

Legislação Educacional para a Formação de Professores para a Educação Básica

Education policies for education
of Basic Education teachers

Miguel Alfredo Orth
Universidade Federal de Pelotas
miorth2@yahoo.com.br

Resumo: Este artigo analisa a legislação educacional para a formação de professores para a Educação Básica no contexto da sociedade globalizada e do conceito de esfera pública de Jürgen Habermas. Metodologicamente, recorreremos à pesquisa documental e bibliográfica, em especial ao fazermos a análise da legislação educacional que se encontra na base das políticas públicas de formação de professores para a Educação Básica. A análise dessa legislação desvela um conjunto de contradições entre a esfera pública do sistema e a do mundo da vida no processo de formação de professores para a Educação Básica. Entre essas contradições, cabe destacar a política pública de formação de professores que, no início do século XXI, contribuiu para a reestruturação e o fortalecimento das licenciaturas. Já na segunda metade da década de 2000, essas contradições na legislação educacional e nas políticas públicas brasileiras fizeram-se presentes na esfera pública, especialmente nas políticas públicas de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica, ao optar-se pela Educação a Distância como política pública preferencial de financiamento público.

Palavras-chave: Formação de Professores. Legislação Educacional. Esfera Pública. Mundo da Vida.

Abstract: This paper analyzes educational policies for education of Basic Education teachers in the context of both a globalized society and Jürgen Habermas' concept of public sphere. Methodologically, a document and literature survey was carried out, especially analyzing the educational laws on which public policies for education of Basic Education teachers have been grounded. The analysis of such laws has evidenced a number of contradictions between the public sphere of the system and the life-world in the process of education of Basic Education teachers. Among such contradictions, it is worth highlighting the education policy for teacher education that, in the beginning of the twentieth-first century, contributed to restructure and strengthen teaching courses. On the other hand, in the second half of the 2000s, such contradictions in both the educational laws and the Brazilian public policies were present in the public sphere, particularly in the public policies for early and continued education of Basic Education teachers, by having Distance Education as the preferable option of public policy to obtain public funding.

Keywords: Teacher Education. Education policies. Public Sphere. Life World.

Palavras introdutórias

O presente artigo foi elaborado no contexto de uma pesquisa maior, financiada pelo CNPq, com o objetivo específico de discutir a legislação educacional de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica do país no contexto da sociedade globalizada e do conceito e ou da teoria de esfera pública do sistema e do mundo da vida¹. Metodologicamente o trabalho busca amparo na pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa bibliográfica baseia-se em autores como Gil (2007), Marconi e Lakatos (2006) e Silva e Menezes (2001), entre outros, e busca fazer uma criteriosa revisão de literatura na área. Já a pesquisa documental ajuda a rastrear e buscar informações em documentos oficiais que delinearam a legislação educacional para a formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica do país nas duas últimas décadas.

O referencial teórico para a análise das informações recolhidas, por sua vez, fundamentou-se no arcabouço teórico-filosófico de Jürgen Habermas, em especial em sua discussão sobre a esfera pública. Na sequência, o artigo discute a legislação educacional para a formação inicial e continuada de professores pensada, articulada e disseminada pelo governo brasileiro nas duas últimas décadas. Por fim, busca-se compreendê-las, como também tecer algumas considerações pertinentes à temática.

Contexto maior do estudo

As bases sociais, políticas, econômicas e culturais de cada povo e de cada lugar são construídas historicamente e sofrem a influência das diferentes conexões que cada grupo ou indivíduo estabelece no e com o mundo. Nos dias de hoje, essas novas bases econômicas, sociais, políticas e culturais gestam

diferentes processos e concepções de globalização², sendo muitos deles, inclusive, divergentes ou até antagônicos entre si. Nem mesmo os teóricos da área chegam a um acordo ao discutir a temática. É intenção do artigo situar o estudo nesse contexto maior, bem como fundamentar a análise na teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas, especialmente em seu conceito e ou teoria de esfera pública.

A teoria do agir comunicativo de Habermas sofreu a influência de Adorno e Horkheimer e de seu pessimismo em relação ao destino histórico da razão, incapaz de indicar as orientações normativas apropriadas para defender o projeto emancipatório da modernidade. Desse modo, Habermas vai buscar na própria história os elementos que o ajudarão a reconstruir um projeto capaz de responder ao ideal da razão emancipatória e os encontrou nas estruturas de sociabilidade e de comunicação da burguesia culta do final do século XVIII, particularmente no princípio de publicidade de Kant (VOIROL, 2008).

O princípio de publicidade é um ideal normativo, uma ficção política separada dos fatos. Mas, sendo assim, possui um potencial de orientação da ação. O projeto de Habermas consiste em se apoiar sobre esse princípio para construir seu próprio quadro de análise da esfera pública. Assim, a análise das mutações estruturais da esfera pública se encontra marcada por esse empreendimento de tradução sociológica de uma categoria filosófica e visa uma análise detalhada de sua transformação histórica (VOIROL, 2008, p. 36).

Com esse princípio de publicidade, Habermas consegue identificar uma esfera emancipatória na história onde Adorno e Horkheimer só viam a dominação crescente da racionalidade instrumental, porém, ainda não consegue distanciar-se de seus mestres.

É na Pragmática Universal que a obra de Habermas ganha em complexidade, embora seu edifício teórico continue repousando sobre os fundamentos kantianos (VOIROL, 2008).

(...) Habermas opera uma diferenciação entre *interação* e *trabalho*, entre uma ação prático-moral e comunicacional e uma ação instrumental de matriz

técnica sobre o mundo. Uma tal diferenciação da ação será desenvolvida de maneira mais complexa na *Teoria da ação comunicativa* com as noções de sistema e mundo da vida. A racionalidade instrumental, que acompanha a dominação técnica sobre o mundo, não aparece mais desde então como a única forma de racionalidade: uma racionalidade está em curso nos atos de comunicação da vida cotidiana (...) (VOIROL, 2008, p. 38)³.

Nessa lógica, Habermas também reformula seu conceito e ou teoria de esfera pública. Segundo Lubenow (2007, p. 108), “(...) essa retomada se dá, entretanto, num outro quadro analítico, na concepção dual de sociedade como sistema e mundo da vida, e na relação entre os dois níveis”. Já para Voirol (2008), essa reformulação do conceito e ou da teoria da esfera pública passa especialmente pelo acesso à autonomia, pela construção de consensos públicos e pela reestruturação dos espaços de deliberação.

A autonomia não remete mais ao foro interior, às competências puramente subjetivas ou monológicas, mas a um processo dialógico em que as normas e as interpretações são submetidas à deliberação. Ela remete à capacidade de reflexão das pessoas sobre suas próprias preferências, suas perspectivas de ação, sobre o peso de suas consequências do ponto de vista daquelas e daqueles que são afetados (VOIROL, 2008, p. 40).

Habermas também modifica seu entendimento em relação à dimensão kantiana de consenso público.

Em *Mudança estrutural da esfera pública*, a análise da transformação estrutural da esfera pública foi marcada pelo princípio da auto-organização da sociedade: a administração de toda a sociedade por ela mesma por meio da submissão do conjunto de seus domínios de atividade – compreendendo aquele da reprodução econômica – à legislação que emana da vontade coletiva. Em seus trabalhos posteriores, Habermas relativiza seu modelo de uma sociedade que age sobre si mesma em proveito de uma teoria da diferenciação funcional do mundo social orientado por uma concepção da complexidade sistêmica (VOIROL, 2008, p. 40).

No livro *Direito e Democracia*, Habermas reformula a ideia kantiana de um poder legislativo submetido ao processo de validação coletiva, bem como reformula seu conceito de poder comunicativo. Assim,

A mediação entre sociedade e Estado, que no livro *Mudança estrutural da esfera pública* repousava sobre o uso da razão de pessoas privadas reunidas em um público, é assim retraduzida nos termos de um processo de institucionalização dos processos comunicativos do mundo da vida nas estruturas jurídicas do Estado democrático de direito. Segundo essa concepção, o funcionamento do sistema administrativo se beneficia de uma grande autonomia em relação aos processos civis de comunicação, mas ele deve poder ser submetido a qualquer momento às redefinições propostas pela cooperação comunicativa que se manifesta no cerne da sociedade civil (VOIROL, 2008, p. 41).

Habermas também renovou sua análise sobre os mecanismos destruidores das dinâmicas, quando fala da constituição de espaços de deliberação nessa sua teoria.

Na sua reformulação da teoria da esfera pública, Habermas renovou igualmente a análise dos mecanismos destruidores das dinâmicas de constituição de espaços de deliberação. Ele não mais analisa esses processos em termos de um declínio histórico progressivo, mas em termos de tendências que surgem no presente (VOIROL, 2008, p. 40).

Assim, segundo Voirol (2008), os imperativos funcionais da economia e os processos de imposição do poder da sociedade moderna ameaçam o universo do entendimento comunicativo de Habermas e suas esferas de influência. Ou seja, o mundo da vida, ao centrar suas ações nos atos de fala dos sujeitos, busca construir consensos por meio da linguagem e da argumentação, ao mesmo tempo em que esse sofre a influência dos imperativos funcionais da economia, da política e da sociedade organizada. Para Lubenow (2007, p. 108), “(...) O mundo da vida envolve processos comunicativos de transmissão cultural, integração social e socialização, cuja reprodução requer instituições capazes de renovar e preservar as tradições, solidariedades e identidades”. Ao aplicar essa dualidade sistema-

mundo da vida à esfera pública e nela a sociedade civil, Habermas rompe com a concepção marxista de mediação entre sociedade civil e Estado. Sim, porque agora a esfera pública tem “(...) as funções de proteger e garantir a autonomia do mundo da vida frente aos imperativos sistêmicos, bem como a função simbólica de integração social: a solidariedade nascida da cooperação” (LUBENOW, 2007, p. 109).

No contexto do presente estudo, a esfera pública passa por todo esse processo que envolve o mundo da vida das práticas de formação inicial e continuada de professores, levadas a bom termo pelas diferentes instituições superiores de ensino, em especial, pelos professores – principalmente quando essas ações são desencadeadas na perspectiva habermasiana de autonomia, de construção de consenso e de criação de espaços de deliberação de políticas públicas de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica. Aliás, as políticas de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica, entre outras reformas educacionais

(...) de orientação neoliberal não foram um empreendimento apenas local: acompanharam o movimento reformista espalhado na América Latina, nos demais países em desenvolvimento e, de certa forma, também na Europa, estimuladas e mediatizadas por organismos internacionais tais como o Banco Mundial, a UNESCO, UNICEF e CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), entre outros, que, pautados em estudos e diagnósticos locais, porém difundidos como se fossem universais, forneciam orientações (receituários e prescrições), ao mesmo tempo em que criavam, por recorrência discursiva, um tipo de convencimento homogeneizante sobre as causas da crise na educação e seus “remédios” (BAZZO, 2006, p.31).

Como é possível apreender pelo acima exposto, entre outras análises feitas por teóricos da área, o Banco Mundial, não raro, atrela toda e qualquer política de empréstimo financeiro à aceitação e implantação das políticas públicas educacionais emanadas dos interesses hegemônicos e globalizantes dos países centrais e de sua compreensão de esfera pública. Assim, os países, estados e municípios, sempre que precisam de recursos ou ideias para gerir seus processos educacionais na área, ficam atrelados às políticas do Banco Mundial, da

Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), pensadas e geridas pelos países centrais – e a América Latina não esteve, nem está imune a esse processo.

No início da década de 1990, a Cepal e a UNESCO publicaram o livro *Educação e conhecimento: transformação produtiva com equidade* (1992). O livro representa um divisor de águas que redefine a agenda política e ideológica da educação na América Latina. Com esse documento, a Cepal abandona a teoria da dependência e adota o paradigma da globalização, procurando equacionar, com óbvias dificuldades conceituais, os princípios de competitividade e equidade. A UNESCO, a OEA e outros organismos internacionais se alinharam na mesma direção. A nova agenda política cria a necessidade de promover reformas institucionais dos sistemas de ensino, visando fomentar a modernização, a descentralização administrativa e a competitividade no contexto do mundo globalizado (SANDER, 2005, p. 83).

Como se pode observar, esses movimentos globalizantes vêm se instaurando nos diferentes países enquanto políticas públicas reformistas. Essas políticas são concebidas em distintas regiões do mundo, em especial, nos países desenvolvidos, e passam a ser exportadas para todos os países do mundo como solução para seus problemas educacionais.

Ao analisar o desenvolvimento da educação no cenário internacional observamos que as experiências reformistas no campo da educação e da administração educacional são concebidas em distintas regiões do mundo, especialmente nos países desenvolvidos, e então exportadas pelos meios de difusão e de circulação internacional do conhecimento, em particular pelas organizações intergovernamentais de cooperação técnica e de assistência financeira. Isso pode ser tanto um instrumento de acesso ao conhecimento e à aprendizagem, como uma forma de intervenção nos processos internos de decisão política, capaz de comprometer interesses nacionais, e minar a riqueza de culturas locais (SANDER, 2005, p. 77).

A legislação educacional brasileira de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica, foco deste estudo, inscreve-se no bojo dessa discussão mais ampla do mundo globalizado e das políticas públicas, que,

segundo Habermas (1987), se constitui como tal por meio de Leis, Decretos, Portarias, Resoluções e Pareceres normativos pensados de um modo geral para reforçar ações instrumentais e estratégicas segundo a lógica capitalista neoliberal, e não na concepção habermasiana, acima descrita. De acordo com Santos, (2002) isso faz com que a globalização deixe de ser um processo linear e consensual, como usualmente era definido, para tornar-se (...) um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemônicos, por um lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro; e mesmo no interior do campo hegemônico há divisões mais ou menos significativas (SANTOS, 2002, p. 27).

Esse “vasto e intenso campo de conflitos” também se faz presente na elaboração da legislação educacional para a formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica. Essa legislação sofre a influência de todos os sujeitos do sistema e do mundo da vida, além de ser pensada sob a influência de todas as políticas públicas desenvolvidas na área ao longo das últimas décadas. Por outro lado, essa legislação também sofre a contestação e o questionamento de um bom grupo de pesquisadores, professores, pais, alunos e entidades de classe e mesmo de muitas instituições formadoras de professores, enfim, dos sujeitos do mundo da vida que lutam pelo direito à educação de qualidade. Assim, é possível perceber que os diferentes interesses ou concepções de políticas públicas de formação inicial e continuada de professores trazem à tona diferentes lutas, inclusive, lutas contra-hegemônicas que se interconectam e se desafiam constante e mutuamente, construindo novos consensos nas políticas públicas de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica.

Para realizar esta análise, privilegiou-se a temática dos profissionais da educação ou, mais especificamente, a da formação inicial e continuada de professores para atuar em cada nível da Educação Básica, que é apresentada no título VI da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/96 e na sua legislação complementar. Consideram-se esses dispositivos legais e alguns aspectos das

políticas públicas de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica no país nas duas últimas décadas.

Análise da formação de professores à luz da legislação pertinente

De acordo com o art. 62 da LDB nº 9.394/96,

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 nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal (BRASIL, LDB nº 9.394/96, art. 62).

A exigência mínima de formação prevista nesse artigo é desconsiderada pela própria LDB nº 9.394/96 ao afirmar, em seu art. 87, inciso IV, § 4º, que: “até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”. Uma análise atenta desses dois artigos da LDB permite considerar que a conjuntura política brasileira da década de 90 se constituía por legisladores do Congresso e Senado Nacional que defendiam concepções teóricas e propostas educacionais diferentes.

Segundo a teoria de Habermas (1987), essas concepções teóricas e propostas educacionais diferentes fizeram com que o mundo da vida de legisladores que defendiam as propostas educacionais de professores, pesquisadores, instituições de ensino e entidades de classe se confrontasse na esfera pública com o mundo dos legisladores que defendiam os interesses de grupos econômicos, de gestores públicos e mesmo de organismos internacionais, gerando novos consensos. Esses diferentes grupos defrontaram-se na Câmara dos Deputados e no Senado ao longo de todo o processo de elaboração da LDB nº 9.394/96, e deixarem explicitadas essas diferentes concepções de educação no próprio texto da Lei ora em vigor. A própria Lei muitas vezes tornou-se refém dessas disputas políticas, quer de forma velada, quer de forma desvelada, a

exemplo do acima exposto, o que vai ao encontro das ações racionais da esfera pública do sistema.

Uma análise mais criteriosa do contexto neoliberal da época e da postura dos legisladores que participaram da elaboração da nova LDB permite considerar que a ação de muitos desses legisladores se organizou no sentido de garantir que o projeto neoliberal embasasse o modelo educacional brasileiro, motivo pelo qual muitos críticos consideram a LDB nº 9.394/96 “o filho mais ilustre do neoliberalismo brasileiro”⁴. Em outros casos, os legisladores agiram para garantir propósitos específicos dentro de uma demarcada conjuntura de determinados interesses políticos e mesmo para frear a concretização de objetivos propostos por outra corrente política.

Para acirrar mais ainda essa disputa, em abril de 1999, a Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Resolução da CEB nº 2/99, instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a Formação Docente da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, **em nível médio**, na modalidade Normal. Em dezembro do mesmo ano, o Presidente da República, por meio do Decreto Presidencial nº 3.276, de 6/12/1999, dispôs que “a formação em nível superior de professores para atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental far-se-á exclusivamente em cursos normais superiores” (BRASIL, Decreto nº 3.276/99, art. 3º § 2º).

Esse Decreto presidencial entrou em conflito com a Resolução do CNE/CEB nº 2/99 da CEB do CNE, como também entrou em conflito com a proposta de projeto de DCN para o curso de Pedagogia, elaborado coletivamente por um movimento de educadores liderados por uma comissão de especialistas da Pedagogia, portanto, pelo mundo da vida, e encaminhado ao CNE em maio de 1999, subscrito por representantes dos diferentes segmentos educacionais (BRZEZINSKI, 2008). Esse documento e toda a mobilização da esfera pública do mundo vivido fizeram com que, em agosto de 2000, por Ato do Poder Executivo, o Ministro da Educação alterasse o Decreto nº 3.276/99 por meio do Decreto nº

3.554/00. Dessa forma, o § 2º do artigo 3º do Decreto nº 3.276/99 teve a sua redação alterada no Decreto nº 3.554/00 para: “a formação em nível superior de professores para atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, far-se-á **preferencialmente**, em cursos normais superiores” (grifo nosso).

Os avanços alcançados nessa esfera pública são fruto de uma “luta inglória” do mundo vivido dos professores, pesquisadores, entidades de classe e instituições formadoras com o sistema, suas leis e normas. Brzezinski (2008) reconhece que

(...) na arena de disputa política entre os dois projetos distintos de formação de professores, em que o mundo do sistema se pauta por ações não democráticas e arbitrárias como o caso do Decreto nº 3.276/1999, qualquer conquista do mundo real (por exemplo, Decreto nº 3.554/2000) resulta de uma intensa correlação de forças inversamente proporcional aos pequenos avanços que são conseguidos (BRZEZINSKI, 2008, p. 202).

O próprio Conselheiro Veloso, em seu voto na tela sobre a Resolução nº 2/99 da CEB, reconhece que a LDB nº 9.394/96 em si não proíbe que os cursos de Pedagogia ministrados em universidades habilitem para atuar na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental. O mesmo ocorre com o Parecer do CNE/CP nº 115/99, que trata dos Institutos Superiores de Educação, desde que estes cumpram a finalidade dessa formação quando esses cursos são oferecidos em universidades (BRZEZINSKI, 2008).

Essa posição, no entanto, ao longo das duas últimas décadas, foi bravamente questionada pelos diferentes movimentos conservadores e neoconservadores que defendiam a ideia de que, para se lecionar na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, os educadores não necessitavam de formação em nível superior. Bastaria, para tal, uma formação simplificada, uma vez que os alunos dessa faixa etária exigem menos conhecimento do professor.

Muitos pesquisadores e professores, comprometidos com os valores sociais da educação e do Estado Democrático de Direito, não aceitam essa desvalorização científica e profissional dos educadores da Educação Infantil e das Séries Iniciais do Ensino Fundamental, pois entendem que as crianças precisam de especialistas que conheçam as teorias epistemológicas, que estejam habilitados a auxiliar as crianças a dominar novas aprendizagens e que sejam capazes de entender que o ser humano é muito mais do que alguém sujeito a uma mera equação da matemática financeira (PARO, 2008). É por essa razão que esses mesmos professores, pesquisadores e entidades de classe se unem na década de 2000 para reivindicar que a Educação Infantil também seja contemplada pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação básica (FUNDEB), fundo esse que foi decisivo na década de 1990 para a universalização da oferta do ensino fundamental no Brasil.

Essas posições produziram e ainda produzem uma ampla discussão em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive no CNE, especialmente quando este discute o fazer didático-pedagógico dos professores e seus processos educativos. O Parecer do CNE/CP nº 009/2001, que fundamenta as DCN para a formação de professores, tentou minimizar essa problemática ao traçar alguns princípios norteadores para a formação de professores em nível de licenciaturas.

Assim, tendo por base esse Parecer, o mesmo CNE aprovou, no ano seguinte, a Resolução do CNE/CP nº 1/2002, que estabeleceu as DCN para a Formação de Professores da Educação Básica em nível superior, curso de licenciatura de graduação plena, alterada pela Resolução n.º 1/2005 do CP do CNE. Essas resoluções, entre outras diretrizes, também alertavam as instituições formadoras para a necessidade de os cursos de formação de professores para a Educação Básica levarem em conta os desafios educacionais no século XXI.

Dentre os desafios estabelecidos pela própria Resolução do CNE/CP nº 1/2002 como princípios balizadores de suas DCN para a formação de professores para a Educação Básica, destacamos: a) a competência enquanto concepção

nuclear do processo formativo; b) a coerência entre a formação oferecida e a prática esperada do futuro professor e c) a pesquisa com foco no processo de ensino e de aprendizagem.

Desses princípios, privilegia-se aqui a discussão em torno das competências que os professores devem adquirir ao longo de seu processo de formação. A categoria da competência, que aparece na Resolução nº 1/02 do CNE/CP, enquanto concepção nuclear dos novos processos formativos, evoca muitas e diferentes leituras e interpretações. A própria Resolução nº 2/99 da CEB, que estabelece as DCN para a Formação de Docentes da Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental, na introdução dos seus artigos 3 e 5, explicita a concepção de competência da esfera pública da CEB, em especial, quando menciona a organização das propostas pedagógicas e da formação básica nos cursos Normais de Ensino Médio. Essa concepção perpassa igualmente a Resolução nº 1/99 da CEB, que estabelece as DCN para Formação de Docentes da Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.

Brzezinski (2008), analisando essa resolução, chega a afirmar que,

Seguindo o princípio norteador das políticas neoliberais de formação de professores implantadas no governo FHC – a Pedagogia das Competências – as indicações previstas na Resolução do CNE/CP nº 1/99 mudam o eixo básico da formação de professores defendido pelo mundo vivido – o trabalho docente sustentado pela produção e domínio do conhecimento – e impõem à capacitação dos profissionais o domínio de competências traduzidas no saber fazer para equacionar problemas imediatos do cotidiano escolar (BRZEZINSKI, 2008, p. 183).

A Resolução do CNE/CP nº 1/2002, que institui as DCN para a Formação de Professores da Educação Básica em nível superior, cursos de licenciatura, de graduação plena, também foi elaborada pelo sistema administrativo, regulado pelo poder (VOIROL, 2008), que, por meio de suas ações estratégicas e normativas, reforçou a Pedagogia das Competências. A título de exemplo dessas ações da esfera pública do sistema, cabe destacar, ainda, o conjunto de programas de caráter continuado e compensatório de formação inicial e continuada oferecidos

pelo MEC e destinados especialmente para a formação de professores em exercício e sem a formação necessária.

Assim, em 2006, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 11.274/2006, que alterou a redação dos art. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e estabeleceu novas Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, além de dispor sobre a duração do ensino fundamental, de nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Essa Lei, por sua vez, foi alterada pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que estabeleceu a Educação Básica obrigatória e gratuita a partir dos quatro anos de idade até os 17, organizada em pré-escola, ensino fundamental e ensino médio, entre outras providências.

Essas Leis fragilizaram mais ainda a formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica, uma vez que os professores já formados não receberam uma formação específica para trabalhar nas escolas, com base nessas novas regras. Outros até receberam essa formação, mas com atraso, uma vez que a Lei nº 11.274/2006 entrou em vigor em 2007 e as escolas e seus professores precisavam atender os alunos com base nessa reestruturação do ensino fundamental, ainda sem a adequada preparação.

Como se pode observar, essas Leis, Portarias, Resoluções e Pareceres, ao reestruturarem os diferentes níveis e modalidades de ensino, efetivaram determinadas ações racionais. Porém, mantiveram inalteradas as DCN de formação de professores para a Educação Básica em nível superior e seus currículos com base na Resolução do CNE/ CP nº 1/2002 e com base nas DCN para o Curso de Pedagogia – Resolução do CNE/CP nº 1/2006. Também se manteve inalterada a Resolução nº 2/99 da CEB do CNE, que instituiu as DCN para a formação docente da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental em nível médio, na modalidade Normal.

Desse modo, percebe-se que existe, na própria esfera pública do sistema, um vazio e/ou uma série de contradições entre as Leis, Decretos, Portarias e Resoluções que normatizam ou oferecem o amparo legal à Educação Básica e às DCN para a formação de professores nos diferentes níveis e modalidades. Essa

contradição fica clara, na medida em que se olha a data de homologação das DCN de cada nível e modalidade de ensino e as alterações realizadas na LDB nº 9.394/96 por meio da Lei nº 11.274/2006 e da Lei nº 12.796/2013. Ou seja, essa incongruência entre a lei maior (LDB) e as DCN, por si só, já evidencia a necessidade de novas DCN para todos os níveis e modalidades de ensino, além de exigir readequações nos currículos de formação inicial e continuada de professores em todos os níveis e modalidades.

O Plano Nacional da Educação (PNE), aprovado em 2001, no final da gestão do Ministro Paulo Renato Souza, estabeleceu como uma das suas cinco prioridades educacionais para o decênio de 2001 a 2011 a formação de professores. De fato, dentre as prioridades desse PNE, a quarta valorizava os profissionais da educação, quer garantindo sua “formação inicial e continuada”, quer oferecendo condições adequadas de trabalho, tempo para estudo e preparação das aulas e um salário digno, assegurado por meio de um piso salarial nacional e plano de carreira.

Para dar conta dessa ousada proposta, o PNE previa que, até o final da década da Educação (1997 a 2007), 70% dos educadores para a Educação Infantil e todos “os dirigentes de instituições de Educação Infantil” teriam concluído um curso em nível superior na área. Já para o Ensino Fundamental, o mesmo PNE previa que todos os profissionais do magistério deveriam ter uma formação específica em sua área de atuação, o que exigiu, sem dúvida, um efetivo compromisso de todas as instituições de educação superior e de todos os sistemas de ensino.

Quanto aos objetivos e metas do Ensino Médio, o PNE estabeleceu e quis auferir a todos os professores do Ensino Médio o diploma de nível superior. Na modalidade da Educação Especial, o PNE, em princípio, estabeleceu que todos os professores deveriam ter conhecimento da educação de alunos especiais (PNE, 2001); para tanto, a meta 19 propunha a inclusão “nos currículos de formação de professores, nos níveis médios e superiores, conteúdos e disciplinas específicas para a capacitação ao atendimento dos alunos especiais” (PNE, 2001, p. 68). Tais

questões foram impostas às instituições formadoras por meio da Resolução CP/CNE nº 1/2002, que estabeleceu as DCN para as licenciaturas, e da Resolução do CNE/CP nº 1/2006, que estabeleceu as DCN para o Curso de Pedagogia.

Os objetivos e metas do PNE acima mencionados, mesmo atendendo a aspectos importantes da formação de professores para os diferentes níveis e modalidades, trazem para a área a concepção de formação da esfera pública do sistema, como o revela a citação que segue.

O PNE teve tramitação *sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo Federal. Os dois expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, nas prioridades, nas diretrizes e nas metas. A proposta de PNE da sociedade brasileira previa um conjunto de princípios que não foram incorporados ao plano aprovado, destacando-se a instituição do Sistema Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação, a redefinição do Conselho Nacional de Educação e a garantia de ampliação do investimento em educação pública de 10% do PIB (DOURADO, 2011, p. 25).

Muitos desses objetivos e metas, mesmo tendo sido garantidos na forma de lei, não foram alcançados ao longo da vigência do PNE (2001 até 2011)⁵, pesando para isso também a luta contra-hegemônica do mundo da vida articulada por professores, pesquisadores, entidades de classe e teóricos da área que questionam as políticas públicas globalizantes da esfera pública do sistema. Porém, não há dúvida de que todo esse esforço do sistema desencadeou, ao longo da década da educação (1997-2007), um grande número de “treinamentos em serviço”. Essa política pública ajudou significativamente na redução do número de funções docentes ocupadas antes por pessoas não tituladas, como revelam os dados que seguem.

As regiões Norte e Nordeste até hoje permanecem sem condições de solucionar o problema dos leigos atuantes no ensino fundamental de 1º ao 5º ano, apesar de diferentes investidas em programas alternativos ou

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

Os resultados do Censo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), acima referidos, também demonstram os efeitos positivos resultantes da implantação dessas políticas públicas, assim como revelam a necessidade de superar uma série de deficiências no processo de implantação de políticas públicas capazes de qualificar os processos formativos dos professores do século XXI. No entanto, cabe perguntar sempre de novo: que formação é essa que se oferece aos professores da Educação Básica do Brasil para dar conta das políticas públicas educacionais do Banco Mundial e do neoliberalismo? E que formação de professores é reclamada pela sociedade informacional global, em rede, bem como pelo mundo da vida dos professores, pesquisadores, entidades de classe e instituições formadoras para enfrentar os desafios do século XXI?

Para responder a esses desafios, o governo brasileiro criou um conjunto de programas de formação que inicialmente foram desenvolvidos na modalidade presencial e que depois também passaram a ser oferecidos na modalidade a distância por diferentes instituições superiores de ensino, em parceria com estados e municípios. Brzezinski entende que esses “(...) programas deveriam articular formação inicial e continuada, porque não é suficiente ‘treinar professores em serviço’” (2008, p. 181), como boa parte dos programas oferecidos o faz. De fato, a maioria dos programas é realizada na forma de “treinamento” em finais de semana ou em períodos de férias escolares, com o objetivo claro de “certificar” profissionais para enfrentar os desafios do ensino fundamental de nove anos (BRZEZINSKI, 2008).

Para aprofundar mais ainda as contradições entre a esfera pública do sistema e o mundo da vida, o governo brasileiro, em 2006, por meio do Decreto nº 5.800/06, criou a Universidade Aberta do Brasil (UAB) com o propósito explícito de alavancar políticas públicas de formação inicial e continuada de professores e, assim, procurar dar conta dos objetivos e metas do Plano Nacional da Educação (PNE) de 2001 na área da formação de professores. Além disso, objetiva-se fazer frente à escassez de professores para a Educação Básica, detectada por diferentes pesquisas na época, cujos dados fizeram com que o governo federal agisse rápido, lançando o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Assim, já no primeiro semestre de 2007, o governo Lula, ciente dos desafios que envolviam todo o processo de formação de professores, incluiu essa temática no PDE para impulsionar a educação brasileira. Simultaneamente, o MEC divulgou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e atrelou ao PDE diversas ações governamentais que já vinham sendo desenvolvidas na época, além de criar alguns programas novos, a exemplo do Programa de Formação Inicial e Continuada de formação de Professores oferecida na modalidade a Distância, sob a coordenação da UAB. Segundo Freitas (2010),

A institucionalização da formação superior em programas de educação a distância, na concepção de formação continuada, aliada à utilização de novas tecnologias, é hoje o centro da política de formação em serviço. A criação do Programa Pró-licenciatura, em 2005, e da Universidade Aberta do Brasil (UAB), pelo Decreto nº 5.800/06, em 2006, institucionaliza os programas de formação de professores a distância como política pública de formação (FREITAS, 2007, p. 1210).

Com isso, o governo federal passa a investir massivamente em cursos de formação em serviço, a distância e de aligeiramento, colocando em segundo plano as licenciaturas e o próprio curso de Pedagogia. Porém, nenhuma dessas ações estratégicas dos gestores públicos na área conseguiu enfraquecer a grande contradição que existe entre a esfera pública dos legisladores, dos gestores e das políticas públicas para a educação e o mundo da vida de muitos educadores,

pesquisadores e mesmo instituições formadoras, muito menos ajudou a superá-la. O sistema fez emanar uma série de ações instrumentais e estratégicas para articular e impulsionar um conjunto de políticas públicas de formação de professores no país que, em alguns momentos, foram negociadas pela esfera pública, conforme já discutido, e, em outros, momentos foram impostas por quem define as leis e normas e as impõe à sociedade.

Em 2007, a esfera pública do sistema, sentindo dificuldades em efetivar suas políticas públicas na área e conhecendo a trajetória da Capes no fomento as políticas em nível de pós-graduação, por meio da Lei nº 11.502, de 11/2007, entregou para ela a responsabilidade e a coordenação de todas as políticas públicas de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica. Desse modo, a Capes passa não só a fomentar a formação de professores em nível superior, como também a coordenar todas as políticas públicas de formação de professores para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, segundo o princípio colaborativo que tanto a Constituição quanto a LDB evocam e que a Resolução nº 1 de 23 de janeiro de 2012 do CNE/CEB procurou deixar mais claro ao dispor sobre a implementação do regime de colaboração mediante o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE). Mais especificamente, “cada município e, supletivamente, o Estado, o Distrito Federal e a União, deverá realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isso, os recursos da educação a distância” (LDB, art. 87 §3, inciso III).

Além disso, observa-se que o poder público, no intuito de dar uma nova perspectiva à educação nacional, instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica por meio da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, regulamentando assim a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Por meio do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, ao mesmo tempo

em que disciplinou a atuação da Capes no fomento aos programas de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica.

Essas Leis, mesmo tendo sido sancionadas pelo Presidente da República, entre os anos de 2009 e 2011, resultaram em diversas ações judiciais, bem como continuam sendo desrespeitadas por muitos sistemas de ensino e gestores públicos municipais, estaduais e do país, gerando conflitos significativos entre o mundo da vida de muitos profissionais da educação dos diferentes sistemas de ensino e seus gestores. Esse embate também fez com que diferentes centrais sindicais de professores recorressem a greves, entre outras manifestações, para garantir o cumprimento da lei do piso salarial profissional nacional, como verificado nos anos de 2012 e 2013 em diferentes estados da Federação, muitas das quais articuladas em nível nacional.

Em 2010, depois de um amplo diagnóstico da educação nacional realizado por diferentes entidades de classe – Conferência Nacional da Educação (CONAE) e Audiências Públicas, entre outros fóruns de discussão –, o MEC enviou ao Congresso Nacional o Plano Nacional da Educação 2011 a 2020. Esse PNE, que ainda tramita no Senado, propõe, enquanto política de formação de professores, várias metas, entre as quais, pretende-se destacar aqui as metas 16, 17 e 18.

A meta 16, por exemplo, propõe que, até o último ano de vigência desse Plano, 50% dos professores da Educação Básica estejam formados em nível de pós-graduação *lato e stricto sensu*, além de garantir a todos os professores da Educação Básica, formação continuada em sua área de atuação. A meta 17, por sua vez, busca valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de Educação Básica a fim de equiparar o seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente até o final do sexto ano de vigência desse PNE. Já a meta 18 tenciona assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino, entre outras medidas.

Dourado (2011), falando das 20 metas e 150 estratégias do novo PNE, diz:

(...) Trata-se de uma proposta de plano «enxuta», comparada ao PNE *atual*, com estrutura diferenciada, indicando o conjunto das metas sem a apresentação de temáticas e/ou subtemáticas e/ou diagnósticos. Outra lacuna refere-se à ausência de diagnóstico, bem como de indicadores para o acompanhamento das metas, o que, sem dúvida, poderá limitar o processo de acompanhamento e avaliação, como ocorreu com o PNE 2001-2010 (2011, p. 42).

Nesse novo contexto e no intuito de agregar forças à esfera pública do sistema, além de dar conta do PNE 2011-2020, o CNE, por meio de seu CP, criou a resolução nº 1, de 11 de fevereiro de 2009, que estabelece algumas Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica pública, coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior, sendo alterado em seu artigo primeiro pela Resolução CNE-CP nº 3, de 07 de dezembro de 2012.

Em 2010, a CEB do CNE do MEC homologa a Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010, que estabelece as DCN para o Ensino Fundamental de nove anos. Por meio da Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012, a CEB do CNE do MEC dispôs sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

Como se pode observar, a esfera pública do sistema, atenta às necessidades, às demandas e aos interesses da sociedade hegemônica, vai normatizando e estabelecendo políticas públicas recheadas de recursos e propostas sedutoras para o mundo da vida empoderar-se e alinhar-se a essas políticas e a essas propostas. Ou seja, o sistema busca seduzir o mundo da vida com suas ações instrumentais e estratégicas, mas não garante a adesão dos sujeitos do mundo da vida, sejam estes professores, dirigentes classistas, instituições de ensino, pesquisadores ou teóricos da área, principalmente quando há nele um espaço para a vivência da democracia.

Considerações finais

Pelo exposto ao longo deste artigo, é possível apreender que a legislação educacional para a formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica, ao longo das últimas duas décadas, buscou seguir e aprofundar, na esfera pública, ações instrumentais e estratégicas de políticas pensadas, geridas e vendidas pelo Banco Mundial e pelos países centrais.

Essas ações racionais, segundo Habermas (1987; 1994) caracterizam-se por priorizar princípios de auto-organização da sociedade. Com base nesses princípios, a esfera pública habermasiana possibilita que a administração de toda a sociedade seja feita por ela mesma, mas sempre atenta para que o conjunto de suas atividades sejam elas econômicas, sociais, culturais ou políticas, emanem da vontade coletiva e se transformem em normas (VOIROL, 2008). No caso brasileiro, como já se discutiu amplamente ao longo do presente artigo, a esfera pública contrapõe-se constantemente às necessidades e aos interesses do mundo da vida dos professores, pesquisadores, entidades de classe e das instituições formadoras com as políticas públicas dos gestores.

A formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica, ministrada pelos diferentes cursos de licenciatura e amparada pela legislação e pelas políticas públicas na área, buscou colocar em prática as metas estabelecidas pela esfera pública dos legisladores e gestores da educação do país e do Banco Mundial⁶. No entanto, para transformar esses dispositivos legais em metas precisas para alcançar fins concretos, fez-se necessário inseri-los nos currículos e programas dos diferentes cursos de formação de professores, lugar onde ocorreu uma nova fase de luta entre, por um lado, o mundo normativo e suas políticas e, por outro, o mundo da vida de muitos professores, pesquisadores, dirigentes classistas e instituições de ensino.

Terrazzan (2003) apresenta algumas saídas encontradas por professores e instituições formadoras para adequarem a formação inicial e continuada de professores às exigências educacionais da esfera pública do século XXI.

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

Uma análise mais atenta das políticas públicas de formação inicial e continuada de professores permite-nos apreender que, ao longo das duas últimas décadas, houve, sim, um esforço por parte da esfera pública do sistema – o que não pode ser negado – e do mundo da vida em articular ações com o objetivo claro de oferecer uma formação inicial e continuada para os professores da Educação Básica. Porém, esse esforço, por si só, não garante uma articulação dialógica entre a esfera pública do sistema e o mundo da vida e vice-versa. Assim sendo, foi possível construir novos consensos por meio de ações comunicativas dialógicas das esferas públicas do sistema com o mundo da vida, mas, para que esses consensos fossem construídos, fizeram-se necessários muito diálogo e empoderamento de ambas as partes. Dourado (2011) diria que

Compreender a educação como política pública e percebê-la na articulação com as demais políticas é fundamental para contribuir para o processo de sua efetivação como política de Estado. Sob essa perspectiva, faz-se necessário avançar no planejamento e na gestão educacional e, desse modo, aprimorar, complexificar e atualizar os indicadores educacionais, de modo a contribuir para o monitoramento e avaliação pelo PNE, bem como para garantir análises globais e articuladas entre diferentes políticas, programas e ações, envolvendo os diferentes entes federados, no que concerne à proposição e à materialização, permitindo, desse modo, mais organicidade entre as opções e as prioridades das ações e das políticas governamentais, e a visão dos nexos entre estas e o Plano, dos interesses em disputa e elos limites decorrentes do contexto em que são forjadas as possibilidades para a sua concretização (DOURADO, 2011, p. 55).

Ao longo das últimas duas décadas, foi feito um esforço pelos sujeitos das diferentes esferas públicas para articular essas ações em diferentes espaços e

condições, no intuito de estabelecer alguns princípios norteadores para a formação de professores na área. Mesmo assim, cabe sempre de novo perguntar: até que ponto as propostas da esfera pública do sistema realmente estão indo ao encontro das reais condições e necessidades do mundo da vida? Ou, ainda: como essa formação buscou ou busca maquiagem o mundo real, no intuito de cooptar os professores e, assim, criar as condições objetivas e subjetivas para que a esfera pública do sistema se imponha?

Como Brzezinski (2008), reconhecemos que

(...) o Brasil tem adotado um “modelo” de formação de professores que consiste muito mais em conceder uma certificação do que conferir uma boa qualificação aos leigos atuantes no sistema educacional e aos futuros professores. Os resultados desse “modelo” têm sido expressos por dados quantitativos, o que está longe de representar a política global de formação e de profissionalização para o magistério defendida pelo mundo vivido do Movimento Nacional de Educadores, cuja luta vem sendo feita por meio de ações conjuntas de uma rede de associações científicas (BRZEZINSKI, 2008, p. 196).

O acima exposto reforça a tese de que o processo de formação de professores, tanto do mundo vivido quanto do mundo sistêmico, sinaliza para uma melhoria de qualidade da formação dos professores para a Educação Básica. No entanto, observa-se que o mundo vivido, por meio de muitos de seus professores/pesquisadores, reivindica hoje que toda formação de professores seja feita em nível superior, como, aliás, a própria LDB, em seu art. 87, inciso IV, § 4º, já o definia e como as Resoluções 1/99, 1/02 e 1/06, do CP do CNE, o reforçam, ao estabelecer, respectivamente, as DCN dos Institutos Normais Superiores, das Licenciaturas e da Pedagogia.

A esfera pública do sistema, por sua vez, colocou esse objetivo em seu PNE e nas DCN dos diferentes cursos de formação de professores em nível de graduação. Porém, a série de programas de formação aligeirada de professores ainda privilegia a simples certificação de professores em serviço para o país, a fim de fazer frente aos desafios do mundo globalizado do século XXI, esquecendo ou

negligenciando, muitas vezes, o exposto nos próprios documentos legais e os resultados das pesquisas científicas na área.

Essa prática de formação aparece de forma mais evidente ainda nos cursos de formação inicial e continuada de professores oferecidos na modalidade a distância. Aliás, é de estranhar-se a atitude da esfera pública do sistema quanto às políticas públicas de formação inicial e continuada de professores na última década. Isso porque, enquanto professores, pesquisadores, instituições de ensino e sociedade organizada estavam envolvidos no processo de reformulação dos cursos de formação de professores em nível de licenciatura e de Pedagogia, com base na Resolução nº 2/99 da CEB do CNE e 01/02 do CP do CNE, o Governo Federal passou a privilegiar políticas públicas de formação inicial e continuada de professores oferecidas na modalidade a distância.

Portanto, depois de aprovadas as DCN para a Formação de Professores da Educação Infantil e dos Anos Iniciais, em 1999, por meio da Resolução nº 2/99 da CEB do CNE, bem como as DCN para a formação de professores de Educação Básica em nível superior, cursos de licenciaturas, em 2002, por meio da Resolução 01/02 do CP do CNE, e as DCN para o Curso de Pedagogia, em 2006, todos esperavam que o MEC e o CNE passassem a investir em processos para alavancar e fortalecer os cursos de formação inicial e continuada de professores presenciais das inúmeras Instituições de Ensino Superior (IES). No entanto, curiosamente, observou-se que, a partir de 2005, o Governo Federal passou a privilegiar políticas públicas de formação na modalidade a distância, em especial, por meio da UAB, entre outros programas de caráter continuado e compensatório. Por esse motivo, cabe questionar novamente: por que as macropolíticas públicas na área abandonaram ou colocaram em segundo plano as políticas públicas de formação de professores articuladas pelas IES com base nas Resoluções do CEB/CNE nº 2/99, do CP/CNE nº 01/02 e do CP/CNE nº 01/06, passando a priorizar programas de caráter continuado e compensatório de formação, principalmente a distância?

Reconhece-se, no entanto, que, independentemente da modalidade de Educação, é imprescindível que se passe a rediscutir as questões epistemológicas, culturais, políticas, psicopedagógicas e didáticas inerentes à formação inicial e continuada de professores de cada curso de formação, bem como a rediscutir os processos de ensino e de aprendizagem inerentes ao mundo de hoje, além de se rediscutir as interferências dessas questões nos diferentes níveis e modalidades de ensino e suas implicações na nova periodização. Só assim é possível desvendar as contradições que perpassam a legislação e, desse modo, ajudar a entender

(...) em que medida as relações temporais entre desenvolvimento da aprendizagem e periodização do ensino fundamental e da educação infantil interferem no processo de construção do ser-que-aprende em um espaço institucional e historicamente construído para transmitir conteúdos organizados de modo seqüencial por anos ou séries, principal objetivo da educação escolar? (BRZEZINSKI, 2008, p. 181).

Referências

BAZZO, V. L. As consequências do processo de reestruturação do Estado brasileiro sobre a formação dos professores da educação básica: algumas reflexões. In. PERONI, V. M. V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (Org.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006. p. 25-47.

BRASIL. *Decreto lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Aprova a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira. Brasília, DF: DOU, n. 248, 23.12.96, p. 27833-27841.

_____. *Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/d_3276.pdf>. Acesso em: 06 de agosto de 2011.

_____. *Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013* - Dispõe as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação quanto a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete)

anos de idade. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em 30 maio 2013.

_____. *Lei N° 11.738, de 16 de julho de 2008* - Dispõe sobre a regulamentação da alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 31 maio 2013.

_____. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 - Que cria o Plano Nacional de Educação.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 29 jul.2011.

_____. *Decreto nº 3.554, de 7 de agosto de 2000.* Dá nova redação ao § 2º do art. 3º do Decreto nº 3.276, de 06.12.1999. Diário Oficial da União. Brasília 08 de agosto de 2000.

_____. *Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.* Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm . Acesso em: 30 maio 2011.

_____. *Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, princípios e programas.* Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em: 29 jul.2011.

_____. *Projeto de Lei 8035/2010.* Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em: 01 de nov. 2012.

_____. *Lei nº 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 no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nos 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm> . Acesso em: 29 jul. 2011.

_____. *DECRETO nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009*. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm. Acesso em: 01 de nov. 2012.

_____. *Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006*. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: <http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/decreto5800.pdf>. Acesso em: 18 de mar. 2012.

_____. *Parecer do CNE/CP nº 009/2001*. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf> >. Acesso em: 29 jul. 2011.

_____. *Parecer do CNE/CP nº 115/99 de 10 de agosto de 1999*. Diretrizes Gerais para os Institutos Superiores de Educação (Dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação, considerados os Art. 62 e 63 da Lei 9.394/96 e o Art. 9º, § 2, alíneas "c" e "h" da Lei 4.024/61, com a redação dada pela Lei 9.131/95). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/p115.pdf> >. Acesso em: 29 jul. 2011.

_____. *Resolução CEB nº 1, de 7 de abril de 1999*. Institui as Diretrizes Curriculares nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf> >. Acesso em: 29 jul. 2011.

_____. *Resolução da CEB, nº 2, de 19 de abril de 1999*. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal. Disponível em: http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/lres2_99.htm. Acesso em: 29 jul. 2011.

_____. *Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002*. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf >. Acesso em: 29 jul. 2011.

_____. *Resolução do CNE/CP nº 1, de 17 de novembro de 2005*. Altera a Resolução CNE/CP nº 1/2002, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a

Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de Licenciatura de graduação plena. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_05.pdf. Acesso em: 01 de nov. 2012.

_____. *Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006*. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf. Acesso em: 29 jul. 2011.

_____. *Resolução CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009*. Estabelece Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12763&Itemid=866. Acesso em 02 jun 2013.

_____. *Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010*. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14906&Itemid=866. Acesso em 02 jun 2013.

_____. *Resolução CNE/CEB nº 1, de 23 de janeiro de 2012*. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17417&Itemid=866. Acesso em 02 jun 2013.

_____. *Resolução da CNE/CP nº 3, de 07 de dezembro de 2012*. Altera a redação do art. 1º da Resolução CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009, que estabelece Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17810&Itemid=866 Acesso em: 02 jun 2013.

BRZEZINSKI, I. LDB/1996: uma década de perspectivas e perplexidades na formação de profissionais da educação. In. ____ (Org.). *LDB dez anos depois: Reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008. Pag. 167 a 219.

DOURADO, L. F. Plano Nacional da Educação como Política de Estado: Antecedentes, históricos, avaliação e perspectiva. In: ____ (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia, Editora UFG autêntica, 2011.

FREITAS, H. C. L. A (Nova) Política de Formação de Professores: A Prioridade Postergada. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1203-1230, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2628100.pdf>. Acesso em 06 de agosto de 2011.

GIDDENS, A. *Sociology*. Oxford: Polity Press, 1990.

HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa: Racionalidad de la acción e racionalización social*. Tradução castellana Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1987, v. I.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. [Publicado originalmente em 1962]

LUBENOW, J. A. A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas: para uma reconstrução da autocrítica. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*. São Paulo: USP, nº 10, p.103-123 1/2007. Disponível em: <http://filosofianreloanda.pbworks.com/f/A+categoria+da+Esfera+P%C3%BAblica+em+Jurgen+Habermas.pdf>. Acesso em 26 de setembro de 2013.

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

SANDER, B. *Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação*. Brasília: Leber Livro Editora, 2005.

SANTOS, B. S. (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

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

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

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

VOIROL, O. A esfera pública e as lutas por reconhecimento: De Habermas a Honneth. *CADERNOS DE FILOSOFIA ALEMÃ*. n. 11, p. 33 – 56, JAN-JUN 2008. Disponível em: http://ficem.fflch.usp.br/sites/ficem.fflch.usp.br/files/olivier_02_0.pdf. Acesso em 26 de setembro de 2013.

Submetido em 9-10-2013, aprovado em 17-9-2015

Notas

¹ A discussão desses conceitos e ou teoria são realizados a partir da concepção de Jurger Habermas.

² O processo de globalização não é nada mais, nada menos do que “a intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice versa” (GIDDENS, 1990, p.64).

³ Sobre noções de sistema e de mundo da vida, conferir também artigo de Lubenow de 2007, quando este discute o conceito e ou teoria de esfera pública em Jürgen Habermas.

⁴ Ver também Saviani (1998), Brzezinski (1998) e Demo (1998), entre outros.

⁵ Para maiores informações, ler o artigo de Dourado (2011), também autor do livro *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva*, onde o autor busca resgatar os antecedentes históricos do PNE e o avalia, além de apontar novas perspectivas.

⁶ Ver também livro: *O Banco Mundial e as Políticas Públicas Educacionais*, org. por Tommasi (1996).