), compreendem o estágio supervisionado como vital para a formação docente. O Conselho Nacional de Educação, porém, ao propor novas normas para os cursos de licenciatura, referenciando o Parecer CNE/CP nº 28/2001 e a Resolução CNE/CP nº 2/2002, lançou o Parecer CNE/CP nº 5/2006 que instituiu a carga mínima de 3.200 horas, das quais 300 são dedicadas ao estágio supervisionado e as demais 2.800 horas para as outras atividades curriculares. Todos os cursos de licenciatura, portanto, tiveram redução de 100 horas na carga horária do estágio supervisionado, suprimindo, mais uma vez, as possibilidades de melhoria na formação docente.

Essas exigências formativas de professores – tanto a prática quanto o estágio supervisionado – ofereceriam para os futuros docentes momentos ímpares de reflexão e compreensão sobre o ambiente escolar, se trabalhadas de maneira

coerente pelos seus formadores. Ghedin, Leite e Almeida (2008) destacaram que a aprovação deste parecer CNE/CP nº 5/2006, pelo Conselho Nacional de Educação, pode ter sido uma deliberação malplanejada e impensada. De acordo com estes autores, o Ministério da Educação não apresentou nenhum estudo com cursos de licenciatura que estabeleciam em sua grade curricular 400 horas de estágio supervisionado; assim, questionam se estes “seriam caminhos ou descaminhos para uma melhor formação de professores?” (Ghedin; Leite; Almeida, 2008, p. 48).

Com a análise realizada em alguns artigos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, instituída no governo FHC, concernentes à formação docente tanto no que se refere às mudanças institucionais quanto às mudanças curriculares, depreendemos que as políticas relacionadas à formação de professores durante esse governo não produziram tal formação com a qualidade esperada. Ao invés disso, a lei pretendeu massificar a formação docente sem a correspondente qualificação profissional, corroborando a proposta do Banco Mundial. No próximo item discutiremos a formação de professores durante o governo Lula e analisaremos as diferenças e similaridades em relação ao período de FHC.

O governo Lula e a formação de professores

Neste segundo momento apresentamos as políticas públicas de formação de professores durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva e, a partir dos decretos e programas, analisamos os processos de continuidade entre os dois governos. Durante o mandato, que durou de 2003 até 2010, o governo de Lula assumiu as dívidas externas do governo anterior de FHC com o BM e também sofreu influências de organismos internacionais. Freitas (2007) destacou que houve uma emergente atenção para os professores da Educação Básica em exercício nas redes públicas de ensino, para melhor qualificá-los. Assim, os professores universitários passaram a desempenhar também o papel de tutores ou mediadores da educação e, conseqüentemente, houve modificação do plano de trabalho docente das universidades públicas.

A iniciativa de localizar os pólos presenciais em vários municípios, com a presença circunstancial dos estudantes, representou novas formas de organização da formação, mediante concessão de bolsas a professores das próprias redes de educação básica ou a pós-graduandos, para atuarem como tutores, e se desenvolveu, no período de 2003-2006, em continuidade à política adotada para a *formação continuada de professores*. Este modelo, desenvolvido à distância através de mídias interativas e novas tecnologias da informação e comunicação, se organiza em projetos de cursos que partem do trabalho dos professores, exclusivamente em sua dimensão prática, reduzindo as possibilidades da mediação pedagógica necessária no processo de ensino, e não se sustenta quando confrontado com as condições de produção da vida material e da organização da escola e da educação, que demandam outras habilidades, capacidades e competências de seus educadores (Freitas, 2007, p. 1.209) (grifo no original).

Freitas (2007, p. 1.209) criticou os programas de formação docente chamando-os de “compensatórios”, uma vez que muitos professores, em exercício, permanecem leigos em diversas áreas educacionais. A respeito dessa formação malqualificada, o MEC criou programas vinculados à Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, tais como: o Pró-Formação, dirigido à formação de professores das primeiras séries do Ensino Fundamental; o Pró-Infantil, direcionado à tutoria e supervisão dos professores da rede pública e o Pró-Letramento, sendo o único programa de formação continuada que atende os docentes das Séries Iniciais do Ensino Fundamental, fundamentado na alfabetização e nos conhecimentos matemáticos.

A criação destes programas teve caráter enfático nas licenciaturas, uma vez que o governo ressaltou dois pontos básicos constituintes da LBD: os polos de ensino a distância e as tecnologias necessárias para tal processo (Brasil, 1996). A partir disso, a Educação a Distância (EaD) teve seu próprio decreto federal (nº 5.622/05) que a conceituou como uma “modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos” (Brasil, 2005, p. 1).

Os recém-chegados programas de Educação a Distância constituíram-se como uma nova política de formação docente. Em 2005 surge o programa Pró-Licenciatura e, posteriormente, em 2006, a Universidade Aberta do Brasil (UAB), sendo novas modalidades de ensino de formação docente a distância. Freitas (2007) observou que o sistema UAB tem como objetivo a expansão de cursos e programas públicos de educação superior a distância. Dessa maneira, oferece cursos de licenciatura com polos presenciais em instituições públicas de ensino nos municípios, rompendo “com os programas de formação a distância, de curta duração, de caráter mercadológico, que perduraram até pouco tempo em nosso país” (Freitas, 2007, p. 1.210). Em contrapartida, o programa Pró-Licenciatura surgiu com o propósito de oferecer a regulamentação do exercício de professor a todos os profissionais da rede pública de ensino, adequando-se aos processos avaliativos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Assim, esses programas surgiram como uma estratégia de marketing estatístico, uma vez que os dados do MEC de 2004 informavam que cerca de 184 mil professores que lecionavam nas Séries Fundamentais e 56 mil no Ensino Médio, ainda não tinham a formação docente regulamentada efetivamente.

Freitas (2007) denunciou que:

É por estas vias que vão se produzindo e reproduzindo as desigualdades na formação de professores, que persistem em nosso país há muitas décadas. A maioria dos cursos de formação na modalidade a distância, no Brasil, contraria todos esses requisitos e se apresenta como uma forma de aligeirar e baratear a formação. Por isso mesmo, tende a ser pensada mais como uma política compensatória, que visa a suprir a ausência de oferta de cursos regulares a uma determinada clientela, sendo dirigida a segmentos populacionais historicamente já afastados da rede pública de educação superior (p. 1.214).

Boito Jr. (2005) alertou que o governo Lula deu sequência ao movimento neoliberalista modificando as políticas econômicas do país e ampliando os projetos sociais, focalizando principalmente as classes mais desfavorecidas. Como modelos de políticas sociais de caráter compensatório, destacam-se: o Bolsa-

Família, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio para Jovens e Adultos (Proeja) e o Programa Universidade Para Todos (Prouni).

Com relação às universidades, o novo governo possibilitou parcerias com instituições privadas para que jovens de baixa renda pudessem dar continuidade a seus estudos. Dessa maneira, o Enem, que assegurava a avaliação do Ensino Médio das redes públicas, passou a ser uma forma de oportunizar vagas em universidades privadas. Oliveira e Ferreira (2008) alertaram que poucos perceberam isso como outra decisão tomada para satisfazer o grupo que mantinha poder. O Prouni, aprovado em 13 de janeiro de 2005 (Lei nº 11.096) foi outra alternativa que consideramos como uma “jogada de mestre”, uma vez que esse programa isenta as instituições particulares da coleta de impostos em troca de vagas de ensino para as pessoas de baixa renda.

Podemos inferir que o Prouni foi a estratégia de conciliação do Estado com os empresários do ensino que estavam acumulando baixas taxas de lucro. Aliados a isso, o governo imprime a retórica de expansão do Ensino Superior para a população excluída historicamente desse processo. Dessa forma, a política pública de expansão e focalização é conservadora, pois transfere recursos públicos para o setor privado, concentrando a riqueza nacional, mediante a prestação de serviços de duvidosa qualidade (Oliveira; Ferreira, 2008, p. 40).

Ao contrário das universidades públicas, em 2007, graças ao Prouni, houve uma grande expansão das instituições privadas. Souza (2008, p. 203) enfatizou que a política aplicada às instituições de ensino superior público não está totalmente organizada, pelo fato da “expansão descomedida da privatização e mercantilização do ensino superior”. Em contrapartida, Zainko (2010) salientou que durante o governo Lula houve grandes metas para as universidades federais por meio do resgate de recursos financeiros e expansão de novas unidades acadêmicas por todo o território nacional. Essa autora destacou que,

no mesmo ano de 2007, o governo criou 14 universidades. Dentre as principais estão: a Universidade de Integração Latino-Americana (Unila), a Universidade Luso-Afro-Brasileira (Unilab) e a Universidade da Fronteira Sul.

No mesmo ano foi instalada a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) (Decreto nº 6.096/2007). Zainko (2010, p. 119) apoia o programa Reuni enfatizando que, por meio deste programa, “o Ministério da Educação reafirma seu compromisso com a universidade pública, gratuita e de qualidade”. Souza (2008, p. 211) é contrária e adverte que este programa tem “efeitos deletérios” principalmente no ritmo de trabalho docente e, sobretudo, na autonomia universitária, uma vez que impõe regras às universidades federais e estas são obrigadas a cumprir. Um exemplo é o aumento da relação de estudantes por professor (18 para 1) e também o crescimento da taxa de conclusão média dos cursos de Graduação para 90%. Fica claro que essa reestruturação das universidades federais promoverá o aumento acentuado de alunos por sala de aula e, logicamente, acarretará o rebaixamento da qualidade de ensino (Andes-SN, 2007). Souza (2008) resume o programa Reuni da seguinte forma:

A lógica da expansão das Universidades Federais brasileiras pela via da reestruturação, condicionada à mudança das relações e do regime de trabalho (quebra da dedicação exclusiva), representa o aprofundamento da exploração do trabalho e da extração máxima do potencial profissional de cada docente, com respectiva flexibilização dos processos pedagógicos, das necessidades formativas e das estruturas curriculares, em recortes temporais cada vez menores, acelerando-se o fluxo curricular e de pessoal (docente e discente), logo, com maior objetivação dos espaços e dos recursos materiais e humanos (p. 212).

Para que esse objetivo seja alcançado, as diretrizes do programa Reuni estipulam que haja articulação entre cursos de Graduação e cursos de Pós-Graduação, oferecendo apoio financeiro aos acadêmicos. Dessa forma, alunos das Pós-Graduações recebem bolsa-auxílio para subsidiar, monitorar ou até mesmo dar aulas para os acadêmicos, garantindo o aumento da taxa de apro-

vação dos alunos nas disciplinas com maior índice de reprovação. Além disso, as diretrizes deste programa salientam que deve haver também parcerias com a educação básica.

É evidente que a “massificação” de profissionais está cada vez mais acelerada, principalmente por ter um prazo determinado – até o ano de 2012 –, para que os objetivos do programa Reuni sejam cumpridos. Como fica, portanto, a formação destes alunos, em especial dos cursos de licenciatura, uma vez que “eles são ao mesmo tempo fonte da competência profissional e matéria de formação e de transmissão”? (Tardif, 2002, p. 296).

É preciso investir numa formação que vincule teoria e prática desde o início do curso, a partir da pesquisa e de uma efetiva inserção no interior da escola. É preciso repensar as políticas de formação a partir das exigências internas de formação, dos processos didático-pedagógicos, curriculares e organizacionais necessários para que, efetivamente, expressem o perfil de formação necessário a atender as demandas reais da escola (Ghedin; Leite; Almeida, 2008, p. 49).

Para que se cumpram tais perfis de formação docente, tanto inicial quanto continuada, o Ministério da Educação apresenta uma nova configuração que relaciona a Capes com a UAB e o programa Reuni. O objetivo dessa nova estruturação da Capes justifica-se da seguinte maneira:

institucionalizar programas de formação inicial e continuada, bem como o desenvolvimento de metodologias educacionais inovadoras, visando a qualificação de recursos humanos para a educação básica, mediante os quais será propiciada a efetiva integração entre a educação superior e a educação básica no País, permitindo assim significativa melhoria na qualificação dos docentes do ensino básico (PL n. 7, 568-D apud Freitas, 2007, p. 1.216).

Freitas (2007) observa que a Capes passa de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal para uma agência reguladora da formação docente do nosso país, juntamente com o financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacio-

nais Anísio Teixeira (Inep). A Capes passa a fomentar programas de formação inicial e continuada de professores para atingir metas de profissionalização “dos 600 mil professores brasileiros que ainda não possuem a formação considerada adequada ao trabalho que exercem” (Scheibe, 2010, p. 986).

Com a nova função, a Capes abre vários projetos de formação docente; por exemplo, o Observatório da Educação (Decreto nº 5.803/2006) que financia a produção acadêmica no âmbito das Pós-Graduações e, posteriormente, amplia este projeto criando o Observatório Escolar da Educação Indígena, que visa à estimulação acadêmica no território ethnoeducacional, “promovendo a formação dos professores dos cursos de licenciatura intercultural, visando ao fortalecimento da identidade, qualificação, valorização e expansão da carreira docente na Educação Básica e Superior Intercultural” (Capes, 2009, p. 4).

Promovendo a articulação entre a educação básica e a formação inicial, a Capes apresenta ainda outros dois grandes projetos em âmbito nacional: o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência), que tem por objetivo ampliar e dinamizar a formação de professores, principalmente dos cursos de licenciatura das instituições federais e estaduais de ensino superior, e o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), que incentiva a melhoria da qualidade da educação básica por meio de ações acadêmicas nas escolas. Por ora podemos dizer que estes programas estão oferecendo mais oportunidades de inserção na realidade escolar para a formação inicial de professores. No escopo deste artigo não pretendemos descrever cada programa, mas destacar as mudanças no papel da Capes que agora inclui a articulação entre as licenciaturas e a educação básica.

Com relação a essas políticas de formação, podemos apontar que estes programas de educação de professores podem estimular os futuros professores a assumirem o papel do intelectual, possibilitando “(...) uma visão e conjunto de práticas que tomem com seriedade a luta por democracia e justiça social” (Giroux; McLaren, 1997, p. 199).

Considerações parciais

Para melhor compreensão do nosso estudo, apresentamos uma pequena comparação entre os dois governos analisados neste estudo:

Quadro 1 – Breve comparação entre as leis e resoluções aplicadas ao longo dos governos FHC e Lula

	Governo FHC	Governo Lula
1) ao funcionamento dos cursos superiores e regulamentação dos institutos de ensino.	<p>Lei 9.394/96 – Aprovação da LDB;</p> <p>Decreto 2.027/97 – concebeu diferentes tipos de instituições de ensino superior;</p> <p>Decreto 2.032/97 – altera o sistema federal do ensino superior e a organização acadêmica das IES.</p>	<p>Lei nº 11.096/05 – instituiu o Programa Universidade para Todos;</p> <p>Decreto nº 6/07 – efetivação da Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.</p>
2) a formação de professores nas instituições de ensino superior.	<p>Resolução CNE/CP nº 1/2002 – indicou que a prática docente deveria estar presente durante todo o curso de licenciatura;</p> <p>Parecer CNE/CP nº 28/2001 e Resolução CNE/CP nº 2/2002 – instituíram a carga mínima para os cursos de licenciatura para 2.800 horas</p>	<p>Parecer CNE/CP nº 5/2006 – instituiu a carga mínima para cursos de licenciatura para 3.200 horas;</p> <p>Decreto nº 5.622/05 – instituiu a educação a distância.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2011.

Os projetos e decretos analisados neste estudo nos permitiram perceber o processo de continuidade que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva teve em relação ao governo de FHC, apesar do discurso de Lula ser totalmente contrário ao de FHC. Esse processo de continuidade das políticas públicas nos dois governos “pesa muito a favor dos valores e interesses dos ricos e privilegiados”

(Giroux; McLaren, 1997, p. 210). Podemos reiterar esta afirmação para a realidade brasileira com o exemplo do Prouni, em que há clara vantagem às instituições particulares na oferta de bolsa de estudos para os menos afortunados. Além disso, percebemos o processo de massificação na formação de profissionais da educação sem a correspondente qualidade necessária para sua formação.

Como pudemos observar, a Capes passou a ser responsável por gerenciar políticas de formação de professores. Freitas (2007) destaca que o intuito da Capes foi de introduzir um novo sistema de avaliação para os cursos de licenciatura, transpondo os padrões avaliativos exigidos da Pós-Graduação para os cursos de Graduação. Assim, “a transposição da lógica da pós-graduação às escolas de educação básica submetem a educação básica e seus profissionais à lógica produtivista que hoje caracteriza a pós-graduação em nosso país” (Freitas, 2007, p. 1.218). Será este o novo caminho da formação de professores? Será que essa nova política de formação inclui o levantamento das necessidades escolares? Nesse sentido, Freitas (2007) enfatiza que:

A formação de base científica e técnica, em condições de igualdade para todos, é condição para forjar uma nova qualidade da formação dos educadores, que não se reduz a “treinamento”, para lidar com os complexos processos na formação da infância e da juventude. Por esse motivo, uma política promissora para a formação inicial e continuada dos educadores deve fundar-se em outras condições, que permitam a participação ativa dos professores e de suas entidades nos processos de definição de sua formação e nos rumos da educação pública em nosso país.

Uma política de formação de professores exige que sejam tratadas, igualmente, as bases da educação escolar, visando sua transformação para a construção de uma nova qualidade da educação básica, orientada pelas necessidades sociais da formação de nossa infância e da juventude (p. 1.221).

Esperamos que, com o novo governo que se iniciou agora, o sistema de Ensino Superior possa cumprir com suas metas de garantir um preparo profissional de qualidade para os futuros profissionais da educação. Para tanto,

é necessário, como salientam Giroux e McLaren (1997), que os professores se mobilizem para definir seu papel fundamental perante a sociedade, pois novas propostas de políticas de formação docente dependem dos engajamentos de professores em novos movimentos sociais, redefinindo, assim, a natureza de sua profissão.

Referências

ANDES-SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. *As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior*. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <www.andes.org.br>. Acesso em: 5 jan. 2011.

BOITO JUNIOR, A. O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. *Revista da Adusp*, São Paulo, v.34, p. 6-11, 2005. Disponível em: <www.adusp.org.br/revista/34/r34a01.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2011.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96*. 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 2 jan. 2011.

_____. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Disponível em: <[/www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2011.

CARVALHO, D. P. de. A nova lei de diretrizes e bases e a formação de professores para a educação básica. In: *Ciência & Educação*, Bauru, v. 5, n. 2, 1998.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Edital nº 1/2009 – Observatório da Educação Escolar Indígena*. Brasília – DF, 2009. Disponível em: <www.capes.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2011.

FREITAS, H. C. L. de. A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. In: *Educação & Sociedade*, Campinas: Cedes, ano XX, n. 68, p. 17-44, dez. 1999.

_____. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. In: *Educação & Sociedade*, Campinas: Cedes, vol. 28, n. 100, especial, 2007, p. 1.203-1.230, 2007.

GHEDIN, E.; LEITE, Y. U. F.; ALMEIDA, M. I. de. *Formação de professores: caminhos e descaminhos da prática*. Brasília: Líber Livro Editora, 2008. 142 p.

GIROUX, H. A.; MCLAREN, P. A educação de professores e a política de reforma democrática. In: GIROUX, Henry A. *Os professores como intelectuais*. Trad. Daniel Bueno. Porto Alegre, RS: Artes Médicas, 1997. p. 195-212

LÜDKE, M. Avaliação institucional: formação de docentes para o Ensino no Fundamental e Médio (as licenciaturas). *Cadernos Crub*, Brasília, v. 1, n. 4, 1994.

MALACARNE, V. *Os professores de química, física e biologia da região oeste do Paraná: formação e atuação*. 2007. 261 fls. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2007.

OLIVEIRA, D. A.; FERREIRA, E. B. Políticas sociais e democratização da educação: novas fronteiras entre público e privado. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de (Org.). *Políticas públicas e educação: debates contemporâneos*. Maringá, PR: Eduem, 2008. p. 23-46.

PEREIRA, J. E. D. As licenciaturas e as novas políticas educacionais para a formação docente. In: *Educação & Sociedade*, Campinas: Cedes, ano XX, n. 68, p. 109-125, dez.1999.

_____. *Formação de professores – pesquisa, representações e poder*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2000.

SAVIANI, D. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. In: *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, vol. 14, n.40, p. 143-155, jan./abr. 2009.

SCHEIBE, L. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo plano nacional de educação. In: *Educação & Sociedade*, Campinas: Cedes, v. 31, n. 112, p. 981-1.000, jul./set. 2010.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SOUZA, A. L. L. Organização, resistência e profissionalização do(a) trabalhador(a) docente frente aos novos marcos regulatórios da política educacional no Brasil. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de (Org.). *Políticas públicas e educação: debates contemporâneos*. Maringá, PR: Eduem, 2008. p. 201-216.

TARDIF, M. *Saberes docentes e formação profissional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 125-186.

ZAINKO, M. A. S. Políticas de formação de professores na universidade pública: uma análise de necessidades, entre o local e o global. In: *Educar em Revista*, Curitiba, PR: Ed. UFPR, n. 37, p. 113-128, maio/ago. 2010.