

FORMAÇÃO DE PROFESSORES: DA LEGISLAÇÃO À EXPERIENCIA

Teacher training: from legislation to the experience

Formation des enseignants: de la législation à l'expérience

João Pedro Aparecido Vicente¹

Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Resumo: Este artigo examina a legislação em torno da formação continuada de professores no Brasil, com ênfase nas Cartas Magnas, leis definidoras das diretrizes e bases da educação nacional, Plano Nacional de Educação 2001-2010 e o projeto de Plano Nacional de Educação 2011-2020, no intuito de dar relevo à evolução dessa temática ao longo do tempo. A experiência da formação continuada é entendida, aqui, sob as luzes do empirismo, buscando ilustrar o processo de qualificação contínuo como o enriquecimento da formação cultural e técnica dos profissionais.

Palavras-chave: Formação de professores. Políticas públicas. Empirismo.

Teacher training: from legislation to the experience

Abstract: This article examines the legislation over teacher training in Brazil, focusing on the federal constitutions, laws defining the guidelines and bases for national education, the 2001–2010 National Education Plan and the draft for the 2011-2020 National Education Plan, in order to emphasize the development of the teacher training matter over time. The experience of continuing education is understood, here, under the lights of empiricism, to illustrate the lifelong qualification process as a continuous enrichment of the professionals' cultural and technical knowledges.

Key words: Teacher training. Public policies. Empiricism.

Formation des enseignants: de la législation à l'expérience

Résumé: Cet article examine la législation sur la formation des enseignants au Brésil, en ce qui concerne le constitution fédéral, les lois qui régissent les directrices et les bases de l'éducation nationale, le Plan national d'éducation 2001-2010 et le projet pour le Plan national d'éducation 2011-2020, a fin de mettre en point une discussion sur le développement du thème de la formation des enseignants au fil du temps. L'expérience de la formation continue est ici entendu sous les lumières de l'empirisme, pour illustrer le processus de qualification à vie, comme un enrichissement continu des savoirs culturels et techniques du professionnel.

Mots-clés: Formation continue. Les politiques publiques. Empirisme.

¹ Universidade federal do Triângulo Mineiro. E-mail: joaopedro@hc.ufm.edu.br

Introdução

O presente artigo destaca, nas Constituições brasileiras, as referências explícitas à formação inicial e continuada de professores, e traça, na evolução das Cartas Magnas, um comparativo entre determinados aspectos formais da educação, a fim de compreender como essas variáveis foram tratadas em diferentes momentos históricos.

Subsequente ao exame sobre o texto constitucional, o artigo confronta o teor das leis definidoras das diretrizes e bases da educação nacional – LDBs – de 1961 e de 1996, com foco nas tônicas conferidas à formatação do currículo escolar, mecanismos de busca da qualidade do ensino, exigências para a formação docente, possibilidades de formação continuada dos profissionais do magistério e critérios para avaliação dos professores.

A legislação pós-LDB/1996 é explorada em ordem cronológica, então, no que tange à formação contínua docente, com vistas a sintetizar leis, decretos, portarias e resoluções que passaram a nortear a formação do professor a partir dos anos 1990. Na seção “Debate”, o autor demonstra a formação continuada como um processo contínuo de desenvolvimento cultural e técnico do professor por meio das apropriações decorrentes das experiências de trabalho e de estudo - concepção embasada nos conceitos da *erfahrung* e do *erleben*, tomando como principais referências Locke, Kant e Dilthey.

Por fim, a política contemporânea para educação brasileira é contextualizada como parte do ambiente globalizado neoliberal, sendo caracterizada pelo desenvolvimento de competências dentre os professores, pelas avaliações de qualidade do ensino e pelo uso de tecnologias de educação a distância como forma de expansão do acesso aos cursos de formação continuada docente, em exercício.

Conceito

A educação abrange os processos formativos desenvolvidos na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (BRASIL, 1996).

O sintagma “educação continuada” pode referir-se tanto a cursos oferecidos após a graduação – especializações, aperfeiçoamentos, mestrado e doutorado – como abranger qualquer atividade que contribua para o desempenho profissional, tais como a participação na gestão

escolar, congressos, seminários, cursos de diversas naturezas e formatos, trocas de experiências e grupos de sensibilização (GATTI, 2008).

Para compormos o conceito de “formação continuada”, a partir da noção de “educação continuada” exposta por Gatti (2008), devemos recorrer ao conceito de “formação” conforme Marcelo Garcia (1999a), ou seja, uma função social de transmissão de saberes, de saber-fazer ou do saber-ser, exercida em benefício do sistema socioeconômico, ou da cultura dominante, bem como um processo de desenvolvimento e de estruturação da pessoa que se realiza com o duplo efeito de uma maturação interna e de possibilidades de aprendizagem.

O desenvolvimento profissional docente é sujeito a influências e pressões por parte de várias instâncias oficiais e extraoficiais, profissionais e extraprofissionais, sendo motivado ou tolhido pelas políticas educativas, o modelo curricular, as estruturas das instituições de formação e de trabalho do professor e concepções pessoais dos próprios educadores (MARCELO GARCIA, 1999b).

Tomada no senso estrito de cursos ministrados com a finalidade de promover a atualização pedagógica, o aprofundamento em conteúdos e o treinamento de técnicas, a formação continuada ganhou tônica a partir dos anos 1990, com a proliferação de políticas de formação docente orientadas pelas mudanças sociais com origem no Banco Mundial (SILVA JUNIOR, 2003).

Como veremos na seção “Debate”, a formação continuada de professores no Brasil atual consiste na continuidade dos estudos após a primeira diplomação, servindo os planos de carreira e o mercado de trabalho como indutores dessa formação, e os recursos de educação a distância como uma importante ferramenta na expansão de sua oferta.

O professor nas Constituições brasileiras

Na “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”, terceira Carta Magna do país, promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte em 16 de julho de 1934, encontramos a primeira referência em texto constitucional a alguns conceitos que passariam a ser comuns em quase todas as Constituições futuras: diretrizes da educação nacional, plano nacional de educação, direitos dos professores e vinculação de receitas. O reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino condicionava-se à garantia aos professores de estabilidade, enquanto bem servissem, e remuneração condigna (BRASIL, 1999a).

Os dispositivos acima inovaram com relação ao que fora previsto para a educação nas

Constituições anteriores – de 1824 e 1891. A Carta de 1934 é a primeira em que a União assume os contornos de responsável pelas diretrizes da educação nacional, determinando inclusive condições para o reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino. Essa postura reguladora e de criação das diretrizes comuns tornar-se-ia constante dentre as prerrogativas da União, no que tange à educação brasileira.

A vinculação da garantia de estabilidade aos docentes e remuneração condigna como contrapartida para que se reconhecessem os estabelecimentos particulares de ensino é o primeiro componente explícito nas Constituições brasileiras a tratar dos direitos dos professores. Alude, também, à responsabilidade do profissional para merecer a estabilidade - “enquanto bem servir” (BRASIL, 1999a, Art. 150, alínea f). Vedava aquela Constituição a dispensa de concurso para provimento dos cargos do magistério oficial. Registra-se aqui a origem, em texto constitucional, da prescrição de certame para exercício no ensino mantido pelo poder público. Como direito do concursado, instituía vitaliciedade e inamovibilidade nos cargos. Em caso de extinção da cadeira, seria o professor aproveitado na regência de outra, em que se mostrasse habilitado.

Em 1937, a Constituição de 1934 foi substituída pela Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas. “De orientação oposta ao liberal texto de 1934, a Constituição do Estado Novo é claramente inspirada nas constituições de regimes fascistas europeus”, analisa Vieira (2008, p.14). Conforme a Constituição de 1937, competia privativamente à União legislar sobre as diretrizes da educação nacional (BRASIL, 1999b). O texto não faz menção à estabilidade ou à vitaliciedade docente, nem condiciona o exercício no ensino oficial à aprovação em concurso – como também desaparece a vinculação de receitas para a educação.

Com a queda da ditadura do Estado Novo em 1945, uma nova Constituição é promulgada pela Assembleia Constituinte em 18 de setembro de 1946, numa retomada dos princípios liberais e democráticos característicos da Carta de 1934 (VIEIRA, 2008). O novo texto retoma o dispositivo do concurso docente assegurando aos aprovados a vitaliciedade. Volta a vincular recursos à educação e, pela primeira vez entre os textos constitucionais, confere tônica explicitamente à eficiência escolar, determinando – Artigo 172 – que cada sistema de ensino teria obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurassem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (BRASIL, 1999c). Embora focada no desempenho discente, a eficiência surgia como parâmetro para a qualidade da educação.

Limitava a Constituição de 1946 a acumulação de cargos públicos – novidade em textos constitucionais que se tornaria uma constante a partir de então – a dois cargos de magistério ou um cargo de professor com outro técnico. Havia, ainda, autorização para se

acumular um cargo de juiz com o magistério secundário ou superior. No contexto dessa Constituição, em 1961 foi publicada a primeira LDB brasileira.

Com o golpe de 1964, o Brasil voltaria a vivenciar um período caracterizado pelo autoritarismo, com o fechamento da ordem política (VIEIRA, 2008). Nesse ambiente, a “Constituição da República Federativa do Brasil de 1967” foi elaborada. O texto mantinha como competências da União o estabelecimento de planos nacionais de educação, a legislação sobre diretrizes e bases da educação nacional e vedava a acumulação remunerada de cargos, excetuando os de juiz e professor, dois cargos no magistério oficial, ou um cargo docente e outro técnico ou científico (BRASIL, 1999d). O provimento dos cargos de grau médio e superior se daria mediante concurso nos casos do ensino mantido pelo poder público. Quanto à eficiência discente, reproduz a Carta de 1967 - Art. 169, § 2.º - o ditame do Artigo 172 da Carta de 1946. Desaparece, ainda, a vinculação de receitas para a educação, como ocorrera em 1937 – outro momento de centralização e fechamento político.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, ratifica o aspecto regulador da União quanto às diretrizes e bases da educação nacional, com tônica na garantia do padrão de qualidade do ensino. Na chamada Constituição Cidadã, a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1999e). O estabelecimento de um plano nacional de educação é previsto no Artigo 214, tendo sido o plano de carreira instituído como garantia da valorização dos profissionais da educação – com ingresso exclusivamente por concurso nas redes públicas a partir da Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, que introduziu o Inciso V ao artigo 206.

Em 1996 seria publicada uma nova LDB, mesmo ano em que foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério – Fundef, vinculando, ao número de alunos matriculados, recursos para o ensino fundamental. Em 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – seria instituído pela supracitada Emenda Constitucional n.º 53, servindo de substituto ao Fundef de forma mais abrangente: os recursos seriam destinados também à educação infantil, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos.

A vinculação de receitas para o financiamento da educação denota o caráter descentralizado da gestão do sistema educacional, determinando ser competência prioritária dos municípios a atuação nos ensinos fundamental e infantil, competindo a estados e Distrito Federal atuar no ensino fundamental e médio. Segue-se a tendência de a União deter a responsabilidade sobre o ensino superior – embora não exclusiva – configurada nas primeiras Constituições,

assumindo caráter regulador do sistema de ensino nacional.

Quadro 1: Variáveis observadas nos textos constitucionais

Constituição	Diretrizes para educação nacional	PNE	Vinculação de receitas	Direitos dos professores	Concurso docente	Busca da eficiência escolar	Limite para acúmulo de cargos
1824	Não prevê	Não prevê	Não prevê	Não prevê	Não prevê	Não prevê	Não prevê
1891	Não prevê	Não prevê	Não prevê	Não prevê	Não prevê	Não prevê	Não prevê
1934	Art. 5.º, Inciso XIV	Art. 150, alínea “a”	Art. 156	Remuneração condigna. Inamovibilidade/vitaliciedade para concursados	Art. 158	Não prevê	Não prevê
1937	Art. 16, Inciso XXIV	Não prevê	Não prevê	Não menciona inamovibilidade/estabilidade.	Não prevê	Não prevê	Não prevê
1946	Art. 5.º, Inciso XV	Não prevê	Art. 169	Vitaliciedade para concursados. Liberdade de cátedra.	Art. 168	Art. 172, busca da eficiência discente	Art. 185 e Art. 96
1967	Art. 8.º, Inciso XVII	Art. 8.º, Inciso XIV	Não prevê	Ingresso via concurso. Liberdade de cátedra. Não menciona inamovibilidade/estabilidade.	Art. 168	Art. 169, busca da eficiência discente	Art. 97
1988	Art. 22, Inciso XXIV	Art. 214	Art. 212	Plano de carreira e ingresso via concurso.	Art. 206, Inciso V	Art. 206, garantia do padrão de qualidade do ensino	Art. 37

Formação de professores nas LDBs de 1961 e de 1996

A Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, fixou as diretrizes e bases da educação brasileira no contexto da Constituição de 1946. Conforme aquela lei, o Conselho Federal de Educação concentrava poderes de reconhecimento e inspeção das instituições educacionais, indicação das disciplinas obrigatórias e do currículo mínimo do ensino superior, além de adoção de medidas com vistas ao aperfeiçoamento do ensino (BRASIL, 1961). Encontramos na LDB de 1996 a mesma prerrogativa da União quanto à elaboração de critérios avaliativos, credenciamento e organização das instituições, com o estabelecimento de diretrizes e conteúdos mínimos para as matrizes curriculares (BRASIL, 1996). A elaboração do Plano Nacional de Educação figura como

incumbência da União, na lei de 1996, bem como o desenvolvimento de processos nacionais de avaliação do rendimento escolar, no caso da educação básica, e das instituições, no caso do ensino superior.

Na LDB/1961 era delegado aos estados e ao Distrito Federal autorizar estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencentes à União e inspecioná-los, tomando entre as condições para reconhecimento a idoneidade moral e profissional do diretor e do corpo docente e a garantia de remuneração condigna aos professores. Naquela lei, temos que o diretor da escola “deverá ser educador qualificado” (BRASIL, 1961, art. 42). Note-se a subjetividade nas condições para reconhecimento de estabelecimentos e para escolha do diretor. No contexto da LDB/1996 tais subjetividades tendem a ser substituídas por critérios mensuráveis.

Não encontramos na lei de 1996 referências à idoneidade moral e profissional dos professores. A pós-graduação brasileira já vinha sendo avaliada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Pós-graduação desde 1976. Em 1990, teve início o Sistema de Avaliação da Educação Básica e, em 2004, seria criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. O estabelecimento de metas e a mensuração de resultados são características das políticas para a educação a partir dos anos 1990, como veremos na seção “Debate”.

A formação do magistério para ensino primário acontecia, em 1961, em escolas Normais de grau ginásial, em quatro anos. Cursos de especialização, de administradores escolares e de aperfeiçoamento abertos aos diplomados nas escolas Normais eram previstos – continuidade da formação após a habilitação em grau de normalista. Conforme a LDB/1961, a formação docente para o ensino médio se daria nas faculdades de Filosofia, Ciências e Letras e a de professores de disciplinas específicas de ensino médio em cursos especiais de educação técnica – outro indicativo de formação progressiva, após o curso Normal.

Destaque-se, no cenário de 1961, que aos diplomados em escolas Normais era prevista a possibilidade de participar de curso para tornar-se orientador de educação do ensino primário. Nos casos de licenciados em Pedagogia, Filosofia, Psicologia, Ciências Sociais ou Educação Física, o mesmo curso conduziria à atuação como orientador de educação para o ensino médio.

A formação docente na LDB/1996, para a educação básica, dá-se em nível superior – licenciatura – admitida formação em nível médio, na modalidade Normal, como mínima para atuar na educação infantil e primeiras séries do fundamental. A formação exigida para atuar no ensino superior é em nível de pós-graduação. São propostos como formas de valorização dos professores o ingresso exclusivamente via concurso, aperfeiçoamento profissional continuado e progressão funcional baseada na titulação e na avaliação de desempenho.

Modificação impressa à LDB/1996 em abril de 2013 incluiu parágrafos no Artigo 62,

que trata da formação docente. Lê-se agora, no parágrafo 4.º, que o poder público adotará mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação em nível superior para atuar na educação básica pública (BRASIL, 2013).

A LDB/1961 não previa a valorização do professor por meio da progressão funcional, ao contrário, estabelecia regras para afastamento por falta de frequência ou baixo desempenho no magistério do programa previsto. A pós-graduação brasileira seria formalmente regulamentada apenas 1965, por meio do Parecer CFE n.º 977, adquirindo contornos em muito observados até a atualidade neste nível de ensino, e a LDB/1961 seria reformada dez anos depois de sua publicação, com uma lei específica para fixar diretrizes e bases para o ensino de 1.º e 2.º graus. De acordo com a lei de 1971, já seria foco dos sistemas de ensino estimular o aperfeiçoamento e atualização constantes dos professores e dos especialistas de educação (BRASIL, 1971).

Quadro 2: Variáveis observadas nas LDBs de 1961 e 1996

LDB	Currículo	Qualidade	PNE	Formação docente
1961	Prevê disciplinas obrigatórias e currículo mínimo para o ensino superior	Prevê adoção de medidas de aperfeiçoamento do ensino	Não	Ensino primário: escolas Normais de grau ginásial Ensino médio: formação superior ou em cursos especiais de educação técnica
1996	Estabelece diretrizes e conteúdos mínimos para matrizes curriculares	Prevê processos nacionais de avaliação do rendimento escolar da educação básica e do ensino superior	Sim	Educação infantil e primeiras séries do fundamental: nível médio, grau Normal Educação básica em geral: superior, licenciatura Educação superior: pós-graduação

Quadro 3: Variáveis observadas nas LDBs de 1961 e 1996

LDB	Concurso docente	Possibilidades de formação continuada	Crítérios de avaliação docente
1961	Sim	Especialização, administração escolar e aperfeiçoamento para normalistas. Ensino superior para atuar como professor de ensino médio. Possibilidade de se tornar orientador de educação.	Afastamento por falta de frequência ou baixo desempenho no magistério do programa previsto Idoneidade moral e profissional
1996	Sim	Ensino superior para atuar na educação básica. Pós-graduação para atuar no ensino superior. Progressão baseada na avaliação de desempenho e na titulação.	Progressão em carreira conforme avaliação de desempenho e titulação

A partir da LDB/1996

As diretrizes curriculares nacionais para o curso Normal de nível médio foram documentadas na Resolução CEB n.º 2, de 19 de abril de 1999. Aberto aos concluintes do fundamental, o curso é destinado a formar professores para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, com exigência de 800 horas de formação prática e avaliação sistemática dos cursos. É pertinente destacar a tônica conferida pelas políticas para a educação, após os anos 1990, a termos como a prática, as competências e as avaliações.

O Plano Nacional de Educação 2001-2010 traz a público diagnósticos e metas a respeito de diferentes modalidades da educação brasileira. Acerca da formação docente, destaca o primado da formação em exercício, com uso de tecnologias e a necessidade de mecanismos de avaliação das instituições de ensino, alunos e professores, em busca de mensurar a qualidade da educação (BRASIL, 2001).

A educação a distância – EAD – é apontada no PNE como um meio auxiliar de indiscutível eficácia, que tem servido ao Ministério da Educação para priorizar a atualização e o aperfeiçoamento docente. “A Lei de Diretrizes e Bases considera a educação a distância como um importante instrumento de formação e capacitação de professores em serviço” (BRASIL, 2001, item 6.2).

Entre os objetivos e metas para a EAD no PNE estão o estabelecimento de padrões para avaliar a produção dos programas e a oferta de cursos em nível superior, especialmente na área de formação de professores. No que tange ao magistério na educação básica, aponta o Inciso IV do PNE que a valorização docente implica a formação inicial, condições de trabalho, salário e de carreira.

A formação continuada do magistério é parte essencial da estratégia de melhoria permanente da qualidade da educação, e visará à abertura de novos horizontes na atuação profissional. Quando feita na modalidade à distância, sua realização incluirá sempre uma parte presencial, constituída, entre outras formas, de encontros coletivos, organizados a partir das necessidades expressas pelos professores. Essa formação terá como finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de seu aperfeiçoamento técnico, ético e político (BRASIL, 2001, item 10.2)

Ainda no PNE, destacam-se dentre os objetivos e metas para o magistério na

educação básica a implantação dos planos de carreira, o mapeamento dos professores que não possuem habilitação de nível médio, o estabelecimento de diretrizes e parâmetros curriculares para os cursos superiores de formação, padrões para credenciamento das instituições formadoras, ampliação dos programas de formação em serviço e desenvolvimento de programas EAD.

Se as diretrizes curriculares nacionais para formação em curso Normal haviam sido estabelecidas em 1999, no âmbito da formação em nível superior para magistério na educação básica, seriam instituídas pela Resolução CNE/CP n.º 1, de 18 de fevereiro de 2002, explicitando o desenvolvimento de competências como concepção nuclear na orientação dos cursos. O Artigo 16 da Resolução aponta que o MEC formularia um futuro sistema de certificação de competência desses docentes.

No ano seguinte, foi instituído o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores, por meio da Portaria n.º 1.403, de 9 de junho de 2003, prevendo o Exame Nacional de Formação, com participação obrigatória daqueles em exercício e dos concluintes de licenciaturas, além da aplicação voluntária aos concluintes do Normal. O exame deveria testar conhecimentos, competências e habilidades, certificando a proficiência docente, com validade de cinco anos, mas, embora exista *in legis*, ainda não se traduziu numa realidade prática.

Por sua vez, o Decreto n.º 5.800, de 8 de junho de 2006 regulamentou o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB –, voltado para o desenvolvimento da educação à distância, com a finalidade de interiorizar a oferta de ensino superior no país. Dentre os objetivos da UAB está oferecer licenciaturas e formação continuada a professores da educação básica. A formação inicial e contínua, com ênfase na importância dos cursos de atualização docente é reafirmada no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, publicado em 24 de abril de 2007, mesma data do Plano de Desenvolvimento da Educação – razões, princípios e programas – PDE –, documento que destacou uma série de ações já em curso naquele momento ou em vias de serem aplicadas, com foco na elevação da qualidade do ensino. Dentre elas, cabe destacar as avaliações discentes – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e Provinha Brasil – e o sistema UAB.

Ainda em 2007, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes – teve suas competências e estrutura organizacional modificadas, passando a fomentar atividades de suporte à formação de profissionais do magistério para a educação básica, função que já exercia quanto à formação, em nível de pós-graduação, de pessoal para atuar no ensino superior (BRASIL, 2007a). Com a modificação, a UAB passou a ser coordenada pela Capes.

De 1996 a 2007, portanto, as políticas públicas brasileiras para a educação enfatizaram a mensuração de desempenho, o desenvolvimento de competências e a formação em exercício,

com uso de tecnologias. Em Machado (2002), encontramos o entendimento de competência como sendo o domínio de conhecimentos e habilidades para agir com eficácia. Segundo a autora, o termo ganhou relevo no contexto da crise do fordismo, em meio ao debate sobre a necessidade de novos perfis de trabalhadores. A noção de competência teria surgido inspirada no modelo japonês de organização produtiva e orientaria uma nova forma de controle e de gestão do trabalho.

O conceito de “competência” [...] conecta-se à nova feição do conceito de empregabilidade. [...] Está fora de dúvida que tem uma base objetiva: a transformação produtiva, a rapidez da comunicação, a internacionalização do capital e correspondente internacionalização e intensificação da competição, a mudança no perfil do mercado de trabalho (PAIVA, 2001, p. 62)

Considerando a falta de professores no Brasil diagnosticada pelo Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2007b), podemos compreender a incorporação, por parte das políticas nacionais, das recomendações emitidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – e pelo Banco Mundial– BM – no sentido de favorecer a formação em exercício e a abertura a profissionais de outras áreas para atuação como docentes. A qualidade do ensino, para a OCDE e o BM, está ligada ao saber conteudístico, ou seja, o bom professor deve conhecer muito dos conteúdos específicos que ministra em sala de aula, sendo acessórias a aquisição de saberes de pedagogia ou a prática da pesquisa, que demandariam mais tempo para a formação (MAUÉS, 2011).

Entre os insumos necessários para a aprendizagem, o documento [Prioridades e estratégias para educação. Banco Mundial, 1995] dá destaque “ao professor que conhece sua disciplina” O texto [...] parece assumir que as habilidades para ensinar são mais bem desenvolvidas no contexto do próprio trabalho. A importância de um curso inicial em pedagogia é descartada com base em pesquisas em determinados países (Índia, Paquistão, Brasil), cujos dados levaram à conclusão de que tais cursos não produzem efeito sobre os resultados de aprendizagem dos alunos, ou, simplesmente, que o conhecimento específico do conteúdo é mais importante para um ensino efetivo do que a pré-formação [...], é favorecido um modelo prático para melhor desenvolvimento das habilidades para ensino, com cursos “em serviço” como suplemento para o treinamento no local de trabalho (LAUGLO, 1997, p. 21)

No ano de 2009, a União instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, expressa no Decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009. A partir dessa Política, surge o Parfor, que nas modalidades presencial e a distância oferece cursos focados em docentes em exercício há mais de três anos, havendo opção para licenciatura dos graduados mas não licenciados, licenciados em área diversa da atuação docente, ou egressos do

curso Normal, em nível médio. Há, também pelo Parfor, a possibilidade de cursar segunda licenciatura. A UAB oferece os cursos à distância do Parfor, além de mestrado profissional em rede, semipresencial, para professores de matemática – Profmat, com primeiras turmas iniciadas em 2011 – e de português – Profletras, primeiras turmas em 2013.

Já estão em preparo, a partir do exemplo precursor do Profmat, mestrados profissionais semipresenciais na área das Ciências Humanas para formação continuada em exercício com foco em professores de História, Geografia e Filosofia (MATOS, SANTOS e NOVAIS, 2013).

Quadro 4: Formação de professores no Brasil, pós-LDB/1996

Quando	O que
1999	Diretrizes para formação em curso Normal
2001	Plano Nacional de Educação - PNE
2002	Diretrizes para formação em nível superior
2003	Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores
2006	Regulamentação da Universidade Aberta do Brasil - UAB
2007	Compromisso de Metas Todos pela Educação
2007	Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE
2007	Modificações nas competências e estrutura da Capes
2009	Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica
2009	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica - Parfor
2011	Programa de Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional - Profmat
2013	Programa de Mestrado Profissional em Letras em Rede Nacional - Profletras Inspirados no Profmat, são planejados mestrados profissionais, pela Capes, nas áreas de Física, Química, Geografia, História e Filosofia

O projeto de Plano Nacional de Educação 2011-2020, ainda não aprovado, mas encaminhado ao Congresso pelo governo federal em 15 de dezembro de 2010, contém 20 metas, acompanhadas de um número variável de estratégias.

Pretende o projeto elevar a qualidade da educação superior por meio da titulação do corpo docente, prevendo 75% de mestres e doutores nas instituições de ensino superior – 35% do total sendo doutores. A meta 13 traz como estratégias o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes– e a ampliação da cobertura do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Já a meta 14 propõe formar 60 mil mestres e 25 mil doutores anualmente, expandindo o mestrado profissional e a oferta de pós-graduação via UAB (BRASIL, 2010).

A garantia de que todos os professores da educação básica possuam licenciatura na

área em que atuam é enfocada na meta 15. Para isso, o projeto do PNE 2011-2020 propõe a consolidação do financiamento estudantil e a ampliação das possibilidades de formação em serviço. A meta 19, por sua vez, pretende garantir a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho.

Note-se que o rol de políticas aqui exposto prima pela formação continuada docente, pela avaliação de resultados e uso de tecnologias EAD que aumentam a oferta da formação, em consonância com as recomendações das agências internacionais para a educação nos países em desenvolvimento.

Debate

Locke (1978) afirma que o conhecimento humano é adquirido num processo balizado na experiência, mediada pelos sentidos. Para o filósofo, o indivíduo nasceria desprovido de saberes, como uma folha em branco, e as experiências proporcionadas ao longo da vida conduziriam à construção do conhecimento.

Embasados nos conceitos de Locke, podemos entender a formação continuada de professores como um processo cumulativo, balizado na experiência: estudo e trabalho. Nessa perspectiva, a formação inicial seria complementada por cursos de atualização, especialização e afins, incluindo pós-graduação, em um contínuo recrudescimento do capital intelectual dos docentes.

Gumbrecht (2004) ilustra que a experiência vivida e internalizada pelo indivíduo – *erleben* – pressupõe que a percepção física já aconteceu, sendo seguida por uma experiência prática – *erfahrung*. Haveria, assim, um ciclo formativo do raciocínio e dos saberes baseado em diferentes entendimentos da “experiência”. *Erfahrung* e *erleben*: ambos os termos em alemão significam experiência. Mas a *erfahrung* é tida como a experiência prática, objetiva, enquanto o *erleben* é a experiência interna, ligada à subjetividade, como interpreta Seneda (2007), ao analisar o conceito da *erfahrung* segundo Kant, e o entendimento do *erlebnis* – sinônimo de *erleben* em alemão – conforme Dilthey.

Kant (...) foi o grande teórico da *Erfahrung*, cuja definição razoavelmente precisa e breve, em Kant, poderia ser a da experiência na medida em que pode ser apropriada pelas ciências empíricas modernas. Do mesmo modo, podemos dizer que Dilthey foi o grande teórico do *Erlebnis*, ou seja, da experiência que internamente se acumula no decorrer da vida de uma pessoa (SENEDA, 2007, p. 138).

Com fulcra lógica empirista, podemos sustentar que a prática do estudo e da convivência com outros indivíduos, no trabalho, na escola, na família, em locais de socialização, constituem a *erfabrung* do indivíduo: a prática, a ação. O *erleben*, por sua vez, é a internalização dessas experiências, o processo de sedimentação das mesmas na *tabula rasa* que é a mente humana, usando como ferramentas interpretativas as experiências – *erfabrungen* – anteriores.

Aceitar o indivíduo como uma folha em branco na qual se registram, a partir das vivências sociais, laborais, pessoais e de estudo, informações e ideias que se sintetizariam na forma de conhecimento é aceitar a *erfabrung* como geratriz do saber. Toda forma de estudo, amparada pelas interações sociais, desde a alfabetização até a formação continuada, contribuiria para a constituição do conhecimento utilizado pelo indivíduo – *erleben* - em sua prática profissional – *erfabrung* – pressupondo um ciclo contínuo de assimilação e desenvolvimento por meio do estudo e do trabalho enquanto experiências das quais se extrai aprendizado.

Evidencia-se na legislação anteriormente exposta, a valorização da prática na formação do professor e o desenvolvimento de competências como diferencial a ser trabalhado nesses profissionais. A formação em exercício alia as experiências de docência e de estudos, combatendo o quadro de escassez de professores, mas também favorecendo a formação das competências para o magistério, apontadas pela OCDE e BM como melhor assimiláveis em exercício laboral.

A publicação da LDB/1996 deu-se num contexto de implantação de reformas da administração pública em esfera mundial. A partir de 1979, observa-se a redefinição do papel do Estado, com a substituição do modelo em que o poder público atuava como gerador de riquezas e empregos pela alternativa do estado mínimo, transferindo para a iniciativa privada a produção de bens, passando a atuar o poder público como regulador e certificador, não mais como maior produtor (BRESSER-PEREIRA, 1996; MATIAS-PEREIRA, 2007).

Tais reformas, iniciadas no Reino Unido e replicadas em países da Oceania, América do Norte e Europa na década de 1980, a fim de combater a lentidão da burocracia, buscaram no dinamismo da iniciativa privada, por meio de privatizações, e na flexibilização dos direitos sociais e das relações de trabalho, a fórmula para a recuperação das economias capitalistas, que vivenciavam uma crise (BRESSER-PEREIRA, 1996; PAIVA, 2001; PINO, 2001).

Em 1989, economistas do Fundo Monetário Internacional – FMI –, do BM e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos formularam o Consenso de Washington, um conjunto de recomendações com vistas ao saneamento das economias capitalistas periféricas, com base nos resultados das reformas administrativas implantadas nos países desenvolvidos.

São ditames do Consenso: equilíbrio orçamentário, redução dos gastos públicos,

abertura comercial, redução das tarifas de importação, reformulação das normas que restringem o investimento estrangeiro direto e privatizações das empresas e serviços públicos (SOARES, 1998).

O gerencialismo na administração pública levaria a reformas na América Latina a partir dos anos 1990, com a adoção das medidas apontadas pelo Consenso de Washington como contrapartida para obtenção de financiamentos do BM e a importação de conceitos da administração privada, aplicados à gestão pública, como a otimização de custos, redução de quadros de pessoal, foco no controle de qualidade, no planejamento estratégico e nas avaliações constantes (MATIAS-PEREIRA, 2007; CORAGGIO, 1996; MARRACH, 1996).

Como observamos na legislação produzida pelo governo federal a partir da LDB/1996, mecanismos de mensuração da qualidade do ensino foram gradativamente instituídos, na forma de sistemas de avaliação e planos de carreira. Via Fundef e posterior Fundeb, por exemplo, vinculou-se o aporte financeiro a metas estruturais ou de desempenho em avaliações. Iniciativas como a criação do “Programa Dinheiro Direto na Escola”, em 1995, descentralizaram a gestão de recursos, fazendo com que as instituições educacionais públicas passassem a se autogovernar e a buscar gerir com máxima eficiência as receitas transferidas. “Existe uma íntima relação entre o liberalismo e os temas de auto-organização e da autonomia”, destaca Leher (2001, p. 165).

Para Libâneo, Oliveira e Toschi (2003), no contexto atual de reestruturação produtiva do capitalismo, o desafio da educação passa a ser a capacitação de mão de obra e requalificação dos trabalhadores em busca da eficiência, tornando-os capazes de competir com suas habilidades no mercado de trabalho. Na análise dos autores, descentralização administrativa, financiamento via transferência de recursos e repasse das funções do Estado para a comunidade e para as empresas seriam características do estado mínimo no campo da educação.

Considerações finais

Compreendida sob a luz do empirismo, a formação continuada proporciona aos profissionais o incremento constante de seu quantitativo de saberes e técnicas. O professor contemporâneo não é considerado “pronto” a partir da primeira diplomação, busca certificações contínuas que tendem a impactar seu capital intelectual, construindo o conhecimento por meio da experiência.

In nuce, as leis produzidas pelo governo federal no que tange à formação de professores, principalmente a partir da LDB/1996, permitem compreender a educação brasileira

como inserida num contexto voltado para a mensuração da qualidade e para o incentivo à titulação. A busca por certificação e o desenvolvimento de competências caracterizam o professor submetido a avaliações de desempenho, estimulado pelo dispositivo do plano de carreira e inserido num ambiente laboral competitivo, em que é necessária a distinção sobre os demais trabalhadores para obter êxito profissional e, conseqüentemente, social.

Referências

BRASIL. *Constituições Brasileiras*: 1934. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos. Coleções Constituições Brasileiras, v. 3.1999a.

BRASIL. *Constituições Brasileiras*: 1937. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos. Coleções Constituições Brasileiras, v. 4. 1999b.

BRASIL. *Constituições Brasileiras*: 1946. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos. Coleções Constituições Brasileiras, v. 5. 1999c.

BRASIL. *Constituições Brasileiras*: 1967. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos. Coleções Constituições Brasileiras, v. 6.1999d.

BRASIL. *Constituições Brasileiras*: 1988. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos. Coleções Constituições Brasileiras, v. 7. 1999e.

BRASIL. Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. *Escassez de professores no Ensino Médio*: Propostas estruturais e emergenciais. CNE/CEB, 2007b. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE/AP_03_CNE.pdf>. Acesso em: 12 ago.2013

BRASIL. Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF. Seção 1. 27 dez.1961. p. 11429

BRASIL. Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1.º e 2.º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF. Seção 1. 12 ago.1971. p. 6377

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF. Seção 1. 23 dez.1996. p. 27834-27841.

BRASIL. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF. Seção 1. 10 jan.2001. p. 1

BRASIL. Lei n.º 11.502, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, de que trata a Lei n.º 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis n.º 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a

educação básica. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, p. 5, 12 jul.2007a.p.5

BRASIL. Lei n.º 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF. Seção 1. 5 abr.2013. p. 1

BRASIL. Ministério da Educação. *Projeto do Plano Nacional de Educação 2011 – 2020*. 2010. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. Acesso em: 6 maio.2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr.1996.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; e HADDAD, Sérgio (org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1996, p. 75 -124.

GATTI, Bernardete A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. *Revista Brasileira de Educação*. v.13, n. 37, p. 57 -70, jan./abr.2008.

GUMBRETTCH, Hans Ulrich. *Production of presence: what meaning cannot convey*. Stanford: Stanford University Press, 2004. 200p.

LAUGLO, Jon. Críticas às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 100, p. 15-39, mar.1997.

LEHER, Roberto. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação. In: GENTILI e FRIGOTTO. *A cidadania negada*. Políticas de exclusão na educação e no trabalho. 2. ed., São Paulo: Cortez Editora, 2001, p. 145-176.

LIBÂNIO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez Editora, 2003. 407p.

LOCKE, John. *Ensaio acerca do entendimento humano*. São Paulo: Editora Abril, 1978. 344 p.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Competências e aprendizagem. In: LEITE, E. M.; SOUZA, F. H. M. *Centros públicos de educação profissional: teoria, propostas, debates e práticas*. Brasília: UNB, 2002. p. 251 – 268.

MARCELO GARCIA, Carlos. Estrutura conceptual da formação de professores. In: MARCELO GARCIA, Carlos. *Formação de professores: para uma mudança educativa*. Porto: Porto Editora, 1999a, p. 17-33.

MARCELO GARCIA, Carlos. Desenvolvimento profissional dos professores. In: MARCELO GARCIA, Carlos. *Formação de professores: para uma mudança educativa*. Porto: Porto Editora, 1999b, p. 135-145.

MARRACH, Sonia Alem. Neoliberalismo e Educação. In: SILVA JR, Celestino A.; BUENO, M. Sylvania; GHIRALDELLI JR, Paulo e MARRACH, Sonia Alem. *Infância, Educação e*

Neoliberalismo. São Paulo: Cortez Editora, 1996. p. 42-56.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2007. 197p.

MATOS, Pedro; SANTOS, Fabiana; NOVAIS, Gisele. Coordenação de Comunicação Social da Capes. *Ciências Humanas focam nos mestrados profissionais em rede nacional para qualificar professores*. 17 out.2013. Disponível em: <<http://www.avaliacaotrienal2013.capes.gov.br/home-page/noticias-publicas/cienciashumanasfocamosmestradosprofissionaisemredenacionalparaqualificarprofessores>>. Acesso em: 21 fev.2014.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. A política da OCDE para a educação e a formação docente. A nova regulação? *Educação*, Porto Alegre, v. 34, n.1, p. 75-85, jan./abr.2011.

PAIVA, Vanilda. Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social. In: GENTILI, Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). *A cidadania negada*. Políticas de exclusão na educação e no trabalho. 2. ed., São Paulo: Cortez Editora, 2001, p. 49-64.

PINO, Mauro del. Política educacional, emprego e exclusão social. In: GENTILI, Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). *A cidadania negada*. Políticas de exclusão na educação e no trabalho. 2. ed., São Paulo: Cortez Editora, 2001, p. 65-88.

SENEDA, Marcos César. A fundamentação das ciências compreensivas: a posição de Dilthey reconstruída a partir de Leibniz, Wolff e Kant. *Princípios*, v. 14, n. 22, p. 123-144, jul./dez.2007.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Reformas do Estado e da educação e as políticas públicas para a formação de professores a distância: implicações políticas e teóricas. *Revista Brasileira de Educação*, n. 24, p. 78-94, set./out./nov./dez.2003.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; e HADDAD, Sérgio (org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1998. p. 15-40.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Leis de Reforma da Educação no Brasil: Império e República*. v. 4. Coleção Documentos da Educação Brasileira. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacional Anísio Teixeira. Brasília, 2008. 322p.