

30 Anos da Constituição

Avanços e retrocessos na formação de professores

30 Years of Constitution

Advances and setbacks in teacher qualification

30 Años de la Constitución

Avances y retrocesos en la Formación de Profesores

HELENA COSTA LOPES DE FREITAS*

Universidade Estadual de Campinas, Campinas- SP, Brasil.

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar as principais ações no campo da formação de professores ao longo dos últimos 30 anos, a partir da Constituição Federal de 1988. Traz-se também para a discussão aqui desenvolvida o conteúdo das ações vinculadas à implementação da Base Nacional Comum da Formação, em discussão no âmbito do Ministério da Educação.

Palavras-chave: Formação do professor. BNCF. Desprofissionalização docente. Flexibilização da formação.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the main actions in the field of teacher education over the last 30 years, starting with the Federal Constitution of 1988. Also brought to discussion is the content of the actions linked to the implementation of the BCNF (national common core for educators) under discussion within the Ministry of Education.

Keywords: Teacher training. BNCF. Teacher de-professionalization. Flexibilization of qualification.

* Possui mestrado e doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. É pós-doutorada junto à Universidade de São Paulo. Professora aposentada da Universidade Estadual de Campinas. É membro da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE). *E-mail:* <helenafreitas@uol.com.br>.

RESUMEN: El objetivo de este artículo es estudiar las principales acciones en el campo de la formación de profesores a lo largo de los últimos 30 años, a partir de la Constitución Federal de 1988. Se trae también para esta discusión el contenido de las acciones vinculadas a la implementación de la *Base Nacional Comum da Formação* en discusión en el marco del Ministerio de Educación.

Palabras clave: Formación del profesor. BNCF. Desprofesionalización docente. Flexibilización de la formación.

Introdução

A luta pela democracia que antecedeu a luta pelas Diretas Já e o processo Constituinte de 1986, mobilizou intensamente a sociedade civil pelo fim da ditadura e a redemocratização do País, incluindo nesta pauta mais geral, a luta pela educação pública, gratuita, laica e democrática sem discriminação de qualquer tipo. Em um contexto de embates com o então Conselho Federal de Educação (CFE), que pretendia alterar a política de formação de professores excluindo da discussão os educadores, realiza-se em Campinas, na Unicamp, o I Seminário de Educação Brasileira (1978), promovido pelo Centro de Educação e Sociedade (Cedes). Este Seminário constituiu-se um marco importante na luta contra o autoritarismo e contra a ditadura, em especial, dando início à organização e mobilização de entidades do campo da educação e demais segmentos da sociedade civil, até hoje.

Posteriormente, em 1986, ocorre na cidade de Goiânia a IV Conferência Brasileira de Educação (CBE). Caudatária das formas de organização mais coletiva e ampla que lograram se constituir na urgência pelo fim da ditadura, esta Conferência cujo tema era *Educação e Constituinte* sela o compromisso dos educadores com o fortalecimento do movimento nacional e coletivo em defesa da redemocratização e da construção de um novo projeto educacional para o País. Em um momento de plena efervescência política, resultante principalmente da intensa campanha pelas *Diretas Já* (1985) e mediante a proximidade da eleição dos deputados constituintes, ainda no ano de 1986, as entidades organizadoras da IV CBE expressam o desejo de construir uma nação democrática e superar os obstáculos que impediam a universalização do ensino público de qualidade para todo o povo brasileiro.

A Carta de Goiânia (Educação e Sociedade, 1986), documento aprovado pelos mais de seis mil participantes da Conferência, apresentou dados que mostraram a dura realidade da educação nacional, herdada após os 21 anos de ditadura: *mais de 50% de alunos repetentes ou excluídos ao longo da 1º série do ensino de 1º grau; cerca de 30% de crianças e jovens na faixa dos 07 aos 14 anos fora da escola e 30% de analfabetos adultos e numeroso contingente de*

jovens e adultos sem acesso à escolarização básica (Idem, pág. 6). No documento denuncia-se ainda a grave crise no campo específico da formação: *22% de professores leigos, precária formação e aperfeiçoamento profissional de professores de todo o País e salários aviltados em todos os graus de ensino* (Idem, pág. 6).

As proposições sugeridas pelos educadores em *21 princípios a serem inscritos no texto constitucional*, abordavam o conjunto das necessidades em todos os níveis da educação e em todas as dimensões. No tocante ao *magistério*, o texto da *Carta* indicava a necessidade de uma “carreira nacional do Magistério, abrangendo todos os níveis e que incluísse o acesso com o provimento de cargos por concurso, salário digno e condições satisfatórias de trabalho, aposentadoria com proventos integrais aos 25 anos de serviço no magistério e direito à sindicalização” (Idem, pág. 9).

A disputa política ferrenha no Congresso Constituinte, entretanto, não permitiria que o texto constitucional final contemplasse o conjunto de demandas dos educadores, alimentando, no movimento, a certeza e a urgência da continuidade da organização e da luta. Isso se expressou fortemente no processo de discussão, elaboração e aprovação da futura Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), uma demanda dos educadores também indicada na Carta de Goiânia, mas que viria a ser aprovada somente em 1996, oito anos após a promulgação da Constituição.

No Artigo 206 da Carta Constitucional encontramos de forma consolidada praticamente o conjunto das demandas dos educadores consubstanciadas na Carta de Goiânia:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade.

Todavia, ao examinar de forma mais cuidadosa estes princípios constitucionais, podemos identificar aqueles que vêm sendo violados, em maior ou menor grau de extensão, no conjunto das políticas desenvolvidas ao longo destes 30 anos. Tomamos como exemplo os embates atuais com o programa *Escola sem Partido*, por ferir os princípios II e III; a privatização da educação pública com a entrega de escolas e/ou gestão das escolas a organizações sociais (OS) privadas, assim como a militarização de escolas em vários estados, o que fere o princípio VI; a ameaça de privatizar o ensino público superior, tanto em nível dos estados, como São Paulo, quanto do governo recém eleito, que fere o princípio IV; os cortes públicos e o ajuste fiscal que comprometem os recursos para a educação e o cumprimento do princípio VII.

Já a situação do magistério evidencia, hoje, em alguns campos, a permanência de várias das condições que mobilizaram, há 30 anos, os educadores na luta pelas transformações necessárias e urgentes no quadro da educação brasileira, em especial no âmbito das políticas de formação de professores.

Na formação inicial, mantém-se ainda um quadro de *professores leigos* incompatível com as necessidades formativas da infância e da juventude. Dados do Censo de 2016 apontam que do total de 2.196.397 docentes na educação básica, 6.043 têm formação no ensino fundamental e 488.064, em nível médio. Ou seja, *temos exatamente 22,49% de professores leigos, o mesmo quadro denunciado pela Carta de Goiânia*, após 30 anos de Constituição e 22 anos de LDB 9394/96, que estabeleceu que até 2011, final da década da educação, somente seriam contratados professores com formação superior. Temos ainda *95.401 docentes com formação superior, mas sem licenciaturas*, ou seja, sem habilitação para a docência, o que eleva esse índice para 26, 83%! Nos anos iniciais, o quadro é mais grave: dos 440.506 professores efetivos, 55,4% têm formação em pedagogia, e 44,6% têm outras formações. Nos anos finais, os índices variam dependendo da disciplina, entre 72% a 17% de professores com formação adequada na área em que atuam.

Dados de 2016 mostram-nos que, as matrículas nas licenciaturas, que somavam 1.520.494 estudantes, 62% estão em instituições de ensino superior privadas. Nos cursos de pedagogia, de um total de 690.780 estudantes, 80% estão igualmente em instituições privadas, compostas, em grande parte, por faculdades isoladas e não em universidades, em cursos oferecidos em período noturno, na modalidade a distância.

Com a expansão dos cursos de licenciaturas que ocorreu a partir da promulgação da LDB, em 1996, foram introduzidas modificações significativas no campo das instituições formadoras e da formação inicial de professores. Relembramos aqui o processo de elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores (DCN), coordenado pela SESu-MEC; a regulamentação pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) dos Institutos Superiores de Educação (ISE) e do Curso Normal Superior em substituição aos de pedagogia, mudanças que provocaram intenso debate sobre a concepção de formação de caráter tecnicista e reducionista do conteúdo e da estrutura da formação de professores. As críticas a tais propostas denunciavam o afastamento das faculdades de educação de sua responsabilidade acadêmica e científica pela produção de conhecimento na área da formação de profissionais da educação básica.

A regulamentação dos ISE incorporava a concepção de formação de caráter reducionista, minimalista, marcada pela lógica das competências e habilidades, abandonando a importância dos fundamentos das ciências da educação na definição dos parâmetros e diretrizes das políticas de formação de professores. A reforma proposta aprofundava o processo de diferenciação de cursos de formação e diversificação de instituições formadoras que estava em curso desde a década de 80, e a lógica da competitividade e produtividade passa a reger a expansão desordenada do ensino superior privado.

Mas este quadro, que se mantém persistente desde a década de 1980, põe também em xeque as permanentes iniciativas de enfrentamento da formação inicial de professores leigos em exercício. Via de regra de caráter emergencial, à distância, sem liberação dos professores para o estudo durante a formação, estas iniciativas têm se mostrado insuficientes para elevar a formação de professores a patamares superiores em todos os níveis de ensino. Registre-se que, na maioria das vezes, a formação *não é assumida pelos gestores públicos com apoio financeiro e liberação dos professores em exercício para os tempos do curso, observando-se também a contratação intencional, por gestores públicos, de professores sem formação como mecanismo de contenção de gastos.*

Encontramos também um cenário similar em relação à formação continuada. A criação da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, em 2004, reunindo 12 IES (posteriormente ampliada para 72 IES em 2010), vem sendo desacelerada e suspensa, desde 2016, retirando a formação da responsabilidade das universidades públicas e repassando-a para as organizações privadas, que assumem diversas formas jurídicas, apoiadas por organizações empresariais. Citamos aqui algumas que têm se destacado pela forte presença nos debates educacionais atuais: a Fundação Lemann, Instituto Alfa e Beto, o Instituto Ayrton Senna, o Movimento Todos pela Educação, a Parceiros da Educação, certificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip); para citar algumas.

Quanto à valorização profissional, as conquistas do magistério são ainda tímidas, diante das exigências formativas e das condições atuais do exercício profissional. Ainda é grande o número de professores com dupla jornada e atuando em duas ou mais escolas e não há qualquer regulação que garanta o número máximo de alunos por sala/professor, nem mesmo no PNE, aprovado em 2014. A Lei do Piso Salarial, aprovada em 2008, 20 anos após a promulgação da Constituição, ainda não é cumprida em sua totalidade no que diz respeito à remuneração e ao tempo de 1/3 destinado a planejamento e estudo, nos estados e municípios. Já no que diz respeito à carreira, a única regulação nacional é a Resolução do CNE 02/2009, que estabelece Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica. Esta Resolução, no entanto, encontra dificuldades de implementação plena pelos municípios, seja pela ausência de vontade política dos gestores, seja pelas dificuldades diante da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que constitui uma quebra nos direitos constitucionais estabelecidos em 1988.

As diversas iniciativas governamentais têm priorizado apenas uma das dimensões da valorização profissional – a formação inicial – deixando de considerar que a maioria dos cursos de licenciatura e de pedagogia estão em instituições não universitárias, quadro que, como já referimos, se inicia na década de 1980 e continua com a LDB, até hoje, em um processo de aprofundamento da diferenciação e diversificação de cursos e instituições formadoras. No âmbito das instituições privadas agregam-se, agora, nos processos de diversificação e diferenciação de cursos, faculdades pertencentes a corporações, a exemplo do Sesi-SP. Estas instituições aprofundando certa “flexibilização” na formação de professores

ao longo dos últimos anos, especialmente em decorrência das condições do exercício do trabalho docente nelas existentes: professores horistas, sem dedicação integral, ausência da pesquisa, ausência de carreira docente e, via de regra, sem coordenações de curso, condições que, combinadas ao tempo dos estudantes trabalhadores em cursos noturnos e grande parte à distância, tendem a rebaixar as exigências, o que muitas vezes pode significar desresponsabilizar-se em relação ao projeto formativo.

Na outra ponta, observamos também a diversificação e diferenciação de cursos de formação inicial de professores em instituições públicas como os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, instituições de ensino profissional tecnológico que adquiriram as prerrogativas da autonomia universitária, e oferecem cursos de licenciatura em várias áreas, inclusive a de pedagogia. Esta diversificação e diferenciação de cursos e instituições, há mais de duas décadas, vêm se estendendo, atualmente, também para a pós-graduação em educação *stricto sensu*. A criação na Capes, da sub-área de avaliação ensino, desloca os programas da sub-área educação, hoje localizada no Colégio de Humanidades, Grande Área Ciências Humanas, para o Colégio de Ciências Exatas, Tecnológica e Multidisciplinar, Grande Área Multidisciplinar, demarcando o afastamento da área de formação de professores da educação básica do campo dos fundamentos das ciências da educação e das ciências pedagógicas, para o campo da epistemologia da prática e da prática reflexiva. Esse processo abre as portas para a instituição de mestrados acadêmicos e profissionais na área de ensino de... e formação de professores, separados dos mestrados acadêmicos da área da educação, com a oferta de mestrados e doutorados profissionais, oferecidos em Colégios de Aplicação e também em Institutos Federais, instituições de nível médio e profissional tecnológico.

Este quadro certamente não será alterado sem lutas. Pelo contrário. Os projetos de desmonte do Estado nacional em curso desde 2016, e o agravamento da crise econômica promovida pelo governo ilegítimo, serão acelerados no novo governo, comprometendo os investimentos nas áreas sociais especialmente na educação, cultura, ciência e tecnologia. Os cortes orçamentários e o ajuste fiscal impactam desde a educação básica até a pós-graduação, comprometendo o cumprimento do Plano Nacional de Educação em várias de suas metas, além da meta 20: as relativas a expansão do atendimento das crianças de 0 a 5 anos, na creche e pré-escola; a manutenção e expansão dos cursos de licenciaturas nas universidades públicas; a valorização profissional do magistério, com a formação superior dos profissionais da educação infantil, e a equiparação da remuneração do piso magistério aos valores de carreiras reconhecidamente mais valorizadas.

Vemos, portanto, que o caráter da formação superior dos professores vem se alterando significativamente, abrindo atalhos para que possa instituir-se, como política, em nível técnico-profissional ou mesmo, em nível médio, a partir da reforma de 2017, com a criação do percurso formativo em educação que vem sendo aventado para o ensino médio.

Flexibilização e regulação da formação e destruição da profissão.

A BNCC constitui-se, no quadro atual das políticas neoliberais em curso, o carro-chefe das políticas educacionais no âmbito da formação de professores, estabelecendo relações com várias iniciativas, algumas em curso e outras ainda por serem instituídas, como a base nacional de formação de professores, em processo de elaboração pelo MEC desde 2016, que certamente alterará a formação de professores em questões fundamentais como: currículo das licenciaturas tendo como referência a BNCC; construção/definição do referencial/perfil profissional docente à luz do que deve ser ensinado (ou, seja, os conteúdos previstos na BNCC); avaliação de estudantes com a provável recuperação da proposta de Exame Nacional de Ingresso; a avaliação de professores, acelerando o Enameb na Câmara, e processos de acreditação de instituições formadoras, a partir de referenciais de avaliação de curso que terão como parâmetro a adequação à BNFP.

Nesse quadro de flexibilização já existente, a vinculação da Base Nacional de Formação à BNCC, plenamente validada pelo PNE, representará um retrocesso sem precedentes na concepção de formação, com a retomada de proposições derrotadas na década de 90, pós-LDB, de feições neoliberais, como a redução da formação, retirando as áreas de fundamentos da educação e das ciências pedagógicas, desconhecendo as proposições que vem sendo construídas pelos educadores, em especial a Anfope, principalmente o conceito de base comum nacional, um conjunto de princípios orientadores da organização dos percursos formativos em todas as licenciaturas, inclusive na pedagogia, e contemplados nas DCN 2015, aprovadas pelo CNE.

Há uma lógica perversa que parte do princípio de que há muita teoria e pouca prática nos cursos de formação e, portanto, há que ser aumentado o tempo das práticas. Por isso, a ênfase na didática, metodologias e práticas de ensino, que o Documento elaborado pelo GT Formação Docente, no MEC, destaca. Com isso, se reduz o espaço das áreas de fundamentos tanto do campo educacional como das áreas específicas, com ênfase nas metodologias de ensino, que se reduzirá a como ensinar o que a base propõe como currículo.

As iniciativas na direção de controle da BNCC em sua implementação na escola e pelas instituições formadoras, vem com o Programa Residência Pedagógica, anunciado como política em 2017 e iniciado em 2018: somente foram aprovados projetos que implementassem os conteúdos da BNCC, redirecionando as finalidades e objetivos dos estágios para implementação da BNCC.

Outra iniciativa nas agendas da reforma no campo da educação em vários países é o processo de acreditação de instituições formadoras, que não se confunde com avaliação de cursos, mas processos de aprofundamento do grau de controle sobre as instituições formadoras, sem qualquer exigência quanto à existência de carreira docente, de pesquisa, de dedicação integral às licenciaturas para o oferecimento dos cursos. Além disso, o prenúncio

é de continuo controle do trabalho docente, pela implementação dos materiais didáticos passo a passo, plataformas online e formação à distância, tanto nas escolas públicas quanto nas instituições formadoras. Agregue-se a essa lógica a introdução da EaD.

A combinação da padronização e acreditação das IES formadoras para credenciamento dos licenciados ao final do curso ou mediante um exame, eliminando a diversidade de projetos pedagógicos, permite formação aligeirada, como já existe em outros países, já que é o controle pelo credenciamento, em exame posterior, o que define o exercício da profissão, e não a formação e processos de ingresso à profissão pelo concurso público. Uma das agências americanas que constroem “padrões” para orientar a formação de professores, o *National Council on Teacher Quality* (2018), uma entidade privada, divulgou seu último relatório neste ano. O relatório inclui 567 programas de formação convencionais; 129 programas chamados “alternativos”, ou seja, “tipicamente destinados a colocar professores rapidamente na profissão”, a maioria estágios, que colocam os candidatos na condição de responsáveis por suas próprias salas de aula quase no início do programa, com o suporte fornecido pela equipe do programa; outro professor em uma classe semelhante no mesmo edifício ou cursos dados à noite ou em fins de semana (algo que a *Teach for America* está iniciando no RJ e MT). Tais programas podem ser “patrocinados por faculdades e universidades, distritos escolares, organizações sem fins lucrativos e, em alguns estados, entidades com fins lucrativos”. E inclui ainda 18 residências (*residencies*), que “colocam os candidatos em sala de aula com um professor mentor por até um ano” e podem ser oferecidas por organizações sem fins lucrativos, distritos escolares ou organizações gestoras de escolas *charters*” (p.1).

Como vemos, a semelhança com o atual programa Residência Pedagógica, que não guarda qualquer relação com a residência médica, não é coincidência. A residência médica é uma especialização em áreas específicas na medicina, e não aprimoramento pela prática, e se dá após internato de um ano, passando por todas as especialidades.

Com essas iniciativas se fechando em um círculo de alinhamentos à BNCC, se materializaria o que se convencionou chamar a flexibilização da formação e desprofissionalização do magistério: em outras palavras, a destruição da profissão como a conhecemos hoje, transformando os profissionais em tutores práticos da BNCC.

Em artigo anterior, Freitas, (2014) já analisava essas possibilidades no campo da formação, cuja concepção se manifestava de forma articulada no PNE, em diferentes Metas e suas Estratégias, em especial as Metas 07, 12, 15, 16, 17 e 18, que tratam da qualidade da educação, do ensino superior e da formação dos profissionais da educação:

A implementação de tais ações vem se dando em um campo acentuado de disputas e debate de ideias de concepções diferenciadas e antagônicas, que acentuam processos de regulação da formação, do trabalho, das habilidades, atitudes, modelos didáticos e capacidades dos professores, na direção de um *rebaixamento das exigências científicas e técnicas dos percursos formativos*, em oposição a proposições que em resistência, lutam para situar a formação de professores em patamares cada vez mais elevados,

em sintonia com as transformações sociais, científicas e técnicas demandadas por um projeto educativo de caráter sócio histórico emancipador (Freitas, 2014, pág. 440, grifos nossos).

Essa luta se expressa mais claramente na retomada de ações que pretendem (re) viver de forma velada a proposta de certificação docente tão criticada pela área e suspensa em consequência da resistência do movimento nacional, no início do Governo Lula. Nossa hipótese é que o *Exame Nacional de Ingresso ou Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente (INEP, 2012)*, em processo de finalização pelo INEP, será o instrumento privilegiado na implementação dos processos de regulação da formação e do trabalho mediante a certificação docente e acreditação das instituições formadoras. (Idem, ibidem)

Ora, a vinculação da formação de professores à BNCC representará um retrocesso anunciado em relação às DCN da formação de professores, elaboradas pelo CNE em consulta que se desenvolveu de 2013 a 2015 na construção de Diretrizes para uma Política Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica Brasileira. A construção das DCN se deu no contexto de um processo de consolidação de normatizações em um documento orientador que referenciasse a construção do subsistema nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, contemplando de forma articulada a formação inicial, continuada, valorização e carreira, marco para pós-graduação *lato sensu* e à distância, de modo a fortalecer a concepção da educação como um bem público e um direito universal. Nesse quadro se situou, naquele momento histórico, a definição de ações e políticas de formação e valorização dos professores e profissionais da educação básica contempladas de forma clara e orgânica no conjunto das Diretrizes, que incorporaram as construções históricas da área para a formação, como a base comum nacional, a criação de programas institucionais, e a definição de referenciais para a formação inicial, continuada e valorização.

As entidades da área educacional, especialmente a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), que vem firmando historicamente a necessidade de uma política de valorização e profissionalização dos educadores, condição para uma educação básica emancipatória têm reafirmado a necessidade de tratar a formação como prioridade enquanto política pública de Estado, desde a formação inicial e continuada, as condições de trabalho e carreira e remuneração dos profissionais da educação. Os esforços que têm sido feitos de forma isolada e fragmentada em um ou outro ponto deste tripé têm se revelado insuficientes, incluindo programas de sucesso nas IES e entre os estudantes, como o Pibid, Ciências sem Fronteiras, e agora Residência Pedagógica, entre inúmeros outros programas pontuais.

Naquele momento, o CNE buscou responder a uma urgência que não havia sido enfrentada como política de Estado: o estabelecimento de uma política nacional de formação, profissionalização e valorização dos educadores, que definisse caminhos para o fortalecimento da construção da identidade profissional dos docentes da educação básica e o aprimoramento da qualidade social da escola pública.

A iniciativa do MEC, de transferir a responsabilidade pela formação de professores da SEB/MEC para a Capes, com a criação da Diretoria de Educação Básica, representou uma tentativa nesse sentido.

No entanto, em que pese os esforços de alterar os Estatutos da Capes, em 2007, para criar o Conselho Técnico Científico da Educação Básica (CTC) como instância de Estado, e de construir uma Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, materializada no Decreto Nº 6755 de 2009, alterada pelo Decreto Nº 7219 de 2010 e novamente alterada significativamente pelo Decreto Nº 8752 já em 09 de maio de 2016, a lógica da Capes e as alterações nas equipes do Ministério acabam por reduzir a formação à existência do Parfor. Assim, os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente (Fepad), criados pelo Decreto e com grande vigor nos anos iniciais, têm vida curta principalmente diante da ausência de condições financeiras e de apoio aos processos de formação dos professores leigos. Esta proposta inovadora de construção coletiva e ampla das políticas de formação nos estados, assim como o CTC, não lograram sobreviver à lógica meritocrática da Capes, um quadro já anunciado por Freitas (FREITAS, 2007) em 2007. A lógica meritocrática da Capes – bolsas e programas para poucos - que regula, fomenta e avalia a pós-graduação no Brasil, é incompatível com as ações necessárias à educação básica, que devem ser massivas e universais (para 2 milhões de professores ou mais), igualitárias, coletivas e solidárias, sem editais e sem seleção, mas necessitam acompanhamento e avaliação em processos coletivos nas próprias escolas. Estranhamente, nem mesmo o CTC da educação superior logrou incluir, nos processos de avaliação trienal dos programas de PG, uma pontuação responsável das atividades dos docentes universitários nas licenciaturas, cumprindo, assim, a própria lógica produtivista que rege a Capes. A pontuação nesse quesito, segundo informações de colegas, é insignificante para o tamanho do desafio da formação.

A localização da formação de professores na Capes mostrou a profunda contradição entre as necessidades da educação básica e de seus profissionais em relação à formação, e as concepções e formas de desenvolvimento dos programas e propostas para a formação de professores: o Parfor, que se propôs a formar 120 mil professores sem formação superior, por ano, a partir de 2013, não chegou a formar esse número até o momento, salvo engano ou ausência de dados oficiais. E o mais grave e inacreditável: todas as IES, docentes e outros profissionais de apoio recebiam bolsa. Menos os professores em formação!

Parte dessa reforma fatiada, mas que se articula de forma orgânica na política geral de formação foi antecipada na Reforma do Ensino Médio, Lei 13.415/ 2016, e nas DCN do Ensino Médio, aprovadas recentemente pelo CNE, em novembro.

São elas:

1. Alteração do Art. 62 da LDB, retirando a exigência da formação em cursos de licenciaturas em Universidades.
2. A possibilidade de que 40% da carga horária possa ser desenvolvida via educação à distância, entrega a formação da juventude não a profissionais da educação, mas a tutores das empresas privadas de EaD.
3. Ao instituir o “notório saber” para disciplinas do percurso formativo profissional, altera o Art. 61 da LDB, que tratava dos fundamentos da formação, passa a estabelecer quem pode ser considerado profissional da educação, flexibilizando/dispensando a formação específica na área, ao permitir que

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36; (formação técnica e profissional)

Vivenciamos profundas alterações no âmbito da educação básica, que representam retrocessos e prenúncios de destruição da educação pública como um bem público, destruição que se manifesta de variadas formas: na entrega de escolas públicas e recursos públicos às OS, para a gestão privada da educação pública e para as PM, em um processo de militarização de várias escolas principalmente de ensino médio; na intensificação dos processos de avaliação em larga escala a partir da definição da base nacional comum curricular (BNCC); com a Reforma do Ensino Médio, que altera os percursos formativos da juventude e entrega parte dessa formação a empresas privadas de EaD; com a inclusão da pré-escola no sistema de avaliação da educação básica – principalmente sua inclusão no Saeb, e sua provável inserção na lógica da BNCC de avaliação da aprendizagem das crianças; com a intensificação dos processos de controle do trabalho docente na educação básica e a instituição de mecanismos meritocráticos de premiação e punição das escolas, a partir dos resultados das avaliações censitárias pós-BNCC; a avaliação dos professores via Exame Nacional de Avaliação do Magistério da Educação Básica (Enameb), já aprovado em comissão própria no Congresso Nacional.

Todas estas iniciativas anunciam mudanças significativas no processo educativo, marcadas por profundo retrocesso, com a retomada das políticas neoliberais regressivas, excludentes, que aprofundam a desigualdade, instituem o individualismo, reforçam a meritocracia e o empreendedorismo individual como formas de sobrevivência e sucesso.

Essa realidade nos coloca diante de novos desafios, na perspectiva de reafirmar a concepção de formação de professores de caráter sócio- histórico, construída nos últimos 40 anos pelo movimento dos educadores e principalmente pela Anfope.

É importante, neste momento, que tenhamos clareza quanto ao abandono, o afastamento da discussão sobre BNCC, de uma questão muito cara aos educadores, que diz respeito às finalidades, aos fins e objetivos da educação, substituída pela discussão focada nos conteúdos específicos da área de ensino (via diminuição da formação teórica nos fundamentos da educação), trazendo uma concepção pragmática e tecnicista e identificando resultados no Saeb/Ideb com “boa educação”.

Desde a LDB, vem se desenvolvendo um processo deliberado de afastamento das faculdades de educação (FE), dos processos de discussão, análise e elaboração das proposições e políticas para a formação de professores, considerando a necessidade dos fundamentos das ciências da educação e das ciências pedagógicas para uma formação comprometida com formação integral da infância e da juventude. Esse processo de desvalorização e afastamento das FE, no interior das IES, como instituições responsáveis acadêmica e cientificamente, pela pesquisa e produção de conhecimento na área da educação, não se fez sem prejuízo para o desenvolvimento da política de educação básica, sempre subordinada à concepção da prioridade e centralidade dos conteúdos de ensino que se sobrepõe a discussão sobre a finalidade, os fins e objetivos da educação e da educação pública.

Concluindo

É nosso entendimento que está em curso uma reforma educacional que afeta de maneira destacada a formação de professores da educação pública, impondo uma proposta rechaçada ao longo dos últimos anos, desde a LDB, como analisamos anteriormente.

Neste momento, é ainda prematuro uma análise mais detalhada sobre as iniciativas em curso desde 2016, abraçadas pelo novo governo em 2019, dado seu caráter extremamente autoritário e conservador, que guarda diferenças com equipes que vêm costurando alternativas que parecem fragmentadas e desordenadas, mas possuem uma lógica muito clara e articulada.

É importante destacar que há indícios de que estão em curso alterações estruturantes na formação de professores, o que talvez explique a observação do ministro, indicando que o processo durará dois anos, com ampla discussão na sociedade, via consulta pública. No entanto, sabemos as intenções, o caráter e os limites de propostas referendadas por consulta pública, um instrumento que conhecemos bem, desde a BNCC, e que não contempla discussões de fundo sobre a formação, o que exige postura democrática nos fóruns e entidades representativas de professores, outros métodos e estratégias de mobilização.

Nos aventuramos a elencar as iniciativas aventadas desde 2016, e que foram recolhidas de falas, impressões e manifestações de gestores e estudiosos do tema da formação e em diferentes espaços, principalmente quando dos desdobramentos, no CNE, do anúncio da Política Nacional de Formação pelo MEC, em outubro de 2017:

1. Importante destacar que há uma clara intenção de aprofundar, definitivamente, a discussão sobre *avaliação de docentes da educação básica*, seja com o Enameb e/ou outro instrumento, a partir de processo de construção de parâmetros/referenciais da atuação de docentes e gestores para definir o perfil de formação necessária para o professor da educação básica visando alterar a formação inicial nas IES.
2. Na formação continuada, oferta de cursos e percursos formativos permitindo certificações, formações autônomas e gestão do próprio desenvolvimento profissional pelos professores.
3. No conjunto das políticas de formação, com destaque para a criatividade e inovação, segundo o MEC em 2017, o *fortalecimento das instâncias descentralizadas da gestão de formação inicial e continuada, o que significa rever as formas de decisão e gestão do próprio MEC*. Em outras palavras, pode significar rever o papel do Estado e propor seu enxugamento e/ou o papel central do MEC, propondo descentralização das ações para decisão na própria escola/município. A avaliação virá pelo aumento do controle do que e como se ensina e pela avaliação, nos processos de certificação de estudantes e de acreditação das instituições formadoras.
4. A intenção de aumentar a carga horária nas áreas de conhecimento tanto nas licenciaturas como na pedagogia, e proceder a avaliação dos estudantes ainda na licenciatura. No entanto, em que pese a desejada redução no âmbito do conteúdo da formação (formação geral e prática didática), o PNE 2014-2024 trata disso em sua Estratégia 13.4, ao propor a “indução da melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), de modo a permitir aos graduandos a aquisição das competências necessárias a conduzir o processo de aprendizagem de seus futuros alunos, combinando formação geral e prática didática”. (PNE, 2014)
5. A equipe anterior do Ministério, em 2017, que tinha a profa. Maria Helena Castro na Secretaria Executiva, hoje no CNE, defendeu a formação na própria escola. E entendemos que a Residência Pedagógica responde a essa concepção restrita de formação profissional e ao caráter “desejado” da formação inicial (e continuada), quando faz a defesa da formação do professor no *locus* da escola, na perspectiva exclusiva do pleno domínio dos conhecimentos a serem ensinados, dimensão

importante mas não exclusiva nem mesmo na formação continuada. Ou seja, o afastamento das atuais instituições formadoras, responsáveis até hoje pela formação continuada, evidencia a intenção do MEC de retomar a visão tecnicista e pragmática do trabalho pedagógico, reduzindo o professor a um *prático* – inclusive intensificando o uso de tecnologias e as plataformas *online* e aprofundando a entrega da formação a iniciativa privada, OS e fundações.

6. É grande a possibilidade de que sejam retomadas as “velhas” concepções sobre formação assim como a defesa de um *locus* próprio para a formação de professores, a exemplo da proposta dos ISE e dos cursos normais superiores, em 1999, que retirava a formação de professores dos cursos de pedagogia.

Está em jogo a retomada de proposições derrotadas na década de 90, pós-LDB, de feições neoliberais, como: criação de ISE, ou *locus* institucional próprio para formação inicial no interior das IES; redução da formação a formação geral e didática em conformidade, infelizmente, com o PNE em sua estratégia 15.3; formação na própria escola, afastando os professores da educação básica das universidades, no aprofundamento teórico e na construção da unidade entre teoria e prática, reduzindo a experiência prática nos estágios à residência pedagógica proposta e, paralelamente, aumentando a privatização da formação continuada, destinando recursos públicos para IES privadas assim como para fundações, OS e OSCIP; avaliação censitária e massiva de professores da EB e dos estudantes das licenciaturas, via Er e/ou outros instrumentos; e Regulação e acreditação das instituições formadoras, mediante conformação do currículo à base nacional curricular de formação.

Que formas de resistência temos?

Em primeiro lugar, nosso instrumento privilegiado de resistência contra a flexibilização da formação e a desprofissionalização do magistério pelo rebaixamento na área dos fundamentos da educação e das ciências pedagógicas é a Resolução CNE/CP Nº 02 de 2015, que estabeleceu as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais da Educação, contemplando um conjunto de formulações inovadoras, revogando as DCN de 2002, que impunha a lógica das competências e incorporando nossa concepção de base comum nacional da formação, um conjunto de princípios orientadores da (re)formulação dos currículos e percursos formativos dos licenciandos.

Recuperar, no contexto atual, a categoria “trabalho” como princípio orientador da formação é também *resistir* à desqualificação teórica produzida nos processos de

formação, a partir da difusão de que temos “muita teoria e pouca prática” e *das concepções fundadas exclusivamente na epistemologia da prática e nas práticas reflexivas*. Nesse sentido, temos que resistir à tendência, do “modelo de formação” que vem exatamente do CEE-SP, que, com a Deliberação N^o154, de 2017, alterou os currículos das IE prevendo “nivelamentos” de estudantes aos conhecimentos específicos, como base para o percurso nas licenciaturas e pedagogia.

O fortalecimento das faculdades/centros e departamentos de educação nas universidades é questão central nessa resistência, assim como fortalecer os fóruns de discussão democrática, em cada IES, entre IES, em cada estado, recuperando os fóruns estaduais permanentes de formação docente como um movimento autônomo, independente do MEC, sob organização das entidades científicas e sindicais, em articulação com os estudantes e professores da educação básica.

A resistência dos professores à BNCC será um processo que pode ser fortalecido, se incorporarmos professores das redes públicas nos colegiados de cursos, comissões de formação, aprofundando os vínculos com a educação básica, construindo percursos formativos que enfrentem e superem as dificuldades do exercício profissional dos professores iniciantes formados pelas IES. Devemos materializar parcerias para aprofundar os vínculos das IES com as redes públicas, incorporando professores mestres e doutores da educação básica aos programas de pós-graduação que formam professores.

Não há saídas fáceis, nem mesmo imediatas, em processos de perda de direitos, de autoritarismo e controle político e ideológico como os que se anunciam. Este é um processo longo, que exigirá de todos nós, profissionais da educação, a (re)apropriação de nossas identidades de professores, pesquisadores, estudiosos da educação e comprometidos com a luta por uma sociedade justa, igualitária, sem as amarras da opressão postas pelo capitalismo e pelos governos que alimentam esta subordinação na implementação das políticas regressivas. O ciclo político iniciado em 85 com o fim da ditadura após a luta de gerações na defesa da democracia, contra o regime de exceção, e que teve na Constituição de 88 seu marco no campo das conquistas democráticas, pode estar se fechando com a posse do novo governo, que traz de volta as políticas neoliberais da década de 90, acrescidas das marcas do autoritarismo e do conservadorismo dos tempos da ditadura.

Essa combinação mostra a feição contemporânea do capitalismo, cada dia menos compatível com a democracia, e, portanto, favorável ao crescimento das forças de extrema-direita, em um quadro que se configura em nível mundial bastante complexo.

Nós, educadores, aprendemos com a histórica resistência à ditadura - e durante todo o período que se seguiu, que a mobilização dos educadores, dos estudantes, dos profissionais da educação e do conjunto dos trabalhadores e movimentos sociais - que a política é o campo das disputas, a realidade tem suas contradições e as certezas, na política, são quase sempre provisórias.

Os últimos 12 anos representaram o esforço – não sem contradições, conflitos e embates e dificuldades - de implementação de políticas educacionais ancoradas na eliminação da exclusão, da desigualdade social, racial e de gênero, na garantia dos direitos à educação pública estatal e gratuita, laica, ao trabalho e à remuneração justa e digna de imensa maioria de nosso povo, no respeito à diversidade e à democratização da gestão das políticas educacionais para o atendimento às necessidades formativas da infância, da juventude e dos adultos, na construção de uma nova humanidade nos processos educativos.

As mudanças em curso com o golpe de 2016 e o governo que se anuncia em 2019, representaram o rompimento da democracia, colocando em risco os direitos constitucionais duramente conquistados, se configurando como um retrocesso sem precedentes que somente será freado com a ampla organização e mobilização dos setores progressistas, comprometidos com a liberdade, a democracia e a soberania do País.

ET: Ao enviar este artigo, recebo a notícia de que o MEC anunciou hoje, a *Base Nacional Comum de Formação de Professores*.

Recebido em: 15/12/2018 e Aprovado em: 17/12/2018

Notas

- 1 A organização e realização da Conferência Brasileira de Educação (CBE) no período de 1980 a 1991, do Congresso Nacional de Educação (Coned) de 1996 a 2004, foram coordenados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, criado em 1986, que articulou os educadores e outros segmentos da sociedade civil, nos processos de elaboração da Constituição de 88, na LDB de 1996 e no Plano Nacional de Educação de 2001-2011 .
- 2 Cf. Apresentação do Ministro da Educação em maio 2018 ao Senado Federal <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/noticias/apresentacao-ministro-rossieli-soares-09-05-18>
- 3 É importante destacar que o valor do piso se aplica para o início de carreira, mas a exigência da formação é o nível médio, condição que pode estar favorecendo a manutenção, pelos municípios da contratação de profissionais apenas com a formação em nível médio, especialmente para o exercício nos anos iniciais e educação infantil.
- 4 <http://www.faculdadesesi.edu.br/noticias/faculdade-sesi-sp-de-educacao-um-projeto-inovador/>
- 5 A demanda do Parfor para formação inicial de professores no exercício do trabalho levou o MEC a inserir as licenciaturas nos referidos institutos, que devem cumprir cotas de vagas – 20% - na oferta de cursos de licenciaturas.
- 6 O Colégio de Aplicação da UFG <https://pos.cepae.ufg.br/> e da UFRJ, Colégio Pedro II.
- 7 Cf <http://www.cp2.g12.br/blog/mpcp2/files/2012/08/> criaram programas de pós-graduação em educação para apoiar mestrados profissionais a professores da educação básica.
- 8 <https://novaescola.org.br/conteudo/7133/secretaria-do-mec-acredita-que-base-nacional-docente-nao-sera-obrigatoria>

- 9 Cf. ANFOPE, Documentos Finais dos VI a XVII Encontros Nacionais. <https://www.anfope.org.br>
- 10 Documento Base (Formulação Preliminar) Comissão SEB/MEC – fevereiro 2016, Orientações para cursos de Formação de Professores nas áreas de Didática, Metodologias e Práticas de Ensino. https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2016/03/doc_formprof_didmetpe-6.pdf
- 11 O investimento da ordem de R\$ 1 bilhão de reais, anunciado com grande alarde, representa, na realidade, 1/5 do total de R\$ 4.2 bilhões destinados à Capes para 2018, e será convertido em ações que atingirão apenas 190.000 educadores, entre estudantes de licenciaturas, docentes universitários e professores das escolas públicas. Se considerarmos que temos hoje no País, aproximadamente, 2 milhões de professores da educação básica e 2,4 milhões de estudantes nas licenciaturas, conforme Censo de 2016, podemos ter uma idéia da importância real que as necessidades da educação têm para o atual governo, dado o insignificante e reduzido alcance dessas iniciativas diante das necessidades históricas de formação de nossos estudantes e professores.
- 12 Cf. Matéria MEC deve apresentar “base curricular de professores” nos próximos dias <https://www.fundacred.org.br/site/2018/12/12/mec-deve-apresentar-base-curricular-de-professores-nos-proximos-dias/>
- 13 O CEE retoma a concepção de *competências* presente na Resolução CNE/CP de 2002 (DCN da Formação Inicial de Professores) - e de “simetria invertida”, em contraposição à Res. 02/2015, a DCN da Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica 2015. Ao retomar, para a formação de professores para séries iniciais e educação infantil, a concepção de Normal Superior, derrotada em 1999, esvazia o núcleo da formação crítica e científica e dos fundamentos, das DCN 2015 e aprofunda a dicotomia entre teoria e prática, entre pesquisa e ensino na formação docente. Cf. Resolução Nº 154 de 2017. Disponível em <http://www.ceesp.sp.gov.br/> acesso em 16.12.2018.

Referências

- ANFOPE. **Documentos Finais dos VI, VII, VIII e IX Encontros Nacionais da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação**, 1992 a 1998.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei Nº 13.415 de 16 fevereiro de 2017 que altera o Ensino Médio**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm Acesso em 15.11.2018
- BRASIL. **Orientações para cursos de Formação de Professores nas áreas de Didática, Metodologias e Práticas de Ensino**. Brasília: Documento Base (Formulação Preliminar) Comissão SEB/MEC. Acesso em 3 de agosto de 2018, disponível em https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2016/03/doc_formprof_didmetpe-6.pdf
- IV CBE, Carta de Goiânia, **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, CEDES, n. 25, p. 5- 10, 1986.
- CEE-SP. **Deliberação Nº 154 de 2017**. Disponível em <http://www.ceesp.sp.gov.br/> acesso em 16.12.2018.
- FREITAS, Helena Costa Lopes de. A (nova) Política de Formação de Professores: a prioridade postergada. **Educação e Sociedade**. Campinas, CEDES, v. 28, n. 100 (Especial), p. 1203-1230, out. 2007.
- FREITAS, Helena Costa Lopes de. O Plano Nacional de Educação e a Formação de Professores: contradições e desafios. **Retratos da Escola**, Brasília, Esforce, v. 8, n. 15, p. 427- 446, jul./dez. 2014.
- FREITAS, Luiz Carlos. Os Reformadores Empresariais da Educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educação e Sociedade**, Campinas, CEDES, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out.-dez., 2014.
- National Council on Teacher Quality, **Prep Review 2018**, April 2018.