

UEM

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

RAQUEL ALESSANDRA DE DEUS SILVA

**POLÍTICAS PARA FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO
BÁSICA E ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA A AMÉRICA LATINA
E CARIBE (2003-2015)**

RAQUEL ALESSANDRA DE DEUS SILVA

**MARINGÁ
2019**

2019

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**POLÍTICAS PARA FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO
BÁSICA E ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA A AMÉRICA LATINA
E CARIBE (2003-2015)**

RAQUEL ALESSANDRA DE DEUS SILVA

**MARINGÁ
2019**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**POLÍTICAS PARA FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA E
ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (2003-2015)**

Dissertação apresentada por RAQUEL ALESSANDRA DE DEUS SILVA, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: EDUCAÇÃO.

Orientadora:
Prof.^a Dr.^a: JANI ALVES DA SILVA MOREIRA

MARINGÁ
2019

RAQUEL ALESSANDRA DE DEUS SILVA

**POLÍTICAS PARA FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA E
ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (2003-2015)**

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Jani Alves da Silva Moreira (Orientadora) – UEM

Prof. Dr. Adão Aparecido Molina – UNESPAR – Paranavaí

Prof. Dr. Paulo Rogério de Souza – UEM

Prof.^a Dr.^a Gislaine Aparecida Valadares de Godoy – UEM

MARINGÁ, 25 DE FEVEREIRO DE 2019.

Dedico este trabalho à minha mãe, Altaide, e ao meu pai, Antonio, que me apoiaram e acreditaram em mim.

AGRADECIMENTOS

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, contei com a ajuda de muitas pessoas, o que dificulta nominar cada uma neste breve espaço.

À minha mãe Altaide, ao meu pai Antonio e ao meu irmão Rafael, que me apoiaram, escutaram-me e que me deram forças para realizar esta etapa de formação acadêmica. Agradeço, também, a todos os meus familiares e amigos pela compreensão nos momentos de ausência.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais, Gestão e Financiamento da Educação (GEPEFI/CNPq), no qual aprendi não apenas com as leituras, análises e pesquisas, mas também com amizades que construí ao longo de minha participação. Muito obrigada pela companhia de vocês durante essas vivências acadêmicas!

Aos professores que compuseram a banca examinadora deste trabalho, Prof. Dr. Adão Aparecido Molina, Prof. Dr. Paulo Rogério de Souza e Prof.^a Dr.^a Gislaíne Aparecida Valadares de Godoy. Muito obrigada por todas as considerações, as quais muito contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa.

À Professora Dr.^a Jani Alves da Silva Moreira, por me orientar desde o final do primeiro ano de graduação, pela compreensão em meio às minhas dificuldades e dúvidas e pelos ensinamentos. Muito obrigada, professora, por partilhar seus conhecimentos e experiências acadêmicas e por ser inspiração de uma pessoa estudiosa e participativa nas lutas políticas.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (PPE/UEM), coordenadores e professores.

Ao Hugo, Secretário do Programa de Pós-Graduação em Educação da UEM, que sempre esteve disposto a nos ajudar e esclarecer qualquer dúvida.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concessão de bolsa de estudos durante o período do mestrado que foi essencial para a o desenvolvimento da pesquisa.

Às minhas amigas Poliana, Ana e Adriane, pela companhia nos momentos de pós-graduação e de organização de eventos, nos quais escutaram minhas inquietações e proporcionaram momentos de partilha, alegria e reflexão.

Às amizades construídas durante os dois anos de mestrado, nas disciplinas, eventos, grupo de estudo, ou em qualquer outro momento de conversa, especialmente à Thamires, à Analu, ao Carlos e ao Vinicius.

Agradeço, também, às professoras e professores do curso de Pedagogia da Universidade Estadual de Maringá e aos funcionários desta instituição de ensino.

Nada é impossível de mudar

Desconfiai do mais trivial,
na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente:
não aceiteis o que é de hábito
como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural,
nada deve parecer impossível de mudar.

Bertolt Brecht

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Projetos da UNESCO no mundo	96
Figura 2: Logo dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).....	104
Figura 3: Capa do documento <i>O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina</i>	114
Figura 4: Capa do documento <i>Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe</i>	120
Figura 5: Capa do documento <i>Temas críticos pra formular nuevas políticas docentes em América Latina y el Caribe: el debate actual</i>	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Políticas para formação de professores da Educação Básica – Governo Lula (2003-2010)	25
Quadro 2: Políticas para formação de professores da Educação Básica – Governo Dilma (2011-2015).....	26
Quadro 3: Alguns títulos de reportagens das mudanças na Formação de Professores em 2017	28
Quadro 4: Publicações da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) a partir da busca dos descritores: políticas formação de professores.....	48
Quadro 5: Publicações de trabalhos na biblioteca da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) a partir da busca dos descritores: políticas formação de professores	50
Quadro 6: Posicionamento do “aprender a aprender” identificados por Newton Duarte (2001)	79
Quadro 7: Escritórios da UNESCO na América Latina e Caribe	94
Quadro 8: Cinco focos estratégicos do PRELAC	112
Quadro 9: Eventos internacionais e documentos da UNESCO.....	112
Quadro 10: Recomendações e propostas firmadas da Carta do Rio de Janeiro no documento <i>O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina</i> (2007)	119
Quadro 11: Categorias de conteúdo/categorias políticas elaboradas a partir dos documentos da OREALC/UNESCO Santiago.....	138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGEE	Agenda Globalmente Estruturada para Educação
ALC	América Latina e Caribe
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CEFAMs	Centros de Formação Aperfeiçoamento do Magistério
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNE	Conselho Nacional de Educação
CPACEB	Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPDE	Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DED	Diretoria de Educação a Distância
EaD	Educação a Distância
EEs	Empresas Estatais
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação para Todos
EUA	Estados Unidos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fórum Nacional de Educação (FNE)

FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GT	Grupo de Trabalho
HEM	Habilitação Específica do Magistério
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IES	Instituições de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	Instituições Públicas de Ensino Superior
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISE	Institutos Superiores de Educação
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organizações Internacionais
OIE	Organização dos Estados Ibero-americanos
OIs	Organizações Intergovernamentais
OMs	Organizações Multilaterais
ONU	Sistema da Organização das Nações Unidas
OOs	Organizações e Organismos Internacionais
OREALC	Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDF	Formato Portátil de Documento
PDT	Partido Democrático Trabalhista

Pibid	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PIL	Programa de Investimentos em Logística
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEM	Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPE	Projeto Principal de Educação
PR	Partido da República
PRALER	Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRELAC	Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe
PROFA	Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
Prófuncionário	Programa de Formação Inicial de Funcionários de Escolas
Proinfantil	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
Pró-letramento	Programa de Formação continuada de professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental
Pró-Licenciatura	Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio
Promedlac	Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
RIVED	Rede Interativa Virtual de Educação
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Saresp	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SEED	Secretaria de Educação a Distância

SEF	Secretaria de Educação Fundamental
SEIF	Secretaria de Educação Infantil e Fundamental
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UAB	Sistema Universidade Aberta do Brasil
UDF	Universidade do Distrito Federal
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade de São Paulo

SILVA, Raquel Alessandra de Deus. **POLÍTICAS PARA FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA E ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (2003-2015)**. 210 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Jani Alves da Silva Moreira. Maringá, 2019.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto de estudo as políticas para formação de professores da Educação Básica, no Brasil, elaboradas no período de 2003 a 2015 e as proposições da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), para os países da América Latina e Caribe (ALC). A pesquisa foi desenvolvida na linha de Políticas e Gestão da Educação, no Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais, Gestão e Financiamento da Educação (GEPEFI/CNPq). Tem como objetivo investigar as orientações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) para a formação de professores na América Latina e Caribe (ALC) e a relação com as políticas de formação do professorado no Brasil (2003-2015). Trata-se de uma análise documental, na qual se realizou uma análise crítica e contextualizada dos enunciados presentes nos documentos selecionados da UNESCO e estabeleceu-se uma mediação analítica com outras fontes documentais e bibliográficas. A metodologia de análise crítica e documental utilizada compreende o objeto a partir da ciência da História, em que se apreende as particularidades da temática a partir da totalidade histórica. O tema em questão se justifica pela necessidade de compreender e desvelar as orientações internacionais para a formação de professores que interferem nas políticas nacionais para o professorado brasileiro. Os questionamentos que definiram o problema de pesquisa foram: como o professor e a sua formação são concebidos nos documentos educacionais da UNESCO, para os países da América Latina e Caribe? O que esses documentos orientam no que diz respeito aos professores? Qual é a relação das orientações da UNESCO com a elaboração das políticas brasileiras de formação de professores, tanto inicial quanto continuada, de 2003 a 2015? Para tanto, foi necessário compreender os pressupostos históricos e políticos da formação de professores da Educação Básica no Brasil; analisar as orientações da UNESCO para a formação de professores da América Latina e Caribe; e, por fim, elucidar as políticas de formação de professores da Educação Básica elaboradas entre os anos de 2003 e 2015 e a relação das orientações da UNESCO na elaboração dessas políticas. Por meio da análise de conteúdo, foram construídas três categorias políticas: responsabilização, focalização na formação prática e nas competências e avaliação de desempenho. Os resultados evidenciaram que, apesar de haver uma ampliação de programas para formar professores, a elaboração das políticas brasileiras para o professorado da Educação Básica, desenvolvidas no período proposto, esteve pautada nas categorias recomendadas pela UNESCO, no sentido de atender as metas educacionais estabelecidas.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Políticas para formação de professores; UNESCO; Educação básica.

SILVA, Raquel Alessandra de Deus. **EDUCATION POLICIES FOR ELEMENTARY EDUCATION TEACHERS AND UNESCO GUIDELINES FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (2003-2015)**. 210 f. Dissertation (Master in Education) – State University of Maringá. Adviser: Jani Alves da Silva Moreira. Maringá, 2019.

ABSTRACT

This study aims at assessing both, the policies formulated from 2003 to 2015 for training the Elementary Education teachers in Brazil, and the guidelines of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) for the countries of Latin America and the Caribbean (LAC). The research is based on the Education and Management Policies by the Group of Studies and Research on Educational Policies, Management and Financing of Education (GEPEFI/CNPq). The purpose is investigating the guidelines of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) for teacher training in Latin America and the Caribbean (LAC) and the relationship with teacher training policies in Brazil (2003 -2015). This is a qualitative study that includes a documentary analysis, in which a critical and contextualized analysis of the statements inserted in the selected documents of UNESCO was carried out, in addition to establishing an analytical mediation with other documentary and bibliographical sources. The methodology of critical analysis and documentary used includes the object from the science of history, in which the particularities of the subject are perceived from the historical totality. This theme is justified due to the need of understanding and unveiling the international guidelines for teacher education that interfere in national policies for Brazilian teachers. The following questions defined the research problem: how is the teacher and his/her education conceived in the educational documents of UNESCO for the countries of Latin America and the Caribbean? What do these documents guide as far as teachers are concerned? What is the relationship between UNESCO guidelines and the training of Brazilian policies for teacher training, both initial and continuing teacher education from 2003 to 2015? Therefore, understanding the historical and political assumptions of teacher training in elementary education in Brazil was necessary, as well as assessing UNESCO guidelines for teacher education in Latin America and the Caribbean; and, finally, to elucidate the policies for the training of teachers of Basic Education elaborated between the years of 2003 and 2015 and the relation of the orientations of UNESCO in the elaboration of these policies. The results showed that despite the expansion of programs to train teachers, the elaboration of the Brazilian policies for Basic Education teachers developed during the proposed period was based on the categories recommended by UNESCO in order to meet the established educational goals.

Keywords: Educational policies; Policies for teacher training; UNESCO; Elementary education.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 CONCEITUAÇÃO DE TERMOS RECORRENTES	30
1.2 METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO.....	36
1.3 ESTADO DO CONHECIMENTO	46
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	52
2 PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL (1930-2002)	54
2.1 FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL (1930-1996): DOS INSTITUTOS DE EDUCAÇÃO À REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO, LEI Nº 9.394/1996	56
2.2 FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL (1996-2002) NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO E DA REFORMA DO ESTADO.....	62
2.2.1 Neoliberalismo: interfaces históricas, econômicas e políticas.....	63
2.2.2 Reforma do Estado e políticas de formação de professores	72
3 ANÁLISE DAS ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA AMÉRICA LATINA E CARIBE	86
3.1 UNESCO: HISTÓRIA, CONSTITUIÇÃO E AGENDA	92
3.2 ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA AMÉRICA LATINA E CARIBE	113
4 POLÍTICAS PARA FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL (2003-2015)	139
4.1 GOVERNO LULA (2003-2010)	139
4.1.2 Políticas para formação de professores na Era Lula (2003-2010).....	146
4.2 GOVERNO DILMA (2011-2015)	155
4.2.1 Políticas para formação de professores na Era Dilma (2011-2015) ..	163
CONCLUSÃO	181
REFERÊNCIAS	186
ANEXOS	204
ANEXO A- ORGANOGRAMA DA ONU	205
ANEXO B- POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES 2017	206

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação se refere a uma análise crítica e documental acerca das políticas de formação de professores¹ da Educação Básica, no Brasil, elaboradas no período de 2003 a 2015 e das proposições da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), para os países da América Latina e Caribe (ALC), publicadas no mesmo período. A pesquisa tem como objetivo geral investigar as orientações da UNESCO para a formação de professores na América Latina e no Caribe e a relação com as políticas de formação do professorado no Brasil (2003-2015).

A vinculação da formação e valorização docente com um conceito de qualidade da educação está presente em muitos discursos e diretrizes políticas para esse público, nas orientações Internacionais e, principalmente, nos documentos nacionais formulados a partir da década de 1990. Como demonstra o antigo Plano Nacional de Educação (2001-2010), Lei nº 10.172/2001, documento oficial que ilustra a política de responsabilização ao professor nesse período:

A melhoria da qualidade do ensino, indispensável para assegurar à população brasileira o acesso pleno à cidadania e a inserção nas atividades produtivas que permita a elevação constante do nível de vida, constitui um compromisso da Nação. Este compromisso, entretanto, **não poderá ser cumprido sem a valorização do magistério**, uma vez que os docentes exercem um **papel decisivo** no processo educacional (BRASIL, 2001, p. 149, grifo nosso).

¹ Nesta dissertação, utiliza-se o termo “professores” para englobar homens e mulheres que se dedicam a essa profissão. Apesar de utilizar o termo no masculino, por estar em consonância com as regras gramaticais da Língua Portuguesa, considera-se que o maior número de professores brasileiros é composto por mulheres. Em uma rápida busca no *site* do Ministério da Educação, no campo *Censo do Professor*, encontram-se gráficos sobre o perfil do professor. Os dados mais recentes presentes nesse portal são do ano de 2007. Segundo o número de professores do ensino regular da Educação Básica no Brasil, de 1.882.961 professores, 1.542.925 são mulheres, seguidas de 340.036 homens. Em outra busca, de acordo com o documento *Professores da educação básica no Brasil: condições de vida, inserção no mercado de trabalho e remuneração*, 2017, de autoria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pautados em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em relação à Distribuição da população brasileira de professores e demais ocupados segundo sexo e raça (2015), 8,7% são professores brancos, 8,1% professores negros, enquanto 47,2% são professoras brancas, 35,9% professoras negras. Esses dados ilustram que a realidade educacional brasileira é composta por, em grande parte, de professoras, porém, para não ferir as regras gramaticais, utilizam-se os termos professor e professores.

A expressão “papel decisivo” produz sentido e significados que podem revelar o processo de responsabilização dos professores pela qualidade da educação. A citação apresentada foi retirada de um documento legal, o qual leva à compreensão de que o professorado carrega, em sua função, um protagonismo no processo educativo e, dependendo de sua atuação, a educação pode ou não melhorar, fato que exime outras instâncias, por exemplo, o Estado, de suas atribuições quanto à educação brasileira. Essa compreensão será discutida no decorrer da pesquisa.

Além disso, a justificativa pela crise na educação brasileira, pelos baixos desempenhos dos alunos nas avaliações e pelo insucesso da escola, em muitos casos, recai unicamente na função desempenhada pelo professor. Esse processo não é ocasional ou aleatório, já que essa responsabilização do professor secundariza outros elementos e instituições que participam ativamente do processo educativo nas escolas brasileiras. Shiroma et al (2017, p. 33) deixa evidente em suas análises:

Esclareça-se que “ser responsabilizado” não equivale a “ser responsável”, dado que responsável nós, professores, somos pela seriedade, empenho e compromisso com que realizamos o trabalho pedagógico; o que não é admissível é responsabilizar exclusivamente o professor pelo desempenho de alunos e, pior, pelo seu desempenho futuro no mercado de trabalho e pelas dificuldades econômicas que vier a enfrentar; em suma, responsabilizar o professor pela crise, pela pobreza e outras mazelas produzidas pelo sistema capital.

No entanto, neste estudo, parte-se do pressuposto de que o professor não pode ser concebido como o único encarregado dos resultados educacionais. Para uma qualidade na Educação Básica, faz-se necessário considerar diversos aspectos. Dentre eles, destaca Gatti (2010, p. 1359):

Deve ser claro para todos que essa preocupação não quer dizer reputar apenas ao professor e à sua formação a responsabilidade sobre o desempenho atual das redes de ensino. Múltiplos fatores convergem para isso: as políticas educacionais postas em ação, o financiamento, hábitos estruturados, a naturalização em nossa sociedade da situação crítica de aprendizagens efetivas em amplas camadas populares, as formas de estrutura e gestão das escolas, formação de gestores, as condições sociais e de escolarização de pais e mães de alunos das camadas populacionais menos favorecidas os (“sem voz”) e, também, a condição do professorado: sua formação inicial e continuada, os planos de carreira e salário dos

docentes da educação básica, as condições de trabalho nas escolas.

Nesse sentido, é preciso considerar outras questões que envolvem o trabalho do professor, especificamente o que atua na Educação Básica, questões que, muitas vezes, não são sequer mencionadas nos discursos políticos. Ao analisar *slogans*² e discursos acerca do professor brasileiro da Educação Básica, Evangelista e Triches (2014, p. 73) ponderam:

Os bordões elencados expressam o tratamento dado ao professor das instituições públicas, cujas incumbências, tais como produzir um país mais justo, democrático, forte economicamente, sem miséria, tolerante, carinhoso, entre outras, configuram um processo de superresponsabilização dos professores pelos problemas brasileiros. Despolitiza-se sua inserção social e se obscurece tanto a origem dos problemas econômicos quanto suas possíveis soluções, ambas implicadas organicamente na relação capital-trabalho.

Esse processo de responsabilizar individualmente o professor pela reforma educacional retoma os pressupostos neoliberais que justificaram a Reforma do Estado, concretizada pelo governo presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), marcado pela institucionalização de políticas de ajustes estruturais em vários setores da sociedade, como a educação. Nesse aspecto, o professor assume papel fundamental para que a educação se submeta aos ideais neoliberais (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 82).

A reforma educacional, que, em muitos aspectos, convencionou o professor como protagonista do sucesso ou do fracasso da educação e, especialmente, o principal agente de mudanças, faz parte das recomendações de Organizações e Organismos Internacionais (OIs)³ do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴. Como exemplo, tem-se a Organização das Nações Unidas para a

² No capítulo intitulado *Professor: a profissão que pode mudar o país*, do livro *O que revelam os slogans na política educacional*, as autoras constatam que *slogan* se refere a uma expressão resumida, para recordar-se facilmente, empregada em propagandas, publicidade, campanhas políticas, entre outros (EVANGELISTA; TRICHES, 2014).

³ Entre os pesquisadores de políticas, não há uma uniformidade ao nominarem, no geral, as Organizações Internacionais que atuam globalmente. Podem-se encontrar as seguintes denominações: Organizações Multilaterais (OMs), Organizações Intergovernamentais (OIs), Organizações Internacionais (OI), Organizações Internacionais não-Governamentais, entre outros. Por isso, neste estudo, utiliza-se Organizações e Organismos Internacionais (OIs), pois, de acordo com Moreira (2015), essa nomenclatura contempla instituições de diferentes naturezas.

⁴ Apresenta-se, como anexo desta dissertação, um Organograma do Sistema das Nações Unidas

Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Barroso (2008, p. 10) define algumas características gerais sobre as grandes reformas no que se refere ao processo de regulação política e mudança na gestão dos sistemas escolares:

- A concepção determinista da mudança baseada no pressuposto de que os sistemas sociais são totalmente reguláveis de acordo com critérios de racionalidade e de eficácia definidos pelo poder central.
- O caráter exógeno do processo de elaboração da reforma, embora se verifique, por vezes, a introdução de mecanismos legitimadores de tipo participativo.
- Vinculação a uma lógica 'normativa-dedutiva' para a elaboração da reforma, com separação clara entre a concepção e a execução [...]
- Utilização de estratégias de tipo 'investigação-desenvolvimento', como fase precursora de sua generalização, fazendo a economia da experimentação generalizada.
- Aplicação da reforma por meio de um processo de 'integração normativa', utilizando um processo linear e descendente (top-down): [...]. Ou, dito por outras palavras: a reforma é concebida por uns, ensaiada por outros e imposta a todos (BARROSO, 2008, p. 10).

Nesse âmbito, diante de várias Organizações que atuam diretamente e indiretamente na definição das políticas para a educação dos países, decidiu-se, por analisar na pesquisa, as recomendações da UNESCO para os países da América Latina e Caribe (ALC), tendo como foco o cenário político-econômico brasileiro, entre 2003 e 2015, e as ações para a formação de professores. Optou-se por investigar a UNESCO porque essa Organização, especializada em educação e pertencente ao Sistema da ONU, coordena políticas educacionais de países em nível mundial desde a sua criação em 1945, sendo considerada um organismo implementador de políticas na ALC.

Essa interferência pode ocorrer por mandato e legitimação⁵ ou por

publicado em 2017.

⁵ Em entrevista, Teodoro (2005) alega que há uma dupla perspectiva chamada de mandato e legitimação na relação entre as denominadas nesta pesquisa como OOs e as políticas públicas nacionais. Pode-se afirmar que a interferência por mandato se refere ao processo em que a essas organizações internacionais são concedidos poderes, tornam-se estruturas hegemônicas e, por isso, condicionam políticas nos países em âmbito mundial. Legitimação, por sua vez, ocorre quando

cooperação e intervenção. Na acepção de Teodoro (2005), essa relação pode ser com base em mandato, visto que as Organizações e Organismos Internacionais desenvolvem sua agenda política em âmbito mundial, organizam seminários, elaboram conceitos, tornam-se organizações hegemônicas e condicionam políticas educacionais como um mandato social. No entanto, a relação entre essas organizações e as nações também pode ser pautada na legitimação, uma vez que os próprios países buscam essas organizações para ratificar deliberações tomadas em sua agenda nacional. “Portanto, procura-se uma organização internacional para reforçar, para legitimar o que se quer fazer e que, muitas vezes, não se tem argumentos ou força política para fazer” (TEODORO, 2005, p. 224).

Para Vieira (2002, p. 69), entre as Organizações e Organismos Internacionais e os países, há uma relação articulada entre cooperação e intervenção⁶:

[...] seria simplista supor que um organismo internacional dita as regras do jogo de fora e o País simplesmente a elas assente, sem restrições. As coisas não se passam exatamente assim. Mais oportuno será, talvez, observar que há uma sintonia entre esses organismos e os governos, acentuada pela “globalização das agendas educacionais”.

Alguns países da ALC participaram e participam de projetos elaborados por essa agência, em diferentes áreas sociais, por exemplo, a educação, sendo criado o Projeto Principal de Educação (PPE), entre 1980 a 2000, o qual foi coordenado pela *Oficina Regional de Educação para América Latina y Caribe* (OREALC) da UNESCO. No Brasil, no ano de 1964, a UNESCO fundou uma Comissão Nacional em Brasília e o escritório dessa agência começou a trabalhar em 1972. A partir do decênio de 1990, o diálogo entre UNESCO e Ministério da Educação se intensificou,

as nações procuram as OOs para reforçar ou mesmo justificar ações desenvolvidas pelos governos em seus países. Nesse aspecto, Vieira (2002) destaca uma prática muito realizada pelo Brasil, ao buscar constantemente recursos externos para a resolução de impasses nacionais. Teodoro (2005) ilustra essa afirmação com um exemplo: “[...] se eu conduzo um grande inquérito comparativo mundial em torno da língua materna, da matemática e das ciências, estou a condicionar todas as reformas curriculares que serão realizadas. Ou seja, todos os países vão, nas suas reformas curriculares, valorizar estas três áreas em detrimento de outras” (TEODORO, 2005, p. 225). Segundo Vieira (2002), isso pode ser relacionado com a dialética de colonizador-colonizado. Em algumas situações, observa-se a predominância de mandato e, em outras, a legitimação.

⁶ Em um cenário de globalização das agendas educativas, não existe apenas o processo de intervenção supranacional nas políticas educacionais dos países, como se fosse algo “de cima para baixo”, mas também o de cooperação. Existe uma negociação, processo, muitas vezes, complexo, entre nações e OOs ao adotar projetos.

o que permitiu essa organização atuar por meio de cooperação técnica⁷ nos projetos educacionais brasileiros (MOREIRA, 2015).

Além disso, essa organização elabora constantemente documentos educacionais⁸ aos países da ALC direcionados especificamente à formação, à valorização, à avaliação e à atuação do professorado e conduzem à construção de políticas de formação de professores da Educação Básica no Brasil, como afirma Moreira (2015, p. 208):

A Unesco edita documentos, livros, produz pesquisas e avaliações sobre uma diversidade de temas. Para esse fim, conta com uma equipe multidisciplinar de pesquisadores responsáveis pela elaboração, coordenação e supervisão das pesquisas e avaliações, sejam elas realizadas autonomamente ou em parcerias com outras organizações. Exerceu influência na disseminação das ideias acerca da reforma educacional dos anos 1990 como promotora de eventos educacionais no Brasil e em âmbito internacional.

Ainda, a UNESCO não apenas elabora e transmite políticas, como também monitora por meio de acompanhamento. Ao analisar a influência da UNESCO na definição e acompanhamento de políticas para a educação no Brasil, pode-se ilustrar a afirmação apresentada com um excerto de um documento dessa organização:

Nesse sentido, tem estabelecido sólidas parcerias com o Ministério da Educação, com o qual desenvolve ações direcionadas ao aprimoramento e à democratização da educação em todos os seus aspectos e à solução dos problemas educacionais que hoje mais afligem o país. Importante mencionar o Acordo de Cooperação Técnica Educacional, Científica e Cultural estabelecido com o Governo Brasileiro, promulgado pelo Decreto Presidencial nº 87.533 de 1982, que tem possibilitado a realização de projetos nas áreas de educação, ciência e cultura junto às várias instâncias do MEC (UNESCO, 2004, p. 52).

⁷ A cooperação técnica tem o intuito de realizar projetos e ações que envolvem interesses de ambas as partes e se dá por meio de consultorias prestadas, convênios, treinamentos, seminários, capacitação de recursos humanos, projetos, financiamentos, oferecimento de material bibliográfico, entre outros. Há vários tipos de cooperação, por exemplo, as prestadas pelo Brasil, as recebidas pelo Brasil, as denominadas descentralizadas, multilaterais, bilaterais e trilaterais. Esses diversos tipos de cooperação técnica não se restringem ao campo educacional.

⁸ Apenas para exemplificar alguns documentos que serão analisados neste estudo, entre 2003-2015, têm-se: *O Desafio da Profissionalização Docente no Brasil e na América Latina* (2007); *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe* (2013); e *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate atual* (2014).

A pesquisa parte das seguintes questões norteadoras: como o professor e a sua formação são concebidos nos documentos educacionais da UNESCO, por meio da OREALC, para os países da América Latina e Caribe? O que esses documentos orientam no que diz respeito aos professores? Qual é a relação das orientações da UNESCO com a elaboração das políticas brasileiras de formação de professores, tanto inicial quanto continuada, de 2003 a 2015? Parte-se da hipótese inicial de que os programas brasileiros de formação de professores estão em consonância com as orientações para a formação de professores propostas pela UNESCO aos países da ALC. Apesar da afirmação de que esses programas são oriundos de uma política diferente, visto que foram elaboradas pelo governo PT que se afirmava na divulgação de campanha, para ascensão ao poder, como um governo de oposição, parte-se da premissa de que as políticas educacionais brasileiras ainda se concentram na responsabilização do professor, na formação prática e nas competências do professorado.

A presente pesquisa se justifica pela necessidade de analisar os documentos, tanto nacionais como internacionais, a respeito da formação de professores, a fim de desvelar o que se apresenta nos ditames internacionais que interferem na agenda política local dos países. Considera-se necessário verificar as implicações das orientações da UNESCO na elaboração das diretrizes políticas para a formação de professores no Brasil e na ALC, pois esses documentos se articulam com a política nacional e se materializam em programas, legislações e diferentes ações para o professorado, como afirmam as autoras:

Por isso, textos devem ser lidos com e contra outros, ou seja, compreendidos em sua articulação ou em confronto com outros textos. Tal movimento, que fecunda o campo da educação com discursos produzidos em outros campos discursivos, demarca um novo terreno de análise – a intertextualidade como uma dimensão constituinte dos textos da reforma (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 432).

A busca por entender as implicações dessas orientações na formulação da política brasileira de formação de professores, para além dos discursos, tornou-se mais intensa devido à institucionalização de leis e programas educacionais que, na sua implementação, contraditoriamente, desvalorizam a categoria e forma o professorado de maneira desigual.

É relevante que os docentes e os futuros professores entendam a política de formação e valorização docente construída por meio de discursos e conteúdos apresentados nas leis, normativas, referenciais e programas implantados nesse período, para também exigir mudanças efetivas. Em muitos casos, os conceitos determinantes nos documentos oficiais são apresentados de forma obscura para os professores, o que impedem o seu real entendimento. Por isso, é preciso compreender e desvelar como é delineado o sentido de ser professor para a sociedade, a partir dos documentos nacionais e internacionais, com o desafio de tonar evidente as principais categorias políticas.

Para tanto, estabeleceu-se como objetivos específicos de pesquisa: compreender os pressupostos históricos e políticos da formação de professores da Educação Básica no Brasil; analisar as orientações da UNESCO para a formação de professores da América Latina e Caribe; e, por fim, elucidar as políticas de formação de professores da Educação Básica elaboradas entre os anos de 2003 e 2015 e a relação das orientações da UNESCO na elaboração dessas políticas.

O interesse em pesquisar a presente temática surgiu em virtude do percurso acadêmico da pesquisadora desde o período de realização das duas pesquisas de iniciação científica⁹ e do desenvolvimento do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) por intermédio da graduação em Pedagogia¹⁰. Na pesquisa de TCC, objetivou-se compreender as primeiras aproximações acerca das políticas de formação inicial de professores no Brasil, no período de 2003 a 2010, a partir do processo de formulação, implementação e divulgação dessas políticas no país, especificamente na Rede Internet por meio das propagandas divulgadas pelo Ministério da Educação (MEC) no *site* "Seja um Professor".

Por meio da realização das pesquisas e mediante as disciplinas cursadas, tanto na graduação quanto na pós-graduação do Mestrado em Educação, as inquietações se expandiram para entender, com mais afinco, a vinculação das

⁹ A primeira foi realizada entre os anos de 2014 e 2015, intitulada *Uma investigação acerca das políticas para o financiamento da Educação de Jovens e Adultos no Paraná (1990-2010)*. A segunda, desenvolvida entre os anos de 2015 e 2016, recebeu o título de *As políticas educacionais para a formação e valorização de professores no Brasil (2011-2015): uma análise de vídeos e propagandas do site "Seja um professor" (MEC)*, ambas sob orientação da professora Doutora Jani Alves da Silva Moreira.

¹⁰ O TCC em questão foi intitulado *As políticas de formação inicial de professores (2003-2010): algumas ações governamentais de incentivo e de valorização para ser professor no Brasil* e apresentado no ano de 2017 para o Curso de Pedagogia da Universidade Estadual de Maringá (UEM), sob orientação da professora Doutora Jani Alves da Silva Moreira.

deliberações nacionais com as recomendações de Organizações Internacionais, em específico a UNESCO. No processo de reestruturação do capitalismo, de expansão do neoliberalismo e da globalização, os países recebem orientações de mudanças em suas agendas políticas, como destaca Afonso (2001, p. 19):

Por um lado, já não sendo possível fazer este estudo tendo apenas como referência o espaço nacional, é útil, por outro lado, o observar que quando se fala em crise do Estado-nação isso não deve necessariamente querer significar a morte anunciada do Estado como organização política, nem o anacronismo da ideia ou do ideal de nação.

O recorte temporal demarcado entre os anos de 2003 e 2015 representa o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e primeiro ano do segundo mandato de Dilma Vana Rousseff. O período denominado como Era Lula foi escolhido, pois se pode notar, durante esses anos de governo em comparação com o anterior, que houve ampliação dos espaços de formação docente, tanto inicial quanto continuada, bem como a expansão do ensino superior e deliberações com o intuito de valorizar a categoria. O Quadro 1 expõe, na forma de programas e regulamentações, algumas políticas elaboradas no período.

Quadro 1: Políticas para formação de professores da Educação Básica – Governo Lula (2003-2010)

Legislações, Documentos oficiais e Programas	Sigla	Ano
Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica	-	2004
Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental	Pró-Letramento	2005
Sistema Universidade Aberta do Brasil	UAB	2005
Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica	-	2009
Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica	PARFOR	2009

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas ações criadas (2018).

No entanto, em muitos programas governamentais, a concretização da ampliação do acesso ocorreu em detrimento da qualidade garantida nesses cursos, o que acaba por provocar desigualdades na formação dos docentes. Anuncia Freitas (2007, p. 1206):

A ação do Estado nas políticas de formação, em resposta aos desafios enfrentados pela juventude, vem se caracterizando pela fragmentação, assegurando, conseqüentemente, dimensões diferenciadas de profissionalização com aprimoramento em cada um

desses espaços, diferenciando os conhecimentos científicos, técnicos e culturais oferecidos.

Posteriormente ao período de oito anos de Governo Lula (2003-2010), tem-se a continuação das políticas de formação de professores por intermédio da gestão presidencial de Dilma (2011-2016), também do PT¹¹. Nesse governo, foram aprovadas as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior¹² e para a formação continuada, por meio da Resolução nº 2, de 1 de julho de 2015 (BRASIL, 2015), conforme se verifica, a seguir, no Quadro 2. Apesar da continuação de vários programas, entende-se que há uma estreita relação com as orientações de uma agenda global.

Quadro 2: Políticas para formação de professores da Educação Básica – Governo Dilma (2011-2015)

Legislações, Documentos oficiais e Programas	Sigla	Ano
Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa	PNAIC	2012
Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio	PNEM	2013
Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei Nº 13.005/2014	PNE	2014
Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior e para a formação continuada, Resolução Nº 2/2015	-	2015

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas ações criadas (2018).

No momento de escrita deste texto, a questão da formação de professores no Brasil é acompanhada de debates e, ao mesmo tempo, de silêncios, visto que o ex-ministro da educação, José Mendonça Bezerra Filho¹³, anunciou, no dia 18 de

¹¹ Dilma era do Partido dos Trabalhadores, mas seu vice, Michel Miguel Elias Temer Lulia, era do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o qual, a partir de 2018, foi renomeado para Movimento Democrático Brasileiro (MDB), isso porque, nas eleições de 2010, houve uma coligação entre dez partidos, os dois primeiros e mais oito: Partido Republicano Brasileiro (PRB); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Trabalhista Nacional (PTN); Partido Social Cristão (PSC); Partido da República (PR); Partido Trabalhista Cristão (PTC); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Comunista do Brasil (PC do B).

¹² Essas Diretrizes tiveram como intuito orientar cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura.

¹³ De acordo com o currículo apresentado no Portal do Ministério da Educação, Mendonça Filho, como é mais conhecido, é graduado em Administração de Empresas pela Universidade de Pernambuco (UPE) e cursou de Gestão Pública pela Kennedy School, da Universidade de Harvard (EUA). Ele foi governador e vice-governador de Pernambuco (1999-2002 e 2003-2006), assumindo o Governo do estado em 2006 e foi secretário de Estado, deputado estadual, deputado federal. Informações acessadas pelo *link*: portal.mec.gov.br/gabinete-do-ministro. Seu currículo demonstra que o ex-ministro não possuía uma formação específica para a área educacional, o que dificulta que as reais necessidades educacionais sejam atendidas na elaboração de políticas nacionais. José Mendonça Bezerra Filho foi substituído em abril de 2018, para disputar as eleições do mesmo ano, por Rossieli Soares que esteve à frente da Secretaria da Educação Básica do MEC, desde 2016. O então ministro da Educação participou ativamente na Reforma do Ensino

outubro de 2017, em “comemoração” ao dia dos professores, a elaboração de uma nova Política de Formação de Professores. Apesar de ser anunciada, não foi apresentado ao professorado um documento oficial que esclarecesse à categoria as mudanças vindouras. Para tanto, foram expostas algumas ações que constituem a nova política e que está articulada com a Base Nacional de Formação Docente. Dentre as ações previstas para 2018, está o Programa Nacional de Residência Pedagógica, com o intuito de “aperfeiçoar a formação de professores na escola desde a graduação”, facilitar a amplitude do conhecimento prático do professor, ampliação de oferta de Mestrados profissionais para formação em serviço, a retomada do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), o incentivo para formação dos professores pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI), entre outros (TVNBR, 2017).

A ex-secretária executiva do MEC, Maria Helena Guimarães de Castro,¹⁴ e o ex-Ministro da Educação, Mendonça Filho, em entrevista coletiva¹⁵, no dia 18/10/2017, enfatizaram que o professor é a figura-chave para mudanças estruturais e estruturantes da educação em nosso país, sua função é decisiva para transformar a realidade educacional brasileira e, na visão dos gestores, é preciso melhorar o sistema de formação do professorado, visto que muitos currículos não oferecem atividades práticas. “O pressuposto geral é que todas as pesquisas nacionais, internacionais indicam que a qualidade do professor é isoladamente o fator que mais influencia a melhoria do aprendizado, independente das diferenças de renda, de classe social, das desigualdades existentes” (TVNBR, 2017).

Apreende-se com esses discursos e ações governamentais, novamente a

Médio e na elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

¹⁴ A ex-Secretária Executiva do Ministério da Educação assumiu sua gestão em maio de 2016. No dia 07 de maio de 2018, ela pediu exoneração do cargo. Segundo a reportagem elaborada por Renata Cafardo, do jornal *O Estadão*, “esperava-se que ela fosse promovida a ministra, o que não ocorreu”. Por ser um nome expressivo do setor de educação do PSDB, esse processo demonstra o afastamento do referido partido do Governo federal. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maria-helena-guimaraes-deixa-o-ministerio-da-educacao,70002298474>>. Acesso em: 28 jun. 2018. No que se refere à sua formação, ela é socióloga e mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e professora aposentada da mesma universidade. Foi secretária de educação do Distrito Federal e de São Paulo e sua gestão nesse estado foi marcada por uma greve de professores e pela criação de um programa de remuneração por mérito do professorado.

¹⁵ A entrevista coletiva foi publicada no canal da TVNBR, na *playlist* Repórter NBR, tem duração de 53'32min e pode ser assistida pelo link: <<https://www.youtube.com/watch?v=IRtt9lynL2M>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

centralização do sucesso escolar na função do professor e o foco nos conhecimentos práticos e utilitários para resolver problemas educacionais emergentes, deixando de lado outros aspectos estruturais da educação, como financiamento, gestão, condições de trabalho, infraestrutura das instituições escolares. Defende-se que, na formação do professor, o conhecimento prático precisa estar articulado com a teoria, como analisam Peternella e Galuch (2012, p. 97):

[...] é imperativo fixar um projeto de homem e de sociedade que se almeja concretizar, buscando-se a articulação entre teoria e prática, não se restringindo a formação a um saber prático-utilitário relacionado diretamente a empregabilidade, à seleção por competências, procedimentos que resultam na reprodução de uma sociedade desigual.

O documento divulgado sobre essas mudanças na formação do professor consistiu em um arquivo de *power point* salvo em formato de PDF (*Portable Document Format* - Formato Portátil de Documento)¹⁶ e assinado por Maria Helena Guimarães de Castro. Esse arquivo, somado aos pronunciamentos e propagandas veiculados na mídia televisiva, carrega uma ênfase na centralização da função do professor, conforme pode ser visualizado, a seguir, no Quadro 3, que apresenta alguns títulos de reportagens publicadas em diferentes *sites*:

Quadro 3: Alguns títulos de reportagens das mudanças na Formação de Professores em 2017

Título	Data de publicação	Link de localização
Mendonça Filho anuncia programa para capacitação de professores para 2018	16/10/2017	Poder360 < https://www.poder360.com.br/governo/mendonca-filho-anuncia-programa-para-capacitacao-de-professores-para-2018/ >
MEC lança Política Nacional de Formação de Professores com Residência Pedagógica	18/10/2017	Portal do MEC < http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/55921-mec-lanca-politica-nacional-de-formacao-de-professores-com-80-mil-vagas-para-residencia-pedagogica-em-2018 >
MEC vai oferecer 80 mil vagas de residência pedagógica em 2018	18/10/2017	Agência Brasil < http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-10/mec-vai-oferecer-80-mil-vagas-de-residencia-pedagogica-em-2018 >
Governo anuncia liberação de R\$ 1 bilhão para formação de professores	28/02/2018	Globo.com < https://g1.globo.com/educacao/noticia/governo-anuncia-liberacao-de-r-1-bilhao-para-formacao-de-professores.ghtml >

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do acesso de *websites*, em 15 de junho de 2018, da Internet.

¹⁶ O documento está como anexo no final desta dissertação.

Na primeira página do arquivo divulgado em PDF, são apresentadas as premissas: “A qualidade das aprendizagens depende da qualidade do trabalho do professor”. Posteriormente a essa frase, lê-se: “Evidências mostram que, entre os fatores que podem ser controlados pela política educacional, o professor é o que tem maior peso na determinação do desempenho dos alunos”. Esse fato demonstra o quanto o professor assume, consoante Evangelista e Shiroma (2007), ao mesmo tempo, o papel de protagonista e de obstáculo de reformas na educação. No que tange ao foco no professor presente nos discursos e nas aparências das políticas, faz-se necessário trazer as palavras de pesquisadores:

Em outras pesquisas (FAUST, 2010, 2011a, 2011b, 2013) foi possível constatar que a crescente responsabilização (*accountability*) dos docentes pelas mazelas educacionais nos discursos dos empresários, de Organismos Multilaterais e governantes, não encontra correspondência nas propostas de valorização do magistério e nas políticas para a carreira docente. Ao professor é associada à imagem de herói, o que é capaz, se tiver vontade e determinação, de melhorar a qualidade da educação, zelar pela aprendizagem dos alunos e pelo seu desempenho nas avaliações (FAUST, 2015, p. 30-31).

Ainda, é nesse contexto de 2017 que foi aprovada, pelo CNE, a versão definitiva da Base Nacional Comum Curricular¹⁷, para a Educação Infantil e Ensino Fundamental, a qual também anuncia a construção de uma Base Nacional para a Formação de professores. Para melhor esclarecer, apresenta-se um trecho do próprio documento da BNCC:

A primeira tarefa de responsabilidade direta da União será **a revisão da formação inicial e continuada dos professores para alinhá-las à BNCC**. A ação nacional será crucial nessa iniciativa, já que se trata da esfera que responde pela regulação do ensino superior, nível no qual se prepara grande parte desses profissionais. Diante das evidências sobre a relevância dos professores e demais membros da equipe escolar para o sucesso dos alunos, essa é uma ação

¹⁷ A Base Nacional Comum Curricular pode ser definida em poucas palavras como um documento normativo, prescrito na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996, e no Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13,005/2014, que define um conjunto de “[...] aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica” (BRASIL, 2017, p. 7). A BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, aprovada em 15 de dezembro de 2017 na sua versão definitiva, é uma referência nacional obrigatória para a elaboração ou a adequação dos currículos das escolas públicas e privadas de todo o país. A BNCC do Ensino Médio foi homologada em 14 de dezembro de 2018.

fundamental para a implementação eficaz da BNCC (BRASIL, 2017, p. 21, grifo nosso).

Por isso, considera-se a necessidade de compreender a formação de professores no Brasil entre 2003-2015 e as relações com as orientações da UNESCO, visto que este estudo oferecerá alguns aportes críticos e teóricos para a compreensão na mudança da dinâmica atual da formação de professores, com vistas a inquirir continuidades ou rupturas.

O recorte espacial ou também denominado territorial se refere à América Latina e Caribe, com foco no cenário brasileiro, estabelecendo possíveis relações com os demais países, chamados Estados-Membros, que compõem esse território delimitado.

1.1 CONCEITUAÇÃO DE TERMOS RECORRENTES

Antes de versar sobre a temática “políticas para formação de professores”, é preciso situar o leitor que esta investigação se insere na linha de pesquisa intitulada *Políticas e Gestão em Educação* e, por isso, é válido explicitar alguns conceitos. Esses conceitos, comumente utilizados nos estudos de políticas educacionais, podem assumir significados diferentes, dependendo da concepção teórica e contexto histórico em que se inserem. Para esclarecer a diversidade de significados que podem acompanhar determinado significado, Fairclough (2001, p. 230) explica:

A relação das palavras com significados é de muitos-para-um e não de um-para-um, em ambas as direções: as palavras têm tipicamente vários significados, e estes são ‘lexicalizados’ tipicamente de várias maneiras (embora isso seja um tanto enganoso, porque lexicalizações diferentes mudam o sentido [...]).

O primeiro é o conceito de *educação*¹⁸ do qual partem as discussões presentes nesse texto. Fundamenta-se na concepção de educação definida por Oliveira (2009, p. 237): “A educação é, pois, uma prática social ampla inerente ao processo de constituição da vida social, alterando-se no tempo e no espaço em

¹⁸ Para clarificar o diálogo com o leitor, optou-se por destacar esses termos em itálico.

razão das transformações sociais”. Na mesma direção desse conceito, ampara-se também na concepção de trabalho educativo escrita por Saviani (2011, p. 13) em consonância com o Referencial Teórico desta investigação:

[...] o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. Assim, o objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo.

O processo educacional é amplo e não se restringe aos ensinamentos adquiridos na sala de aula. Tal processo é segmentado por muitos autores como educação formal e não-formal. Calegari-Falco e Moreira (2017, p. 260) esclarecem: “Um dos fenômenos mais significativos dos processos sociais na contemporaneidade é a ampliação do conceito de educação, compreendendo-o de forma plurifacetada, que ocorre em diversos locais, sob várias modalidades, institucionalizadas ou não”. A educação não-formal se dá em vários espaços e instituições sociais, como na família, em clubes, em igrejas, com amigos, por meio das diferentes mídias, entre outros. A educação formal, por sua vez, diz respeito à educação escolar e ocorre de forma intencional em instituições educativas. É a esta última que os estudos sobre formação de professores serão relacionados.

É preciso também lembrar que, no ideário de Oliveira (2009, p. 238), a educação se configura como um campo social de disputa por interesses antagônicos, “[...] um espaço de luta e contradição, uma vez que reflete a própria constituição da sociedade”. Para Mészáros (2012, p. 65, grifos do autor) a função da educação é preponderante:

[...] o papel da educação é soberano, tanto para a elaboração de estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução, como para a *automudança* consciente dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente.

Ainda sobre o conceito de educação, embora Marx não tenha escrito especificamente uma obra acerca dessa temática, apresenta-se um registro em relação à educação no texto intitulado *Crítica ao Programa de Gotha*:

Isso de 'educação popular a cargo do Estado' é completamente inadmissível. Uma coisa é determinar, por meio de uma lei geral, os recursos para as escolas públicas, as condições de capacitação do pessoal docente, as matérias de ensino, etc., e velar pelo cumprimento destas prescrições legais mediante inspetores do Estado, como se faz nos Estados Unidos, e outra coisa completamente diferente é designar o Estado como educador do povo! Longe disto, o que deve ser feito é subtrair a escola a toda influência por parte do governo e da Igreja (MARX, 2000, p. 46).

Ao tecer notas e compor sua crítica ao Programa de unificação dos partidos socialistas alemães, ocorrida por meio do Congresso na cidade de Gotha, na Alemanha, em 1875, Marx propõe uma educação de superação dos poderes do Estado, visto que este último é parte da sociedade capitalista e educa para viver nessa sociedade. Para haver uma educação popular, mesmo sem uma definição do que esta seria, na referida obra, é preciso que não haja relação com o Estado, ente do sistema capitalista e máquina do governo.

Sabe-se que, para Marx, o Estado tem sua origem na existência da propriedade privada, das classes sociais e dos antagonismos irreconciliáveis entre elas. Portanto, independente das suas formas, que serão muito variadas, sua essência será sempre de dominação de uma(s) classe(s) sobre outra(s). Que ele apareça como supraclassista, pretensamente voltada para o interesse comum, é prova da sua autonomia relativa, mas não de que seja ele o fundamento da sociedade. Pois sua aparência de universalidade é exatamente a forma necessária para levar a cabo a defesa dos interesses particulares de determinadas classes (TONET, 2017, p. 10).

Além desse conceito, outros termos presentes nos discursos e nos documentos oficiais, tanto nacionais como internacionais, são carregados de intencionalidades e precisam ser elucidados. Como a pesquisa aborda questões políticas, faz-se necessário discorrer brevemente sobre o significado de alguns conceitos, como *política*, *políticas públicas*, *políticas sociais*, *Estado* e *Governo*. O significado desses termos será sinteticamente elucidado. Tem-se o intuito de demonstrar metodologicamente que o seu significado interfere tanto na interpretação como na concretização de políticas.

A palavra *política* se refere a uma acepção ampla, a qual não é estática, mas foi transformada, ao passar dos anos, desde o seu primeiro significado oriundo da

polis, na Grécia. De forma geral, o termo política diz respeito a poder, a um processo de decisão entre escolhas e encaminhamentos. O conceito de política envolve realizar uma gama de ações para ampliar, conquistar e, inclusive, manter o poder (SOUZA, 2012). Ainda, para Souza (2012, p. 13), “[...] a ação dos sujeitos que atuam na condução dos aparelhos do Estado ou daqueles outros que os enfrentam, deve ser entendida a partir do dissenso entre eles na luta pelo poder”.

As *políticas públicas* são expressas por meio de programas governamentais, diretrizes e demais ações para problemas e conflitos sociais. É válido esclarecer que as *políticas públicas* também significam a não ação, isto é, a não concretização de determinada diretriz, alvo de luta, visto que o não fazer é imbuído de intencionalidade.

As *políticas públicas* abrangem as *políticas sociais*. Há uma segmentação: “[...] a política social é uma espécie do gênero política pública” (PEREIRA, P., 2009, p. 92, grifo da autora). As *políticas públicas sociais* abarcam as áreas de saúde, educação, previdência, cultura, segurança, habitação, saneamento, entre outras. Elas são elaboradas para “proteger” determinado campo da sociedade e assegurar as condições de reprodução do sistema capitalista, como uma forma de manter e regular o regime econômico vigente. No que se referem aos aspectos que envolvem a implementação das políticas de cunho social, as pesquisadoras a seguir, explicitam:

As políticas públicas, particularmente as de caráter social, são mediatizadas pelas lutas, pressões e conflitos entre elas. Assim, não são estáticas ou fruto de iniciativas abstratas, mas estrategicamente empregadas no decurso dos conflitos sociais expressando, em grande medida, a capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões de governo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 8-9).

As políticas públicas de corte social são concebidas como processos, ou seja, não são produtos concluídos, mas em desenvolvimento. Para Höfling (2001, p. 31), as políticas públicas sociais são o “Estado em ação”. “[...] é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. No tocante ao desenvolvimento de políticas sociais e nos embates que permeiam a sua elaboração, Paulo Netto (2003, p. 23) elucida:

[...] as políticas sociais não podem ser pensadas como autônomas em face da orientação macroeconômica. Trocando em miúdos: não existe, por um lado, política econômica e, por outro, políticas sociais. É evidente que sobre a articulação entre elas não vigora nenhuma causalidade mecânica; é obvio que não existe um determinismo que faça com que uma orientação macroeconômica corresponda necessariamente uma política social. Claro que, igualmente aqui, o jogo de interrelações é muito complicado, de forma que uma mesma orientação econômica comporta diferentes direções de política social; mas essa diferencialidade não é infinita, esse leque de alternativas é determinado e tem limites.

Ainda, no que tange aos embates na definição e implementação de políticas sociais, muitas vezes, é compreendido “um processo de cima para baixo”, fato que não pondera a luta da classe trabalhadora na garantia e avanço de direitos. Nesse sentido, Höfling (2001, p. 31) clarifica que as políticas sociais:

[...] se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais.

A realidade das políticas brasileiras também foi acompanhada de lutas e contradições durante sua história. Conforme Oliveira e Duarte (2005, p. 283), no Brasil, no contexto de reformas iniciado a partir da década de 1990, as políticas sociais, determinadas “[...] pela desigualdade no acesso e na extensão e pelo caráter fragmentário, setorial e emergencial na sua execução”, pretendem primeiramente aliviar a pobreza, retirar as pessoas da miséria e atender as que não atingiram as condições básicas para sobreviver. Há, segundo as autoras, uma confusão quando se elabora políticas sociais no Brasil, pois as consideram apenas como políticas de combate à pobreza. Foca-se nas questões de renda em detrimento das discussões em relação às desigualdades sociais, à exploração dos trabalhadores, entre outras.

Sobre as políticas educacionais, que se inserem nas políticas sociais, as autoras Oliveira e Duarte (2005, p. 289-290) esclarecem a dualidade que se associam:

A educação, como uma das mais importantes e elementares políticas sociais, assume, nesse contexto de reforma a que se assiste nos países latino-americanos, um caráter dual e contraditório. Ao mesmo tempo em que se afirma como política social de caráter universal (a ampliação da escolaridade e o crescimento do contingente de alunos atendidos nos sistemas e redes públicas, na maior parte dos países latino-americanos, é um indicador desta tendência) ela tem sido orientada também pela lógica da focalização. Esta segunda orientação tem conduzido a política educacional a se concentrar em processos que assegurem a permanência de grupos mais vulneráveis socialmente na escola, como, por exemplo, as cotas para negros nas universidades públicas e os programas de distribuição de renda mínima, como o Bolsa-Escola.

Por sua vez, as concepções de *Estado* e de *Governo* são diferentes, embora muitas vezes usadas, equivocadamente, como sinônimos. Estado pode ser compreendido “[...] como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo (HÖFLING, 2001, p. 31)”. O Estado se configura como um campo de disputas de interesses antagônicos, como um mediador de conflitos. “O Estado é um derivado necessário da própria reprodução capitalista; essas relações ensejam sua constituição ou sua formação” (MASCARO, 1976, p. 19).

Nas palavras de Ferraz (2012, p. 31), o Estado constitui:

[...] um espaço de disputa pela hegemonia política e pelos parâmetros da sociabilidade de uma sociedade. Entretanto, esta disputa não se trava como um simples embate de forças sociais que se enfrentam em um vazio institucional, mas de forças sociais que se enfrentam em um espaço institucional altamente organizado e racionalmente estruturado.

Já o conceito de *Governo* consiste, segundo Höfling (2001), em um conjunto de programas e planos advindos da sociedade. Estes são concernentes a programas políticos, técnicos e a organismos da sociedade civil, que constituem as orientações políticas para todos os cidadãos. O governo é eleito, realiza as funções do Estado, pode ser composto por uma coligação de partidos e atua temporariamente.

Ainda, há uma distinção entre políticas de governo e políticas de Estado. As políticas de governo são deliberadas pelo Executivo, o qual formula e implementa um conjunto de medidas e programas para uma demanda da agenda política

interna. Por sua vez, as *políticas de Estado* abrangem mais que uma agência do Estado e resultam “[...] em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade” (OLIVEIRA, 2011, p. 329). No entanto, existem mais políticas de governo do que de Estado.

Vale ressaltar que é necessário conceber todos esses conceitos no contexto do Estado capitalista, ou seja, os significados desses termos se articulam com o sistema econômico e as suas relações sociais. O *Estado* é submetido aos interesses do capital e suas deliberações e ações apresentam, em seu interior, embates não apenas entre as classes existentes que historicamente lutam entre si, mas, até mesmo, no interior das próprias classes.

1.2 METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO

Este estudo se insere no campo de pesquisa designado como *Políticas e Gestão da Educação*. Este último, de acordo com Sanfelice (2004), é um recorte da linha de pesquisa *História da educação*. Embora esse recorte possua suas especificidades, ele não se isola dos elementos da história e de outras áreas. O campo de pesquisa de políticas educacionais é amplo e de difícil delimitação, tendo em vista a variedade de temas a serem estudados e sua articulação com diferentes áreas de investigação.

Ao pesquisar a história da constituição do campo acadêmico da política educacional, no Brasil, Stremel (2016, p.17-18)¹⁹ afirma:

Argumenta-se que a política educacional no Brasil começa a emergir como um campo acadêmico específico a partir da década de 1960, tendo como antecedentes os estudos sobre a situação do ensino no país e sobre administração escolar, administração educacional e educação comparada. Esse campo desenvolveu-se como produto de condições históricas e sociais, por meio da expansão de publicações sobre política educacional, da criação de disciplinas na Graduação; da criação de linhas e grupos de pesquisa na Pós-Graduação; da criação de associações científicas e grupos de trabalho dentro de associações; da criação de periódicos científicos especializados; da

¹⁹ Para um estudo aprofundado do campo acadêmico da política educacional, ler a tese de Silvana Stremel, intitulada *A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil*, orientada pelo Dr. Jefferson Mainardes.

criação de redes de pesquisa; da realização de eventos específicos de políticas educacionais, bem como pelas ações e tentativas de intervenções dos pesquisadores do campo no próprio processo de formulação de políticas.

De acordo com a autora supracitada, no decênio de 1990, o campo da política educacional passou por um período de autonomia e de maior reconhecimento. No contexto de 2016, esse campo acadêmico passa por uma fase de consolidação. Conforme a análise de Stremel (2016), verifica-se que essa é uma área em construção, com diferentes aspectos a serem melhorados, como os objetos de estudo, os referenciais teóricos para as análises das políticas, a definição de política educacional, a relação com outras ciências, entre outros aspectos.

Na busca de contribuir para a consolidação do campo de investigação de políticas educacionais, a presente pesquisa, acerca da relação entre as políticas de formação de professores da Educação Básica no Brasil e as orientações políticas da UNESCO para a educação na América Latina e Caribe, é de cunho teórico e se refere a uma análise crítica e documental.

Para Shiroma, Campos e Garcia (2005), a proliferação de documentos direcionados à educação tanto nacionais quanto internacionais no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, e a utilização cada vez mais de trechos de documentos nos trabalhos de pesquisadores brasileiros, nos últimos quinze anos, sinalizam a necessidade de subsídios teórico-metodológicos para as pesquisas em políticas educacionais. Nesse aspecto, a análise de documentos assume importante função para desvendar ideias e discursos presentes em fontes documentais. Gil (2002, p. 47) alega:

[...] convém lembrar que algumas pesquisas elaboradas com base em documentos são importantes não porque respondem definitivamente a um problema, mas porque proporcionam melhor visão desse problema ou, então, hipóteses que conduzem a sua verificação por outros meios.

Segundo o pesquisador supracitado, “[...] a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos de pesquisa” (GIL, 2002, p. 45). Ademais, a utilização da análise documental oferece vantagens e desvantagens. Dentre as primeiras, em conformidade aos postulados de Cellard (2008), a análise de

conteúdo, além de ser relevante na reconstituição de acontecimentos históricos, visto que, em muitos casos, o documento representa a única evidência da atividade humana, elimina qualquer influência do pesquisador em relação às interações, acontecimentos ou comportamentos sobre o sujeito ou situação pesquisados. Os documentos são fontes estáveis de dados.

Todavia, há algumas desvantagens e cuidados que o pesquisador precisa considerar, como:

O pesquisador que trabalha com documentos deve superar vários obstáculos e desconfiar de inúmeras armadilhas, antes de estar em condição de fazer uma análise em profundidade de seu material. Em primeiro lugar, ele deve localizar os textos pertinentes e avaliar a sua credibilidade, assim como sua representatividade. [...] Por outro lado, o pesquisador deve compreender adequadamente o sentido da mensagem e contentar-se com o que tiver à mão: fragmentos eventualmente, passagens difíceis de interpretar e repletas de termos e conceitos que lhe são estranhos e foram redigidos por um desconhecido, etc. (CELLARD, 2008, p. 296).

No que diz respeito aos conceitos e afirmações presentes nos documentos, é necessário perceber quando os autores dessas fontes oferecem apenas uma representação da realidade e como apresentam apenas uma solução idealizada para as situações e os problemas identificados. Nos documentos, há, intencionalmente, elementos destacadamente expostos e outros omitidos. “O estudo aprofundado sobre que conceitos e argumentos são privilegiados e quais intencionalmente ‘desprezados’ nos aproxima da lógica ou racionalidade que sustenta os documentos” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 439). Em muitos casos, o motivo da omissão pode configurar amplo campo para discussão.

Ainda sobre a análise de documentos, Evangelista (2012, p. 63) faz importante constatação quando tece apontamentos para o trabalho com essas fontes primárias, na área de política educacional:

Documentos são produtos de informações selecionadas, de avaliações, de análises, de tendências, de recomendações, de proposições. Expressam e resultam de uma combinação de intencionalidades, valores e discursos; são constituídos pelo e constituintes do momento histórico. Assim, ao se tratar de política é preciso ter clareza de que eles não expõem as ‘verdadeiras’ intenções de seus autores e nem a ‘realidade’. Como fontes de concepções, permitem captar a racionalidade da política, desde que adequadamente interrogados. A interrogação metódica desse tipo de

evidência procura apreender suas incoerências, seus paradoxos, seus argumentos cínicos ou pouco razoáveis. Trata-se de desconstruí-los para captar aspectos da política educacional, da qual são simultaneamente, expressão e proposição.

Apesar de a pesquisa documental possuir algumas limitações, as quais são consideradas, concebem-se os documentos como unidades de análise. Para Shiroma, Campos e Garcia (2005), os textos presentes em documentos nacionais e internacionais são produtos e produtores de orientações políticas para a educação. Nas análises das autoras:

As recomendações presentes nos documentos de política educacional amplamente divulgados por meios impressos e digitais não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis. Sua implementação exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade; tal processo implica, de certo modo, uma reescritura das prescrições, o que coloca para os estudiosos a tarefa de compreender a racionalidade que os informa e que, muitas vezes, parece contraditória, fomentando medidas que aparentam ir em direção contrária ao que propõem (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430-431).

Considera-se a necessidade de entender e desvelar os discursos presentes nesses documentos, já que “A riqueza de uma pesquisa é dada não apenas pela quantidade de fontes, mas pela amplitude do diálogo que o sujeito é capaz de produzir entre diferentes fontes e delas com a história, com a realidade” (EVANGELISTA, 2012, p. 62). Ainda sobre a análise de documentos, das fontes, a autora pondera:

Há nelas mais que o dito textualmente. O que a fonte silencia pode ser mais importante que o que proclama, razão pela qual nosso esforço deve ser o de aprender o que está dito e o que não está. Ler nas estrelinhas parece recomendação supérflua, entretanto, deve-se perguntar-lhe o que oculta e por que oculta: fazer sangrar a fonte (EVANGELISTA, 2012, p. 64).

Ao considerar a ponderação dos autores sobre a pesquisa documental, serão analisados legislações e documentos oficiais nacionais, elaborados entre 2003 e 2015, além de documentos internacionais da UNESCO, também desse período, especialmente os produzidos pelo Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe ou, originalmente em espanhol, pela *Oficina Regional de Educación*

para América Latina y el Caribe (OREALC).

A *Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe* da UNESCO, conhecida pela sigla OREALC, possui sede em Santiago, no Chile. Esta foi criada em 1963 com o objetivo de apoiar os Estados membros da Região no desenvolvimento e definição de estratégias para suas políticas educativas. Sobre sua ação especificamente:

Na prática, a ação da OREALC/UNESCO Santiago se materializa na geração e disseminação de informação e conhecimento, na elaboração de diretrizes para a definição de políticas públicas, na prestação de assessoria e apoio técnico aos países e na promoção do diálogo, intercâmbio e cooperação entre os diferentes atores, governos, universidades e centros de pesquisa, sociedade civil, setor privado e organizações internacionais. Este trabalho é realizado em colaboração com os escritórios nacionais e multinacionais que a UNESCO possui na região, bem como com as comissões nacionais de cooperação com a UNESCO, com presença em cada um dos Estados membros (UNESCO, 2017, tradução nossa²⁰).

Para tratamento dos documentos, será empregada a análise de conteúdo²¹ com base no estudo de Laurence Bardin (1977). A metodologia é definida pela própria autora como:

[...] um conjunto de técnicas de análise de comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito

²⁰ “En la práctica, la acción de la OREALC/UNESCO Santiago se materializa en la generación y difusión de información y conocimiento, la elaboración de orientaciones para la definición de políticas públicas, la entrega de asesoría y apoyo técnico a los países y la promoción del diálogo, el intercambio y la cooperación entre los diferentes actores, gobiernos, universidades y centros de investigación, sociedad civil, sector privado y organismos internacionales. Este trabajo se lleva a cabo en colaboración con las oficinas multipaíses y nacionales que la UNESCO tiene en la región, así como con las comisiones nacionales de cooperación con la UNESCO, con presencia en cada uno de los Estados Miembros”. Informações consultadas em: <<http://www.unesco.org/new/es/santiago/regional-bureau-of-education/>>.

²¹ No livro *Análise de conteúdo*, de Laurence Bardin, a autora registra as raízes históricas dessa metodologia. Antes da análise de conteúdo, os textos e as mensagens já eram alvo de investigação por várias técnicas, como a hermenêutica. Tinha-se o desejo de interpretar sonhos, textos religiosos, como a bíblia, textos simbólicos, entre outros. Além da hermenêutica, a retórica e a lógica eram práticas antecedentes à análise de conteúdo. Essa metodologia nasceu nos Estados Unidos e se desenvolveu sistematicamente no século XX. A análise de conteúdo tinha inicialmente como principal objeto de estudo os textos jornalísticos. Teve como primeiro nome H. Lasswell (1902-1978), o qual fez análises de imprensa e de propaganda desde 1915. Com o passar dos anos e dos acontecimentos históricos, como as duas Guerras mundiais, a análise de conteúdo se consolidou e se expandiu para estudos de vários analistas não apenas estadunidenses, em especial os franceses e demais nacionalidades.

vasto: as comunicações (BARDIN, 1977, p. 31).

Ainda na definição dessa metodologia, para explicitá-la, utilizam-se as palavras de Severino (2007, p. 121):

É uma metodologia de tratamento e análise de informações constantes de um documento, sob forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens: escritos, orais, imagens, gestos. Um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Trata-se de compreender criticamente o sentido manifesto ou oculto das comunicações.

A análise documental e a análise de conteúdo possuem diferenças entre si. Dentre suas diferenças, destaca-se, a seguir, uma delas, que demonstra a complementaridade que ambas assumem neste trabalho. A análise de documentos objetiva desenvolver uma representação condensada do documento para posterior consulta e arquivamento. Já a análise de conteúdo tem o propósito de operar com mensagens, tanto com seu conteúdo quanto sua expressão, “[...] para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 1977, p. 46).

A técnica da análise de conteúdo empregada nesta pesquisa é a análise de categoria, apesar de existirem diferentes técnicas²², a mais adequada, nesse caso, é a que possibilita construir categorias. Essa técnica, segundo a autora supracitada, é a mais antiga cronologicamente e a mais utilizada nas práticas de pesquisa. “Funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos” (BARDIN, 1977, p. 153). Sobre as categorias de conteúdo, a autora conceitua:

A *categorização* é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos (BARDIN, 1977, p. 117, grifos da autora).

Nesta pesquisa, também se adota a acepção de categoria elucidada por Cury

²² Como exemplos de técnicas, tem-se a análise de avaliação, análise da enunciação, análise da expressão, análise das relações e análise do discurso.

(1987). Ele concebe as categorias como conceitos básicos que buscam expressar os elementos essenciais e gerais do real, bem como suas relações e conexões. Conforme Cury (1987), as categorias são instrumentos metodológicos de análise que auxiliam a compreensão dos aspectos que constituem o todo da realidade social e, em especial, os elementos da educação. Para o mesmo autor, além de possuírem um grau de generalidade:

As categorias, como expressão conceitual, dão conta de uma certa realidade de forma mais abrangente possível. Essa expressão não é neutra e se revela comprometida com uma determinada visão de mundo. Por isso, nem todas as categorias são igualmente valorizadas em todas as teorias (CURY, 1987, p. 26).

Para o estudo dos conceitos e dos documentos, tendo em vista que, de acordo com Sanfelice (2004), as fontes não falam por si, empregou-se o referencial teórico a partir da Ciência da História. Nesse sentido, concebe-se o objeto a partir do real e das múltiplas determinações que o envolvem como sociais, políticas, econômicas e culturais para compreender suas contradições e totalidade. “Por isso, o conhecimento concreto do objeto é o conhecimento das múltiplas determinações – tanto mais se reproduzem as determinações de um objeto, tanto mais o pensamento se reproduz a sua riqueza (concreção), real” (PAULO NETTO, 2011, p. 45).

Para um entendimento mais aprofundado, não se pode analisar o objeto isoladamente, mas conceber a correlação de forças contidas nas deliberações políticas. “O seu procedimento consistia sempre em avançar do empírico (os ‘fatos’), apanhar as suas relações com outros conjuntos empíricos, investigar a sua gênese histórica e o seu desenvolvimento interno e reconstruir, no plano do pensamento, todo este processo” (PAULO NETTO, 2006, p. 30-31).

A categoria central para a análise da pesquisa é a totalidade. Parte-se da premissa de que é necessário compreender a totalidade histórica e as contradições presentes no contexto para, em seguida, estudar o fenômeno de forma mais aprofundada e particularizada.

Para um estudo que emprega o referencial em questão, não basta olhar as aparências, é necessário compreender sua essência, ou seja, entender a estrutura e a dinâmica do objeto de estudo, em sua particularidade, singularidade e universalidade. O ponto de partida do conhecimento teórico é empírico. Parte-se da aparência, mas o conhecimento não se esgota nesse ponto, pois é necessário

estudar a concretude do objeto, a sua essência. Paulo Netto (2011, p. 22) elucida sobre a ação do pesquisador:

O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto algo importante e não descartável -, é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência visa alcançar a essência do objeto.

Outra categoria necessária para a compreensão e análise da História e das definições das políticas educacionais é a contradição, considerada por muitos pesquisadores como um problema central para a compreensão da realidade. Para Cury (1987, p. 30), a contradição existe “[...] no movimento do real, como motor interno do movimento, já que se refere ao curso do desenvolvimento realidade”. O autor ainda complementa:

Nas contradições, há uma relação entre o que há de comum a todos os fenômenos e o que há de específico a cada um deles. O universal existe no particular, e o que leva a distinguir um fenômeno de outro é a captação do que existe de comum entre um fenômeno e os outros, e aí notar o que nele há de específico, ou seja, o que o diferencia qualitativamente de outras formas de movimento (CURY, 1987, p. 32).

A categoria reprodução, por sua vez, relaciona-se com a reprodução do próprio capitalismo. No entanto, essa categoria vai além da reprodução dos meios de produção, mas atinge o movimento social como todo, ou seja, as demais relações de produção. Cury (1987, p. 42) define:

A reprodução é uma categoria que se dá no interior de um movimento contraditório cujo sentido, ainda que busque confirmar antagonismos existentes, também os empurra para sua superação. Essa reprodução, pois, não se dá de modo mecânico ou meramente reflexo. As condições que possibilitam a reprodução do capitalismo não se encontram apenas e tão-somente na reprodução dos meios de produção. Elas se imbricam na reprodução das relações de produção. Ora, estas últimas se dão no âmbito das relações de classe, cujas contradições possibilitam o desenvolvimento de antagonismos e, portanto, da transformação social.

Nessa discussão, Bertoldo (2015) sinaliza o cuidado, nos estudos

educacionais, em ultrapassar as visões parciais e fragmentadas das categorias contradição e reprodução ao conceber um fenômeno educacional²³. Bertoldo (2015, p. 124) pondera a necessidade de “[...] que os estudos sobre a natureza e a especificidade da educação precisam ser submetidos a um exame ontológico”, fato que exige compreender a construção histórica das categorias sociais, “[...] inerentes ao processo de autoconstrução do ser social”.

Além dessa categoria, tem-se a chamada mediação, a qual consiste em entender um fenômeno ou um conjunto de fenômenos no interior de suas manifestações e realidade, ou seja, por meio da historização desse fenômeno. Cury (1987, p. 43) elucida alguns elementos importantes para entender essa categoria:

O conceito de mediação indica que nada é isolado. Implica, então, o afastamento de oposições irreduzíveis e sem síntese superadora. Por outro lado, implica uma conexão dialética de tudo o que existe, uma busca de aspectos fins, manifestos no processo em curso. A distinção existente entre esses aspectos oculta uma relação mais profunda que é a fundamentação nas condições gerais da realidade.

A mediação não é utilizada apenas para manter a estrutura ideológica dominante, mas pode ser uma mediação crítica na medida em que são consideradas as contradições existentes nas relações sociais capitalistas. Outra categoria explicitada por Cury (1987, p. 49) é a denominada hegemonia. Segundo o autor:

Como categoria interpretativa, a hegemonia permite pensar um processo de relação intelectual-massa que tenha em vista a formação de uma nova cultura superadora da alienação porventura existente no senso comum. O que significa, finalmente, a inversão de uma direção política dominante, em vista de uma nova concepção de mundo.

Nos estudos relativos ao processo de globalização e de definição de políticas nacionais, reportou-se a abordagem desenvolvida por Roger Dale (2004)²⁴

²³ A autora faz uma análise do estudo da categoria reprodução na educação apresentada por Saviani (1999) no seu livro *Escola e Democracia* e por Cury (1987) na sua obra *Educação e Contradição* em que é entendida como uma especificidade do sistema capitalista.

²⁴ Conforme Souza (2016), a teoria intitulada de Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE) foi publicada pela primeira vez em 2000, na sua versão inglesa. Posteriormente, em 2001, tem-se a publicação da tradução em língua portuguesa na *Revista Educação, Sociedade e Culturas*, de Portugal. No ano de 2004, tem-se a publicação do artigo de Roger Dale no Brasil, por intermédio da *Revista Educação & Sociedade*.

denominada Agenda Globalmente Estruturada para Educação (AGEE). Para a compreensão da teoria, primeiramente, é preciso entender o processo de globalização, visto que, segundo a AGEE, existe uma estreita relação entre globalização e educação. Apresenta-se a seguinte elucidação que define esse processo:

Para a AGEE, a globalização é um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio (DALE, 2004, p. 436).

A globalização conduz a novas maneiras de governação em âmbito global, ou seja, uma governação supranacional por meio de Organizações e Organismos Internacionais (OIs). Apesar de considerar as diferenças entre essas organizações, as OIs interferem nas agendas políticas regionais e nacionais e definem prioridades e ações para a educação dos países. Para esse processo, foca-se nos resultados e desempenhos educacionais, nos objetivos centrais da educação como o letramento e a numeracia. Busca-se, por meio de baixo investimento, maior retorno nas metas de aprendizagem, utilizando-se de modelos de gestão empresarial para melhorar a educação. Também adotam-se políticas de *accountability*, o que indica a responsabilização de docentes e instituições (SOUZA, 2016). O mesmo autor complementa com outras palavras:

Logo, essa agenda consiste predominantemente em processos de padronização da educação, o que parece sinalizar que ela aponta para uma redefinição do que se entende por educação. O que está em questão é, portanto, a própria concepção de educação, simplificada na relação de estabelecimento de um currículo padronizado focado em matemática e língua materna, com processos padronizados de teste de resultados, garantidos por uma gestão focada nos resultados, que tenciona a redefinição do trabalho docente, com suporte de padrão mínimo de financiamento educacional (SOUZA, 2016, p. 470).

Vale ressaltar que, embora a AGEE destaque a maneira como as forças supranacionais interferem nos sistemas educativos das nações, há a necessidade de considerar os embates na definição das agendas políticas no interior dos próprios países, isto é, “[...] há movimentos dos sujeitos que operam a disputa na política

local/regional, que resistem, bloqueiam, redirecionam ou desconsideram aquela influência (SOUZA, 2016, p. 472)”. Em outras palavras, não existe uma relação determinista da atuação das OOs às nações.

Ao investigar a teoria em questão e seus limites, além da utilização da AGEE nas pesquisas em políticas educacionais brasileiras, o autor supracitado explicita a necessidade de não desconsiderar a correlação de forças provocadas pela atuação das OOs nas nações. Há interesses contrários e forças resistentes no desdobramento de uma agenda política educacional. É preciso, ao utilizar a AGEE, romper com ideias deterministas, de que tudo é seguido à risca pelas nações, visto que existem diferentes embates de ideias.

Compreender o percurso metodológico de um estudo é relevante para entender suas análises e conclusões. Por isso, ao longo desta subseção, teve-se o fito de esclarecer o referencial teórico e os procedimentos metodológicos empregados no decorrer da pesquisa. Se outra teoria e distintas técnicas fossem empregadas com o mesmo objeto de pesquisa, provavelmente as considerações finais do estudo seriam diferentes.

Ao considerar a importância de estudar as teorias que embasam os estudos na área de políticas educacionais, além de outras pesquisas realizadas com a mesma temática e que partem para outros enfoques e de outros referenciais, na subseção a seguir, apresentam-se algumas pesquisas do campo investigado e que compõem o estado do conhecimento sobre o tema desta dissertação.

1.3 ESTADO DO CONHECIMENTO

Esta subseção é destinada à construção de um breve estado do conhecimento acerca da temática investigada: políticas para a formação de professores da Educação Básica e orientações da UNESCO. Vale ressaltar que se pesquisa a formação de professores inserida na área de Políticas e Gestão em Educação.

A construção do estado do conhecimento se justifica pela necessidade de diálogo com outros autores que analisaram uma temática próxima a da pesquisa. Nesse sentido, Wittmann e Gracindo (2001, p. 11) fazem relevante destaque:

Um estudo da produção de pesquisas, como expressão do estado da arte sobre políticas e gestão da educação torna-se, pois, de fundamental importância para o processo histórico de produção de conhecimento, para a qualificação dos agentes e para a melhoria da prática concreta da educação [...].

Essa ação também permite verificar diferenças e semelhanças nas análises, bem como novas percepções e relações adotadas pela comunidade científica. Sobre o diálogo com as fontes, Alves-Mazzotti (2012, p. 43) afirma:

A proposição adequada de um problema de pesquisa exige, portanto, que o pesquisador se situe nesse processo, analisando criticamente o estado atual do conhecimento em sua área de interesse, comparando e contrastando abordagens teórico-metodológicas utilizadas e avaliando o peso e a confiabilidade de resultados de pesquisa, de modo a identificar pontos de consenso, bem como controvérsias, regiões de sombra e lacunas que merecem ser esclarecidas.

Para averiguar e conhecer a produção acadêmica publicada de 2003 a 2017, acerca do tema de pesquisa, elegeu-se os seguintes bancos de dados: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd).

A BDTD foi desenvolvida e coordenada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). Esse portal tem o intuito de integrar dados de teses e de dissertações do Brasil e oferecer “[...] um catálogo nacional de teses e dissertações em texto integral, possibilitando uma forma única de busca e acesso a esses documentos” (BDTD, 2018)²⁵.

A pesquisa foi realizada por meio de dois descritores: *políticas formação de professores* e *formação de professores UNESCO*. Para refinar a busca, foi selecionada a área de conhecimento Ciências Humanas e Educação, as publicações defendidas de 2003 a 2017 e o idioma português. Foram alcançados 870 trabalhos, dentre teses e dissertações. Após esses resultados, foram selecionados cinco trabalhos por meio da leitura dos títulos, pela desconsideração dos textos que faziam um recorte por disciplinas específicas, casos estaduais e municipais e focavam nas modalidades de ensino. Ademais, muitos resultados não eram de pesquisas situadas

²⁵ Disponível em: <<http://www.ibict.br/informacao-para-ciencia-tecnologia-e-inovacao%20biblioteca-digital-Brasileira-de-teses-e-dissertacoes-bdtd>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

no campo das políticas e gestão educacional, por isso não foram selecionadas. Os trabalhos obtidos se referem a Programas de Pós-Graduação em Educação na modalidade acadêmica. No quadro 4, pode-se observar o resultado da seleção.

Quadro 4: Publicações da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) a partir da busca dos descritores: políticas formação de professores

TÍTULO	AUTORES	ANO	INSTITUIÇÃO	MODALIDADE
As políticas públicas de formação dos professores no Brasil a partir da LDB 9394/96 e sua relação com o Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL).	-Adriana da Cunha Werlang	2012	UNIOESTE	DISSERTAÇÃO
Avaliação institucional na educação básica como apoio ao desenvolvimento profissional docente: uma análise a partir da formação de professoras estudantes do PARFOR.	-Fabiana Golz Ribeiro Pereira	2014	UniSantos	DISSERTAÇÃO
A gestão escolar no contexto das práticas e dos efeitos de uma política de formação de professores: PARFOR.	-Gisele Santos Fernandez	2015	UniSantos	DISSERTAÇÃO
A formação de professores no Brasil: um estudo das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada.	-Adriana Mamede de Carvalho Bezerra	2017	UFPB	DISSERTAÇÃO
A política de formação continuada de professores e a sua relação com os tópicos da avaliação de desempenho - Prova Brasil *				

* Este arquivo, apesar de estar constado na busca, não foi encontrado e consequentemente as demais informações também não foram encontradas.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da BDTD. Busca realizada nos meses de maio e junho de 2018.

É preciso considerar que não são todos os Programas de Pós-Graduação das universidades brasileiras que integram o sistema da BDTD. Sendo assim, essa pesquisa necessita esclarecer que, na plataforma, não estão presentes todos os estudos realizados no Brasil e que algumas universidades não têm suas pesquisas, sejam dissertações, sejam teses, cadastradas na BDTD. Das pesquisas selecionadas, pode-se observar o enfoque nas políticas de formação continuada, como o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), a relação desta formação com a legislação que a ampara, bem como a gestão escolar e avaliação. Sobre o recorte espacial, a maioria tem o foco no cenário brasileiro e apenas uma aborda a Região da ALC.

No que se refere à pesquisa de trabalhos da ANPEd, primeiramente, é necessário elucidar que a escolha dessa associação foi devido à sua relevância para as pesquisas educacionais em âmbito nacional, pois se refere a uma associação

fundada em 1978 e que concentra os pesquisadores da área da Educação no Brasil. Ademais, essa associação possui como objetivos desenvolver a ciência, a educação e a cultura, pautados na participação democrática, na liberdade e na justiça social, além de “[...] incentivar a pesquisa educacional e os temas a ela relacionados; promover a participação das comunidades acadêmica e científica na formulação e desenvolvimento da política educacional do País” (ANPED, 2018). A ANPEd, em seu próprio portal na Internet, define-se como uma entidade sem fins lucrativos que reúne Programas de Pós-Graduação em Educação, na modalidade *stricto sensu*, professores e estudantes relacionados a esses programas e outros pesquisadores da educação.

Em seu portal, existe a Biblioteca da ANPEd, em que são alocados os anais das Reuniões Científicas Nacionais. No momento da busca realizada, a biblioteca possuía 3762 itens e havia a possibilidade de selecionar o tipo de documento, a série e o Grupo de Trabalho (GT)²⁶. Como esta pesquisa pode ser inserida inicialmente no *GT05 - Estado e Política Educacional* e no *GT08 - Formação de Professores*, optou-se por não selecionar o GT, visto que alguns textos poderiam também abordar a temática e não estarem alocados nesses GTs. Para uma análise mais ampla, foi realizada a busca colocando os seguintes descritores: *políticas formação de professores* e *formação de professores UNESCO*. Na primeira pesquisa, foram obtidos, inicialmente, 19 trabalhos, mas, posteriormente, por meio da leitura do título, dos resumos e, em alguns casos do texto completo, chegou-se a oito trabalhos, visto que foram desconsiderados, assim como na coleta de dados da BDTD: textos que faziam um recorte por áreas específicas, estudos focados em casos estaduais e municipais; análises de apenas uma modalidade de ensino e textos fora do campo de políticas e gestão educacional.

²⁶ Para que o debate ocorra de forma mais aprofundada durante as Reuniões Científicas Nacionais da ANPEd, foram organizados Grupos de Trabalho, os quais podem ser definidos como instâncias que agrupam temáticas e pesquisas: GT01 – História da Educação; GT02 - Movimentos sociais, sujeitos e processos educativos; GT03 – Didática; GT04 - Estado e Política Educacional; GT05 - Educação Popular; GT06 - Educação de Crianças de 0 a 6 anos; GT07 - Formação de Professores; GT08 - Trabalho e Educação; GT09 - Alfabetização, Leitura e Escrita; GT10- Política da Educação Superior; GT11 – Currículo; GT12 - Educação Fundamental; GT13 - Sociologia da Educação; GT14 - Educação Especial; GT15 - Educação e Comunicação; GT16 - Filosofia da Educação; GT17 - Educação de Pessoas Jovens e Adultas; GT18 - Educação Matemática; GT19 - Psicologia da Educação; GT20 - Educação e Relações Étnico-Raciais; GT21 - Educação Ambiental; GT22 - Gênero, Sexualidade e Educação; GT23 - Educação e Arte.

Quadro 5: Publicações de trabalhos na biblioteca da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) a partir da busca dos descritores: políticas formação de professores

TÍTULO	AUTORES	ANO	INSTITUIÇÃO	MODALIDADE	GT
A docência na educação profissional	-Suzana Burnier	2006	CEFET-MG	Trabalho completo	8
O sentido da pesquisa como dimensão didática da formação de professores: políticas e práticas do curso de pedagogia	-Sanny Silva da Rosa	2010	UNISANTOS	Trabalho completo	4
Políticas para formação de professores no Brasil: um estudo dos documentos da UNESCO (1945-1990)	-Angela Galizzi Vieira Gomide -Maria Elisabeth Blanck Miguel	2012	UEL/ PUC-PR	Trabalho completo	2
A expansão da educação superior no Brasil e as políticas de formação de professores	-Olgaíses Cabral Maués -Michele Borges de Souza	2013	UFPA	Trabalho completo	11
Formação de professores a distância: avaliação e perspectivas	-Maria Elizabeth Bianconcini de Almeida	2015	PUC-SP	Trabalho Encomendado	8
Qual o lugar dos coordenadores pedagógicos nas políticas de formações continuadas para alfabetização e nas pesquisas acadêmicas?	-Sidiane Barbosa Acosta -Thaís Fernandes Ribeiro Nóbrega	2015	FURG	Pôster	8
Educação superior e educação básica: uma análise do perfil dos egressos do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID)	-Isabela Toscan Mitterer Berkembrock	2015	UNOESC	Pôster	11
Demandas para políticas curriculares de formação de professores no Plano Nacional de Educação	-Ana Paula Peixoto Soares -Camila de Moraes Barbalho	2015	UFRJ	Pôster	12

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da ANPEd. Busca realizada nos meses de maio e junho de 2018.

Percebe-se que o maior número de trabalhos era do *GT08- Formação de Professores*, mas a temática também abrangeu vários GTs e pesquisas oriundas de diferentes instituições do país.

Quando se buscou na biblioteca da ANPEd os descritores *Formação de professores UNESCO*, obteve-se apenas um texto como resultado. O trabalho é intitulado *Políticas para formação de professores no Brasil: um estudo dos documentos da UNESCO (1945-1990)*, de autoria de Angela Galizzi Vieira Gomide e de Maria Elisabeth Blanck Miguel, que apareceu, também, na busca dos primeiros descritores. Por isso, com essa busca, não se alcançou nenhum resultado diferente do que se já tinha encontrado na pesquisa dos primeiros descritores.

Nesse breve estado do conhecimento realizado, foi possível perceber temas e

subtemas relacionados ao descritor anunciado: avaliação de políticas e de práticas relativas à formação de professores; análise de programas de formação de professores, tanto inicial como o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) quanto continuada como o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR); políticas curriculares para a formação de professores; estudos sobre o aparato legal que rege a formação de professores no Brasil; relações entre o ensino superior, formação de professores e a Educação Básica; relação das políticas de formação do professorado com as proposições de Organizações e Organismos Internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE; avaliação institucional e desenvolvimento profissional dos professores.

Outras temáticas que não foram selecionadas, mas que foram apresentadas em outros trabalhos obtidos são: políticas de formação de professores a distância; políticas de valorização dos professores de determinado estado ou região do Brasil, formação de professores articulada com a alfabetização; políticas de formação de professores tanto inicial quanto continuada ofertada por uma determinada esfera governamental (municipal, estadual) e políticas de formação de professores de uma área específica, como a Matemática e a História.

No que tange às questões metodológicas, por meio da leitura dos resumos, compreendeu-se que a maioria das pesquisas é de cunho qualitativo e documental, porém se pode encontrar aquelas que focam suas investigações e considerações em dados quantitativos e outras que empregam outra forma de coleta de dados, como as entrevistas e depoimentos de professores e egressos dos cursos.

Esse levantamento contribuiu para maior aproximação do objeto de pesquisa, para verificar as discussões que já foram realizadas na área e para entender quais temas desse objeto ainda precisam de esclarecimentos. O trabalho de Gomide e Miguel (2012), por exemplo, aproxima-se bastante do tema desta dissertação. No entanto, a análise das autoras se estende até 1990 e, por isso, é necessário avançar as discussões para o contexto do século XXI. Ademais, buscou-se realizar um recorte que compreendesse os países da ALC, com foco no Brasil, bem como a relação governamental do período de 2003 a 2015 no país.

No presente estudo, buscou-se centrar nos esclarecimentos sobre como o professor é concebido nos documentos educacionais da UNESCO para a ALC e o que é orientado para essa categoria, além de tecer possíveis relações dessas recomendações na elaboração de políticas brasileiras de formação de professores

da Educação Básica. Compreende-se, por meio de questionamentos, a sistematização de argumentos que vão ao sentido de formar um professor competente e flexível, protagonista da reforma educacional e responsabilizado, unicamente, pelos dados educacionais. Essas propostas não são descartadas na elaboração de políticas brasileiras.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta pesquisa está organizada em mais três seções, além da Conclusão auferida por meio da análise. A segunda seção foi intitulada de *Pressupostos históricos e políticos da formação de professores no Brasil* e teve como intuito compreender os pressupostos históricos e políticos do objeto de estudo e verificar a relação existente entre seu percurso histórico e contexto atual.

A próxima seção recebeu o título de *Análise das orientações da UNESCO para a formação de professores na América Latina e Caribe* e teve o fito de analisar as recomendações da UNESCO para a formação de professores da América Latina e Caribe, por meio da publicação de três documentos dentro do recorte temporal (2003-2015). Primeiramente, entende-se a história, a constituição e a agenda da UNESCO, bem como a sua atuação em eventos e documentos orientadores mundiais, além da relação dessa organização com projetos educacionais da Região, como: Projeto Principal de Educação (PPE: 1980-2000) e Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe (PRELAC: 2002-2017). O segundo momento dessa seção é composto pela análise de três documentos produzidos pela UNESCO sobre formação de professores via Escritório Regional de Educação para a América Latina e Caribe, designado pela sigla original, OREALC/UNESCO Santiago.

A última seção, denominada *Políticas para a formação de professores da Educação Básica no Brasil (2003-2015)*, teve o propósito de elucidar as políticas de formação de professores da Educação Básica elaboradas de 2003 a 2015 e as possíveis relações das orientações da UNESCO na elaboração dessas políticas. Foram apresentados alguns programas elaborados e legislações aprovadas pelos dois governantes do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-

2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2015), destinados à formação de professores da Educação Básica no Brasil. Por fim, apresentam-se as considerações finais da pesquisa e as referências utilizadas para o seu desenvolvimento.

2 PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL (1930-2002)

Inicialmente, é necessário explicitar que, embora os documentos e autores não apresentem uma uniformidade de nomenclaturas quando mencionam os professores, visto que se pode encontrar denominados como docentes, profissionais da educação e profissionais do magistério, optou-se por, neste trabalho, utilizar o termo professor. Essa escolha se justifica porque, no *síte* de Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)²⁷ do Ministério do Trabalho, o termo utilizado para designar esse grupo base de profissionais, ou a família ocupacional, é professor. Por isso, para estar em consonância com essa classificação de ocupação, será empregado esse termo, entretanto também será respeitado quando os documentos oficiais designarem outras denominações.

Na tese intitulada *As políticas de valorização de professores da Educação Básica no Brasil Pós-Constituição Federal de 1998*, Volsi (2016a) realizou uma busca a respeito de termos, como profissionais da educação, profissionais do magistério, profissionais do ensino e docentes e não encontrou o registro desses termos. A autora identificou as famílias ocupacionais da profissão, as quais são apresentadas com o termo professor²⁸.

Para a realização desta pesquisa, realizou-se uma nova busca, a qual encontrou a mesma quantidade de famílias e ocupações que o estudo de Volsi (2016a). Isso se deve porque o documento da CBO foi atualizado em 2002 e, provavelmente, a partir dessa data, não foram realizadas modificações, pelo menos nas famílias ocupacionais de professor da Educação Básica. Acrescenta-se, aqui, que, na pesquisa dos termos docente e profissional da educação, foram obtidos alguns resultados. Na busca da palavra docente, encontraram-se cinco títulos, dos quais quatro se referem aos docentes do ensino superior e um docente de nível médio no ensino profissionalizante. Por sua vez, na busca de profissional da

²⁷ A página da CBO tem o propósito de contribuir para a identificação das ocupações do mercado de trabalho brasileiro, no que se refere aos registros administrativos e domiciliares. Informações obtidas pelo *link*: <<http://www.mteco.gov.br/cbsite/pages/informacoesGerais.jsf>>.

²⁸ Para visualizar as famílias ocupacionais, pode-se verificar o trabalho de Volsi (2016a), especificamente nas páginas 24, 25 e 26, visto que a pesquisadora elaborou um quadro esquemático com as informações.

educação, encontrou-se a família *Diretores e gerentes de instituição de serviços educacionais (1313)* e quatro títulos oriundos dessa família: Diretor de instituição educacional da área privada (1313-05); Diretor de instituição educacional pública (1313-10); Gerente de instituição educacional da área privada (1313-15); Gerente de serviços educacionais da área pública (1313-20).

Para Fanfani (2011), há uma diversificação de nomenclatura dessa categoria profissional por vários fatores que fragmentam a organização coletiva do professorado e atrapalha a realização de reivindicações e melhorias de seu trabalho, por meio, por exemplo, da atuação de sindicatos.

Ao modo de reflexão final, é preciso observar que esta tendência à fragmentação do coletivo docente, aliada a partes e outros fatores, dificulta grandemente a construção de dispositivos de representação. Estes, por natureza, tendem a dar uma só voz aos representados (fortalecendo assim sua capacidade de negociação e luta ante o Estado empregador). Mas esta tarefa é cada vez mais difícil, pois obriga a articulação de interesse e situações extremamente diversas. A pluralidade de expressões sindicais docentes (por territórios, níveis orientações, especialidades, modalidade etc.) é um indicador desta dificuldade de representação (FANFANI, 2011, p. 266, tradução nossa²⁹).

Na tentativa de contribuir para a unidade de luta em busca de formação e de valorização efetivas do professorado da Educação Básica, na subseção, a seguir, é apresentada a história da formação de professores de 1930 até 2002, na qual se busca compreender a história e as contradições existentes na definição dessa profissão no Brasil.

²⁹ “A modo de reflexión final, es preciso observar que esta tendència a la fragmentación del colectivo docente, alentada o restos y otros factores, dificulta grandemente la constitución de dispositivos de representacion. Estos, por naturaliza, tendem a darle una sola voz a los representados (fortaleciendo así su capacidad de negociación y lucha ante el Estado empleador). Pero esta tarea es cada vez más dificultosa, pues obliga a la articulación de intereses y situaciones extremadamente diversos. La pluralidade de expresiones sindicales docentes (por territórios, niveles, orientaciones, especialidades, modalidades etc.) es um indicador de esta dificultad de representación” (FANFANI, 2011, p. 266).

2.1 FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL (1930-1996): DOS INSTITUTOS DE EDUCAÇÃO À REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO, LEI Nº 9.394/1996

A história da formação de professores no Brasil é composta por vários acontecimentos³⁰ e tem como marco a aprovação da Lei de Escolas de Primeiras Letras de 15 de outubro de 1827. Em seguida, outros episódios compõem esse percurso, como as primeiras iniciativas de instituição do modelo de Escolas Normais e o período intempestivo de abertura e fechamento de Escolas Normais³¹ nas diferentes províncias. Além desses acontecimentos, ocorreram reformas na educação brasileira, em que uma delas culminou na Reforma da Escola Normal (1890) com a criação de uma escola modelo anexa, a qual teve como palco a cidade de São Paulo e que serviu como referência para as demais instituições do Brasil.

Já que muitos pesquisadores³² se debruçaram nessa empreitada de escrever sobre esse percurso desde os diferentes períodos históricos brasileiros, optou-se por partir da década de 1930 para versar sobre a história da formação de professores no Brasil. Isso porque, após a Reforma da Escola Normal de 1890, alterações significativas para a formação de professores aconteceram apenas após 1930, período em que o país vivenciava mudanças políticas, econômicas e sociais.

Vale ressaltar que o objetivo não é aprofundar nesse debate, mas situar historicamente o objeto de pesquisa. Compreender que as políticas de formação de professores datadas de 2003 a 2015 possuem aspectos históricos que as

³⁰ O leitor pode consultar a obra *Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro* de Saviani (2009) em que o autor identifica na formação de professores seis períodos: Ensaio intermitentes de formação de professores (1827-1890); Estabelecimento e expansão do padrão das Escolas Normais (1890-1932); Organização dos Institutos de Educação (1932-1939); Organização e implantação dos Cursos de Pedagogia e de Licenciatura e consolidação do modelo das Escolas Normais (1939-1971); Substituição da Escola Normal pela Habilitação Específica de Magistério (1971-1996) e Advento dos Institutos Superiores de Educação, Escolas Normais Superiores e o novo perfil do Curso de Pedagogia (1996-2006).

³¹ De acordo com Tanuri (2000), a primeira Escola Normal brasileira foi criada na Província do Rio de Janeiro, em Niterói, pela Lei Nº 10, de 1835. Essa instituição teve pouca duração, pois, em 1849, suas atividades foram encerradas pelo então presidente da Província Couto Ferraz, por alegar que as escolas eram muito onerosas e formavam um número reduzido de professores. Em 1859, ela reabriu após tentativas malsucedidas de formar professores, como a implantação do sistema de professores adjuntos.

³² Para aprofundamento sobre a história da formação de professores, recomenda-se a leitura de Almeida (2006), Saviani (2006), Saviani (2009), Saviani (2013), Tanuri (2000) e Villela (2016).

acompanham na elaboração, implementação, avaliação e encerramento.

O período de 1930 no cenário brasileiro abrangeu a crise econômica mundial de 1929, na qual o Brasil foi atingido com as questões externas e tendo de solucionar a superprodução de café. Somado a isso, tem-se o crescimento de movimentos sociais, as lutas do tenentismo, a instabilidade e a insatisfação de diferentes grupos pela política e economia do país que culminaram na chamada Revolução de 1930 e no avanço de Getúlio Vargas ao governo. Uma das características da gestão de Vargas foi o desenvolvimento da indústria nacional, a qual exerceu papel importante para que o país emergisse da crise. Corroborar-se com Romanelli (1986, p. 54) quando a autora explicita esse processo:

A importância que assumiu o mercado interno foi vital para o desenvolvimento econômico posterior do Brasil. Na verdade, foi ele que passou a comandar o novo modelo e a industrialização passou a desenvolver-se em função de uma demanda, que antes vinha sendo satisfeita pela importação de produtos manufaturados.

Naquele período, o Brasil passava por um processo de industrialização e as novas formas de produção exigiam força de trabalho que tivesse uma instrução mínima para operar nas e com máquinas. “O capitalismo, notadamente o capitalismo industrial, engendra a necessidade de fornecer conhecimentos a camadas cada vez mais numerosas, seja pelas exigências da própria produção, seja pelas necessidades de consumo que essa produção acarreta” (ROMANELLI, 1986, p. 59). Portanto, não bastava a produção; era preciso, também, obter pessoas capazes de consumir o que se produzia.

Embora muitos intelectuais da educação já sinalizassem a necessidade de expansão da escola pública e gratuita a todos, ainda predominavam escolas pagas. Machado e Carvalho (2015, p. 179) destacam que o processo de modernização do Brasil estava calcado nos ideais liberais, os quais tinham na educação a função de formação do povo brasileiro e do desenvolvimento da nação. Para melhor esclarecimento, apresentam-se as palavras dos pesquisadores:

O processo de modernização brasileiro pode ser entendido como um movimento contínuo que perpassou vários âmbitos da sociedade – políticos, econômicos e educacionais –, no sentido de buscar uma base científica que oferecesse as condições necessárias ao país de conquistar uma organização política moderna, ancorada em bases do projeto liberal, mas disseminada a partir de reformas

educacionais, cuja intenção era formar o povo brasileiro (projeto civilizador) e promover o desenvolvimento do país.

Nesse período, tem-se, também, a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932. Tal Manifesto contou com a colaboração de mais de 20 intelectuais da educação e teve como redator Fernando de Azevedo. O Manifesto³³ é um marco na história da educação brasileira e levantou bandeiras importantes como a defesa de uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade para todos.

Machado e Carvalho (2015, p. 177) registram o processo de elaboração do documento:

O Manifesto originou de discussões e, portanto, foi elaborado, pela sociedade civil, no sentido de balizar a educação no país, ou melhor, estabelecer uma base legal com vistas à projeção de 'metas' a serem alcançadas ao longo de alguns anos, abrangendo diversos aspectos da educação brasileira do período em tela, isto é o panorama sócio-educacional dos anos de 1930.

No que se refere à relação entre o Manifesto e a formação de professores, existe um espaço no documento em que se constata a fragilidade na formação do professor que, segundo os educadores do período, exercia uma "função pública da mais alta importância". Defendiam-se mudanças na maneira de formar os professores. Era preciso que essa formação ocorresse em cursos universitários, faculdades, escolas normais de nível de educação superior. Segundo o Manifesto, a formação universitária dos professores era, para além de uma necessidade da educação no período, para contribuir na elevação da cultura do povo.

Cabe ressaltar que, apesar desse documento datar de 1932, existe uma atualidade no Manifesto. Alguns impasses que precisavam ser superados naquele período ainda perduram até hoje, por exemplo, a dificuldade em oferecer educação em escola pública para todos, as iniciativas de privatização, paulatinamente, da escola pública e os debates da laicidade.

A partir de 1932, iniciou-se a implantação de Institutos de Educação. Estes

³³ Cabe lembrar que o Manifesto em seu âmago era impulsionado por ideias liberais da Revolução Francesa e que, apesar de pregar uma educação de qualidade para todos, a inclusão de todos no processo educativo não estava na essência dos discursos, pois parte da população naquela época ainda não conseguia sequer acesso às escolas públicas. Além disso, embora anunciasse uma pedagogia diferente, a Escola Nova, esse processo de mudança não foi imediato. Muitas escolas, especialmente nas quais os filhos do proletariado conseguiam acesso, estavam pautadas na pedagogia tradicional.

institutos foram inspirados nos ideais da Escola Nova. A primeira iniciativa nesse sentido foi a criação do Instituto de Educação do Distrito Federal pelo Decreto nº 3.810/1932, por Anísio Teixeira (1900-1971). A segunda foi a criação do Instituto de Educação de São Paulo, em 1933 pelo Decreto nº 5.884, por Fernando de Azevedo (1894-1974).

Anísio Teixeira tinha o objetivo de que as Escolas Normais fossem, concomitantemente, escolas de cultura geral e de cultura profissional; para isso, era necessário realizar uma reforma nas Escolas Normais, como registra Tanuri (2000, p. 73):

A reforma transforma a Escola Normal do Distrito Federal em Instituto de Educação, constituído de quatro escolas: Escola de Professores, Escola Secundária (com dois cursos, um fundamental, com cinco anos, e um preparatório, com um), Escola Primária e Jardim da Infância.

Vale ressaltar que a escola secundária, a escola primária e o Jardim da Infância serviriam como campo de experimentação prática da Escola de Professores (TANURI, 2000; SAVIANI, 2009). Esta, por sua vez, compreendia disciplinas como biologia, sociologia e psicologia educacional, história da educação, introdução ao ensino, princípios, técnicas e materiais didáticos, entre outras, com a duração de dois anos de curso regular. Além disso, a Escola de Professores ofertava outros cursos, como especialização, extensão e aperfeiçoamento.

Posteriormente, em 1935, a Escola de Professores foi incorporada a Universidade do Distrito Federal (UDF). Na data de 1939, a UDF foi extinta, o que ocasionou na alocação de seus cursos para a Universidade do Brasil e na volta da Escola de Professores aos Institutos. A reforma da Escola Normal de São Paulo ocorreu de forma semelhante a do Distrito Federal. O Instituto de Educação, por meio de sua Escola de Professores, foi incorporado à Universidade de São Paulo (USP) e desvinculado em 1938 devido à criação da Secção de Educação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da referida instituição (TANURI, 2000).

Percebe-se que, com a criação dos Institutos de Educação, teve-se o propósito de melhorar aspectos considerados importantes para a formação dos futuros professores e especialmente para corrigir os equívocos que eram cometidos nas Escolas Normais. Esse modelo se espalhou para outras localidades do país, como destaca Tanuri (2000, p.74):

A medida adotada inicialmente pelo Distrito Federal e por São Paulo, no sentido de excluir o conteúdo de formação geral das escolas normais, substituindo-o pela exigência do curso secundário fundamental como condição para ingresso, já estava instituída, por volta de 1940, nos estados de: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Sergipe.

Os Institutos forneceram base para o desenvolvimento do primeiro curso de Pedagogia, por meio do Decreto nº 1.190 de 04 de abril de 1939, pela Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil. Esse fato constituiu outro marco do período histórico no âmbito da formação de professores. Por meio dessas ações, o Curso de Pedagogia em questão foi considerado referência às demais Instituições de nível superior do Brasil. Os cursos, como os de licenciatura, foram organizados segundo o “esquema 3+1”. Os três primeiros anos eram destinados às disciplinas de conteúdos curriculares específicos e o último ano, para didática (SAVIANI, 2009; TANURI, 2000).

De acordo com Saviani (2009), por intermédio do Decreto nº 8.530/1946, a Lei Orgânica do Ensino Normal, os cursos ofertados pelas Escolas Normais foram organizados em dois ciclos: o primeiro para formar “regentes” do ensino primário e atuar nas Escolas Normais Regionais, com duração de quatro anos, o qual correspondia ao ciclo ginásial; e o segundo para formar o professor primário, durante três anos, e correspondia ao ciclo colegial, o qual atuava nas Escolas Normais e Institutos. Ademais, as escolas-modelos perderam espaço, paulatinamente, na formação de professores, tanto nas Escolas Normais como nas Faculdades em nível superior.

Essa situação, especialmente no nível superior, expressou-se numa solução dualista: os cursos de licenciatura resultaram fortemente marcados pelos conteúdos culturais cognitivos, relegando o aspecto pedagógico-didático a um apêndice de menor importância, representado pelo curso de didática, encarado como uma mera exigência formal para a obtenção do registro profissional de professor (SAVIANI, 2009, p. 147).

Outro período da formação de professores destacado pode ser datado a partir da Ditadura Militar em que as Escolas Normais foram substituídas pela Habilitação Específica do Magistério (HEM). Sobre o que ocorreu com o campo popular no

período de ditadura, Sader (2010, p. 20) descreve:

A ditadura golpeou profundamente o campo popular em todas as suas formas: dos sindicatos urbanos aos rurais, das universidades às escolas básicas, dos intelectuais aos artistas, dos jornais cotidianos às revistas, dos parlamentares progressistas aos juízes, das editoras de livros aos teatros e aos produtores de cinema, dos militantes aos simpatizantes da esquerda. Quebrou-se o eixo do campo popular, assim como suas extensas raízes de massa, instalando-se, pela primeira vez em muitas décadas, um Estado antipopular.

Além das dificuldades elencadas, esse período foi marcado pelas alterações na legislação de ensino provocadas pelo Golpe Civil Militar de 1964. Em agosto de 1971, foi aprovada a Lei nº 5.692, que fixou as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Por meio dessa lei, alterou-se a denominação de ensino primário e médio para primeiro e segundo grau, respectivamente, e as Escolas Normais desapareceram. No seu lugar, foi criada a Habilitação Específica do Magistério de segundo grau para o exercício no primeiro grau. Para lecionar até a quarta série, era preciso cursar uma HEM com duração de três anos. Já para lecionar até a sexta série do primeiro grau, a habilitação perdurava quatro anos. “A formação de professores foi, pois, reduzida a uma habilitação dispersa em meio a tantas outras, configurando um quadro de precariedade bastante preocupante (SAVIANI, 2009, p. 147)”. Corroborando Tanuri (2000, p. 82):

O agravamento nas condições de formação do professor em âmbito nacional, a queda nas matrículas do HEM e o descontentamento relativamente à desvalorização da profissão levariam a um movimento em âmbito federal e estadual, com discussão de projetos de estudo, pesquisas e propostas de ação frequentemente denominados de ‘revitalização do ensino normal’, propiciando iniciativas por parte do Ministério de Educação e de Secretarias Estaduais no sentido de propor medidas para reverter o quadro instalado.

Para diminuir o problema produzido com essa mudança, o governo lançou, em 1982, um projeto denominado como Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAMs) no sentido de revitalizar o ensino normal, tornar as escolas adequadas e formar professores competentes. Apesar de alguns avanços, o projeto não teve continuidade, pois não houve políticas para aproveitamento dos professores formados pelos Centros nas escolas públicas.

Após esse período de intensas mudanças na formação de professores, houve um processo de advento dos Institutos Superiores de Educação e das Escolas Normais Superiores (1996-2006). De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394 de dezembro de 1996, a formação de professores poderia ocorrer, além de em nível superior nas universidades, em Institutos Superiores de Educação ou Escolas Normais Superiores. Tais instituições, consideradas como de segunda categoria, promovem uma formação aligeirada, mais barata e de curta duração (SAVIANI, 2009). Scheibe e Aguiar (1999, p. 231) avaliam:

Confirmando-se tal hipótese, disso resultará o rebaixamento da qualificação dos docentes da educação básica, alijados de centros importantes de produção dos conhecimentos científico-tecnológicos, situação certamente não evidenciada nas estatísticas que o governo poderá apresentar aos credores internacionais. Os prejuízos acadêmicos que poderão advir a toda uma geração de alunos da escola básica constituem motivo suficiente para que as forças organizadas da sociedade tentem reverter tal processo, influenciando nos rumos desses institutos.

Compreende-se, por meio da história da educação e da formação de professores, que as políticas para a formação de professores passaram por várias mudanças. Em alguns momentos, percebem-se avanços e em outros limites no seu desenvolvimento. É uma história marcada por conflitos e conquistas de espaço para formação e que é estreitamente vinculada com a concepção de educação de cada período e com os aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais. Ressalta-se a importância de compreender os pressupostos históricos e políticos da formação de professores para observar os compassos e descompassos, continuidades e rupturas com as heranças históricas. Na próxima subseção, será retomado o contexto de formação de professores na década de 1990, com destaques para os aspectos políticos e econômicos que influenciaram a formação do professorado brasileiro.

2.2 FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL (1996-2002) NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO E DA REFORMA DO ESTADO

O intuito nesta subseção é demonstrar a influência do neoliberalismo e da

reforma educacional na formação de professores, especificamente, em documentos que foram aprovados nesse período e que expressaram as recomendações neoliberais. Para concretizar o objetivo desta subseção, considerou-se necessário, inicialmente, discutir sobre o neoliberalismo, destacando seu contexto histórico, para depois versar a respeito da Reforma do Estado e das interferências nas políticas de formação do professorado brasileiro na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

2.2.1 Neoliberalismo: interfaces históricas, econômicas e políticas

Para compreender alguns aspectos do neoliberalismo e suas influências na política para a formação de professores a partir do decênio de 1990, faz-se necessário retomar algumas concepções liberais, a fim de elucidá-las no contexto neoliberal.

Antes de aprofundar a discussão, é preciso esclarecer que a presença do prefixo “neo” no termo neoliberalismo não é aleatório. O neoliberalismo tem raízes no liberalismo clássico, conjunto de ideias que sustentaram as práticas burguesas, nos séculos XVIII e XIX. Nas palavras de Paulo Netto e Braz (2012, p. 30, grifo dos autores), “[...] o liberalismo clássico constituiu uma arma ideológica de luta da burguesia contra o Estado absolutista e contra as instituições do *Antigo Regime*”.

O pensamento liberal teve como obra precursora *A riqueza das nações*, publicada no ano de 1776, de autoria do escocês Adam Smith (1723-1790). Nessa obra, o autor estabelece teoricamente os limites do Estado para o livre desenvolvimento econômico. A obra histórica de Smith foi fundamental e considerada revolucionária diante das demais desenvolvidas naquela época, pois ela não tinha uma perspectiva de idealização do homem, mas a de que o homem é o que ele produz, ou seja, o seu trabalho seria fonte de valor.

O liberalismo clássico pressupõe a livre iniciativa das atividades econômicas, sem a regulamentação de políticas de Estado mercantilista ou interferência das corporações de ofício. O pensamento liberal exigia que as ações do Estado fossem reduzidas, limitadas e muitas delas privatizadas. O que imperaria nas relações políticas e econômicas seria, somente, a mão invisível do mercado, expressão

usada por Smith para designar que o mercado tinha a virtude de se autorregular. Todas essas determinações eram em nome de tornar o mundo mais justo, racional, eficiente e produtivo (MOARES, 2001). Vale ressaltar que o liberalismo não pode ser encarado como uma matriz única de pensamento, assim como o neoliberalismo não é uma ideologia homogênea.

De forma geral, liberalismo e neoliberalismo, apesar de distintos, são formas de manutenção do sistema capitalista. A diferença entre ambos, em breves palavras, está no contexto histórico divergente. De acordo com Moraes (2001), o primeiro remete aos séculos XVIII e XIX e combatia as instituições reguladoras do sistema feudal, as corporações de ofício e o Estado Mercantilista. O segundo é datado das últimas décadas do século XX até o momento presente e ataca o socialismo, o keynesianismo, o desenvolvimentismo latino-americano ou qualquer modo de regulação econômica do período. Ainda, ao conceber o desenvolvimento de diferentes etapas do sistema capitalista para se manter vigente, o liberalismo se refere à primeira e mais antiga fase do capitalismo e o neoliberalismo diz respeito ao seu estágio mais recente³⁴.

O neoliberalismo pode ser definido, em primeira instância, como uma ideologia, uma forma de pensar e conceber o mundo social. Ele nasce mais especificamente em 1944, com a publicação da obra *O caminho da servidão*, do economista Friedrich August Von Hayek (1899-1992). Tal obra é considerada referência para a constituição do pensamento neoliberal e é destinada aos socialistas de todos os partidos. Embora o nome de Hayek seja um dos mais citados quando se debate sobre a corrente neoliberal, outros pensadores tiveram importante contribuição para o seu desenvolvimento.

Apenas para situar o leitor, a ideologia neoliberal não se constitui em um todo homogêneo. Há três principais escolas desse pensamento: a escola austríaca, a qual teve como líder Hayek; a de Chicago, representada por Theodore William Schultz (1902-1998), Gary Stanley Becker (1930-2014) e Milton Friedman; e a de Virgínia ou public choice, conduzida por James McGill Buchanan Jr. (1919-2013). Não obstante existirem escolas diferentes, a corrente neoliberal apresenta

³⁴ Orso (2007), ao analisar o neoliberalismo no movimento histórico concreto, afirma que a fase atual, datada dos últimos 25 anos do século XX ao início do século XXI, é uma fase de ultraliberalismo e não de neoliberalismo, como tem sido denominada por muitos pesquisadores. O período neoliberal se refere à época em que se teve mais políticas de intervenção estatal, chamadas de políticas keynesianas, a partir dos anos 1930 até aproximadamente 1970.

similitudes.

Em linhas gerais, o neoliberalismo determina: a não interferência do Estado, especialmente na economia, com a justificativa de que o mercado se autorregula; a privatização de empresas estatais; a desregulamentação das relações trabalhistas; o combate a políticas sociais ou redistributivas, pois são encaradas como onerosas; o ataque às pressões fiscais e regulamentações de contratos entre particulares; a transferência de ações sociais para empresas privadas ou organizações da sociedade civil; a diminuição das despesas públicas, entre outros. Prega-se o lema de Estado mínimo. Todavia, sabe-se que, subjacente a esse discurso, pretendem um Estado mínimo para os direitos sociais e para o trabalho, mas máximo para o capital (MORAES, 2001; PAULO NETTO; BRAZ, 2012).

O neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça (MORAES, 2002, p.15).

A política social como educação, saúde, saneamento básico, previdência, moradia etc., ofertada pelo Estado, é encarada como inimiga da organização neoliberal, pois é considerada entrave para o desenvolvimento econômico. A interferência estatal dificulta o desenvolvimento da iniciativa privada, bem como favorece comportamentos preguiçosos e aproveitadores da população para não trabalhar (MORAES, 2002). Os sindicatos e as centrais sindicais também se configuravam como inimigos dos neoliberais. “Além de sabotar as bases da acumulação privada por meio de reivindicações salariais, os sindicatos teriam empurrado o Estado a um crescimento parasitário, impondo despesas sociais e investimentos que não tinham perspectiva de retorno” (MORAES, 2001).

Vale ressaltar que, de acordo com Viana (2008), pode-se distinguir a ideologia neoliberal de Estado neoliberal. A primeira, refere-se ao campo teórico do neoliberalismo, já o segundo diz respeito à necessária implementação das ideias neoliberais diante das crises do processo de acumulação capitalista do Estado integracionista. O Estado neoliberal não é a simples aplicação do ideário neoliberal. Nesse aspecto, Viana (2008, p. 4) explicita:

As origens do neoliberalismo estão muito mais nas transformações

do capitalismo do que no reino nebuloso das ideologias. [...] A necessidade da acumulação capitalista e suas dificuldades (tendência declinante da taxa de lucro, luta operária) são fundamentais para explicar a emergência do neoliberalismo.

Apesar de a ideologia neoliberal ter nascido na década de 1940, é a partir do decênio de 1970 que se verificam ações efetivamente neoliberais. Isso se deve pelo fato de que, no período de pós-guerra, emergiu o regime de acumulação keynesiano, ou Estado de bem-estar social, e as proposições neoliberais não tiveram espaço no âmbito econômico, político e social. Os pensadores do neoliberalismo eram denominados, nesse período, como excêntricos e retrógrados de uma perspectiva antiga de regime de acumulação.

Após a Segunda Guerra Mundial, construiu-se uma nova ordem por meio do acordo de Bretton Woods³⁵ e a criação de instituições, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros, que atuaram na estabilização das relações internacionais. A forma de organização política e econômica que vigorou nesse período é chamada de keynesiana, devido a John Maynard Keynes (1883-1946), por meio de sua obra *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936). A doutrina keynesiana pode ser nominada, também, de liberalismo embutido ou, ainda, para alguns, regime de acumulação intensivo-extensivo. Para além da variedade de nomenclaturas, esse novo regime de acumulação adotado em vários países no pós-guerra, tendo como exemplo mais ilustrativo os Estados Unidos, consistia na:

[...] aceitação de que o Estado deveria concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem estar de seus cidadãos, e de que o poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado dos processos de mercado – ou, e necessário, intervindo ou mesmo substituindo tais processos – para alcançar esses fins, e políticas fiscais e monetárias em geral caracterizadas

³⁵ A Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas ou também chamada de Conferência de Bretton Woods, devido à cidade de realização, Bretton Woods no estado de New Hampshire, nos Estados Unidos, aconteceu do dia 01 a 22 de julho de 1944 e reuniu representantes de 44 nações do mundo, a convite do então presidente dos EUA, Franklin Delano Roosevelt (1933-1945). O intuito da Conferência era reorganizar a economia do mundo (AZEVEDO, 2011). Conforme Pereira, J. (2009), por meio dos encaminhamentos que envolveram a Conferência de Bretton Woods, fundou-se uma nova ordem monetária, pautada no dólar, e percebe-se a supremacia estadunidense na reestruturação política e econômica mundial após a Segunda Guerra Mundial. Foi nessa conferência que se pode considerar o nascimento de Organizações e Organismos Internacionais, como o FMI e o BM, para auxiliar na economia dos países. Segundo Azevedo (2011, p. 119), ambas seriam fomentadoras do “[...] livre comércio, do câmbio fixo e da plena conversibilidade das moedas nacionais”.

como 'keynesianas' foram implantadas extensamente para suavizar os ciclos de negócio e assegurar um nível de emprego razoavelmente pleno (HARVEY, 2011, p. 20).

As políticas, segundo a doutrina keynesiana e o desenvolvimentismo nos países latino-americanos, consolidaram-se nos governos dos países e perduraram aproximadamente 30 anos, os quais podem ser chamados, também, de “Trinta gloriosos” ou de “anos dourados”. No entanto, a partir do final das décadas de 1960 e início de 1970, desenvolveram-se crises no interior desse modelo econômico, o que abriu espaço para o avanço do Estado neoliberal (PAULO NETTO; BRAZ, 2012).

Nesse período, a onda de economia planificada com crises contidas pelo Estado e rápidas retomadas se esgotou, as taxas de lucro declinaram e o crescimento econômico se reduziu. Além do mais, dois fatores agravaram a situação: o colapso da taxa de câmbio definida pelo acordo de Bretton Woods no ano de 1971, que consistiu na desvinculação do dólar com o ouro, e o choque do petróleo com a alta de preços em 1973, estabelecida pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (PAULO NETTO; BRAZ, 2012). Além desses fatores, com respaldos em Harvey (2011), observou-se a ampliação do desemprego, da inflação, de crises fiscais e de gastos sociais no interior dos países que culminaram em uma intensa crise. Há um consenso entre os pesquisadores mencionados de que esse modelo de acumulação se torna duvidoso e crítico, o que contribui para a concretização do ideário neoliberal.

Para implementar o Estado neoliberal, utilizou-se primeiramente um diagnóstico apocalíptico e, posteriormente, apresentou-se como a única possibilidade de modificar a situação, o singular remédio, embora amargo, capaz de salvar das crises econômicas: a adoção de políticas neoliberais e suas consequentes reformas. Ainda, a produção e difusão de discursos, imagens e valores foram fundamentais para a superação do modelo keynesiano (MOARES, 2001; MORAES, 2002). As orientações neoliberais não atingiram somente a economia, mas se expandiram para os diversos âmbitos. Harvey (2011, p. 13), em seu texto, resume essa propagação: “[...] o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretar, viverem e compreenderem o mundo”.

Conforme Viana (2008), identificam-se três fases do Estado neoliberal:

emergente, hegemônica e profacista. A primeira fase do neoliberalismo consiste na emergência e na consolidação das recomendações neoliberais. O período demarcado para essa fase é de 1980 ao início dos anos 1990. Nela, observam-se as inaugurais privatizações, desregulamentações do mercado e das relações trabalhistas, bem como intensa exploração, produção e expansão do capital em todo o mundo. “As condições de vida desfavoráveis e o crescimento da miséria e da pobreza se generalizam, inclusive nos países imperialistas” (VIANA, 2008, p. 6).

O neoliberalismo hegemônico substituiu a fase emergente e perdurou durante a década de 1990. Nesse decênio, os governos por todo o mundo acolheram as políticas neoliberais, as quais causaram índices alarmantes de desemprego, empobrecimento e criminalidade. Para a aceitação das mudanças e dessa situação, foram criadas ideologias, como a da exclusão e da globalização. É nessa fase, também, que se observa a ascensão do “Terceiro setor”, em que instituições da sociedade civil exercem responsabilidades anteriormente estatais. Outros elementos são explicitados:

O estado neoliberal assim se manifesta como Estado mínimo (em políticas de assistência social, em intervenção no mercado e no aparato produtivo) e forte (nas políticas repressivas). O processo repressivo é complementado pela política de dispersão da classe operária. O deslocamento de indústrias capitalistas para países e regiões pouco industrializadas e/ou com grande população tem o duplo papel de enfraquecer politicamente o proletariado (dispersão espacial, recrutamento de novo proletariado sem tradição de luta, pouca concentração dos trabalhadores em cidades e regiões) e aumentar a exploração devido ao uso de força de trabalho em locais com grande reserva da mesma (VIANA, 2008, p. 8).

Por sua vez, de acordo com o autor supracitado, o neoliberalismo profacista³⁶ iniciou em 2000 e é marcado pelo ataque e controle estratégico às mobilizações sociais. O Estado neoliberal assume, nesse estágio, a função de atuar contra revoluções. Para tanto, conta com a ação de militares, ONGs, intelectuais, militantes e de políticas assistencialistas e setoriais para controlar pontos

³⁶ Viana (2008, p. 8) utiliza esse termo em seu texto, *Breve história do neoliberalismo*, para definir a terceira fase do neoliberalismo, que ocorre a partir dos anos 2000. “Esta fase expressa uma resposta repressiva do estado neoliberal para as crescentes mobilizações sociais [...] o Estado neoliberal passa a pensar estratégias de contra-insurgência em relação aos movimentos sociais, grupos políticos e população favelada, devido ao descontrole sobre eles. Assim, o Estado neoliberal se torna um estado contra-revolucionário preventivo e passa a usar estratégias militares para controlar a população, [...]”.

considerados problemáticos e revoltas populares, bem como manter a organização neoliberal. Nesse aspecto, o sistema informacional e de vigilância se mostram muito efetivos. Essa fase recebe essa nomenclatura porque, nesse período, aparecem ideólogos profacistas³⁷ que condenam concepções contrárias ao neoliberalismo, por exemplo, o marxismo, com o fito de impossibilitar organizações de oposição e perpetuar a hegemonia neoliberal (VIANA, 2008).

Podem-se destacar, como exemplos de governos que adotaram as recomendações e ações neoliberais, as gestões governamentais de Margareth Thatcher (1979-1990), na Inglaterra, de Ronald Reagan (1981-1989), nos Estados Unidos, e de Helmut Kohl (1982-1998), na Alemanha. Além deles, governantes de países da América Latina adotaram o receituário neoliberal, como as ditaduras de Augusto Pinochet (1973-1990), no Chile, e do general Jorge Rafael Videla (1976-1981), na Argentina. Na década de 1980, mais países da América Latina acolheram os programas neoliberais:

No que se refere à América Latina, o consenso implicava, em primeiro lugar, um programa de rigoroso equilíbrio fiscal a ser conseguido por meio de reformas administrativas, trabalhistas e previdenciárias tendo como vetor um corte profundo nos gastos públicos. Em segundo lugar, impunha-se uma rígida política monetária visando à estabilização. Em terceiro lugar, a desregulação dos mercados tanto financeiro como do trabalho. Privatização de algum modo, impostas pelas agências internacionais de financiamento mediante as chamadas condicionalidades, em seguida perdem o caráter de imposição, pois são assumidas pelas próprias elites econômicas e políticas dos países latino-americanos (SAVIANI, 2013, p. 428).

No Brasil, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) iniciou esse processo, mas foi Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que instituiu concretamente as políticas de ajustes estruturais neoliberais. “FHC logrou impor as reformas neoliberais e mostrou-se exitoso onde Collor de Mello fracassara” (BOITO JR., 2012, p. 78).

Cabe lembrar que esse momento da história também é determinado pelo processo de globalização, entrelaçamento global da economia, de ideias, redes e de

³⁷ O autor não deixa claro quem seriam os ideólogos profacistas e muito menos os nomeia. Ele destaca que são aqueles que atacam os intelectuais que defendem ideias contrárias ao neoliberalismo. Um exemplo dos contrários ao regime de acumulação seriam os marxistas, os quais são duramente criticados pelos ideólogos profacistas.

pessoas. Além disso, existem as pressões e atuações de Organizações e Organismos Internacionais (OIs), bem como das Corporações transnacionais, que constituem estruturas mundiais de poder. As injunções desses dois grupos objetivavam que os Estados realizassem reformas políticas, econômicas e socioculturais para a ampliação e benefício das forças produtivas e das relações capitalistas.

Para tais organismos, o setor público, para ajustar-se aos novos tempos, deveria revestir-se de um novo *modus operandi* caracterizado pelo melhor design do setor privado em termos de gestão, revendo custos e apoiando a severidade nos gastos com vistas ao ajuste fiscal. Trata-se do denominado *new public management* (NPM), pelo qual o setor público adapta-se internamente aos novos tempos por meio de uma reengenharia interna que supõe a diminuição do tamanho do Estado, o aumento da eficiência e a publicização de seus atos. Tanto a OCDE quanto o Banco Mundial apelam para pessoas, no governo ou fora dele, dispostas a reformar os serviços públicos a fim de que abracem um modo de ofertá-los que estabeleça objetivos de desempenho eficaz e se coloca como parceiros nessa tarefa (CURY, 2017, p. 18).

No Brasil, o governo de FHC foi marcado pela Reforma do Aparelho do Estado, que seguiu as orientações neoliberais. A sua primeira gestão presidencial foi caracterizada por uma política ofensiva, expressa pela transferência de serviços do Estado para empresas privadas e pelo emprego de um novo modelo de administração, o qual se denominou por gerencial. O mercado ditava as regras, “[...] o Estado deixa de ser investidor e mantenedor, eximindo-se da responsabilidade direta de produzir e fornecer bens e serviços e assumindo o papel de regulador e facilitador da iniciativa privada” (CARVALHO, 2009, p. 1148).

Vale lembrar que a Reforma do Estado brasileiro teve início na elaboração do Plano Real, durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), em que FHC era ministro da Fazenda, também na criação do *Fundo Social de Emergência*. Essas duas ações contribuíram para a reorganização das finanças públicas e para a instituição da Reforma do Aparelho do Estado. A última consistiu na redefinição das funções do Estado e se justificava pela necessidade de modernizá-lo, de seguir as mudanças da transnacionalização do capital, de racionalizar os recursos e buscar novas condições de financiamento, bem como de reorganizar o processo de produção.

[...] o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser **instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia**. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL/MARE, 1995, p. 6, grifo nosso).

Como referência fundamental para compreender a Reforma do Estado brasileiro, mas não o único, tem-se o documento intitulado *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, criado no primeiro mandato de FHC, que teve como ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. O intuito era estabelecer uma administração pública no modelo gerencial, para que a gestão não fosse burocrática e que primasse pelos valores de eficiência e qualidade nos serviços públicos.

Nesse sentido, Osborne e Gaebler (1998) descrevem que o modelo burocrático de administração vigorou no período de políticas keynesianas. No entanto, segundo os autores, faz-se urgente superar esse modelo, instaurando um modo empreendedor de governo que incentive a competição, busque por resultados, avalie desempenhos, administre de forma participativa e transfira para a comunidade algumas atividades anteriormente estatais.

O ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis; instituições que produzem bens e serviços de alta qualidade, assegurando alta produtividade aos investimentos feitos. Requer instituições que respondam às necessidades dos clientes, oferecendo-lhes opções de serviços personalizados; influenciem pela persuasão e com incentivos, sem usar comandos; que tenham, para seus empregados, uma significação e um sentido de controle, que eles as sintam como se fossem deles. Instituições que confirmam poder aos cidadãos, em lugar de simplesmente servi-los (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 16).

Reformar o Estado significa, além de redefinir as funções estatais e reforçar a governança e governabilidade, reduzir o tamanho da intervenção estatal por meio de privatização, terceirização e publicização. A privatização diz respeito ao fato de transferir empresas públicas para a esfera privada. Por sua vez, a terceirização consiste na transferência, por meio de licitação ou contratos e com financiamento público, de parte de atividades públicas ou serviços auxiliares para as empresas

privadas. Já a publicização se refere ao processo de transferência de prestação de serviços públicos para instituições do Terceiro Setor, amparadas pelo Estado e constituídas pela sociedade civil, as quais são chamadas de setor público não-estatal. Como exemplo dessas últimas, têm-se as Fundações, Organizações não-governamentais e entidades filantrópicas (MELO; FALLEIROS, 2005).

É evidente o propósito dos reformadores em fazer com que a execução de tarefas do Estado fique a cargo da sociedade civil, exigindo maior comprometimento da comunidade. A sociedade é convocada a participar de atividades, como planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Em outras palavras, estabelecesse uma relação de parceria entre Estado e sociedade civil para a efetivação das ações públicas.

Essa Reforma do Estado brasileiro não atingiu apenas a organização administrativa e econômica, mas também houve reformas no sistema previdenciário, no sistema jurídico e na educação. Todas essas transformações econômicas, políticas e sociais recomendadas pelo neoliberalismo atingem a educação, visto que ela não é um campo isolado da sociedade. Para Oliveira (2005, p. 764), “[...] a educação pública compreendida como um direito social a que todos deveriam ter acesso, sendo ao mesmo tempo mecanismo de reprodução da força de trabalho, constitui-se em importante espaço de disputa”.

Para empreender uma Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, era necessária uma reforma educacional, em que os professores assumissem uma função preponderante. Por isso, pensar na figura do professor e, especialmente, na sua formação era exigência para o sucesso da reforma educacional e, conseqüentemente, da Reforma do Aparelho do Estado. Essa questão será abordada, de forma específica, na próxima subseção.

2.2.2 Reforma do Estado e políticas de formação de professores

O objetivo desta subseção é apresentar considerações a respeito de como a Reforma do Estado da década de 1990 interferiu em algumas políticas de formação de professores elaboradas no governo de FHC. Para ilustrar a influência do ideário neoliberal na educação e, principalmente, na formação de professores, analisaram-

se alguns documentos.

Os documentos elencados para a análise foram: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996; Referenciais para Formação de Professores, 1999; Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena, 2001; e Plano Nacional de Educação 2001-2010 – Lei nº 10.172/2001. Esses documentos foram eleitos para o estudo, visto que foram aprovados no momento em questão e versam sobre a formação de professores, bem como demonstram o protagonismo do professor da Educação Básica para a Reforma do Estado brasileiro.

Diante das intensas mudanças provocadas pelo novo regime de acumulação econômica, a educação escolar sofreu interferências. Na perspectiva neoliberal, a educação estava em crise, faltava eficiência, eficácia e produtividade. Na década de 1990, o discurso de que é preciso modificar a forma de gestão das instituições escolares e o seu aparato legal e político foi proeminente. Para Gentili (1996), a justificativa dos neoliberais era de que a educação não se desenvolvia de forma eficiente porque sua oferta foi estatizada, o que impedia o crescimento de um mercado educacional e provocava uma crise na qualidade das instituições escolares.

De acordo com a ótica neoliberal, os governos necessitavam empreender, também, uma reforma educacional para tornar o sistema educativo mais competente, eficiente, produtivo e de qualidade. Nas palavras de Fernandes Neto (2009, p. 15):

Desta forma, vivenciamos desde a década de 1980 um aprofundamento da crise educacional no mundo. A globalização econômica e a reestruturação produtiva provocam transformações profundas no processo produtivo, exigindo um tipo de mão de obra melhor qualificada que questiona a qualidade da formação dos sistemas educativos, colocando em xeque a escola e redimensionando o papel da educação a medida em que questiona principalmente o papel da escola como unidade de formação para o mundo do trabalho e para a vida social.

Para o proposto, algumas estratégias foram adotadas, como controlar e avaliar os serviços oferecidos pelas escolas, promover mais resultados com menos recursos e formar o alunado de acordo com os interesses produtivos do capital. “A relação custo-benefício e a taxa de retorno constituem as categorias centrais, com

base nas quais se define a tarefa educativa, as prioridades de investimento, os rendimentos e a própria qualidade” (ALTMANN, 2002, p. 86). Percebem-se, nesse momento, ações para que os objetivos da educação escolar fossem aqueles que atendessem aos interesses mercadológicos.

A lógica da gestão educacional nos países que estavam em meio a reformas também mudou: o que se buscava eram resultados eficientes, números condizentes às demandas do capital. Sobre as mudanças na gestão educacional, Perrude (2017, p. 48-49) faz relevante constatação sobre o recorte espacial empregado nesse texto:

Vale ressaltar que a descentralização da gestão do sistema educacional na América Latina ocorre de formas diferenciadas, mas sustentadas pelos mesmos princípios. Concepções de modernização da gestão de caráter gerencial foram introduzidas no âmbito das reformas educacionais, como estratégia fundamental de garantia de eficiência e eficácia da educação.

Muitos projetos educacionais implementados nesse período de reforma estavam em conformidade com o que prescreviam as Organizações e Organismos Internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (BM). Esses projetos orientam as agendas políticas dos países em nível global, com reformas homogêneas, em muitos casos, desconsiderando as diferenças entre países.

Para empreender a reforma educacional, a partir dos anos de 1995, e, conseqüentemente, a Reforma do Estado, foi necessário pensar e modificar a formação de professores na Educação Básica. Isso porque, para reformar a Educação Básica, seria preciso mudar a considerada peça-chave desse processo: o professor. Ao demonstrar essa afirmação, serão debatidos, a seguir, acerca de quatro documentos, aprovados durante o governo de FHC e destinados à formação de professores, que indicam a concretização das ideias neoliberais e dos interesses mercadológicos nesse campo. Para Shiroma e Evangelista (2007, p. 537):

[...] a reforma dos anos de 1990, e seu prosseguimento no novo século, atingiu todas as esferas da docência: currículo, livro didático, formação inicial e contínua, carreira, certificação, lócus de formação, uso das tecnologias da informação e comunicação, avaliação e gestão.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN –, Lei nº 9.394/1996, apresenta no título VI, Dos Profissionais da Educação, os artigos 61 a 67. O artigo nº 62 estabelecia que a formação de professores deve ocorrer em universidades ou Institutos Superiores de Educação (ISE), por meio de cursos superiores. Esse fato provocou mudanças, visto que a formação de professores, para a educação infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental, antes da promulgação da Lei em questão, ocorria em diferentes instituições: de nível médio, com predominância da iniciativa pública e de nível superior, em sua maioria de iniciativa privada.

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 (Art. 62 - Redação dada pela Lei Nº 12.796, de 2013)³⁸.

Após a aprovação dessa Lei, ficou estipulado um período de 10 anos³⁹ para que esses profissionais da educação obtivessem a formação em nível superior. Nesse período, tal fato, aparentemente, mostrava-se como um avanço, uma vez que a formação dos professores seria ampliada, em nível de ensino superior. Entretanto, o que chama a atenção são os tipos de instituições destinadas a formar os docentes: os Institutos Superiores de Educação e as Universidades. Os ISE, regulamentados pela Resolução CP nº 1 de 30 de setembro de 1999, tinham o propósito principal de focalizar questões técnicas e instrumentais, bem como de oferecer suporte ao docente para resolver problemas de sua atuação cotidiana. Diante disso, Saviani (2009, p. 148) sinaliza a existência de uma política educacional que tende “[...] a efetuar um nivelamento por baixo: os institutos superiores de educação emergem como instituições de nível superior de segunda categoria provendo uma formação mais aligeirada, mais barata, por meio de cursos de curta duração”.

³⁸ A redação desse artigo foi, posteriormente, modificada pela Lei nº 13.415 de fevereiro de 2017.

³⁹ No Título IX, intitulado Das Disposições Transitórias, o artigo 87 estabelece o período de 10 anos para essa formação. Entretanto, em 2013, esse parágrafo foi revogado pela Lei nº 12.796 que altera a LDBEN de 1996, a qual dispõe sobre a formação de profissionais da educação e dá outras providências.

Para Tanuri (2000), embora a presença dos ISE em locais que não existissem Instituições de Ensino Superior (IES) poderia ser considerada uma melhoria, ainda há a preocupação desse nivelamento por baixo, no que concerne ao foco da formação docente ser apenas na prática, a desarticulação da prática com a pesquisa e aos padrões de qualidade de formação inferiores aos das IES.

No ano de 1999, foi divulgado pelo MEC, juntamente com a Secretaria de Educação Fundamental (SEF), o documento Referenciais para Formação de Professores, que tinha o objetivo de apoiar as Universidades e as Secretarias Estaduais de Ensino na organização curricular dos cursos de formação de professores que atuam na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em linhas gerais, os referenciais são divididos em cinco partes que registram: o perfil do profissional da educação do período; o repensar da atuação e da formação docente; a proposta profissional da formação de professores; as indicações para a organização curricular; e, por fim, o desenvolvimento profissional permanente e progressão na carreira.

No que tange ao conceito de formação de professores, Paulo Renato de Souza, ministro da Educação (1995-2002) na era FHC, esclarece, nesse documento, ao se reportar aos responsáveis pela oferta dessa formação:

O objetivo da formação de professores, de acordo com as concepções contidas nestes Referenciais é a sua profissionalização por meio do desenvolvimento de suas **competências** de modo a permitir que no cumprimento das suas funções estejam contempladas as dimensões técnicas, sociais e políticas que são igualmente importantes e **imprescindíveis ao desenvolvimento do nosso país** (BRASIL, 1999, p. 6, grifo nosso).

Constata-se que a formação de professores foi conduzida aliada ao conceito de competências do professor para o desenvolvimento do país. Essas competências são definidas como “[...] capacidade de mobilizar múltiplos recursos, entre os quais os conhecimentos teóricos e experienciais da vida profissional e pessoal, para responder às diferentes demandas das situações de trabalho” (BRASIL, 1999, p. 61). Segundo o referencial, para formar o professor competente, são necessários, além dos saberes intelectuais, os saberes práticos, os quais, em muitos cursos de formação de professores, são concebidos como periféricos, em consonância ao documento.

Nessa acepção, Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 82) destacam que

as políticas para a formação de professores foram conduzidas para uma centralidade no professor, no qual essa profissão passou a ser gerida pelos planos governamentais diante das diretrizes curriculares. “Daí indicar que todo o conteúdo de ensino deve estar radicado na praticidade, no ensinar o que é imediatamente significativo, aplicável e útil. Esse caminho deveria conduzir a formação do cidadão produtivo”.

Verifica-se, nos referenciais, a defesa dos saberes práticos, do aprender a fazer fazendo, “[...] não basta ao professor ter conhecimentos sobre a prática, é fundamental saber fazer. Uma verdadeira construção de competência profissional exige experiência de atuação aliada à reflexão sistemática” (BRASIL, 1999, p. 63).

O foco na formação por meio do desenvolvimento de competências é definido por Duarte (2001) como pedagogia das competências, a qual integra a pedagogia do “aprender a aprender”, conceituada como corrente educacional contemporânea. A pedagogia do “aprender a aprender” e, conseqüentemente, a pedagogia das competências, refere-se a uma formação para desenvolver o caráter adaptativo dos alunos, desenvolver criatividade para que eles encontrem maneiras de melhor se adaptarem diante das demandas da sociedade capitalista (DUARTE, 2001). Para complementar essa afirmação, considera-se relevante citar as constatações de Saviani (2013, p. 437):

Em suma, a ‘pedagogia das competências’ apresenta-se como outra face da ‘pedagogia do aprender a aprender’, cujo objetivo é dotar os indivíduos de comportamentos flexíveis que lhes permitam ajustar-se às condições de uma sociedade em que as próprias necessidades de sobrevivência não estão garantidas. Sua satisfação deixou de ser um compromisso coletivo, ficando sob a responsabilidade dos próprios sujeitos que, segundo a raiz etimológica dessa palavra, se encontram subjugados à ‘mão invisível do mercado’.

Nesse sentido, é preciso que o aluno desenvolva determinadas competências para que, em vez de questionar as mudanças e fazer qualquer ação em relação a estas, ele possa se adaptar para lograr um lugar na sociedade capitalista em constante mudança. Esse argumento também pode explicar as diversas tentativas, no contexto de 2018, da gestão presidencial de Michel Temer, em reformular o currículo da Educação Básica, ao aprovar a Base Nacional Comum Curricular e implementar a chamada Reforma do Ensino Médio. Essas ações foram aprovadas com a justificativa de que o currículo e a estrutura do ensino não preparam o sujeito

para as novas demandas do mundo do trabalho e da sociedade. Coelho e Souza (2018, p. 52) explicam os argumentos usados por Mendonça Filho, na época, ministro da educação, para as mudanças no ensino médio.

Segundo o ministro, vive-se um momento no qual a economia brasileira alcançou um nível de desenvolvimento econômico considerável; todavia, a educação em nível médio não teria conseguido desenvolver-se na mesma intensidade que o progresso material, pois não é capaz de instrumentalizar os jovens para as demandas atuais da sociedade – o que seria o fator gerador de um alto índice de evasão entre os jovens no nível médio.

Embora o objetivo deste estudo não seja abordar esse processo de reformulação curricular no contexto atual, essas mudanças foram citadas para ilustrar que a temática das competências não é nova e não engloba apenas uma etapa da educação ou da formação de profissionais que atuam na educação, sejam professores, diretores, sejam gestores. A focalização no desenvolvimento de competências, as quais atendam as exigências do capital, estão no cerne de muitas deliberações e aprovações de documentos oficiais. Vale lembrar, novamente, que não se é contra rever, analisar e alterar currículos e organização do sistema escolar e da formação de professores. No entanto, o que se questiona é a forma em que se aprovam tais deliberações, muitas vezes de forma rápida e sem o devido diálogo e participação de diferentes instâncias, bem como com um projeto educacional e de sociedade que corresponde apenas aos interesses mercadológicos em detrimento do desenvolvimento humano, histórico, social e político dos sujeitos.

Santos (2017), ao analisar o desenvolvimento das competências na legislação educacional do país, especialmente no ensino profissionalizante, nas pesquisas acadêmicas que propõem essa pedagogia e no que dizem os defensores intelectuais da pedagogia das competências, redige:

Diante desse contexto, a pedagogia das competências é apontada como o novo epicentro curricular do modelo de formação do trabalhador. Fortemente favorável ao empreendedorismo empresarial, em detrimento de uma formação que aponte para a integralidade do ser humano, o chamado paradigma das competências torna-se o parâmetro indispensável à formação especificamente imediatista para um ofício, visto que, na visão de seus defensores, capacita mão de obra para habilidades empreendedoras necessárias ao preenchimento das lacunas do mercado de trabalho capitalista e, no limite das análises mais

críticas, pode ser ressignificada para emancipação do trabalhador (SANTOS, 2017, p. 235-236).

Percebe-se, ao observar as mudanças no contexto atual e os documentos educacionais da UNESCO, mormente os que se referem à formação de professores, que essa concepção não se restringe ao ensino profissionalizante. A proposta de formar um sujeito que se torne responsabilizado e adaptativo às mudanças do capital se espalha para todas as etapas de ensino. Ademais, para que essas mudanças sejam concretizadas, é preciso que o professor seja formado nesses mesmos moldes.

Ao investigar o conjunto da pedagogia do aprender a aprender, constituído pela pedagogia das competências, pelo construtivismo, pela Escola Nova e pelo “professor reflexivo”, Duarte (2001) destaca quatro posicionamentos da referida corrente educacional, os quais se acreditou serem relevantes para a discussão dessa temática. Essa apresentação das reflexões de Duarte (2001) se justifica, pois o autor demonstra como esses documentos oficiais e legislações que determinam o desenvolvimento de competências são expressos na prática de ensino do professor e de aprendizagem do educando.

Quadro 6: Posicionamento do “aprender a aprender” identificados por Newton Duarte (2001)

Quatro posicionamentos valorativos contidos no lema “aprender a aprender”
“O primeiro posicionamento pode ser assim formulado: são mais desejáveis as aprendizagens que o indivíduo realiza por si mesmo, nas quais está ausente a transmissão, por outros indivíduos, de conhecimentos e experiências”.
“O segundo posicionamento valorativo pode ser assim formulado: é mais importante o aluno desenvolver um método de aquisição, elaboração, descoberta, construção de conhecimentos, do que esse aluno aprender os conhecimentos que foram descobertos e elaborados por outras pessoas”.
“O terceiro posicionamento valorativo seria o de que a atividade do aluno, para ser verdadeiramente educativa, deve ser impulsionada e dirigida pelos interesses e necessidades da própria criança. [...] é preciso que a educação esteja inserida de maneira funcional na atividade da criança”.
“O quarto posicionamento valorativo é o de que a educação deve preparar os indivíduos para acompanharem a sociedade em acelerado processo de mudança, [...], a nova educação deve pautar-se no fato de que vivemos em uma sociedade dinâmica, na qual as transformações em ritmo acelerado tornam os conhecimentos cada vez mais provisórios, pois um conhecimento que hoje é tido como verdadeiro pode ser superado em poucos anos ou mesmo em alguns meses. O indivíduo que não aprender a se atualizar estará condenado ao eterno anacronismo, à eterna defasagem de seus conhecimentos”.

Fonte: Excertos do texto *As pedagogias do aprender a aprender e algumas ilusões da assim chamada sociedade do conhecimento*, escrito por Duarte (2001, p. 36-37) e publicado na *Revista Brasileira de Educação*.

Assim, aos professores, não caberia ensinar no sentido de desvendar as

pressões do sistema capitalista, “[...] mas sim para saber melhor quais competências a realidade social está exigindo dos indivíduos” (DUARTE, 2001, p. 38). A formação do professor é centralizada na prática, nas suas experiências práticas. Corrobora-se com Ball (2005, p. 548): “Durante o treinamento, o professor é ‘reconstruído’ para ser um técnico e não um profissional capaz de julgamento crítico e reflexão. Ensinar constitui apenas um trabalho, um conjunto de competências a serem adquiridas”. Nesse sentido, a pedagogia do “aprender a aprender” é materializada nos documentos oficiais e em leis.

Em 2001, foram instituídas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena⁴⁰, pelo Parecer CNE/CP 09/2001 e por meio da Resolução CNE/CP 01/2002. A Resolução, composta por 19 artigos, em geral, versa sobre orientações curriculares e a organização das instituições de ensino que ofertam cursos de formação de professores.

Dentre as temáticas presentes nas Diretrizes, novamente, a competência é concepção nuclear dos cursos de formação de professores e está estritamente relacionada com a função do professor, considerada fundamental para a inserção dos alunos na sociedade capitalista e de profissionalizar para o mercado de trabalho. Em relação a esse processo de responsabilização, as pesquisadoras, a seguir, o situam:

O ideário de reforma educacional atribui ao professor um protagonismo fundamental. Paradoxalmente, nele identifica-se a responsabilidade pelas mazelas do sistema público de ensino e o mágico poder de extirpá-las. Tornou-se necessário então não apenas convencer o professor de que o conteúdo da reforma lhe dizia respeito, mas de nelas se envolver, como aliás recomenda o *Relatório Delors*. [...] o que a reforma patenteia é a produção, por meio do professor das competências demandadas pelo mercado, em acordo com as exigências do capitalismo e em total sintonia com o *leitmotiv* da reforma. Eclodem como pedra de toque da reforma as mudanças curriculares (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 82, grifo das autoras).

Compreende-se a concepção de que é necessário urgentemente construir a figura do professor competente e responsabilizado, pois quem colocará “a mão na

⁴⁰ Em 15 de junho de 2015, foram aprovadas, pela Resolução nº 2, as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.

massa”, ou seja, quem concretizará a reforma educacional é ele mesmo. Cabe ressaltar que o princípio orientador da reforma educacional consiste nas demandas do mercado, cada vez mais exigente na admissão de sua força de trabalho.

Freitas (2002) corrobora que as Diretrizes representam a regulação da formação de professores para as demandas do mercado globalizado. A formação docente articulada com as mudanças oriundas das relações sociais capitalistas se faz necessária, pois os professores são concebidos como os que, de determinado modo, contribuem para a formação das novas gerações. Em outras palavras, para implementar reformas na Educação Básica, de acordo com as transformações do mundo do trabalho, era preciso debater sobre a formação de professores. Peternella e Galuch (2012, 94-95) complementam a discussão sobre a interferência de um contexto internacional do capital:

Conclui-se que a formação de professores, requerida sob a orientação oficial, tem sido aquela que atende a interesses hegemônicos de uma sociedade excludente, fundada em um conjunto teórico que nutre, por sua vez, a ideologia dominante de que importante é a adaptação do trabalhador às demandas do capital. Isso fica claro no conteúdo do Relatório Delors (1998), que influencia as políticas públicas da educação brasileira.

Outro documento relevante para a análise, ainda concernente ao governo de FHC, foi o anterior Plano Nacional de Educação (2001-2010)⁴¹, aprovado pela Lei nº 10.172/2001. Tal documento apresenta seis itens e, em cada um, discutem-se diagnósticos, diretrizes e objetivos/metas. Dentre esses itens, um se refere ao magistério da Educação Básica, em que se discute a formação e valorização dos professores. Conforme o documento, a valorização é um elemento determinante para a qualidade de ensino e somente pode ser alcançada por meio de uma política que englobe o tripé: formação inicial; condições de trabalho, salário e carreira; e formação continuada.

Assim como nos documentos anteriores mencionados, o PNE (2001-2010) reafirma a responsabilização do professor e a relevância direcionada à valorização dele para a qualidade de ensino no tocante às atividades produtivas. Segundo a referida lei, diante do ensino de “parca qualidade”, vislumbram-se as políticas de

⁴¹ O novo Plano Nacional de Educação, de 25 de junho de 2014, foi criado por meio da Lei nº 13.005, com vigência prevista até 2024.

formação e de valorização docente como “[...] condição e um meio para o avanço científico e tecnológico em nossa sociedade e, portanto, para o desenvolvimento do País [...]” (BRASIL, 2001, p. 148).

É válido que a educação pode promover mudanças na realidade de um país. Entretanto, evidencia-se que tal protagonismo seja efetivado pelos professores, ou seja, busca-se a responsabilização docente. O objetivo desses documentos e das OOs que interferem na agenda política educacional é de que o professorado ensine conhecimentos úteis e práticos aos educandos para que eles se insiram no mercado de trabalho, segundo os ditames do capital. Os docentes são peça-chave para a formação de força de trabalho qualificada para o mercado. Sobre a função do professor no contexto de reformas, Costa (2009, p. 60-61) assevera:

O Estado burguês convoca o professor, a todo o momento, a atuar irradiando ideologias, representando o Estado opressor, sendo obrigado a desenvolver seu trabalho em condições mínimas. Isso influencia diretamente na relação com os alunos e, por isso consiste num aspecto importante da violência no trabalho que o professor tem sofrido na conjuntura atual [...].

Apesar da centralização, verifica-se, também, outro impasse: “Ele é responsável pela materialidade das reformas, no entanto este não as planeja. Porém, cabe a este o sucesso da implantação das mesmas” (FERREIRA, 2011, p. 115). Ademais, esse sucesso deve ser mensurado por meio de indicadores de desempenho, eficiência e produtividade, ações que inserem esse profissional em um processo de performatividade, como define Ball (2005).

Nas palavras de Ball (2005, p. 543), performatividade se define como “[...] uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança”. As diversas formas de controle são essenciais para o desenvolvimento de mudanças nos diferentes âmbitos. A performatividade ocorre por meio de divulgações de resultados, metas, indicadores de desempenho e vários outros mecanismos que estimulam a classificação e competitividade, a fim de que os profissionais busquem cada vez mais resultados mensuráveis. Segundo Ball (2005), o processo de performatividade e gerencialismo atinge a identidade e prática de ensino do professor.

O professorado é introduzido como o agente que é responsabilizado pelas

reformas de gerencialismo no setor público, o qual incute os sistemas empresariais de avaliação à organização do ensino. O conceito de gerencialismo também acompanha a performatividade, que, por sua vez, pode ser definido como o meio para instalar as reformas no setor público. “O gerencialismo busca incutir performatividade na alma do trabalhador” (BALL, 2005, p. 545).

Por conseguinte, nesse contexto de reformas, o professor assume o compromisso pelos objetivos de desempenho, pela produtividade e pelos resultados mensuráveis, no lugar do compromisso com o aprendizado. Para o autor supracitado:

[...] os professores acabam inseridos na performatividade pelo empenho com que tentam corresponder aos novos (e às vezes inconciliáveis) imperativos da competição e do cumprimento de metas. Os compromissos humanísticos do verdadeiro profissional – a ética do serviço – são substituídos pela teleológica promiscuidade do profissional técnico – o gerente. A eficácia prevalece sobre a ética; a ordem, sobre a ambivalência. Essa mudança na consciência e na identidade do professor apoia-se e se ramifica pela introdução, na preparação do professor; de formas novas de treinamento não intelectualizado, baseado na competência (BALL, 2005, p. 548).

Na perspectiva de Ball (2005, p. 519), o professor adentra nesse meio de “[...] avaliações, comparações e incentivos relacionados com o desempenho [...]”, torna-se alvo de supervisores e analistas, visitas, vistorias e, muitas vezes, precisa modificar a sua prática pedagógica em sala de aula, tendo em vista a exigência de novos modelos de formação dos trabalhadores e a reforma estrutural do capital.

Evidencia-se, então, o processo em que a educação se reduz a números, retira-se do processo educativo os múltiplos fatores que o envolvem. A educação passa por um tratamento, o qual Shiroma e Santos (2014) denominam como pasteurização, em que é eliminado tudo aquilo que não interessa ao mercado. De acordo com as autoras, ao reduzir a amplitude do processo educacional aos dados em uma tabela, desconsideram-se os sujeitos, os objetivos formativos, o uso das diferentes metodologias de ensino, as maneiras de organização do trabalho pedagógico, a pluralidade de concepções e, sobretudo, as funções sociais da escola.

Vale ressaltar que os efeitos e mudanças oriundos do processo de responsabilização docente não são explícitos. Esse novo e importante papel que o professor assume é prescrito como algo positivo, ou seja, é colocado como um

poder que os professores têm nas mãos para o desenvolvimento da sociedade. Ball (2005, p. 547) ilustra:

Aprendemos que podemos ser mais do que éramos. Na verdade, é muito sedutora a proposta de se ter um 'envolvimento apaixonado na medida certa' no que diz respeito à excelência, a atingir o 'máximo desempenho', a ser o 'melhor', a alcançar a mais alta classificação do ensino ou da pesquisa, a obter pontos por reconhecimento ou uma condição especial [...]. Mas o que está ocorrendo é que a complexidade humana vê-se reduzida à forma mais simples possível: números em uma tabela.

É preciso lembrar, ainda, que os professores não participam das deliberações educacionais, pois, em muitos casos, quem são responsáveis por elaborar políticas educativas são economistas e administradores. Apesar de colocarem em prática, eles não têm voz no momento de idealizar os objetivos a serem alcançados e seus meios de consecução. Observa-se uma sobrecarga na função de professor e uma precarização de seu trabalho, visto que o discurso de valorização não se efetiva na prática:

Os impactos dessa sobrecarga de trabalho produzem efeitos visíveis na saúde física e mental do trabalhador da Educação. Assolado por cobranças de produtividade, eficiência, empreendedorismo, criatividade, compromisso com a escola, o professor é obrigado a desenvolver um senso de sobrevivência que, não raro, o transforma em um sujeito competitivo que investe suas energias na tentativa de superar a solidão, a culpa, o fracasso, a impotência, a incompetência, as incertezas (SHIROMA; EVENGELISTA, 2007, p. 537).

Dessa forma, o professor se tornou um agente das reformas neoliberais em que sua formação e ação são determinadas por essa corrente de pensamento presente nas agendas políticas dos países, como o Brasil, que foi signatário exemplar das determinações do neoliberalismo e das OOs nos seus programas educacionais. A citação a seguir, do texto *¿Actor o protagonista?: dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente*, retirado da revista PRELAC, número 1, ilustra a afirmação de que o professor assume a posição de agente de reformas:

Professores: atores, autores ou protagonistas? Se os professores são um dos fatores mais importantes na organização e prestação dos

serviços educacionais, conforme indicado pelos Ministros da Educação do PRELAC, uma parte da resposta deveria ser: Mudanças com os professores, não para os professores! ... (CAMPOS, 2005, p. 22, tradução nossa⁴²).

O professor é concebido como um protagonista e responsabilizado pelos resultados educacionais, o que o leva nesse jogo de performatividade para a precarização do seu trabalho pedagógico. As políticas para sua formação e valorização seguem nesse ritmo, segundo os ditames e discursos das OOs, sendo que alguns elementos são velados em nome de valorização e de não responsabilização, mas, na maioria das vezes, asseguram o seu papel primordial nos resultados educacionais comparados a outros países em nome do desenvolvimento social e econômico.

Na próxima seção, serão apresentados, por meio de alguns documentos da UNESCO, aspectos de como o professor é concebido e orientações para sua formação, em específico aqueles que atuam na Educação Básica.

⁴² “Docentes: ¿actores, autores o protagonistas? Si los docentes son um de los factores más importantes em la organización y entrega de los servicio educativos, como lo señalan los Ministros de Educación firmantes del PRELAC, uma parte de la respuesta debería ser ¡Cambios con los docentes, no para los docentes!...” (CAMPOS, 2005, p. 22).

3 ANÁLISE DAS ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Esta seção tem o objetivo de analisar as orientações da UNESCO para a formação de professores da América Latina e Caribe. Primeiramente, evidenciam-se as relações internacionais de Organizações e Organismos Internacionais (OIs) com os países, especialmente a relação entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Brasil, considerando-o um país da América Latina. Ulteriormente, analisam-se três documentos da OREALC/UNESCO Santiago sobre formação de professores, a fim de trazer à luz as principais categorias políticas identificadas, as quais norteiam políticas para a formação de professores dos países da ALC.

A relação entre as OIs e as nações não pode ser explicada sem mencionar o processo de globalização, o qual possibilitou o avanço do ideário neoliberal nos governos nacionais. A globalização⁴³ designada também como mundialização do capital diz respeito a uma nova etapa do sistema capitalista, com início, aproximadamente, no decênio de 1980. Esse processo, que consiste na ampla integração de países, dos seus aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais, contribuiu para a ampliação e desenvolvimento do neoliberalismo entre as nações. Alves (1999) corrobora ao afirmar que a globalização, novo regime de acumulação submetido ao capital financeiro, não se limita somente à economia, mas também engloba o mundo da política, do trabalho e da cultura. Souza (2016, p. 465) complementa sobre esse processo:

A globalização constituiu um cenário novo na organização político-econômica mundial. Vários são os aspectos característicos desse contexto, mas dois chamam a atenção em especial pelo inusitado: o primeiro tem relação com o fato de que a globalização inclui virtualmente todas as nações do planeta em um processo calcado no

⁴³ Teodoro (2011), no primeiro capítulo de sua obra *A educação em tempos de globalização neoliberal*, analisa o conceito de globalização a partir de diferentes autores. Na sua acepção, apesar de ser cunhado o termo globalização de forma genérica, há diferenças entre o entendimento dos autores e, especialmente, quando se usa como sinônimos os termos globalização e mundialização. Além disso, para Afonso (2001), é preferível e mais coerente usar *globalizações*, termo no plural, do que no singular, visto que não é um fenômeno único e consensual para os pesquisadores, admitindo divergências de perspectivas entre eles ao se remeterem a esse processo.

modo capitalista de produção, que é, inicialmente econômico, mas que se estende à política e à cultura.

Com base nos postulados de Chesnais (1996, p. 24), a expressão mundialização do capital, de origem francesa, corresponde ao termo globalização, de origem inglesa. No entanto, para o referido autor: “A palavra ‘mundial’ permite introduzir, com muito mais força do que o termo ‘global’, a ideia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar o seu movimento”. O Estado capitalista tem sua configuração alterada pelas instituições políticas mundiais. Para Alves (1999, p. 150):

É em decorrência da mundialização do capital que ocorreram – e ocorrem – importantes transformações na natureza do Estado capitalista, não apenas do Estado capitalista dependente, subalterno no interior da ordem capitalista mundial, tal como, por exemplo, o Estado brasileiro, mas do Estado capitalista dominante, ou seja, aquele que tornou-se objeto das reflexões clássicas da teoria política moderna (os Estados-nação do centro capitalista).

Dentre as mudanças que se podem observar na configuração dos países, tem-se a abertura das nações para as grandes empresas e a formação de blocos econômicos. É nesse momento da história que se verificam as injunções das Corporações Transnacionais, especialmente aos países considerados em desenvolvimento, “[...] abrem-se os mercados, facilitam-se as negociações e associações de corporações transnacionais com empresas nacionais” (IANNI, 1999, p. 130). As palavras de ordem são: mercado, produtividade e competitividade.

Além disso, por meio da mundialização do capital, as nações se reorganizam territorialmente em blocos econômicos, como a União Europeia (UE)⁴⁴, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta)⁴⁵ e o Mercado Comum do Sul (Mercosul)⁴⁶.

⁴⁴ Constituído por 28 países: Alemanha, Hungria, Áustria, Irlanda, Bélgica, Itália, Bulgária, Letônia, Chipre, Lituânia, Croácia, Luxemburgo, Dinamarca, Malta, Eslováquia, Países Baixos, Eslovênia, Polónia, Espanha, Portugal, Estónia, Reino Unido, Finlândia, República Checa, França, Roménia, Grécia e Suécia.

⁴⁵ Formado pelos Estados Unidos da América, Canadá e México.

⁴⁶ Composto por Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela.

A ampliação dos espaços de valorização, através do surgimento dos blocos regionais, exige um salto no tamanho das estruturas de capitais sediados em cada território nacional. Deve-se incentivar fusões e aquisições entre as empresas, ocorrendo uma verdadeira revolução no perfil da burguesia de cada país. Surge, cada vez mais, uma burguesia regional e mais ainda, transnacional, global (ALVES, 1999, p. 151).

Juntamente com a atuação dos blocos econômicos, podem-se destacar as interferências de outros atores nos governos dos Estados: as Organizações e Organismos Internacionais (OIs)⁴⁷. A maioria das OIs nasceu após a Segunda Guerra Mundial, aproximadamente a partir de 1944, por meio dos acordos de Bretton Woods já mencionados. Essas Organizações se configuraram em agentes orientadores de políticas dos países e construíram, ao longo dos anos, um poder na definição de ações no interior das nações. Azevedo (2011, p. 137) assevera:

As organizações internacionais são peças fundamentais para a luta de ideias, formatação de políticas e para a persuasão. Atuam obstinadamente como em uma 'guerra fria' preventiva contra iniciativas desmercadorizantes, solidárias ou em prol do fortalecimento da distribuição de bens públicos.

A partir de 1990, observa-se uma intensidade da atuação das OIs, as quais se traduzem no desenvolvimento de programas, leis, políticas nas agendas nacionais (ROSEMBERG, 2000). Esse processo não ocorreu exclusivamente na área educacional, mas é nesse campo em que se verifica a atuação até mesmo de Organismos que, anteriormente, ocupavam-se de questões econômicas, como o Banco Mundial.

Vai se configurando, então, algo que se tem denominado de 'a globalização das agendas educativas'. Ou seja, há muito mais em comum entre as definições de política educacional para os diferentes países do que seria de se esperar, considerando suas peculiaridades que, por certo, demandam respostas específicas (VIEIRA, 2002, p. 61).

⁴⁷ No texto *Uma introdução ao estudo das Organizações Multilaterais no campo educacional*, 2000, Fúlvia Rosemberg esclarece que as Organizações Intergovernamentais não nasceram somente a partir de 1944. A autora retoma os estudos de Smouts (1995), a qual destaca que a União Telegráfica Internacional, criada no ano de 1865, foi uma das primeiras organizações desse tipo. Naquele momento, foi necessária a criação de uma Organização Intergovernamental para regular a transmissão de informações entre as nações. "As organizações intergovernamentais foram, então, criadas ou impulsionadas visando complementar ou substituir acordos bilaterais entre nações" (ROSEMBERG, 2000, p. 71).

Embora tenham sido criadas a partir da década de 1940, é no decênio de 1990 que se verifica um processo intenso de atuação das OOs. De acordo com a pesquisadora Damásio (2008, p. 8):

Apesar dos esforços realizados por países do mundo inteiro para assegurar o direito à educação para todos, os anos 90 testemunharam a emergência de uma nova onda de acordos internacionais voltada para o desenvolvimento da Educação que, como consequência, implica a redescoberta da Educação como um campo fértil de investimentos.

As recomendações das OOs, na maioria dos casos, são proposições homogêneas, processo que desconsidera a diversidade dos países, em sua história, cultura, população, economia, entre outros aspectos. As proposições se tornam um todo homogêneo como empresas que instalam filiais em todo o mundo sem mudança alguma para se instalar nos países.

Ao mesmo tempo, no contexto desses processos de modernização conservadora, as políticas de formação de docentes vão se configurando como **pacotes fechados de treinamento** (definidos sempre por equipes de técnicos, experts e até consultores de empresas!) planejados de forma centralizada, **sem participação dos grupos de professores envolvidos no processo de formação**, e apresentando uma alta transferibilidade (ou seja, com grande potencial para serem aplicados em diferentes contextos geográficos e com diferentes populações). É essa, precisamente, uma das características que têm facilitado a expansão internacional de uma empresa como o McDonald's. Esse tipo de empresa tem tido um papel fundamental no desenvolvimento daquilo que poderíamos chamar aqui 'pedagogia fast food': sistemas de treinamento rápido com grande poder disciplinador e altamente centralizados em seu planejamento e aplicação (GENTILI, 1996, p. 20, grifo nosso).

Os autores que elaboraram tais propostas são técnicos que se situam longe da realidade educacional dos países. Eles prescrevem ações para determinadas situações que nunca vivenciaram, em nome da reestruturação do capital.

Sabemos que quem opina sobre o que tem de ser feito em Educação, tanto no âmbito mundial, como local, precisaria de conhecimento e da experiência necessária para lidar com os campos sobre os quais se pronuncia e decide: a educação básica, o ensino e a aprendizagem e outros. Porém, boa parte nunca esteve vez alguma à frente de uma sala de aula ou de um grupo de alunos numa

instituição pública de periferia. Poucos mantêm seus filhos na rede pública de ensino para a qual são pensadas e supostamente desenhada as propostas (DAMÁSIO, 2008, p. 22).

Diante das várias proposições das OOs, está a resposta das nações, as quais, muitas vezes, seguem as recomendações em diferentes âmbitos, por exemplo, o Brasil, na década de 1990. Damásio (2008, p. 22) descreve:

O Governo Brasileiro tem sido um seguidor sistemático dos pacotes importados, os quais estabelecem diretrizes para as políticas públicas na área de Educação, que nem sempre respondem com sucesso às metas estabelecidas por esses pacotes, haja vista repetências, evasão escolar e distorção idade/série, culminando nos altos índices de analfabetismo e acentuando cada vez mais a exclusão social no nosso país.

Vale ressaltar que esse processo de acatar as orientações das várias OOs não coloca os países em posição de vítima, uma vez que, subjacente aos seus aceites e negações, estão imbrincados interesses das próprias nações. Em alguns casos, as nações buscam organismos para orientar, legitimar ou fazerem relatórios de sua própria realidade, por exemplo, a solicitação pelo governo federal ao Banco Mundial da elaboração do documento *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*.

As diversas OOs, por atuarem em diferentes frentes, fazem parcerias na assessoria de implementação de projetos aos países. Um exemplo disso é o financiamento pelo Banco Mundial de projetos idealizados pela UNESCO. Além disso, apesar de não aparentar, muitas de suas propostas contidas nos documentos seguem uma linha muito próxima. Assim que se lança um novo documento da UNESCO, geralmente, é publicado, em seguida, outro relatório do Banco Mundial concernente às finanças e empréstimos necessários às nações para empreenderem determinada reforma.

Um exemplo que se pode observar no contexto atual é a publicação em outubro de 2017, do *Relatório de Monitoramento Global da Educação 2017/8*⁴⁸, pela UNESCO, em que se versa sobre diferentes países do mundo, inclusive o Brasil, e o lançamento em novembro de 2017 do documento *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, do Banco Mundial. O pesquisador,

⁴⁸ Originalmente, em inglês, o documento é chamado de *Accountability in education: meeting our commitments*.

a seguir, ilustra a forma de atuação dessas organizações:

As organizações de Breton Woods são, como em um jogo de xadrez, inopinados cavalos que, com seus movimentos em ‘L’, pulam peças (instâncias institucionais) e podem atacar a rainha sem serem por ela ameaçados. Essa imagem permite compreender como as regras, normas e decisões das organizações acabam sendo absorvidas pelos Estados, via *policy makers*, por intermédio do convencimento, da tácita aceitação, da surpresa ou do xeque, inclusive pela internalização das regras da OMC na legislação nacional e, até mesmo pela constitucionalização do neoliberalismo para impedir que novos governantes possam promover republicizações, desmercadorizações ou movimentos solidários [...] (AZEVEDO, 2011, p. 137, grifo do autor).

Além do processo de cooperação técnica e financeira realizada por tais organizações, estão as publicações de documentos e a realização de conferências desenvolvidas em nível mundial. São nesses espaços em que se formulam e apresentam suas propostas aos países, bem como são realizados acordos entre eles. Ao analisar os documentos, objetivo que esta pesquisa se propõe, é preciso ter acuidade, visto que se pode encontrar, nos documentos, muitas fontes importantes para entender a realidade local. Moreira (2015, p. 29) aclara sobre outros cuidados para a análise documental: “Ao analisar os documentos, há a necessidade de cautela para não cair nas armadilhas de uma análise circular apresentada pelo próprio texto, mas examinar as proposições e mediações que estes sugerem para as relações e políticas econômicas e sociais [...]”.

Apenas para ilustrar a criação e a articulação de ideias expressas nos vastos documentos produzidos pela organização foco da dissertação, a UNESCO “[...] publica cerca de 120 títulos por ano nas línguas oficiais e outros muitos em cerca de 70 idiomas. Ademais, edita cerca de 50 boletins e 20 revistas em variados idiomas” (UNESCO, 2004, p. 33).

Sobre a natureza das publicações das OOs, há, também, outro argumento:

A política de divulgação das OIs é, porém, bastante peculiar, afastando-se, até certo ponto, da cultura acadêmica. Em primeiro lugar, nem toda a produção escrita das OIs é passível de ser divulgada: o carimbo de produção confidencial ou de circulação restrita é usado com certa frequência (ROSEMBERG, 2000, p. 84).

Apesar dessa questão e pela impossibilidade de acessar documentos e

reuniões confidenciais, neste estudo, serão analisados, a seguir, três documentos disponíveis nos *sites* da UNESCO e que são facilmente encontrados. O fácil acesso também é intencional, visto que, ao se tratar dessas instituições, nenhum aspecto pode ser considerado como ocasional. Se um documento que antes estava disponível na Rede internet e, depois, foi retirado, é porque, naquele momento, não é conveniente, para um grupo de pessoas, que todos saibam ou possam recorrer novamente ao conteúdo do documento.

Na próxima subseção, serão apresentadas algumas considerações da OOs selecionada para análise dos documentos: a UNESCO. O objetivo é entender um pouco sobre a história e organização dessa instituição autora de uma elevada quantidade de documentos direcionados à educação de todo o mundo e especialmente da ALC.

3.1 UNESCO: HISTÓRIA, CONSTITUIÇÃO E AGENDA

A UNESCO foi criada em 16 de novembro de 1945, em uma conferência em Londres. Apesar de sua sede principal se localizar na cidade de Paris, na França, a UNESCO está presente em diferentes países do mundo, constituindo redes de Escritórios Regionais e Nacionais.

A Organização é composta por Estados membros e Estados associados. Atualmente, a UNESCO conta com 193 Estados membros⁴⁹ e 11 Estados

⁴⁹ Lista de países, em ordem alfabética, seguida do ano que se tornaram Estados membros: Antiga República Jugoslava da Macedônia (1993), Afeganistão (1948), África do Sul (1994), Albânia (1958), Alemanha (1951), Andorra (1993), Angola (1977), Antígua e Barbuda (1982), Arábia Saudita (1946), Argélia (1962), Argentina (1948), Armênia (1992), Austrália (1946), Áustria (1948), Azerbaijão (1992), Bahamas (1981), Bahrain (1972), Bangladesh (1972), Barbados (1968), Belarus (1954), Bélgica (1946), Belize (1982), Benin (1960), Bolívia (Estado Plurinacional de) (1946), Bósnia e Herzegovina (1993), Botswana, (1980), Brasil (1946), Brunei Darussalam (2005), Bulgária (1956), Burkina Faso (1960), Burundi (1962), Butão (1982), Cabo Verde (1978), Camarões (1960), Camboja (1951), Canadá (1946), Catar (1972), Cazaquistão (1992), Chade (1960), Chile (1953), China (1946), Chipre (1961), Cingapura (2007), Colômbia (1947), Comores (1977), Congo (1960), Costa do Marfim (1960), Costa Rica (1950), Croácia (1992), Cuba (1947), Dinamarca (1946), Djibouti (1989), Dominica (1979), Egito (1946), El Salvador (1948), Emirados Árabes Unidos (1972), Equador (1947), Eritrea (1993), Eslováquia (1993), Eslovenia (1992), Espanha (1953), Estônia (1991), Eswatini (1978), Etiópia (1955), Federação Russa (1954), Fiji (1983), Filipinas (1946), Finlândia (1956), França (1946), Gabão (1960), Gâmbia (1973), Gana (1958), Georgia (1992), Granada (1975), Grécia (1946), Guatemala (1950), Guiana (1967), Guiné (1960), Guiné Equatorial (1979), Guiné-Bissau (1974), Haiti (1946), Holanda (1947), Honduras (1947), Hungria (1948), Iêmen (1962), Ilhas Cook (1989), Ilhas Marshall (1995), Ilhas Salomão (1993), Índia (1946), Indonésia

associados⁵⁰. Para a adesão de países à organização, é preciso obedecer a constituição e o seu regulamento interno. Os Estados membros da ONU podem fazer parte da UNESCO e os Estados que não fazem parte da primeira organização também podem ser admitidos como membros da UNESCO, desde que passem pelo Conselho Executivo, na Conferência geral, e votado pela maioria de dois terços dos membros.

Uma grande parte dos Estados membros da UNESCO possui delegações, as quais são dirigidas por pessoas com o cargo de Embaixadores, que estabelecem a relação entre a Organização e os governos dos países⁵¹.

A Organização em questão possui sua sede localizada em Paris/França, na *Place de Fontenoy*, em um edifício em formato de Y, chamado de estrelas de três pontas, desde 1958. Além do edifício principal conhecido mundialmente pela sua arquitetura, a sede da Organização conta com mais três edifícios. Em um desses edifícios, há um amplo espaço para obras de arte de artistas de todo o mundo. É possível fazer uma visita virtual à sede principal da UNESCO por meio de seu *site* (<http://www.unesco.org/en/virtualunesco/>).

(1950), Irã (República Islâmica do) (1948), Iraque (1948), Irlanda (1961), Islândia (1964), Itália (1948), Jamaica (1962), Japão (1951), Jordânia (1950), Kiribati (1989), Kuwait (1960), Letônia (1991), Lesoto (1967), Líbano (1946), Libéria (1947), Líbia (1953), Lituânia (1991), Luxemburgo (1947), Madagascar (1960), Malásia (1958), Malawi (1964), Maldivas (1980), Mali (1960), Malta (1965), Marrocos (1956), Mauritânia (1962), Maurício (1968), México (1946), Micronésia (Estados Federados da) (1999), Moçambique (1976), Mônaco (1949), Mongólia (1962), Montenegro (2007), Myanmar (1949), Namíbia (1978), Nauru (1996), Nepal (1953), Nicarágua (1952), Níger (1960), Nigéria (1960), Niue (1993), Noruega (1946), Nova Zelândia (1946), Omã (1972), Palau (1999), Palestina (2011), Panamá (1950), Papua Nova Guiné (1976), Paquistão (1949), Paraguai (1955), Peru (1946), Polónia (1946), Portugal (1974), Quênia (1964), Quirguistão (1992), Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (1997), República Árabe da Síria (1946), República Centro-Africana (1960), República Checa (1993), República da Coreia (1950), República da Moldávia (1992), República Democrática do Congo (1960), República Democrática Popular do Laos (1951), República Dominicana (1946), República Popular Democrática da Coreia (1974), República Unida da Tanzânia (1962), Romênia (1956), Ruanda (1962), Samoa (1981), San Marino (1974), São Tomé e Príncipe (1980), São Vicente e Granadinas (1983), Senegal (1960), Serra Leoa (1962), Sérvia (2000), Seychelles (1976), Somália (1960), Sri Lanka (1949), São Cristóvão e Nevis (1983), Santa Lúcia (1980), Sudão (1956), Sudão do Sul (2011), Suécia (1950), Suíça (1949), Suriname (1976), Tadjiquistão (1993), Tailândia (1949), Timor Leste (2003), Togo (1960), Tonga (1980), Trinidad e Tobago (1962), Tunísia (1956), Turcomenistão (1993), Turquia (1946), Tuvalu (1991), Ucrânia (1954), Uganda (1962), Uruguai (1947), Uzbequistão (1993), Vanuatu (1994), Venezuela (República Bolivariana da) (1946), Vietnã (1951), Zâmbia (1964), Zimbábue (1980). Informações apresentadas de acordo com a resposta de e-mail eletrônico da UNESCO Brasília, na data de 03 jan. 2019.

⁵⁰Lista de Estados Associados: Anguila (2013), Aruba (1987), Curaçao (2011), Ilhas Caimán (1999), Ilhas de Feroe (2009), Ilhas Virgens Britânicas (1983), Macau, China (1995), Montserrat (2015), Nova Caledônia (2017), São Martin (2011) e Tokelau (2001).

⁵¹Informações consultadas no link: <<https://www.unescoportugal.mne.pt/pt/a-unesco/sobre-a-unesco/estados-membros>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

A UNESCO é concebida como um laboratório de ideias e que estabelece padrões para consensos universais de vários temas. Ainda,

[...] constitui ela uma rede de Escritórios Regionais e Nacionais, em crescente descentralização, que atuam nos diversos países-membros. As ações, entretanto, se, por um lado, envolvem os governos, que contribuem com verbas, por outro lado, incluem nessa rede grande número de organizações não-governamentais, reconhecendo o significado cada vez maior do terceiro setor (UNESCO, 2004, p. 36).

No que concerne às redes de atuação, expressas pela instituição de escritórios em regiões e em países, o quadro, a seguir, demonstra as *Oficinas*, em língua portuguesa, os escritórios, existentes no recorte espacial deste estudo.

Quadro 7: Escritórios da UNESCO na América Latina e Caribe

ESCRITÓRIOS	
Escritório da UNESCO em Brasília	Escritório Nacional do Brasil.
Escritório da UNESCO em Guatemala	Escritório Nacional da Guatemala.
Escritório da UNESCO em Kingston	Escritório conjunto da Antígua e Barbuda, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Jamaica, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago, bem como dos Estados Membros Associados das Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Caiman, Curaçao e San Martin.
Escritório da UNESCO em Havana	Escritório Regional de Cultura para a América Latina e o Caribe e Escritório conjunto de Cuba, República Dominicana, Haiti e Aruba.
Escritório da UNESCO em Lima	Escritório Nacional do Perú.
Escritório da UNESCO em México	Escritório Nacional do México.
Escritório da UNESCO em Montevideu	Escritório Regional de Ciência para a América Latina e o Caribe e Escritório conjunto da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.
Escritório da UNESCO em Porto Príncipe	Escritório Nacional do Haiti.

Fonte: UNESCO, 2018. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/es/santiago/regional-bureau-of-education/unesco-in-the-region/unesco-offices/>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

Além da instituição das redes de atuação, a UNESCO faz parcerias com diferentes instituições e governos para que suas propostas de reformas sejam implementadas.

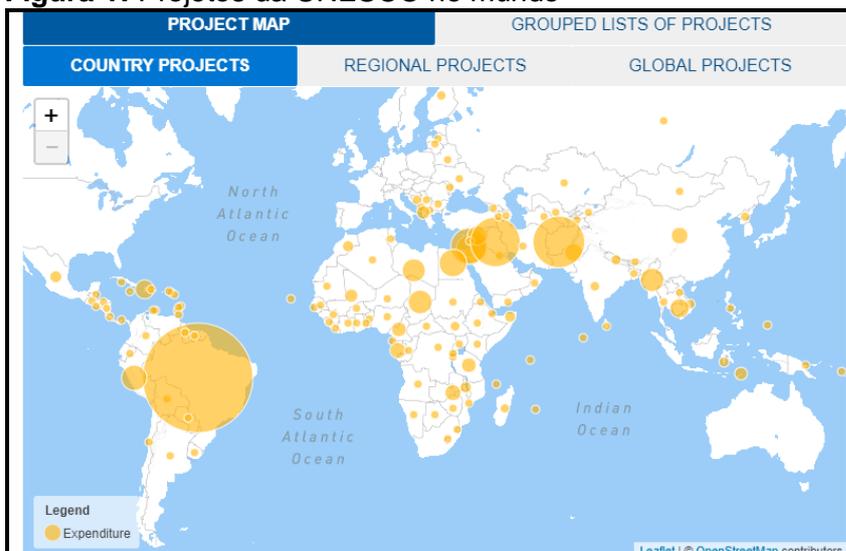
Deste modo, a UNESCO preconiza e ajuda a realizar a interação entre governos e sociedades civis, que constitui uma das chaves para que as políticas públicas democráticas se materializem. Em

âmbito mundial, cerca de 350 organizações não-governamentais mantêm relações oficiais com a UNESCO e centenas de outras trabalham em projetos específicos. Essa imensa teia tem adquirido um grande poder de diálogo e mobilização, de tal modo que a Organização pode atuar como promotora do entendimento e catalisadora dos mais variados recursos, enquanto desenvolve uma visão que chega às raízes da realidade (UNESCO, 2004, p. 36).

Apesar de ser uma agência do Sistema ONU popularmente conhecida como especialista em educação, a UNESCO atua em diferentes frentes. Sobre suas áreas de atuação, pode-se citar: Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura, Comunicação e Informação. No que diz respeito ao formato de atuação da UNESCO nos países, especialmente os considerados em desenvolvimento, é correto afirmar:

[...] a UNESCO organiza a cooperação técnica internacional e assessora os países-membros, envolvendo o desenvolvimento de políticas públicas, estratégias nacionais, projetos, estudos de viabilidade e levantamento de fundos financeiros para execução e avaliação de programas e projetos (UNESCO, 2004, p. 34).

No Brasil, como em vários países, a UNESCO atua por meio de projetos e cooperação técnica juntamente com instituições governamentais, privadas e Organizações Não Governamentais. Além disso, oferece apoio institucional e financeiro a eventos, proposições, investigação de inovações, produção e divulgação de conhecimento, bem como auxilia nas políticas públicas das nações (UNESCO, 2004). Na imagem a seguir, são apresentados os projetos da UNESCO no Mundo, com destaque às despesas dos projetos nacionais.

Figura 1: Projetos da UNESCO no mundo

Fonte: UNESCO, About us, UNESCO in brief. Disponível em: <<https://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

Ainda no que diz respeito aos documentos oriundos dessa organização, os quais orientam projetos e ações no mundo, Gomes (2001) identifica e segmenta os documentos da UNESCO em três grupos:

- *documentos gerais e tratados multilaterais*, depositados junto ao Secretário-geral da ONU, assinados e ratificados por países-membros. Ao longo do tempo, se vê que começam com maior amplitude, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e, depois, vão abordando problemas emergentes e específicos do nosso mundo, como os direitos econômicos, sociais e culturais e a diversidade biológica. Trata-se aqui dos grandes pilares sobre os quais estão assentados outros valores, princípios, orientações e normas;
- *declarações de conferências*, patrocinadas ou co-patrocinadas pela UNESCO e/ou aprovadas pela sua Conferência Geral. Elas estão baseadas nos pilares acima e se situam como os ramos de uma árvore, que se abrem a partir de um tronco sólido. Como o tronco é geral e os ramos são específicos, estes últimos desenvolvem e aplicam à educação aqueles valores, princípios, orientações e normas antes mencionados;
- *outros documentos*, incluindo recomendações, notas de orientação, relatórios de comissões, declarações de cúpula e até declaração de uma organização não governamental não integrada diretamente ao Sistema das Nações Unidas, que também são ramos estabelecidos a partir do tronco e coerentes com ele (GOMES, 2001, p. 15, grifos do autor).

Segundo Gomide e Miguel (2012), apesar de conter, nos documentos da UNESCO, uma linguagem harmoniosa, humanista e, até mesmo, agradável para as

peças, o seu discurso não desvela a lógica do sistema econômico, mas contribui para a sua continuidade e manutenção, pois não indica as raízes das crises e desigualdades, porém apresenta algumas medidas para a conservação das relações de classe.

[...] entendemos que a UNESCO, por meio de uma imagem simbólica em favor da paz e da segurança nacional, apontou direcionamentos, fez recomendações e elaborou concepções, atuando como aparelho de ajustes da educação às demandas dos estados capitalistas periféricos, cujas políticas para educação e formação de professores estabeleceram uma relação mediadora com seus projetos de sociedade (GOMIDE; MIGUEL, 2012, p.12).

Ainda, apesar do vasto número de publicações, ao ler vários textos da UNESCO, compreende-se uma repetição de temas e argumentos. Embora isso não aconteça com todos os conceitos imbuídos nos documentos, visto que alguns mudam de acordo com o cenário econômico, o conceito de educação, por exemplo, é apresentado, na maioria dos textos, como solução para problemas econômicos, sociais, políticos, entre outros. Corrobora-se com Santos e Sudbrack (2018, p. 58): “Embora publicados em momentos históricos diferentes, apresentam suas ideias numa sequência, traduzindo um contínuo, repetitivo e bem articulado discurso para convencer, mobilizar e sensibilizar”.

A seguir, serão apresentados alguns eventos e documentos importantes que demonstram a relação da UNESCO com os países e as suas orientações para a educação: *Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990)*; *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (1998b)*; *Educação um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI* chamado também de *Relatório Jacques Delors (1998c)*; *Fórum Mundial de Educação 2000*; *Marco de Ação de Dakar Educação para Todos*; *Fórum Mundial de Educação 2015*; *Declaração de Incheon para a Educação 2030 e Marco de Ação da Educação: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos*; *Declaración de Buenos Aires - E2030: Educación y habilidades para el siglo 21*.

Considera-se relevante, mesmo que de forma breve, apresentar alguns eventos e documentos da UNESCO sobre educação, a partir da década de 1990,

visto que eles expressam as diretrizes e influências dessa organização. Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 60): “Uma vez registradas, as idéias que circulam nos eventos e nas propostas passam a ser divulgadas e este processo é facilitado pela presença estratégica de técnicos e especialistas que se movimentam na esfera das agências internacionais e nacionais”.

Antes de adentrar aos documentos publicados a partir do decênio de 1990, é preciso explicitar que, no ano de 1966, a UNESCO publicou um importante documento sobre os professores, intitulado *Recomendação Relativa à Condição Docente*, aprovado pela Conferência Intergovernamental Especial sobre a Condição Docente, na cidade de Paris. Essa recomendação, de forma geral, pauta-se na concepção de que a educação é um direito de todo ser humano, na responsabilidade dos Estados e na função fundamental exercida pelo professor no processo educativo.

Nesse documento, que é de natureza descritiva e orientadora, são abordados vários fatores que envolvem a formação e o trabalho do professorado como os objetivos da educação e da política educacional, a preparação para a profissão docente, o aperfeiçoamento docente, o emprego e a carreira, os direitos e deveres dos docentes e a seguridade social (UNESCO, 1998a). Compreende-se que o intuito da recomendação é de que as condições do docente apontadas sejam o mínimo ofertado. No entanto, verifica-se que muitas das questões apresentadas ainda se configuram como alvo de luta da categoria no contexto atual e foram reafirmadas por outros documentos que serão mencionados a seguir. Esse fato demonstra que, apesar de identificadas as condições adequadas de trabalho e de formação do professor, estas, como acontece na história da formação do professorado, são “empurradas” ao longo do tempo sem resolução.

Um dos eventos que mais se menciona nos estudos sobre as influências das OOs é a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, a qual aconteceu em Jomtien, na Tailândia, no ano de 1990, e que resultou no documento *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (1998b)*. “Este evento, de fato, constitui um marco importante no panorama da discussão mundial sobre educação, mas não representa nem o primeiro nem o último momento de aproximação entre os países para discutir uma agenda comum” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 47).

Participaram dessa Conferência representantes de governos, organismos

internacionais e bilaterais de desenvolvimento, bem como organizações não governamentais. O evento teve uma organização conjunta entre a UNESCO, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Banco Mundial.

O texto do documento é composto por vários objetivos que foram estabelecidos e detalhados. Tais objetivos foram: satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem; expandir o enfoque; universalizar o acesso à educação e promover a equidade; concentrar a atenção na aprendizagem; ampliar os meios de e o raio de ação da Educação Básica; propiciar um ambiente adequado à aprendizagem; fortalecer as alianças; desenvolver uma política contextualizada de apoio; mobilizar os recursos; fortalecer a solidariedade internacional (UNESCO, 1998b). Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 49) relatam um dos acontecimentos, que inclui o Brasil, após a Conferência:

É a partir da Conferência de Jomtien que o Brasil passa a integrar um grupo de países em desenvolvimento com problemas de universalização da educação básica e de analfabetismo (Education for All – 9, ou EFA – 9, referindo-se o número 9 ao total de países integrantes deste acordo), no âmbito do qual são estabelecidas várias diretrizes. Integram o grupo de países EFA – 9 (Education for All): Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 49).

Para a consecução dos objetivos estabelecidos na Declaração de Jomtien, foram necessárias, também, a elaboração e a adoção do Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, que serviu como referência para cada nação estabelecer seu Plano de Ação para a Educação Básica.

Educação um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI denominado, também, *Relatório Jacques Delors*, visto que ele foi presidente da comissão, foi publicado em 1996. A edição que usamos nesta dissertação é a brasileira, de 1998. Esse relatório é bastante conhecido por apresentar os quatro pilares do conhecimento e por difundir uma educação ao longo da vida. O referido documento da UNESCO é organizado em três partes: a primeira, denominada *Horizontes*, diz respeito ao contexto mundial, às questões econômicas, financeiras, os problemas enfrentados pela globalização, entre outros; a segunda, intitulada *Princípios*, é destinada à discussão dos quatro

pilares da educação e a educação ao longo da vida; a última se refere às *Orientações*.

Em breves palavras, segundo o Relatório Jacques Delors, a educação deve ser organizada em quatro pilares do conhecimento, quatro aprendizagens fundamentais que o sujeito usará ao longo de sua vida. Esses pilares são definidos no próprio documento:

[...] *aprender a conhecer*, isto é adquirir os instrumentos da compreensão; *aprender a fazer*, para poder agir sobre o meio envolvente; *aprender a viver juntos*, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; finalmente *aprender a ser*, via essencial que integra as três precedentes (UNESCO, 1998c, p. 90, grifo do autor).

Apesar de esses pilares serem apresentados de forma separada, eles possuem vários pontos de articulação e constituem apenas uma via do saber (UNESCO, 1998c). Segundo o relatório em questão, a formação inicial deveria refletir na aprendizagem dos quatro pilares da educação, apresentados no documento.

Em um dos seus nove capítulos do vasto documento, é discutido sobre o professor e versa sobre: a importância do professor, as responsabilidades, a forma de ensino, a posição da escola diante das questões que envolvem o cenário mundial, a qualidade dos professores, entre outros. Verifica-se, ao longo desse capítulo, a relevância assumida pela função do professor, o qual é colocado na posição de agente de mudança para contribuir na compreensão mútua e na tolerância, não apenas na década de 1990, mas, sobretudo, durante o século XXI.

O que significa que se espera muito dos professores, que se lhes irá exigir muito, pois depende deles, em grande parte, a concretização desta aspiração. A contribuição dos professores é crucial para preparar os jovens, não só para encarar o futuro com confiança, mas para construí-lo eles mesmos de maneira determinada e responsável (UNESCO, 1998c, p. 152).

De acordo com o documento, o professor exerce uma função decisiva. Se um de seus alunos enfrentar problemas, como pobreza, meios sociais desfavoráveis, doenças físicas, espera-se que o professor seja capaz de lidar com essas situações, pois, quanto maiores forem as dificuldades, mais será exigido dele. Portanto, ele

deverá “[...] criar as condições necessárias para o sucesso da educação formal e da educação permanente” (UNESCO, 1998c, p.152).

Embora sejam mencionados aspectos que envolvem o trabalho do professor e que interferem e limitam sua atuação, como a desvalorização, condições de trabalho e baixa remuneração, percebe-se que o intuito é de que ele seja o protagonista da reforma educacional.

Seria desejável que o diálogo entre organizações de professores e autoridades responsáveis pela educação melhorasse e que, ultrapassando as questões salariais e as condições de trabalho, o debate se estendesse à questão do papel central que os professores deveriam ter na concepção e concretização das reformas do sistema educativo (UNESCO, 1998c, p. 156).

Costa (2004) constata que, no cenário internacional, há uma tendência de desvalorização do professor concomitante a uma grande expectativa para que ele cumpra com “sua função”. Apesar dos holofotes se centrarem na figura desse profissional, isso não vem acompanhado da valorização efetiva do professor, da melhoria dos salários e das adequadas condições de trabalho. Para a autora: “[...] impõe-se ao professor a tarefa de irradiador da ideologia da tolerância, num mundo em que o problema não é a falta de tolerância, mas a exploração do homem pelo homem em níveis que já se apresentam intoleráveis” (COSTA, 2004, p. 65-66). Corroboram as autoras Evangelista e Triches (2014, p. 69, grifo nosso):

A análise da documentação permite afirmar que a preocupação, de OM, de organizações, do Estado e dos intelectuais envolvidos na construção desse ideário, marcado pela ambiguidade, pela dualidade e pela ubiquidade é a de criar consenso em que se torna imperativo tomar o **professor como sujeito necessário e estratégico para amenizar os problemas sociais e humanizar a ordem capitalista**.

Após alguns anos da Conferência Mundial de Jomtien e da publicação do *Relatório Jacques Delors*, ocorreu o *Fórum Mundial de Educação 2000*, em Dakar, no Senegal. Nesse evento, foram avaliadas as ações firmadas e realizadas na Conferência passada e diagnosticadas as deficiências nos progressos das metas. O presente fórum culminou no *Marco de Ação de Dakar Educação para Todos*, documento constituído por compromissos adotados pelos Estados membros da UNESCO. No documento, a visão de Educação para Todos (EPT) da década de

1990 foi reafirmada e foram fixadas seis metas e 12 estratégias de EPT. No que se refere aos objetivos, destacamos a seguir:

- I) expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem;
- II) assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano 2015;
- III) assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada, a habilidades para a vida e a programas de formação para a cidadania;
- IV) alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os adultos;
- V) eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005 e alcançar a igualdade de gênero na educação até 2015, com enfoque na garantia ao acesso e o desempenho pleno e equitativo de meninas na educação básica de boa qualidade;
- VI) melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, matemática e habilidades essenciais à vida (UNESCO, 2001a, p. 8-9).

A questão dos professores se insere no sexto objetivo. Destaca-se como meta e estratégia a necessidade de elevar o *status*, a autoestima, a moral e o profissionalismo dos professores. O professor precisa se preparar para exercer um novo papel na formação de seus alunos, a qual deverá promover o desenvolvimento de uma economia emergente pautada pelo conhecimento da tecnologia. Percebe-se uma continuidade na acepção de que o professor é responsabilizado pela reforma, de que ele é funcional para o sistema capitalista. Confere-se ao professor os problemas sociais e econômicos como se nele fosse encontrar a solução para os impasses que invadem a escola e que permeiam a sociedade (SHIROMA et al, 2017). Observa-se no próprio documento:

Os professores são atores essenciais na promoção da educação de qualidade, que nas escolas, quer em programas comunitários mais flexíveis; são defensores e catalisadores da mudança. Nenhuma reforma educacional será bem-sucedida sem a participação ativa e preponderância dos professores (UNESCO, 2001a, p. 24).

Os compromissos do Fórum de Dakar serviram como diretrizes para muitas

propostas e ações dos governos nacionais. Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 56) esclarecem essa relação:

[...] o confronto entre as prioridades expressas neste documento e nos demais compromissos firmados no cenário internacional e as propostas formuladas no âmbito das políticas brasileiras permite perceber que, de fato, não são poucas as coincidências entre umas em outras.

Por sua vez, o Fórum Mundial de Educação 2015 (FME 2015) ocorreu na cidade de Incheon, na Coreia do Sul, em 2015. O Fórum teve a organização da UNESCO juntamente com o UNICEF, o Banco Mundial, o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o PNUD, a ONU Mulheres e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Esse evento teve a participação de representantes de 160 países, entre eles ministros, chefes, membros de delegações, representantes da sociedade civil, dos docentes e da juventude, bem como do setor privado, entre outros. A partir desse fórum, foi adotada a *Declaração de Incheon para a Educação 2030*. Conforme esse documento, parte-se de uma “nova” visão para a educação dos próximos quinze anos. No entanto, é possível perceber que muitas metas da agenda EPT de 1990 e dos ODM de 2000 estão contidas nas metas da Declaração, alegado no próprio documento, fato que demonstra que, na realidade, essa nova visão não é tão nova assim.

Nesse evento, foram reafirmados os compromissos estabelecidos nas demais conferências realizadas, como a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990) e o Fórum de Dakar (2000), visto que foram identificados alguns objetivos que não foram cumpridos em sua totalidade, da agenda de Educação para Todos (EPT) e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Para Akkari (2017), as agendas sobre educação anteriores estavam focadas precipuamente na Educação Básica e nos países do Sul, mas a Declaração de Incheon buscou estabelecer uma agenda comum entre os países do Norte e do Sul.

O intuito desse documento foi desenvolver uma agenda universal de educação para o período de 2015 a 2030, relacionada ao EPT, ao ODM e, especialmente, para cumprir o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) quatro: *Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*. Na figura a seguir, pode-se observar os 17 objetivos estabelecidos em 2015 para serem cumpridos até

2030, com base nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2000.

Figura 2: Logo dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



Fonte: ONU, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

O Marco de Ação da Educação: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos, documento que apresenta as metas e compromissos firmados em Incheon, foi adotado por 184 Estados-membros.

O Marco de Ação aponta como traduzir na prática e nos âmbitos nacional, regional e global o compromisso firmado em Incheon. Ele visa a mobilizar todos os países e parceiros em torno do ODS sobre educação e suas metas, além de propor formas de implementar, coordenar, financiar e monitorar a Educação 2030 para garantir oportunidades de educação de qualidade inclusiva e equitativa, assim como de aprendizagem ao longo da vida para todos. Ele também propõe estratégias indicativas, nas quais os países possam se basear para desenvolver planos e estratégias contextualizados, que levem em consideração realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento diferentes e respeitem políticas e prioridades nacionais (UNESCO, 2015, p. 5).

O Marco de Ação da Educação 2030 é organizado em três seções. A primeira define a visão, os fundamentos e princípios para a Educação até 2030. A segunda destaca o objetivo global de educação, suas metas, formas de implementação e estratégias. A última seção recomenda uma coordenação e mecanismos de governança, monitoramento e acompanhamento, além da realização de parcerias em nível nacional, regional e global para a concretização das metas.

De forma geral, compreende-se, nesse documento, alegação ainda muito usada nos documentos da UNESCO de que a educação é uma panaceia para todos os problemas, concepção humanista de educação. No ideário de Akkari (2017, p. 944):

Em suma, esta primeira orientação é baseada em grande parte em uma sensibilidade social e uma abordagem humanística de educação. Constitui o legado histórico da filosofia da educação da UNESCO e considera as dificuldades identificadas nas agendas anteriores (Jomtien, Dakar) no que se refere às desigualdades e exclusão.

Em relação ao professorado, o intuito da meta 4.c é de aumentar a oferta de professores qualificados, até mesmo por intermédio de uma cooperação internacional, especialmente nos países subdesenvolvidos (UNESCO, 2015). Dessa meta, pode-se observar algumas recomendações, como a necessidade do empoderamento⁵² do professor, visto que ele é a chave para que a agenda de Educação 2030 seja cumprida:

Os professores são a chave para se alcançar a agenda completa da Educação 2030, assim, essa meta é crucial. Ela requer atenção urgente, com um prazo mais imediato, porque a lacuna de qualidade na educação é exacerbada pela falta e pela distribuição desigual de professores profissionalmente qualificados, sobretudo em áreas desfavorecidas. Como os professores são condição fundamental para garantir uma educação de qualidade, professores e educadores deveriam ser **empoderados**, adequadamente contratados e remunerados, motivados, profissionalmente qualificados, além de contar com o apoio de sistemas bem financiados, eficientes e governados de forma eficaz (UNESCO, 2015, p. 25, grifo nosso).

Para acompanhar a efetivação das metas estabelecidas no Marco de Ação da Educação 2030 da UNESCO, foi deliberada a realização de um relatório global, que funciona como um mecanismo de monitoramento do ODS quatro e das questões que envolvem os demais objetivos. Um exemplo disso é a publicação do Relatório de Monitoramento Global da Educação 2017/8.

Depois da Declaração de Incheon, na Região da ALC, tem-se a publicação do documento *Declaración de Buenos Aires - E2030: Educación y habilidades para el siglo 21* no ano de 2017, a qual foi resultado da Reunião Regional de Ministros da Educação da América Latina e Caribe, que ocorreu em janeiro de 2017, em Buenos

⁵² O conceito de empoderamento é muito presente nos documentos da UNESCO no século XXI, não apenas nos que versam sobre professores, mas sobre alfabetização, educação inclusiva, mulheres, entre outros. Vale ressaltar que esse conceito tem relação com as teorias pós-modernas. No documento intitulado *O desafio da alfabetização global*, pode-se obter uma definição. “Empoderamento tem a ver com nova autonomia de ação – a capacidade de iniciar e controlar mudanças, em vez de apenas suportá-las” (UNESCO, 2009, p. 28). Todavia, é preciso recordar o contexto de luta de classes, a relação capital e trabalho, bem como as estratégias constantes nos documentos para depositar, no professor, questões imanentes do capital.

Aires, na Argentina. Na Declaração de Incheon, retoma-se a ideia de nova visão regional de educação para 2030, a qual consiste, segundo o documento, em modificar o olhar no interior de cada país para “[...] a educação, a aprendizagem, o ensino, as políticas e as ações a serem realizadas, com inovação, integralidade, planejamento estratégico e uma visão a longo prazo que contextualize as realidades nacionais e locais” (UNESCO, 2017, p. 9). Entretanto, como mencionado anteriormente, essa nova visão é composta, dentre outros, pelas metas e objetivos que não foram cumpridos nas agendas educacionais precedentes.

A Reunião, por sua vez, foi organizada pela OREALC/UNESCO Santiago, juntamente com o Ministério da Educação e do Esporte da Argentina. Teve o apoio, também, das seguintes organizações: PNUD, FNUAP, ACNUR, UNICEF, ONU Mulheres, Banco Mundial e OIT. Na Reunião, participaram mais de 170 representantes oriundos de 26 países, dentre ministros, chefes e membros das delegações, chefes e funcionários de organismos e organizações multilaterais e bilaterais, representantes da sociedade civil, entre outros.

No que concerne à formação de professores, é reafirmada a meta 4.c da Declaração de Incheon, destacada anteriormente no texto, complementando-se as ações a serem concretizadas para alcançar uma educação de qualidade:

Reconhecemos o papel central desempenhado pelos professores e outros profissionais da área educacional para alcançar uma educação de qualidade. Comprometemo-nos a fortalecer os programas iniciais e contínuos de formação de professores, com atenção especial ao planejamento contextualizado das ofertas, à revisão dos conteúdos e planos de estudos e à preparação permanente dos formadores, a fim de garantir propostas inovadoras de treinamento que preparem, motivem e capacitem os professores e gestores para os desafios e oportunidades apresentadas pela docência no século XXI. Avançaremos nas políticas que visam estabelecer as condições adequadas para que o ensino se torne uma profissão de excelência, garantindo a participação dos professores e outros profissionais da educação em sua elaboração, implementação, monitoramento e avaliação (UNESCO, 2017, pp. 10-11, tradução nossa⁵³).

⁵³ “11. Reconocemos el rol central que desempeñan los docentes y demás profesionales del ámbito educativo para alcanzar una educación de calidad. Nos comprometemos a fortalecer los programas de formación docente inicial y continua, con atención especial en la planificación contextualizada de las ofertas, la revisión de los contenidos y planes de estudio y la preparación permanente de los formadores, a fin de garantizar propuestas formativas innovadoras que preparen, motiven y empoderen a los docentes y directivos para los desafíos y oportunidades que presenta la enseñanza en el siglo 21. Avanzaremos en políticas orientadas a sentar las condiciones adecuadas para que la docencia se transforme en una profesión de excelencia,

O que se percebe é que, ao mesmo tempo em que se apresenta o discurso que empodera o docente como fundamental para a agenda E2030, desqualifica-se. É preciso rever os conteúdos da formação de professores, tanto inicial como continuada, para que seja realizada uma formação inovadora que o prepare com as competências necessárias para enfrentar o desafio da educação do século XXI. Apesar de o professor ser colocado em uma posição extremamente importante para a qualidade da educação, ele não pode continuar o seu trabalho da mesma forma, pois é preciso haver uma modificação em sua formação para uma transformação de sua atuação que corresponda aos interesses do mundo globalizado. Evangelista e Triches (2014, p. 55) confirmam: “Resulta disso o descrédito da formação e do profissional atual, indicado como ultrapassado e fracassado frente às demandas do prometido e inevitável ‘novo’ mundo”.

Outro ponto que pode passar despercebido é que, embora afirme que o professor participará da elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas que dizem respeito à sua categoria, poucas vezes, observa-se que os professores são consultados quando uma nova política ou programa é lançado. Como exemplo, tem-se o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid)⁵⁴. O programa cresceu nos cursos de licenciaturas espalhados pelas universidades do país e foi considerado, por muitos participantes e pesquisadores, como um programa importante para a formação inicial de professores. No entanto, entre 2017 e 2018, houve a suspensão das atividades e do pagamento de bolsas, mesmo com as manifestações de quem havia participado dessa ação. Depois, foi reativado em condições imbuídas de cortes e burocracias, mesmo em meio aos protestos de professores e de alunos.

Apesar da *Declaração de Buenos Aires* ser uma publicação de 2017, portanto posterior ao recorte estipulado da pesquisa, de 2003 a 2015, verificou-se a

asegurando la participación de los docentes y otros profesionales de la educación en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación” (UNESCO, 2017, p. 10-11).

⁵⁴ O Pibid diz respeito a um programa que “[...] oferece bolsas de iniciação à docência aos alunos de cursos presenciais que se dediquem ao estágio nas escolas públicas e que, quando graduados, se comprometam com o exercício do magistério na rede pública. O objetivo é antecipar o vínculo entre os futuros mestres e as salas de aula da rede pública. Com essa iniciativa, o Pibid faz uma articulação entre a educação superior (por meio das licenciaturas), a escola e os sistemas estaduais e municipais” (BRASIL, 2018). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pibid>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

necessidade de aqui abordá-la, visto que ela demonstra a articulação da Região para concretizar compromissos orientados pela UNESCO no interior dos países da ALC e que foram firmados inicialmente em âmbito mundial.

Outra forma de interferência da UNESCO, nas agendas educacionais dos países, é por meio da atuação em rede, via seus escritórios localizados em diferentes regiões. Na Região da América Latina e Caribe, o escritório responsável pelos projetos firmados entre os países é denominado, originalmente, OREALC/UNESCO Santiago. Como exemplo de projetos, tem-se, de 1980 a 2000, o Projeto Principal de Educação (PPE) e, de 2002 a 2017, o Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe (PRELAC), os quais serão apresentados, brevemente, a seguir.

O Projeto Principal de Educação (PPE) foi aprovado em 1980 e orientou as políticas educativas da Região da ALC por 20 anos. A criação do PPE se iniciou em 1979, na Cidade do México, por meio da Conferência Regional dos Ministros da Educação e dos Ministros Encarregados da Planificação Econômica dos Estados membros da América Latina e do Caribe.

Nessa Conferência, que teve a organização da UNESCO juntamente com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), foram identificadas as dificuldades educacionais da Região durante a década de 1970 e foi elaborada e aprovada a Declaração da Cidade do México. Desse documento, ficou estabelecido que a UNESCO tivesse a incumbência de propor um Projeto Principal que incluísse os elementos fundamentais da Declaração.

O PPE foi aprovado em 1980 na 21ª Reunião da Conferência Geral da UNESCO e, coordenado pela OREALC, resultou de um consenso da Região para que até 2000 objetivos fossem alcançados. Muitos países da ALC enfrentavam um período de crise econômica, aumento do desemprego, exclusão social, altas taxas de violência, entre outros problemas, que os levaram a construir, conjuntamente, uma política educacional que não contribuiria apenas para a área educacional das nações, mas para os problemas sociais e para uma integração regional.

Dentre os diversos objetivos que foram firmados na Reunião de Quito, no Equador, pode-se destacar os principais:

- a) Alcançar a escolarização básica para crianças em idade escolar e oferecer-lhes uma formação geral mínima de 8 a 10 anos;
- b) Superar o analfabetismo, desenvolver e ampliar os serviços educacionais para jovens e adultos com escolaridade incipiente ou sem escolaridade;
- c) Melhorar a qualidade e eficiência dos sistemas educativos e da educação em geral, através da implementação das reformas necessárias e da concepção de sistemas eficazes de medição da aprendizagem (UNESCO, 1981, tradução nossa).

Durante 20 anos de PPE, ocorreram reuniões entre os ministros da educação dos Estados membros e representantes oficiais das nações, que formaram o Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (Promedlac). Nessas reuniões, avaliava-se o seu desenvolvimento e novos planos de ação e estratégias eram realizados diante da implementação do PPE. No total, foram sete reuniões, geralmente a cada dois anos, as quais aconteceram em várias cidades da Região: Cidade do México (1984), Bogotá (1987), Guatemala (1989), Quito (1991), Santiago (1993), Kingston (1996) e Cochabamba (2001).

Após os 20 anos de projeto, compreende-se que o PPE se caracterizou pela orientação humanista e ética. Constantemente, o projeto vinculava a educação com o desenvolvimento social e econômico, bem como na concepção de educação para a democratização e construção da paz. Um elemento a se considerar, também durante o PPE, é que, inicialmente, defendia-se igualdade de oportunidades e promoção social. Após 1989, o conceito de equidade é introduzido nas discussões do projeto associado ao desenvolvimento produtivo, fato que se deve as interferências da CEPAL no período (UNESCO, 2001b).

Outro fator a mencionar é que a relação de cooperação internacional passou por transformações no percurso do PPE. Inicialmente, na reunião de Quito (1991), buscava-se que a cooperação internacional investisse na qualidade da educação, ou seja, nos treinamentos, inovação, infraestrutura, materiais, tecnologia, que era responsabilidade dos governos com os recursos nacionais. Com o passar dos anos, a UNESCO não foi a única organização a atuar na educação da Região. A partir da Conferência de Jomtien (1990), outras organizações internacionais interferiram na educação dos países, em que a UNESCO teve sua função dividida (UNESCO,

2001b)⁵⁵.

No ano de 2001, na última reunião em Cochabamba, os países solicitaram à UNESCO a elaboração de um novo projeto, com caráter de complementariedade e que conseguisse alcançar os objetivos que não foram concretizados por meio do PPE, como a questão do analfabetismo, que, no Brasil, ainda possui seus índices⁵⁶.

Desse modo, o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC) foi uma iniciativa de continuação do PPE, lançada em 2002, com a parceria da UNESCO, e pode ser considerada uma estratégia para alcançar os objetivos da EPT. O PRELAC foi aprovado em 2002, ano em que ocorreu a primeira Reunião Intergovernamental do projeto, na cidade de Havana, em Cuba, com a presença de ministros e representantes oficiais de 29 Estados-membros e quatro Estados associados da Região. Ademais, estavam presentes Estados-membros de outras regiões, agências da ONU, Organizações Intergovernamentais e não governamentais, bem como representantes de instituições e fundações.

O PRELAC, com duração de 15 anos, teve como finalidade promover alterações nas políticas e nas práticas educacionais para assegurar uma aprendizagem de qualidade, para o desenvolvimento humano ao longo da vida. Ele buscou a mobilização e articulação da cooperação dentro e entre as nações para a concretização dos objetivos do Marco de Ação de Dakar (2000) até 2015. Tendo em vista as altas taxas de desigualdade da Região, o intuito era fomentar políticas educacionais de sentido inovador para reduzir as desigualdades sociais, além de construir um fórum técnico e político para a comunicação e desenvolvimento de alternativas entre todos os atores da sociedade.

O projeto se fundamentou em quatro princípios:

1. Dos insumos e estruturas às pessoas – Significa colocar a ênfase das reformas educacionais na transformação das pessoas que nela trabalham, e não somente no aperfeiçoamento

⁵⁵ Para mais informações sobre o PPE, ver documento *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* da UNESCO, publicado em 2001. Esse relatório pode ser acessado em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001354/135468s.pdf>>.

⁵⁶ De acordo com os resultados de pesquisa educacionais divulgados em maio de 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) Contínua, a taxa de analfabetismo no Brasil, no ano de 2017, representava 7%, isto é, no ano de 2017, os analfabetos representavam 11,5 milhões de pessoas. Vale destacar que, nessa pesquisa, foi considerado alfabetizado aquele que sabe ler e escrever um bilhete simples.

das estruturas administrativas e dos materiais utilizados.

2. Da mera transmissão de conteúdos ao desenvolvimento integral das pessoas – Significa fazer da educação um verdadeiro instrumento de desenvolvimento dos estudantes, sob todos os pontos de vista.

3. Da homogeneidade à diversidade – Significa levar em consideração as características dos alunos. Todos devem aprender conteúdos similares, além de conteúdos de seu interesse, mas sempre considerando que os pontos de partida não são iguais.

4. Da educação escolar à sociedade educadora – Significa considerar que cada vez mais a educação não acontece só na escola e ela é responsabilidade de toda a sociedade (UNESCO, 2007, p. 12, grifo nosso).

O primeiro princípio já expressa essa responsabilização e individualização colocada nos sujeitos envolvidos na reforma educacional. É como se esse processo dependesse apenas dos interesses em aderir à reforma educacional, da mobilização e da motivação nas maneiras de pensar, sentir e agir do sujeito diante da educação. De acordo com Turmina (2014, p. 193), a reforma educacional é apresentada como um fenômeno individual e não social, a qual é uma concepção muito comum em documentos da UNESCO e em textos de autoajuda do contexto atual. Enuncia-se a ideia de que é preciso “[...] alterar, assim, a maneira como se compreende o mundo social e educacional e a posição que os indivíduos nele ocupam”. Retoma-se o ideal do “aprender a ser” pregado no *Relatório Delors*. Nesse sentido de utilizar a literatura de autoajuda nos discursos que retiram a materialidade, Antunes (2006, p. 58) complementa e exemplifica:

Solapadas quase todas as bases materiais e imateriais da sociabilidade, qual é a resposta da ordem, de novo sob a batuta ideopolítica neoliberal: vamos recuperar a “autoestima”, “fortalecê-la!”, ou ainda “você querendo, você consegue!”, além de outras máximas desse quilate, expressão de um discurso vazio, falacioso e mistificador, embalado pela superficialidade midiática e também, com alguma frequência, por uma certa literatura de autoajuda.

Ademais, foram definidos cinco focos estratégicos que funcionaram como áreas prioritárias para a intervenção, os quais são apresentados no quadro a seguir.

Quadro 8: Cinco focos estratégicos do PRELAC

FOCOS ESTRATÉGICOS DO PRELAC	
Foco 1	Conteúdos e práticas da educação, para construir sentidos sobre nós mesmos, os demais e o mundo em que vivemos.
Foco 2	Docentes e fortalecimento de seu protagonismo nas reformas educativas, para que respondam às necessidades de aprendizagem dos alunos.
Foco 3	Cultura das escolas, para que se transformem em comunidades de aprendizagem e participação.
Foco 4	Gestão e flexibilização dos sistemas educativos, para oferecer oportunidades de aprendizagem ao longo da vida.
Foco 5	Responsabilidade social pela educação, para gerar compromissos com seu desenvolvimento e resultados.

Fonte: UNESCO, 2004.

Por intermédio dos princípios e dos focos estratégicos, percebe-se o propósito de desresponsabilizar o Estado e os governos nas suas ações sobre educação, na reforma educacional da Região. Em contrapartida, enfoca-se no desenvolvimento de motivações e capacidades das pessoas para que se comprometam com a mudança educacional e seus resultados, especialmente os que trabalham no processo de educativo de forma mais próxima: o professor. Em outras palavras, um dos princípios do PRELAC é fazer com que os professores assumam essa tarefa com seus próprios recursos e condições, como descreve Teodoro (2005, p. 2008), em entrevista. “Valoriza-se muito o professor e a sua missão no grande discurso político, mas, ao mesmo tempo, responsabiliza-se individualmente o professor pelos fracassos da escola. O Estado e a própria sociedade, nas suas crises, se escondem atrás da escola”.

No quadro a seguir, são apresentadas as conferências, os fóruns e os documentos destacados no decorrer do texto para melhor compreensão.

Quadro 9: Eventos internacionais e documentos da UNESCO

ANO	EVENTO E/OU DOCUMENTO
1966	- Conferência Intergovernamental Especial sobre a Condição Docente; - Recomendação Relativa à Condição Docente.
1980	- Projeto Principal de Educação (1980-2000).
1990	- Conferência Mundial sobre Educação para Todos; - Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.
1998	- Educação um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação - Relatório Jacques Delors.
2000	- Fórum Mundial de Educação 2000; - Marco de Ação de Dakar.
2002	- Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (2002-2017).
2015	- Fórum Mundial de Educação 2015; - Declaração de Incheon para a Educação 2030 e Marco de Ação da Educação: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos.
2017	- Declaração de Buenos Aires - E2030: Educação e habilidades para o século XXI.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos eventos e documentos da UNESCO.

Na próxima subseção, serão apresentadas as orientações da UNESCO para a formação de professores da América Latina e Caribe. A análise dos documentos é relevante e necessária, visto que, a partir dessa investigação, será possível verificar, posteriormente, as interferências nas políticas de formação do professorado brasileiro com mais evidência.

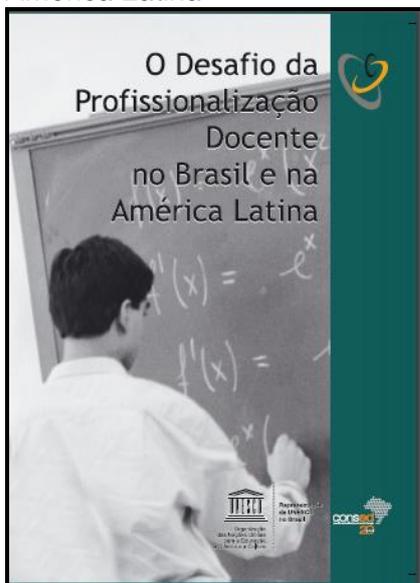
3.2 ORIENTAÇÕES DA UNESCO PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Para esta subseção, foram selecionados três documentos de autoria da UNESCO por meio da OREALC/UNESCO Santiago, para análise. São eles: *O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina* (2007), *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe* (2013) e *Temas críticos pra formular nuevas políticas docentes em América Latina y el Caribe: el debate actual* (2014).

O primeiro documento denominado *O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina* é pautado nas discussões realizadas no *Seminário Internacional de Profissionalização Docente*, que aconteceu de 31 de agosto a 2 de setembro de 2006, data relativa ao primeiro mandato do governo PT, na cidade do Rio de Janeiro. O seminário em questão foi organizado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), pelo MEC e pela UNESCO, por meio do Escritório Regional para Educação da América Latina e Caribe (OREALC) e da Representação da UNESCO no Brasil. Essa ação foi realizada com o apoio da Secretaria de Estado da Educação do Rio de Janeiro e da Fundação Lemann.

Logo no início do documento, assim como em vários outros que são patrocinados pela UNESCO, já é mencionado que as opiniões contidas no texto “[...] não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a organização” (UNESCO, 2007). Essa frase é apresentada em muitos documentos dessa organização. Apesar de o presente texto ter foco no Brasil, ele também apresenta discussões realizadas no âmbito da OREALC.

Figura 3: Capa do documento *O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina*



Fonte: UNESCO, 2007.

O documento é composto por uma apresentação, seis capítulos e mais uma carta de compromissos. A apresentação é intitulada *Uma agenda inadiável* escrita por Mozart Neves Ramos, presidente do Consed, e Vincent Defourny, representante da UNESCO no Brasil. Na breve apresentação do documento, destaca-se que, durante as duas últimas décadas, tornou-se um consenso duas preocupações brasileiras: “[...] a educação deve ser tratada como a mais alta prioridade nacional; o magistério público precisa ser valorizado e reconhecido para que as reformas educacionais avancem, e o país supere o desafio da melhoria da qualidade e equidade do ensino” (UNESCO, 2007).

Já na apresentação, pode-se verificar que é depositada nos professores a efetivação de reformas na educação. A apresentação também sinaliza, após as campanhas eleitorais para a presidência, que elegeu Lula da Silva para seu segundo mandato (2007-2010), por exemplo, que a sociedade exija a construção de uma política nacional de valorização dos profissionais da educação.

O primeiro capítulo recebe o nome de *América Latina e Caribe: situação educacional atual e desafios a enfrentar*, elaborado por Ana Luiza Machado, que, na época, era diretora da OREALC. O capítulo de Machado apresenta alguns dados educacionais da Região em relação às metas estabelecidas pelo EPT, além disso, apresenta dados como de atenção integral e educação da primeira infância,

universalização da educação primária, alfabetização e aprendizagem de jovens e adultos.

Um dos destaques desse capítulo concerne à desvalorização da formação dos docentes. Para a autora, atualmente, a formação inicial não tem dado conta de formar o professor com as competências necessárias do século XXI. O professor deve ser um profissional comprometido com as mudanças, flexível para atender a diversidade de alunos e adaptativo às questões da nova sociedade. Por isso, tanto o profissional quanto a instituição precisam buscar uma formação continuada que seja capaz de ajudar nesse processo.

No capítulo *Profissão docente: novas perspectivas e desafios no contexto do século XXI*, de Magaly Robalino Campos, especialista da OREALC em temas sobre professores, chama a atenção para a relação de profissão do professor com o conceito de vocação. A autora parte de uma abordagem em que a docência é encarada como uma profissão com vocação, sentido humano e capacidades político-técnicas. Nesse sentido, concorda-se com Rodrigues (2015) que, ao considerar a docência como uma profissão com vocação, desvaloriza-se o profissional que se capacita durante anos para realizar seu trabalho como os demais. Ainda, contribui para a propagação de que se um professor não é bom é porque ele é desprovido de vocação, sem a qual ele não realiza um trabalho de qualidade. Isso faz com que se desconsiderem diversos outros fatores que englobam o processo educativo.

De acordo com o capítulo, novas incumbências são destinadas à escola e aos docentes, tarefas anteriormente realizadas pelas instituições familiares e religiosas. Diante dessas novas ações, os professores não estão acompanhando as mudanças em seu ensino, o que não corresponde com as expectativas do governo e da sociedade. Segundo o documento, observa-se uma passividade do professorado em relação às inovações educacionais. A formação de professores ocorre ainda pautada por modelos tradicionais e por modelos curriculares ultrapassados. Em uma definição sobre pensar o papel do professor no contexto atual, a mesma autora destaca quatro aspectos, dentre os quais, alguns elementos que foram destacados na seção anterior e nos documentos anteriores: o protagonismo e as competências.

O que significa a profissão docente hoje? Ter profissionalismo e compromisso social, o que implica: (1) pensar e pensar-se como docentes não só ocupados com as tarefas didáticas, mas numa dimensão maior que inclui a gestão escolar e as políticas

estratégicas educacionais; (2) **ser protagonista das mudanças** e capaz de participar e intervir nas decisões da escola e em espaços técnico-políticos mais amplos; (3) **desenvolver capacidades e competências para trabalhar em cenários diversos, interculturais e em permanente mudança**; (4) atuar com gerações que têm estilos e códigos de comunicação e aprendizagens diversos, com novas exigências e desafios à competência dos docentes (UNESCO, 2007, p. 17, grifo nosso).

Como já foi mencionado, existe, nos documentos da UNESCO, o discurso de que o professor é o protagonista das reformas educacionais, juntamente com o enunciado de que a formação do professor está ultrapassada para que ele consiga atuar diante das necessidades, cada vez mais crescentes, que invadem a escola no século XXI. Compreende-se que a função do professor é ampliada sem que as condições de realização acompanhem esse crescimento. Há uma intensificação do trabalho docente, fato que pode levar a um sentimento de “desprofissionalização”, ou seja, a perda de identidade profissional do professor, como expressa Teodoro (2005, p. 227), entrevistado por Evangelista:

Há agora uma tentativa de responsabilização, de dar mais autonomia ao exercício docente. Isto por um lado. Mas, por outro, gera-se um outro paradoxo. Ao se atribuir todas as funções à escola está-se, de certa forma, a perder grande parte da sua identidade. O professor torna-se uma espécie de criado, ou empregada doméstica, para todos os serviços.

Outro ponto é que não se nega a necessidade de, constantemente, repensar a formação do professor, mas é válido se atentar para qual objetivo, qual tipo de professor se quer formar. No caso das propostas, não apenas da UNESCO, mas também de outras OOs, o intuito é transformar a educação em números que atendam os propósitos do capital em detrimento da formação humana.

O capítulo *A situação do magistério no Brasil: perfil dos professores da educação básica*, de Paulino Motter, refere-se a um estudo sobre a situação do professorado no país. O autor destaca dois impasses que envolvem o perfil da categoria, como a falta de professores em disciplinas básicas, por exemplo, Matemática, Física, Química e Biologia e a situação salarial do professorado. Analisou-se, também, diversos aspectos que envolvem o perfil dos professores, como idade, formação, tempo de serviço, regime de contrato, jornada de trabalho e salário.

Os demais capítulos do documento focam na avaliação, ou seja, de seis capítulos, metade aborda esse tema, embora os anteriores sutilmente já tenham tocado nessa temática. Esses capítulos são intitulados: *Avaliação do desempenho e carreira docente: um estudo em cinquenta países da América Latina e Europa*, de F. Javier Murillo Torrecilla; *O sistema de avaliação docente no Chile: a visão do Ministério da Educação*, de autoria de Carlos Eugenio Beca; e *Sistema de avaliação de desempenho docente no Chile: a visão do colégio de professores*, de Jaime Prea Gómez. A focalização na avaliação apresenta a ideia de que é necessário instituir com certa urgência esse processo em demais países da ALC para que resultados educacionais sejam alcançados.

Como modelo de avaliação de desempenho docente para a Região, está o caso chileno. Percebe-se a luta e a resistência dos docentes nesse processo para que a avaliação não seja no sentido punitivo do professor, mas que contribua para o aprimoramento de seu trabalho. Quando os autores descrevem como foram os percursos para se chegar ao modelo chileno, verificam-se os embates entre sindicatos e associações de professores e o governo. Apesar de resistências, foi preciso que o professorado realizasse negociações. Ademais, não foi um processo realizado de imediato, porém se consistiu em um sistema complexo, caro e custoso.

Em relação a essa temática, é preciso ter acuidade, visto que muitas OOs em seus documentos, como o Banco Mundial e a OCDE, recomendam a urgência de se ter mecanismos de avaliação do desempenho docente. Um dos documentos do Banco Mundial que expressa isso é denominado *Professores Excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe*:

Os melhores sistemas educacionais investem pesadamente na avaliação do desempenho dos professores. A avaliação dos professores tem duas funções fundamentais: melhorar a qualidade dos professores e mantê-los responsáveis. Cingapura, Japão, Coreia e Xangai (China) têm sistemas eficazes de avaliação do desempenho e progresso dos professores. A experiência na América Latina até o momento é bem mais limitada. Embora o México (na década de 1990) e a Colômbia em 2002 tenham introduzido os primeiros sistemas de avaliação de professores da região, os problemas de implementação prejudicaram seu impacto e o sistema do México está atualmente sendo redesenhado (Vegas e Umansky, 2005; Ome, 2012). O sistema do Chile, de 2003, continua sendo exemplo de melhores práticas da região até o momento. O Equador começou a implementar avaliações do desempenho dos professores em 2007 e o Peru está atualmente elaborando um sistema abrangente semelhante ao do Chile. Em outras partes da região,

alguns países têm certos elementos em funcionamento, mas são menos abrangentes e sistemáticos (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 35).

No entanto, esse processo precisa estar acompanhado com as discussões de professores e de pesquisadores da Educação Básica e não elaborado “de cima para baixo”. Outro fator problemático é a vinculação de bonificações salariais, fato que pode envolver os professores na intensa competição por dados e obscurecer, ainda mais, os reais impasses da educação dos países. Sobre essa questão, Cunha, Barbosa e Fernandes (2015, p. 413-414) fizeram um estudo sobre o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) e as suas implicações para o trabalho docente e constataram:

Os resultados obtidos nas avaliações tornam-se condições para premiação ou punição. Além de não receber o bônus mérito, a escola passa a ser controlada e fiscalizada pela Diretoria de Ensino, sendo quase atitude heroica fugir às exigências de adaptação e conformação postas pelo sistema. Dessa forma, as propostas inovadoras de trabalho expressas no PPP passam a ser atitudes marginais, uma subversão da ordem padronizadora das avaliações externas que levam ao treinamento dos alunos para os testes.

Não se nega a necessidade de avaliar os professores, mas se defende, nesse estudo, a implementação de um sistema de avaliação efetivamente construído com a categoria de professores. Em outras palavras defende-se um sistema de avaliação que não seja de caráter punitivo, que engendra competição a todo o momento, mas concretamente formativo, que contribua para o seu desenvolvimento profissional e para os alunos. Além disso, é preciso que a avaliação não se reduza aos professores, mas que considere as particularidades da região, das escolas, da gestão educacional e escolar, dos alunos e das condições de trabalho do professor.

O último item é a Carta do Rio de Janeiro, que diz respeito aos compromissos que foram firmados por intermédio do Seminário e do documento aos países da América Latina. No quadro a seguir, pode-se observar as 12 propostas e recomendações.

Quadro 10: Recomendações e propostas firmadas da Carta do Rio de Janeiro no documento *O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina (2007)*

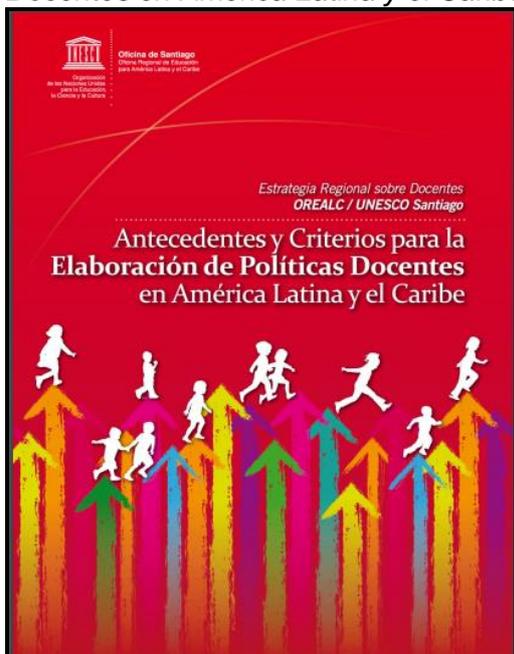
PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES DA CARTA DO RIO DE JANEIRO
1. A questão dos educadores deve ser tratada como tema de política pública.
2. A profissionalização e valorização docente devem se apoiar em uma concepção abrangente que compreenda: formação inicial e continuada, remuneração, carreira, condições de trabalho e acompanhamento da saúde.
3. A política de valorização dos profissionais da educação deve ser concebida em consonância com o regime de colaboração e em uma visão sistêmica.
4. O desenvolvimento da política de valorização dos profissionais da educação deve estar articulado ao processo de construção da gestão democrática, em todos os níveis do sistema educacional.
5. A mobilização social é indispensável para o resgate do prestígio dos profissionais da educação e do valor do seu trabalho.
6. A construção da política de profissionalização dos educadores deve envolver amplo debate nacional entre os vários atores governamentais e sociais.
7. O fortalecimento do protagonismo dos profissionais da educação deve se constituir elemento central das reformas educacionais que visam à função social e à qualidade da escola pública, considerando o acúmulo da discussão realizada, para o avanço e a consolidação de compromissos.
8. O diálogo e a integração entre as agências de formação dos profissionais da educação, particularmente as universidades públicas e os sistemas de ensino, devem ser incentivados.
9. Os cursos de formação de professores para os anos iniciais do ensino fundamental devem enfatizar os conteúdos das áreas do conhecimento e o trabalho com a diversidade.
10. A busca de maior eficiência na gestão de recursos humanos deve considerar e enfrentar, entre outras, as seguintes questões: definição de quadros segundo a especificidade da escola para alocação e aproveitamento dos profissionais da educação, desvio de função, relação entre salário e gratificações na composição da remuneração, bem como incentivos à participação dos profissionais da educação em programas de formação continuada.
11. O equacionamento dos problemas de financiamento da educação, a efetivação do regime de colaboração e a implantação da gestão democrática dos sistemas de ensino devem ser vistos como condições necessárias para a valorização dos profissionais de educação.
12. A criação de Centros de Formação Profissional, como espaço de formação continuada, pesquisa educacional, planejamento e outras atividades de desenvolvimento profissional, pode ser viabilizada por meio de parcerias.
13. A mobilização dos atores políticos e sociais é indispensável para garantir a aprovação imediata do Fundeb e assegurar a sua implantação a partir de janeiro de 2007.

Fonte: Organizado pela autora, com base no documento analisado, UNESCO, 2007.

Vale ressaltar que essas foram as principais discussões, segundo a comissão editorial desse documento, o que demonstra que outros debates podem ter sido omitidos e/ou intencionalmente esquecidos na construção do documento.

O próximo documento analisado é intitulado *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe* do ano de 2013. Esse documento, assim como o próximo, faz parte da Estratégia Regional sobre Docentes, da OREALC/UNESCO Santiago. É constituído por 170 páginas e seu objetivo é construir e apresentar um estado da arte e orientações para as políticas docentes dos países da ALC, no âmbito do *Projeto Estratégico Regional sobre Docentes para América Latina e o Caribe*, que se estabelece como uma estratégia da UNESCO *Professores para uma Educação para Todos*, em nível mundial.

Figura 4: Capa do documento *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*



Fonte: UNESCO, 2013.

Em 2010, a OREALC definiu a iniciativa do *Projeto Estratégico Regional sobre Docentes para a América Latina e o Caribe*, com o objetivo de auxiliar nas respostas das necessidades da política educacional e das lacunas encontradas na Região. O projeto busca contribuir para categorias de análise e visão possível fundamentadas em evidências ao desenvolvimento de políticas sobre a profissão docente nos países da ALC (UNESCO, 2013). O desenvolvimento do relatório foi encomendado pela OREALC/UNESCO Santiago ao Centro de Estudos de Políticas e Práticas em Educação (CEPPE) da Universidade Católica do Chile, local em que se constituiu a Secretaria Técnica.

O presente relatório é composto por duas abordagens e fontes: a primeira é realizada por pesquisadores especialistas da temática; a segunda, pelas experiências dos países. Para sua elaboração, como fonte de consulta e deliberação, contou-se com o apoio de oito nações, sendo elas: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México, Peru e Trinidad e Tobago. A escolha desses países se deveu, segundo o documento, pela representatividade sub-regional e pelo aumento de experiências de políticas educacionais.

Ao tomar como experiências de formação de professores apenas de um seleto grupo de países, é necessária acuidade para não tratar a ALC como uma região homogênea, tanto no diagnóstico sobre como estão as iniciativas para o

professorado quanto nas proposições para a elaboração de programas. Usar o caráter de homogeneidade na região permite se esquecer de particularidades econômicas, sociais, políticas e históricas de cada nação e fazer com que ações, pautadas em modelos, sejam fracassadas.

No decorrer da leitura do documento, percebe-se, como destacada por Rosemberg (2000), uma intensa endogenia. A UNESCO constantemente cita os seus próprios documentos, bem como relatórios de outras OOs como o Banco Mundial, a OCDE, a CEPAL e a Organização dos Estados Ibero-americanos (OIE).

O documento em questão é formado por duas partes. A primeira é composta por cinco capítulos, que buscam caracterizar a situação dos professores da Região e as políticas a eles relacionadas, além de temas críticos que os países enfrentam, assim como os seus professores. Embora o documento verse sobre toda a Região estipulada, foca-se nas oito nações, sob a justificativa de que essas realidades ilustram o que acontece na ALC. A primeira parte é a mais extensa do documento e apresenta uma caracterização geral dos docentes e das suas organizações na ALC. É relevante e necessário esse diagnóstico da Região para que sejam observadas as diferenças e semelhanças e identificar o tipo de interferência a ser realizado. A ALC possui altos níveis de pobreza e desigualdade. Em comparação com as demais regiões do mundo, esta tem uma das maiores taxas de desigualdade na distribuição de renda.

Assim como outros relatórios mencionados anteriormente, este também, na parte inicial, sinaliza a defesa da intensificação do trabalho do professor e de sua “desprofissionalização”. É declarado que, diante das demandas da sociedade sobre a escola, é atribuída, aos professores, uma variedade de tarefas de cuidado, saúde, nutrição, orientação, prevenção de drogas, de alcoolismo e de contenção, além de ensinar. Os professores precisam ter a capacidade de enfrentarem e resolverem os problemas emergentes (UNESCO, 2013). No contexto atual, em vários relatos de professores, pode-se observar que se cobra do professor muitas tarefas que não se referem ao seu trabalho, ações que ele não foi capacitado para isso, mas que, diante dos diversos acontecimentos que ocorrem dentro de uma sala de aula e da desresponsabilização de outros setores, o docente acaba realizando. Nesse sentido, Oliveira (2004, p. 1132) adverte:

O professor, diante das variadas funções que a escola pública

assume, tem de responder a exigências que estão além de sua formação. Muitas vezes esses profissionais são obrigados a desempenhar funções de agente público, assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outras.

A segunda parte do documento é constituída por quatro capítulos que formam um conjunto de orientações organizadas em quatro eixos: formação inicial docente; desenvolvimento profissional e formação continuada; carreira docente; e, por fim, instituições e processos de políticas de professores. No que concerne à formação inicial docente, alguns desafios foram identificados no documento: baixo nível de treinamento com o qual se entra nos estudos pedagógicos; fraca qualidade dos programas e processos de treinamento; preparação adequada dos formadores de professores; formação “universalista” ou diferenciada para grupos sociais desfavorecidos; tensão entre a lógica escolar e a lógica acadêmica na formação de professores; regulamentação insuficiente de programas de treinamento.

Dentre os diferentes aspectos apontados que afetam a qualidade da formação de professores, segundo a UNESCO, está a falta de práticas ao longo da formação, o que impede que os estudantes investiguem a resolução de problemas reais originados pela prática pedagógica. Nas palavras do próprio documento:

[...] uma crítica frequente da formação inicial nas universidades está relacionada à predominância de uma formação teórica e geral que abstrai do domínio das competências para o ensino de disciplinas específicas em sala de aula de acordo com o currículo escolar. Uma maneira de superar a lacuna na formação profissional tem sido a introdução de práticas precoces e ao longo da carreira acadêmica (UNESCO, 2013, p. 48, tradução nossa⁵⁷).

Percebe-se o intuito de transformar a formação do professor em prática e utilitarista, fator que deixa de lado a pesquisa e a importância da constituição de um profissional pesquisador e estudioso das teorias educacionais. Para Evangelista e Triches (2014, p. 70):

A reforma demandada, de fato, trata apenas dos novos passos a serem dados na mesma direção. No que tange à formação docente,

⁵⁷ “Por otra parte, una crítica frecuente a la formación inicial radicada en universidades dice relación con el predominio de una formación teórica y general que hace abstracción del dominio de competencias para la enseñanza de disciplinas específicas en el aula conforme al currículum escolar. Una vía para superar la brecha en la formación profesional ha sido la introducción de prácticas tempranas y a lo largo de toda la carrera académica” (UNESCO, 2013, p. 48).

uma parte da cantinela é repetida: menos cursos teóricos, mais programas de treinamento, mais vídeos com aulas, mais exercícios práticos, mais técnicas de gerenciamento de classe, mais materiais didáticos, mais engajamento docente e mais observação de práticas exitosas.

De acordo com o presente relatório, as práticas dos futuros professores são encaradas pelas instituições formadoras mais como um impasse do que uma contribuição de aprendizagem, pois há falta de políticas que ofereçam condições adequadas aos professores que acompanham os futuros professores nos campos de estágio, o que torna a articulação da teoria com a prática um ponto crítico.

Vale ressaltar que, nesta pesquisa, não se é contra a presença das práticas de ensino na formação do professor. O conhecimento das práticas de ensino é importante para que realmente haja ensino. Entretanto, é fundamental para o docente, durante sua formação, tanto inicial quanto continuada, a investigação teórica porque é dela que se realiza novas práticas educativas. No interior de cada teoria, possui uma prática imbricada e, para romper ou continuar com determinadas práticas, é essencial o estudo teórico, para, até mesmo, desenvolver a tão esperada autonomia do professor. É necessário ter cuidado quando as práticas se tornam o centro da formação. A focalização nas práticas não pode transformar o profissional em um mero tarefeiro e retirar a capacidade de pensar criticamente acerca das teorias educacionais e fenômenos sociais. Os professores, concebidos na maioria dos documentos internacionais como agentes da reforma educacional, não podem se transformar, como alegam Oliveira e Pires (2014), em uma figura mercantil em que o ensino se submete à ideologia do mercado.

O documento estabelece algumas orientações, como promover o ingresso de melhores candidatos à docência e elevar as exigências para os candidatos ingressarem em cursos de formação, fortalecer a qualidade dos programas de formação docente, inclusive os conteúdos curriculares, aperfeiçoar as estratégias de formação e avaliação de aprendizagens e a qualidade dos formadores, oferecer uma formação de qualidade que possibilite o trabalho com grupos sociais desfavorecidos e assegurar sistemas de regulação da qualidade dos programas de formação.

No que se refere às dificuldades enfrentadas no desenvolvimento profissional e na formação continuada, têm-se: pouca relevância e articulação da formação continuada; baixo impacto das ações empreendidas; desconhecimento da heterogeneidade do professor; falta de regulamentação da oferta; pouca

consideração sobre a realidade das escolas e da aprendizagem colaborativa; dificuldades para a regulamentação e relevância da oferta de pós-graduação.

Como orientações para a formação em serviço dos professores, destacam-se as ações, como garantir ao corpo docente o direito a uma formação contínua que seja relevante e pertinente à sua realidade educacional, pautada na formação integral e nas aprendizagens dos alunos; assegurar que haja impactos expressivos da formação continuada nas práticas de ensino e na aprendizagem dos estudantes; criar mecanismos de regulamentação da oferta de formação e regular a relevância da oferta de pós-graduação.

Sobre a carreira docente, os desafios enfrentados pelos países da Região que foram identificados são: dificuldade em atrair e reter bons professores; carreiras que não consideram etapas no ensino; dissociação entre carreira e desenvolvimento profissional; tensão entre estruturas salariais comuns e remuneração diversificada; dificuldade em gerar consenso para uma avaliação formativa do desempenho. Um dos pontos a ser melhorado e que, em muitos casos, são secundarizados pelos governos dos países é a questão da remuneração docente, conforme salientam Oliveira e Pires (2014, p. 93):

Desta feita, com a carência de políticas públicas de valorização do profissional docente, observa-se o total descomprometimento para com os problemas sociais que envolvem a função e carreira dos professores, sendo corroborado pela ausência de ações estatais que deveriam zelar pela eficácia das normas e princípios de valorização do trabalho e dignidade da pessoa humana, também quando da sua extensão de proteção ao labor docente.

Para tanto, orienta-se como ações: a formulação e implementação de carreiras para fortalecer a profissão docente e atrair bons candidatos a professor; o reconhecimento de várias etapas de desenvolvimento da trajetória e das competências do professor; a estruturação da carreira docente para melhor desempenho profissional; a implantação de uma política de remuneração e de incentivo para estimular o trabalho educativo; o desenvolvimento de sistemas de avaliação do desempenho profissional docente; a instalação de mecanismos transparentes para acesso a cargos docentes e distribuição de funções. Não se pode negar que é apresentada a questão da remuneração do professorado em vários documentos internacionais. No entanto, é preciso verificar como essa

temática é apresentada, visto que, para muitas OOs, essa não é uma questão tão significativa, pois, em alguns casos, defende-se, até mesmo, baixar os salários.

São vários os documentos que insistem na redução do custo-professor, inclusive hierarquizando iniciativas e medidas que poderiam melhorar a qualidade do ensino na perspectiva das agências internacionais. O salário do professor é apontado como não tendo repercussão significativa na melhora da aprendizagem, portanto não precisaria ser priorizado nas reformas, pelo contrário, sua redução foi cogitada, embora tenha sido reconhecido que haveria forte resistência a medidas dessa natureza (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007, p. 538).

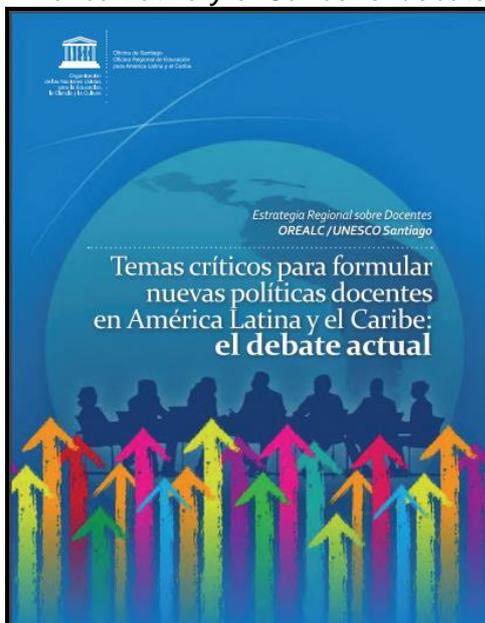
No item acerca das instituições e processos de políticas de professores, é proposto priorizar as políticas docentes de forma sistemática, alcançar maior efetividade das políticas docentes, promover a participação dos atores na elaboração das políticas e fortalecer as instituições públicas para o desenvolvimento de políticas docentes. No entanto, quando se observa o caso brasileiro, esse fato raramente acontece. Apesar de, em muitas vezes, o tema educação e professores estar no centro dos discursos políticos dos presidentes, o que se entende diante dos tipos de políticas para formação de professores é que as instituições privadas têm maior parcela em oferecer formação em níveis de graduação e, mormente, nas deliberações de 2017 e 2018, os professores e alunos foram pouco ouvidos na aprovação da Reforma do Ensino Médio e da BNCC.

Portanto, embora os documentos aleguem a necessidade de institucionalizar uma centralidade nas políticas para formação de professores nos países da ALC, essa afirmação se esvaia quando se depara com as causalidades na elaboração e implementação de políticas. Ainda existe um impasse em relação à valorização dos professores e aos salários pagos aos docentes, o que faz com que essa profissão se torne pouco atrativa para ingresso.

O terceiro documento selecionado foi publicado em 2014, denominado *Temas críticos pra formular nuevas políticas docentes em América Latina y el Caribe: el debate actual*, possui 280 páginas e está disponível no *site* da OREALC/UNESCO Santiago, em espanhol. Esse texto pertence à Estratégia Regional sobre Docentes e é composto por quatro partes. Na primeira parte, discute-se *Temas sobre formación inicial docente*; na seguinte, *Tema sobre formación continua de docentes*; a terceira discorre acerca de *Tema sobre evaluación del desempeño*; e a última: *Temas sobre*

construcción de políticas públicas de docente. A seguir, apresenta-se uma imagem da capa do documento:

Figura 5: Capa do documento *Temas críticos pra formular nuevas políticas docentes em América Latina y el Caribe: el debate actual*



Fonte: UNESCO, 2014.

O objetivo do documento é contribuir na elaboração de políticas sobre a profissão docente, tendo como base a produção e socialização de conhecimento especializado. O material faz parte da segunda fase do Projeto Estratégico Regional (2012-2013) e complementa o documento anterior, visto que tem o intuito de aprofundar os temas dos quatro âmbitos elencados naquele: formação inicial docente; desenvolvimento profissional e formação continuada; carreira docente; instituições e processos de políticas de professores. Para tanto, foi solicitada a elaboração de textos com o diagnóstico da região seguidos de comparação dos temas com países desenvolvidos. Foram chamados alguns especialistas: Paula Louzano (Brasil), Lorena Meckes (Chile), Gloria Calvo (Colômbia), Silvia Schmelkes (México), Francisco Esquivel (Costa Rica) e José Weinstein (Chile). A maioria desses especialistas já prestaram trabalhos, por exemplo, de consultoria para diferentes OOs, especialmente a UNESCO e a OREALC.

Diferente do documento anterior, que apresentava certa endogenia ao citar apenas outras OOs, esse conjunto de textos constantemente também menciona, além desses relatórios, produções teóricas de diferentes autores de diversas nações para corroborar com os argumentos elencados.

Na primeira parte, as autoras descrevem as políticas para formação inicial de professores da região e as comparam com as de países desenvolvidos. São apresentadas várias visões de docência aderidas pelos países e são descritas características de programas de formação inicial, os quais são influenciados pela visão de docência adotada por cada nação. Além disso, são comparados alguns fatores, como carga horária e modalidades de formação, as quais são diversas na região: presencial, mista ou semipresencial e a distância. Programas com complementação a distância são muito comuns na ALC, apesar de existir uma heterogeneidade nos programas da região.

No que concerne à formação de professores, ainda existem impasses na contratação de professores sem a formação adequada, mormente em algumas áreas, como Ciências e Matemática. Cabe lembrar que isso foi constatado e registrado no documento *O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina*, de 2007, analisado anteriormente nesse texto. Tal fato demonstra que o problema em questão, mesmo depois de sete anos, ainda perdura.

Sobre a natureza das instituições formadoras, também há alguns questionamentos levantados no decorrer do documento:

Embora haja um consenso na região sobre a necessidade de formação de professores no nível superior, o lócus de treinamento ainda é uma questão controversa. Alguns defendem que, para formar um pesquisador e um profissional reflexivo, o treinamento deve ocorrer nas universidades, argumentando que somente elas são capazes de promover uma sólida formação acadêmica e o espírito crítico necessário. Por outro lado, universidades são acusadas de enfatizar apenas conteúdo acadêmico e abstrato, muito distante da realidade da educação escolar (UNESCO, 2014, p. 16, tradução nossa⁵⁸).

Observa-se novamente a concepção de que os conhecimentos construídos nas universidades são puramente teóricos sem articulação com as escolas de Educação Básica. Em muitos aspectos, especialmente quando se observa o cenário

⁵⁸ “Si bien hay un consenso en la región acerca de la necesidad que la formación docente sea de nivel terciario, el locus de formación es aún una cuestión controvertida. Algunos defienden que para formar un profesional investigador y reflexivo, la formación debe ocurrir en las universidades, argumentando que solo ellas son capaces de promover una sólida formación académica y el espíritu crítico necesario. Por otro lado, las universidades son acusadas de enfatizar solamente los contenidos académicos y abstractos, muy distanciados de la realidad de la educación escolar” (UNESCO, 2014, p. 12).

brasileiro, pode-se verificar que essa questão se torna um problemático real na formação do professorado e é válido que a formação ofertada pelas Instituições de Ensino Superior esteja imbrincada com a atuação do profissional nas instituições escolares.

No entanto, o que se alerta, novamente, é a questão da centralidade da prática na formação de professores, a qual vem à tona como um processo que constantemente volta sob nova roupagem com diferentes estratégias e justificativas. O ponto a ser questionado não é englobar a prática na formação de professores, porém a centralidade nos documentos é tônica e pode contribuir para que o professor perca sua autonomia de pensar e de organizar suas aulas, o que transforma a sua formação e ação em utilitaristas. É preciso ter cuidado com as afirmações sobre as universidades, visto que, no caso brasileiro, essas instituições, sobretudo as públicas, são responsáveis por grande parte do conhecimento científico construído. Mudar o *lócus* de formação docente pode permitir uma perda ainda mais do caráter de investigação teórica e científica na formação docente.

Afirma-se perda ainda maior porque, embora muitos documentos, não somente da UNESCO, também de outras OOs aleguem que a formação nas universidades privilegie unicamente a teoria, observa-se, desde anos atrás, o desenvolvimento de um processo de fragmentação da formação inicial de professores no Brasil. Ao analisar⁵⁹ a reforma de cursos de Pedagogia em 27 Instituições Federais de Ensino Superior logo após a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura por meio da Resolução CNE/CP Nº 1/2006, Triches (2017, p. 264-265) conclui:

Os impactos causados pela formação docente promovida por cursos com as características indicadas acima podem ser identificados, entre outros elementos, na precarização das condições de estudo, com pouco tempo para o aprofundamento das análises e enorme quantidade de disciplinas a serem cursadas em propostas inconsistentes, inclusive por sua fragmentação e superficialidade, nas quais se observa a desvalorização dos estudos teóricos e de discussões pertinentes à relação teoria-prática, assim como na escassa carga horária dedicada aos conteúdos específicos do ensino.

⁵⁹ O estudo citado é a respeito dos resultados de pesquisa de tese de doutorado de Triches, publicada no ano de 2016, intitulada *A internacionalização da agenda do capital em Cursos de Pedagogia de Universidades Federais (2006-2015)*.

Triches (2017) destaca que a reforma realizada e orientada por essas novas Diretrizes, bem como comprometida com os ideais mercadológicos, produz o *superdocente*, o qual possui duas faces: aparência forte e essência frágil. Segundo a autora, a aparência forte se refere ao seu protagonismo, responsabilização, polivalência e flexibilidade diante das demandas do Estado e do capital. Já a sua essência frágil é concernente à formação fragmentada, empobrecida teoricamente, superficial em termos de conhecimento e focada na pedagogia das competências.

Por isso, sinaliza-se a necessidade de se atentar quando esses documentos, que retomam constantemente esses discursos na formação inicial de professores, declaram que é preciso menos teoria e mais prática para corresponder às necessidades da sociedade e do mercado. Defende-se uma formação de professores sólida, pautada no aprofundamento de conhecimentos teóricos e práticos, articulada com a Educação Básica e comprometida com o desenvolvimento dos educandos. Ainda, é preciso que essa formação seja contextualizada com os aspectos sociais, políticos e econômicos, bem como rompa com os ideários de conformismo nas relações sociais.

Outro fator a se observar é o tempo de formação inicial de professores. Na Finlândia, há a obrigatoriedade desde 1970 de se ter curso em nível de graduação, que leva entre cinco a sete anos e meio, para trabalhar como professor. No referido país, há uma visão de profissionalização em que o conhecimento é adquirido na formação inicial.

Os finlandeses veem a profissão docente como uma profissão atraente cujo trabalho é considerado autônomo, baseado em conhecimentos científicos e habilidades específicas que são desenvolvidos em um programa de ensino superior e de pós-graduação. Parte desse reconhecimento pode ser atribuída à mudança radical na formação inicial dos professores, que passaram de cursos de curta duração (dois ou três anos) em instituições não acadêmicas até o final dos anos 70, para um mestrado com duração entre 5 e 7 anos e meio numa universidade, como requisito mínimo. A razão para essa mudança está relacionada ao fato de que o ensino é baseado em pesquisa científica, que geralmente ocorre no meio acadêmico e em programas de pós-graduados (Sahlbergh, 2012) (UNESCO, 2014, p. 12, tradução nossa⁶⁰).

⁶⁰ “Los finlandeses perciben la carrera docente como una profesión atractiva, cuyo trabajo es considerado autónomo, basado en conocimientos científicos y habilidades específicas que son desarrolladas en un programa de enseñanza superior de postgrado. Parte de este reconocimiento puede ser atribuido al cambio radical en la formación inicial de los docentes, la cual pasó de cursos de corta duración (dos o tres años) en instituciones no académicas hasta fines de los 70, a

Se comparar com o caso brasileiro, respeitando as muitas diferenças entre os países, teve-se pela primeira vez a exigência de curso superior para atuação como professor em 1996, por meio da LDBEN nº 9.394 de 1996, a qual posteriormente teve o artigo revogado sobre essa temática. Atualmente, podem-se encontrar ainda profissionais que atuam na educação sem a formação mínima, que seria a formação em nível médio devido a estratégias de gestões governamentais.

As autoras desse capítulo, pautadas em pesquisadoras como Gatti, Barreto e André (2011), destacam que diferente de países desenvolvidos citados no documento, em que os estudantes e professores se dedicam em tempo integral, muitos estudantes brasileiros trabalham em outras funções quando realizam o curso em nível de graduação, portanto, “[...] o tempo que os estudantes tem para os estudos fora da aula é mais reduzido o que certamente impacta na qualidade de sua formação” (UNESCO, 2014, p. 31, tradução nossa⁶¹).

Ademais, nessa temática, abordam-se a formulação de programas de formação com base em padrões (modelos) e em competências, os quais se relacionam aos desempenhos requisitados para um padrão de qualidade educacional estipulado. Segundo o documento, padrões e competências são dois conceitos similares. O primeiro é mais comum em países como Estados Unidos, Inglaterra, Escócia, Austrália e Nova Zelândia. O conceito de competências, por sua vez, é mais utilizado em países europeus e latino-americanos, bem como no Canadá. Um diferencial mencionado no documento é o fato de se ter uma relação mais estreita e tradicional do conceito de padrões com o processo de avaliação.

A autora desse capítulo já sinaliza, com base em escritos de Casassus (2010), que, na ALC, esses termos não são, comumente, encarados de forma muito positiva, visto que podem denotar controle e homogeneização da prática profissional. Na formação inicial, em que os padrões e competências são bastante incentivados, existe certa preocupação para que não seja reduzida a autonomia das instituições formadoras e estabelecida uma uniformidade na formação sem abordar

un diploma de Maestría con duración entre 5 y 7 años y medio en una universidad, como requisito mínimo. La razón para este cambio está relacionada con que la docencia se fundamenta en la investigación científica, que suele ocurrir en el ámbito académico y en programas de postgrados (Sahlbergh, 2012)” (UNESCO, 2014, p. 12).

⁶¹ “[...] el tiempo que los estudiantes tienen para los estudios fuera de las clases es más reducido, lo que por cierto impacta en la calidad de su formación” (UNESCO, 2014, p. 31).

a diversidade. Ainda, a autora pondera que esses termos trazem significados que remetem à educação a propensões da iniciativa privada e oriundas da lógica capitalista.

O documento orienta estabelecer padrões para obter uma garantia na qualidade da formação de professores; empregar padrões para professores iniciantes, para medidas regulatórias tanto no ingresso da carreira quanto na qualificação profissional e para orientar a formação inicial; desenvolver uma avaliação que englobe os padrões definidos que inclua não somente o conhecimento, mas a prática pedagógica.

Compreende-se que a elaboração de padrões pode facilitar a construção de sistemas de avaliação e de monitoramento da formação inicial de professores. Todavia, é preciso considerar quais ideias são atendidas na padronização da formação, se esses padrões serão obrigatórios e se englobarão a diversidade. Além do mais, é válido lembrar os cuidados necessários de como se dará a construção desses padrões, se isso não retirará a autonomia e a participação de diferentes instituições relacionadas à educação e aos próprios professores de uma nação.

Na segunda parte, é destacado o processo de formação continuada e de desenvolvimento profissional, bem como se mencionam algumas estratégias utilizadas em diferentes nações, não apenas na região da ALC, mas também em países desenvolvidos. As estratégias mencionadas são definidas como um processo de aprendizagem a partir do outro que envolve colaboração entre o aprendiz a professor e o professor que já atua há alguns anos. Essa modalidade é apresentada em alguns exemplos como mentor, acompanhante e *coach* (treinador); residência, pautado no programa de residência médica; redes, comunidades de aprendizagem profissional que contribuem para a transferência de conhecimento aos docentes; e estágios (UNESCO, 2014).

Outro ponto discorrido no documento é a necessidade de destinar tempo efetivo para o desenvolvimento profissional e formação continuada dos professores, a fim de permitir a participação em debates acadêmicos e analisar casos de alunos. É preciso, além de tempo, pessoal de apoio para auxiliar nas observações em sala e sistematização de boas práticas de ensino. Além do mais, são urgentes novos modelos de organização escolar que possibilitem maximizar o tempo, garantir elementos físicos e estruturais e assegurar condições espaço-temporais adequadas para a implementação do trabalho coletivo.

É necessário alocar tempo para a aprendizagem profissional colaborativa, o que requer que haja pessoal de apoio nas instituições de ensino que possam frequentar os espaços em que os professores, de determinado assunto ou nível, fazem observações em sala, analisam casos de seus alunos, sistematizar boas práticas ou participar de debates acadêmicos (UNESCO, 2014, p. 144, tradução nossa⁶²).

Verifica-se que essas orientações relacionadas ao tempo de trabalho do professor não são as mesmas do Banco Mundial. Para o BM, no documento intitulado *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gato público no Brasil*, quanto mais o professor estiver na sala de aula, mais será produtivo, o que descarta os momentos de preparação de aulas, de formação continuada, dentre outros, necessários para o desenvolvimento profissional.

Também é possível aumentar a eficiência fazendo com que os professores dediquem mais tempo a atividades em sala de aula e reduzindo o absenteísmo. Professores no Brasil dedicam uma parte do tempo em atividades pouco produtivas. Em média, professores usam somente 65% de seu tempo para ensinar, ao passo que, segundo melhores práticas internacionais, o ideal seria 85% (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 130).

Ao tratar do caso brasileiro, observou-se, nos documentos analisados, que existe uma contradição entre as recomendações do Banco Mundial e da UNESCO. No entanto, para além dessa contradição, existe a realidade de trabalho da maioria dos professores que engloba uma rotina de alta carga horária, visto que lecionam em várias escolas, pois os salários são pouco atrativos e precisam levar uma grande quantidade de atividades para casa, correção de avaliações, preparação de aulas e, geralmente, são seus únicos responsáveis para realizar uma formação continuada.

É preciso considerar que essas afirmações de OOs, em muitos casos, são basilares na formulação de políticas para formação contínua e de desenvolvimento profissional de professores que atuam na educação básica nos países da ALC. Apesar de essas OOs apresentarem relatórios e alegarem estudos da realidade dos

⁶² “Es necesario asignar tiempo para el aprendizaje profesional colaborativo, lo cual requiere que exista en las instituciones educativas personal de apoyo que pueda atender los espacios en los cuales los docentes, de una determinada asignatura o nivel, realicen observaciones de aula, analicen casos de sus estudiantes, sistematicen buenas prácticas, o asistan a debates académicos” (UNESCO, 2014, p. 144).

países, é preciso, no âmbito de formulação e implementação de políticas, uma análise específica da realidade que se propõe.

Não se pode esquecer de ouvir o professorado. Muitas vezes, não acontece, em sua essência, analisar as reais condições de trabalho dos professores, as necessidades de formação continuada, bem como os elementos adequados para que o seu trabalho seja mais desenvolvido. Programas de formação implementados sem conexão com realidade ou mesmo a falta desses programas, colocando o professor somente na sala de aula sem se preocupar com questões relevantes, dificulta a sua atuação profissional e o próprio desenvolvimento da educação nos países.

A terceira parte é destinada a discutir a avaliação do desempenho docente e, para isso, apresentam-se diferentes modelos de avaliação de diversos países, nações desenvolvidas e pertencentes à ALC. Esses vários relatos de programas de avaliações demonstram que é preciso definir o que será avaliado, quem avaliará, a forma que será realizada a avaliação, quais serão os instrumentos empregados e quais serão as consequências, ou seja, qual é tipo de recompensa, se por bonificações, mudanças de cargo e o que será feito com os professores que não atingirem os resultados esperados.

O intuito do documento quando remete ao tema avaliações é fazer com que os docentes encarem a avaliação como justa, pois esse é o fator-chave para que os professores aceitem a avaliação por desempenho. Defende-se no documento uma avaliação constante, obrigatória, que gere consequências e que tenha recompensa para o considerado bom professor. Isso é em nome de uma responsabilização docente, já sinalizada em outros documentos. Como demonstra a citação a seguir:

Os professores ainda são considerados o fator, a partir da oferta educacional, mais importante para explicar as diferenças no desempenho dos alunos. Ele explica o recente interesse em avaliar seu desempenho docente em praticamente todos os países da região e muitos mais no mundo (UNESCO, 2014, p. 177, tradução nossa⁶³).

⁶³ “Los docentes siguen siendo considerados el factor, desde la oferta educativa, más importante para explicar las diferencias en el rendimiento de los alumnos. Ello explica el interés reciente por evaluar su desempeño docente en prácticamente todos los países de la región, y muchos más en el mundo” (UNESCO, 2014, p. 177).

Entende-se, no decorrer do documento, que o desenvolvimento do sistema de avaliação docente por desempenho é um processo muito defendido, porém complexo de ser construído. Além disso, é proposto que essa avaliação de desempenho do professor não pode ser isolada dos diferentes aspectos, como a condição social dos alunos, das condições estruturais da escola e dos materiais, algo a ser considerado positivo.

Outro ponto bem debatido nessa parte é a utilização de dados de avaliações de alunos nas avaliações de desempenho docentes, o que torna ainda mais complexo. Por um lado, o documento considera necessário e central, porque o trabalho do professor precisa visar a aprendizagem dos alunos, portanto é preciso saber se eles estão aprendendo. Por outro, em muitos casos, o sistema avaliativo desconsidera aspectos importantes, como as condições dos alunos, tanto sociais quanto específicas de educação, por exemplo, as dificuldades de aprendizagem.

A avaliação do desempenho do professor implica necessariamente levar em conta condições do contexto e as dificuldades que isso implica na prática profissional, porque não se pode considerar igualmente professores que trabalham em condições de pobreza, ou com alunos que falam uma língua diferente da sua, ou cujos pais são analfabetos ou com pouca escolaridade, com professores que trabalham em escolas de áreas socioeconomicamente privilegiadas (UNESCO, 2014, p. 155, tradução nossa⁶⁴).

Apesar de o documento indicar uma avaliação contextualizada, percebe-se que, em vários momentos, no âmbito de construção de sistemas de avaliação nos países, esse ponto muitas vezes é deixado de lado. Apreende-se, na maioria das vezes, uma focalização nos resultados dos alunos para aferir o desempenho docente. Freitas (2012, p. 384-385) estudou a realidade estadunidense e, pautado na produção teórica de casos ocorridos nos Estados Unidos, país em que as ideias de responsabilização, meritocracia e privatização foram muito defendidas em meio aos dados avaliativos educacionais, afirma:

Estudos mostram (Neal & Schanzenbach, 2010) que o impacto dos sistemas de responsabilização pode gerar uma 'corrida para o centro'

⁶⁴ “Evaluar el desempeño docente implica necesariamente tomar en cuenta las condiciones del contexto y las dificultades que ello le implica al ejercicio profesional, pues no pueden considerarse por igual docentes que laboran en condiciones de pobreza, o con alumnos que hablan una lengua distinta a la suya, o cuyos padres son analfabetos o tienen escasa escolaridad, que docentes que trabajan en escuelas de zonas socioeconómicamente privilegiadas” (UNESCO, 2014, p. 155).

em termos de desempenho dos alunos, prejudicando os extremos da curva, ou seja, prejudicando tanto os alunos de mais alto desempenho como os de pior desempenho. Sob pressão, os professores tendem a concentrar-se naqueles alunos que estão mais próximos da média ou dos padrões médios de desempenho, tentando maximizá-los e evitar os efeitos adversos, causando esta corrida para o centro.

Entende-se que esse sistema não pode ser realizado de forma apressada e sem pesquisas e estudos, visto que, em cada aspecto, por menor que seja, pode-se cair em incorreção e tornar um programa injusto para a condição de trabalho dos professores. Além do mais, não se pode tornar a avaliação de professores em um processo individual, o que impulsiona a competição e rompe com o caráter de colaboração da educação.

Outro fator complexo é a questão de recompensas justificada inicialmente como formativa, mas que também se admite ocorrer por meio de aumento de salários, mudança de cargo, ganho de bolsas de estudo, reconhecimento, prestígio, entre outros aspectos. Corrobora-se com Decker (2015, p. 136), que investigou a questão da avaliação docente nos documentos do Banco Mundial, de que, em vez de melhorar as condições de trabalho, salários adequados, escolas equipadas para todos os professores, prega-se a lógica de recompensar via remuneração. “Entende que o pagamento de salários não gera bons resultados, mas atrela bons resultados ao pagamento de recompensas/incentivos. Nessa perspectiva, o salário não incide na qualidade, mas sim no pagamento, atrelado a aferição de resultados”. É preciso estar atento a lógica dessas OOs, uma vez que, no cerne das questões avaliativas, o que se almeja é o *superprofessor* em busca de resultados mensuráveis.

O fato de a avaliação centralizar em resultados e ter como consequência recompensas como bonificações revela a responsabilização e o caráter de meritocracia, bem como causa danos na profissionalização do professor e na atratividade da função. Freitas (2012, p. 394) ilustra com o caso estadunidense:

O impacto desta política de submeter o professor a toda sorte de responsabilização e exposição pública começa a aparecer nas pesquisas sobre as percepções que professores, pais e alunos têm desta profissão (Markow & Pieters, 2012). No ano de 2012 esta pesquisa aponta o índice mais baixo de professores satisfeitos com a profissão: caiu de 59% para 44%. É o nível de satisfação mais baixo em 20 anos de pesquisas de opinião nos Estados Unidos. Curiosamente, é mais baixo exatamente no momento em que o presidente dos Estados Unidos declara que a pessoa mais

importante da educação é o professor. Porém, esta importância é negada na prática ao se propor uma política de pagamento de bônus em função da avaliação dos alunos.

Para o mesmo autor, há vários efeitos questionáveis da meritocracia adotada em reformas educacionais. Um deles é obscurecer o sentido do trabalho do professor que, de acordo com a meritocracia, reside em ganhar mais dinheiro por meio do alcance de bonificações e premiações, mas que, o que mais o motiva, em realidade, sem desconsiderar a questão necessária da remuneração diante dos baixos salários, consiste na aprendizagem e no desenvolvimento de seus alunos. Ainda, “[...] porque os estudos mostram (Hout & Ellio, 2011; Davier, 2011; Marshet al., 2011) que a meritocracia não tem maiores impactos na melhoria do desempenho dos alunos e acarreta graves consequências para a educação” (FREITAS, 2012, p. 385).

A última parte tem o objetivo de discutir sobre a construção de políticas públicas de docentes e versa também sobre o financiamento das ações educativas, singularmente das políticas de formação de professores. Um dos problemas que se pode observar é que, embora o docente esteja sempre nos discursos, propagandas e documentos no momento de financiar programas de formação, as formas de barateamento e aligeiramento é que prevalecem. É, portanto, um discurso contraditório.

Apresenta-se, no quadro a seguir, três categorias de conteúdo ou, também, denominadas categorias políticas, construídas a partir da análise das três obras analisadas da OREALC/UNESCO Santiago: *O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina* (2007), *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe* (2013) e *Temas críticos pra formular nuevas políticas docentes em América Latina y el Caribe: el debate actual* (2014). Cada categoria é acompanhada por uma definição e uma citação que exemplifica como a categoria aparece no corpo do texto dos documentos. Vale ressaltar que as três categorias estão presentes nos três documentos, em alguns de forma mais marcante, em outros de forma mais sutil. Foram empregadas algumas citações encontradas no documento, além das já utilizadas na análise anterior.

Portanto, é preciso compreender o significado dessas categorias de conteúdo, já que elas não se configuram em tais documentos como aleatórias. As categorias recorrentes nesses documentos mencionados estão presentes e orientam

a elaboração das políticas nacionais para formação de professores, tanto inicial quanto continuada. Apreende-se que, ao realizar a análise e ao considerar o contexto histórico, econômico, político e social, os enunciados desses documentos se mostram profundamente contraditórios. Na próxima seção, discorre-se sobre a elaboração dessas políticas no Brasil, no período de 2003 a 2015, nos governos presidenciais de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015).

Quadro 11: Categorias de conteúdo/categorias políticas elaboradas a partir dos documentos da OREALC/UNESCO Santiago

CATEGORIZAÇÃO DAS POLÍTICAS RECORRENTES NOS DOCUMENTOS DA OREALC/UNESCO SANTIAGO PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA		
CATEGORIA	CONCEITUALIZAÇÃO	CITAÇÃO
RESPONSABILIZAÇÃO	Professores como peça-chave para a qualidade da educação e como figura estratégica para a superação de impasses econômicos e sociais do país. Os professores assumem função decisiva para as reformas educacionais e para a efetivação da agenda de educação em nível mundial. Apesar do protagonismo assumido pelo professorado, isso não é acompanhado por políticas de valorização.	“Entre os fatores que influenciam para que a educação possa contribuir para superar a desigualdade e estabelecer capacidades culturais básicas para o desenvolvimento econômico e de cidadania democrática, é a disponibilidade de professores, não somente em termos de número suficiente, mas também em termos de sua preparação” (UNESCO, 2013, p. 13, tradução nossa ⁶⁵). “As novas responsabilidades atribuídas às escolas e aos docentes não estão sendo acompanhadas de mudanças que lhes permitam corresponder às expectativas de governos e sociedades” (UNESCO, 2007, p. 16).
FOCALIZAÇÃO NA FORMAÇÃO PRÁTICA E NAS COMPETÊNCIAS	A formação de professores no contexto atual tem como base modelos tradicionais, currículos ultrapassados e excesso de estudos teóricos. Para tanto, orienta-se a introdução nos cursos de formação de mais práticas ao longo de todo o curso. Os professores ao serem formados precisam ser flexíveis, adaptativos e com as competências que os possibilitem atuar diante das demandas do século XXI.	“O docente do século XXI deve ser um profissional reflexivo, comprometido com as mudanças, protagonista na elaboração das propostas educacionais e dotado de novas competências que lhe dêem a flexibilidade necessária para atender alunos diversos e adaptar-se às novas situações que a sociedade, em permanente transformação, lhe propõe (UNESCO, 2007, p. 13).
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	Processo a ser implementado em todos os países da ALC, urgentemente. Embora aparentemente indique que o processo dever ser contextualizado coletivo e formativo, orienta para recompensas, premiações ou punições, por meio de aumento salarial, por exemplo, em nome de uma responsabilização da aprendizagem dos alunos.	“Esta avaliação deve servir para melhorar esse desempenho, embora a maneira em que se espera que melhore se diferencie: às vezes é classificando e premiando ou punindo, em outras é procurando mais formação de maneira que sua prática de ensino seja modificada” (UNESCO, 2014, p. 154, tradução nossa ⁶⁶).

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base na análise de conteúdo dos documentos da UNESCO.

⁶⁵ “Entre los factores que inciden para que la educación pueda contribuir a superar la desigualdad y establecer las capacidades culturales de base para el desarrollo económico y la ciudadanía democrática, se encuentra la disponibilidad de docentes, no solo en términos de un número suficiente, sino también en cuanto a su preparación.” (UNESCO, 2013, p. 13).

⁶⁶ “Esta evaluación debe servir para mejorar dicho desempeño, aunque la forma en que se espera mejorarlo difiere: a veces es clasificando y premiando o castigando, en otras es procurando su mayor formación de manera que se modifique su práctica docente” (UNESCO, 2014, p. 154).

4 POLÍTICAS PARA FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL (2003-2015)

Esta seção e as subseções que a compõem têm o intuito de elucidar as políticas de formação de professores elaboradas entre os anos de 2003 e 2015. Para tanto, discorre-se sobre os aspectos gerais do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e se enfatizam as políticas para formação de professores da Educação Básica desse período. Posteriormente, em outra subseção, são apresentadas considerações acerca do governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2015) e as políticas para formação do professorado desenvolvidas em sua gestão. O objetivo é verificar as aproximações das orientações da UNESCO na elaboração dos programas de formação de professores brasileiros.

4.1 GOVERNO LULA (2003-2010)

Esta subseção tem o fito de discorrer sobre aspectos gerais do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) para, posteriormente, enfatizar quais foram as políticas para formação de professores da Educação Básica elaboradas nesse período.

Após oito anos do Governo de FHC (1995-2002), de intensas reformas para além do campo educacional, da privatização de empresas, dos cortes nas políticas sociais, enfim, depois de um momento de intensa desertificação neoliberal⁶⁷ no Brasil, existe, na população, uma esperança, uma expectativa de mudança nas eleições de 2002 para nova gestão presidencial. A expectativa de mudança foi canalizada na campanha de Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência a partir de 2002.

A esperança de mudança não estava somente na população em geral, mas também em intelectuais e entidades que representavam os trabalhadores. Leher (2010, p. 376) afirma:

A esperança de mudanças devia-se menos ao programa de governo, elaborado fora da esfera partidária, por meio de uma ONG ligada a

⁶⁷ Termo cunhado por Ricardo Antunes (2005).

Lula da Silva, o Instituto da Cidadania, mas ao fato de que o PT tinha relevante inserção no FNDEP e nos Coned. Ademais, grandes referências educacionais foram organicamente ligadas ao partido, como Paulo Freire e Florestan Fernandes, ambos falecidos antes da chegada de Lula da Silva ao governo (1997-1995, respectivamente).

O Partido dos Trabalhadores, como também a Central Única dos Trabalhadores (CUT), foi criado no final da década de 1970 em meio a embates sociais de setores organizados, por exemplo, as históricas greves do ABC paulista, a campanha das Diretas e as greves gerais (ANTUNES, 2006). Pode-se dizer que o PT tinha como signo o “socialismo real” e a “social-democracia”. A década de 1980, para o referido partido, foi um período de criação e avanço.

Para sair do cenário da expectativa e ir para a concretização, o Partido dos Trabalhadores não conseguiu manter apenas as suas raízes, pois precisou construir parcerias para a ascensão ao poder. O referido partido se aliou a partidos de esquerda e, segundo Antunes (2005, p.134), “[...] ao Partido Liberal (PL), pequeno agrupamento político de centro-direita. E, ao fazê-lo, houve um enorme constrangimento junto à militância de base do PT, aos movimentos sociais, ao sindicalismo de classe e ao combativo MST”.

Luiz Inácio da Silva⁶⁸ nasceu em 1945, na cidade de Garanhuns, em Pernambuco, e foi o sétimo de oito irmãos. Quando jovem, foi para São Paulo com sua família. Após 1964, estudou em um curso de torneiro mecânico do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e, posteriormente, trabalhou em uma empresa de metalurgia. Filiou-se a sindicatos, por influência de seu irmão, e se tornou líder sindical em 1975, ano em que foi eleito presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, representando milhares de trabalhadores. Juntamente com intelectuais, líderes sindicais e representantes de movimentos sociais, ajudou a fundar o Partido dos Trabalhadores. Ainda, participou da criação da CUT.

Luiz Inácio Lula da Silva do PT venceu as eleições de outubro de 2002, após ter disputado e perdido as eleições presidenciais de 1989, 1994 e de 1998. Ele assumiu a Presidência da República no ano de 2003 e foi reeleito em 2006. A

⁶⁸ Para mais informações, acessar a Biblioteca Presidência da República, *link* <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/biografia-periodo-presidencial>>.

eleição de Lula⁶⁹ rompeu com oito anos de gestão presidencial do Partido da Social Democracia Brasileira.

Nos discursos, tanto os contidos na campanha à presidência quanto o de posse do cargo, a palavra-chave era mudança: um governo diferente do anterior. Como afirma D'Araujo (2011, p. 67). “A palavra de ordem do PT era mudar tudo”. Apesar da expectativa de mudança do cenário econômico e social do Brasil, não se vê inúmeras transformações em sua configuração (ANTUNES, 2005; ANTUNES, 2006). O PT se converteu, ao longo dos anos, em um partido da ordem, manteve os acordos macroeconômicos entre Brasil e países capitalistas centrais.

Durante o primeiro mandato de governo, Lula optou por atuar dentro da ordem, sem grandes rupturas e, em vários casos, com muitas continuidades do governo de FHC. A esperança já não se concretizava, como explicam Melo e Falleiros (2005, p. 188):

Novas demarcações semânticas apresentam-se no novo contexto. O bloco no aparelho de Estado no Brasil atual quer ser visto como condutor de um projeto de sociedade e de sociabilidade diferente em relação ao dirigido por aquele no poder nas gestões FHC e, por isso, combate a expressão ‘Terceira Via’, mas não consegue (e nem pretende) se desvencilhar de seus propósitos. Na realidade, ainda que se evidencie uma disputa pela condução do projeto de modernização capitalista no país entre grupos ligados ao capital produtivo nacional (exportador em especial) e aqueles vinculados diretamente ao capital financeiro internacional, o espectro ideológico do neoliberalismo da Terceira Via segue seu curso, aprofundando-se.

Também para Antunes (2006), a política adotada, sobretudo a econômica, possibilitou que o Brasil continuasse como posto de país signatário das proposições das OOs, como o FMI. Havia uma esperança de que Lula, pelas vivências adquiridas de sua origem social e de participação em lutas sociais, pudesse reformular um novo contexto, diante da intensa exploração do capital e das políticas neoliberais, mas isso não ocorreu. O autor complementa:

O estarrecedor é que Lula, antigo militante operário, batalhador das causas sociais dos anos 70 e 80, tenha aderido à flexibilização/precarização do trabalho usando eufemismos similares àqueles proferidos durante o desmonte da previdência pública, realizado no início de seu governo. Seria cômico, se não fosse

⁶⁹ Apelido que recebeu no período em que participou dos movimentos sindicais e depois foi acrescentado em seu sobrenome.

trágico, que Lula, o *político metalúrgico*, seja obrigado – sem nenhuma resistência, por mais branda e moderada que fosse – a destruir o que foi conquistado em mais de um século de luta dos trabalhadores. E, ao tentar implementar tal vilipêndio, demonstrar sua aceitação servil e submissa às imposições do FMI e dos capitais globais que o Governo Lula sequer ousa arranhar (ANTUNES, 2006, p. 46, grifo do autor).

Ao contrário de muitos dizeres de cunho neoliberal de que a burguesia não teve vez na gestão Lula, tem-se o processo de ascensão da burguesia interna⁷⁰, uma fração da burguesia a qual tem interesse no imperialismo e na expansão do capital, mas procura impor alguns limites nessa expansão para não prejudicar seus empreendimentos. Durante o governo Lula, além do atendimento de muitos interesses da burguesia interna, foi desenvolvida uma frente política, imbuída de conflitos, formada por essa fração da burguesia e pelo movimento operário e popular. Nessa frente, a burguesia ocupava a função de força hegemônica, a qual definia os objetivos a serem alcançados, e o movimento operário constituiu a força principal, ou seja, parte a qual necessitava que as lutas fossem vencidas. “É essa frente que o Governo Lula, manobrando em meio a dificuldades, procura manter e consolidar” (BOITO JR., 2012, p. 72).

Boito Jr. (2011, p. 132, grifo nosso) apresenta uma constatação relevante para ser considerada ao analisar o governo Lula em relação ao governo anterior:

O governo Lula diferencia-se do governo FHC por, basicamente, dois motivos:

- a) primeiro, por ter promovido a **ascensão política da grande burguesia interna no interior do bloco no poder**, o que aparece na sua política econômica e na sua política externa, que não exatamente as mesmas da ‘Era FHC’;
- b) segundo, por ter iniciado algo que alguns denominam **social-liberalismo**, o que aparece na sua política social. Não estou me referindo à sua política voltada para os trabalhadores organizados, posto que nesse ponto pouco ou nada mudou, mas à política de assistência social, voltada para os trabalhadores pobres e desorganizados.

O social-liberalismo, para o autor em tela, é voltado a pessoas de setores e classes excluídas. Para estes, em situação de pobreza e miséria, incrementam-se os gastos públicos em políticas de assistência social. Um dos exemplos de ações para

⁷⁰ Termo definido por Nicos Poulantzas.

essa parcela da população é o programa Bolsa Família⁷¹. Entretanto, é preciso lembrar que a quantidade de políticas assistencialistas do governo Lula foi desenvolvida sem um aumento significativo dos gastos comparado aos gastos das políticas sociais de FHC (BOITO JR., 2011). Essas ações se desdobraram em apenas reformas para a manutenção do sistema, contrárias à ideia de mudança em todo o processo de governo.

Para Boito Jr. (2012), o primeiro mandato do governo Lula foi marcado por adotar estratégias que não objetivaram atacar o capital financeiro internacional. No segundo mandato, já se adotou uma estratégia mais ofensiva para implementar o projeto neodesenvolvimentista⁷², alvo de interesse da grande burguesia interna. Ainda sobre o segundo mandato, o autor em questão destaca:

O segundo Governo Lula investiu muito na criação e no fortalecimento dos grandes grupos econômicos nacionais, com programas especiais de crédito e de participação acionária visando, inclusive, promover o investimento desses grupos no exterior. Tal política acarretou uma redefinição do papel do BNDES: de banco que financiava as privatizações nos governos FHC, foi convertido num banco estatal de fomento ao grande capital predominantemente nacional (BOITO JR., 2012, p. 81).

Após a Era Lula, alguns autores não deixam de mencionar avanços gerados, principalmente para as pessoas que se encontravam em situação de pobreza e miséria, por meio das ações crescentes de alguns programas sociais. No ano de 2010, destaca Singer (2012, p. 11):

Entretanto, passado oito anos, o cenário era outro. Em dezembro de 2010 os juros tinham caído para 10,75% o ano, com taxa real de 4,5%. O superávit primário fora reduzido para 2,8% do PIB e, 'descontando efeitos contábeis', para 1,2%. O salário mínimo,

⁷¹ O Programa federal Bolsa Família, em linhas gerais, foi criado pela Lei nº 10.836 de janeiro de 2004, voltado a famílias em situação de pobreza e de pobreza extrema e oferta, mensalmente, benefícios em dinheiro para o acesso a bens sociais básicos, por exemplo, saúde, alimentação, educação e assistência social. Há um limite de renda para o recebimento desses benefícios pelo governo. Acessado em 12 de outubro de 2016 pelo link <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>>.

⁷² Segundo Boito Jr. (2012), o projeto neodesenvolvimentista é um projeto de desenvolvimentismo engendrado no interior do modelo capitalista neoliberal periférico e que possui diferenças do desenvolvimentismo de 1930. Para Freitas e Silva (2016), pauta-se no desenvolvimento econômico e na implantação de políticas sociais. Pode ser considerado, na organização do Estado, como a implementação de um modelo estratégico de gestão que articule políticas econômicas e políticas sociais, entre outras.

aumentado em 6% acima da inflação naquele ano, totalizava 50% de acréscimo, além de reajustes inflacionários, entre 2003 e 2010. Cerca de 12 milhões de famílias de baixíssima renda recebiam um auxílio entre 22 e duzentos reais por mês do Programa Bolsa Família (PBF). O crédito havia se expandido de 25% para 45% do PIB, permitindo o aumento do padrão de consumo dos estratos menos favorecidos, em particular mediante o crédito consignado.

Os pesquisadores Barbosa e Souza (2010, p. 57) também resumem positivamente as consequências depois da chamada Era Lula:

Durante o governo Lula, o Brasil iniciou uma nova fase de desenvolvimento econômico e social, em que se combinam crescimento econômico e redução nas desigualdades sociais. Sua característica principal é a retomada do papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento e no planejamento de longo prazo. Nos últimos anos, o crescimento do produto interno bruto acelerou, o número de famílias abaixo da linha da pobreza decresceu e milhões de pessoas ingressaram na classe média, isto é, na economia formal e no mercado de consumo de massa (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 57).

É necessário destacar que, embora alguns avanços fossem alcançados, algumas políticas estiveram longe de serem universalizadas, configurando um processo de focalização em algumas áreas. Ainda, apesar de certo avanço, havia carências nas políticas sociais, distante também da qualidade desses serviços públicos para a população (CARVALHO, 2011).

Conforme explana Boito Jr. (2011), esses programas de assistência social, em que o Bolsa Família se destaca, atribuíram ao presidente Lula certo populismo entre as pessoas beneficiadas, as quais, na época, formavam um grande contingente de pessoas. O autor designa esse populismo como neopopulismo, o qual tem caráter conservador e enfoca as políticas compensatórias, ao contrário do populismo vanguardista direcionado à superação das barreiras de desigualdades e à hegemonia da classe dominante.

A ascensão do neopopulismo no Brasil representou o declínio do Partido dos Trabalhadores (PT), enquanto partido de tipo social-democrata, e a ascensão daquilo que os observadores políticos denominam 'lulismo', para se referir ao extraordinário crescimento e 'prestígio político pessoal' de Lula (BOITO JR., 2011, p. 134).

O lulismo se refere, segundo Singer (2012), a um movimento de contradição, uma vez que é regressivo e progressivo, concomitantemente. Para o mesmo autor, o

lulismo se desenvolveu, aproximadamente, em 2006, por meio da relação entre Lula e a criação de programas de combate à pobreza direcionados às classes mais pobres da população, precipuamente localizadas nas regiões Norte e Nordeste do país.

Entretanto, essas políticas assistencialistas não agradavam a todos, especialmente desgostava as classes mais abastadas da sociedade, fator que impulsionava vários conflitos, os quais o governo Lula buscava conciliar. “O lulismo não pretendia produzir confronto com as classes dominantes, mas ao diminuir a pobreza o fazia sem querer” (SINGER, 2018, p. 22).

Pode-se perceber que, para não enfrentar um confronto, a opção escolhida por Lula durante seus dois mandatos foi um jogo de conciliação de interesses. É válido admitir alguns avanços no que diz respeito aos programas assistenciais e compensatórios, porém ainda é preciso haver outras conquistas no que se referem à universalidade e à qualidade das propostas. A expectativa de mudança não foi suficiente para provocar mudanças radicais contra o capital financeiro.

Mesmo com algumas expectativas que não se concretizaram, verifica-se que o movimento do lulismo teve bastante força. Após seu mandato, esse movimento contribuiu na eleição de outra candidata de seu partido, Dilma Rousseff, a primeira mulher a ser presidente do Brasil, desconhecida politicamente de outras candidaturas.

Em relação às políticas educacionais, percebe-se uma ampliação de ações para esse campo no tocante ao governo de FHC. Dentre essas ações, pode-se mencionar algumas, a saber: a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) instituído pela EC nº 53 e pela Lei nº 11.494/2007, bem como pelo Decreto nº 6.253/2007; a elaboração no ano de 2007 do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que abrange todas as ações do MEC; a aprovação do Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, instituído pela Lei nº 11.738/2008, passo relevante na categoria do professorado; e a instituição das Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério, por meio da Resolução nº 2/2009. Apesar de, neste estudo, não se analisar cada uma dessas ações, vê-se que elas representaram conquistas, mesmo que, em alguns casos, apenas no plano legislativo, de diversas lutas dos profissionais da educação.

A partir de uma análise mais aprofundada, Oliveira (2009) delinea as políticas educacionais implantadas no governo Lula como ambivalentes, pois apresentam rupturas e permanências. Por um lado, compreende-se a tentativa de aprovar políticas no sentido de assegurar os direitos educacionais da Constituição Federal de 1988. Por outro, percebe-se que a adoção de políticas de desenvolvimento educativo está em consonância com os ideais provenientes de documentos das OOs.

Embora as políticas que foram desenvolvidas estejam em conformidade com a agenda internacional, é preciso reconhecer os avanços conquistados, especialmente na ampliação do acesso ao ensino superior. Após considerações gerais do Governo Lula, na próxima subseção, abordam-se algumas políticas específicas para formação de professores elaboradas no período de 2003 a 2010.

4.1.2 Políticas para formação de professores na Era Lula (2003-2010)

O intuito desta subseção é apresentar algumas políticas para formar professores desenvolvidas na Era Lula (2003-2010). Durante esse período, muitos programas de formação de professores, tanto inicial quanto continuada, foram elaborados⁷³, dentre os quais se destacam os seguintes: Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004), Programa de Formação continuada de professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Pró-letramento – 2005), Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB -

⁷³ Apenas para ilustrar, apresentam-se, a seguir, os nomes dos 21 programas de formação de professores e de profissionais da educação constantes no *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Guia de programas*: Pró-Letramento; Escola Ativa; Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita (PRALER); Programa de Formação Continuada Mídias na Educação; Programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil; Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil); Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio (Pró-Licenciatura); Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica; Programa de Formação Inicial de Funcionários de Escolas (Prófuncionário); Programa Universidade para Todos (PROUNI); Programa TV Escola e DVD Escola; Programa Ética e Cidadania; Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio; Programa Rádio Escola; Rede Interativa Virtual de Educação (RIVED); Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB); Programa Educação em Direitos Humanos; Projetos de Educação para o Reconhecimento da Diversidade Sexual; Projetos de Educação para a Igualdade de Gênero; Programa Escola que Protege; Formação Continuada de Professores e Trabalhadores da Educação Básica em Educação Ambiental (BRASIL, 2007, p. 3).

2005), Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (2009) e por fim, Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR - 2009).

A Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, elaborada por intermédio do Edital nº 01/2003, da Secretaria de Educação Infantil e Fundamental (SEIF), foi concretizada em 2004 pelo MEC, pelos Sistemas de Ensino e pelos Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação (CPDE). O documento lançado em 2005, denominado *Orientações gerais*, estabelece que a Rede objetiva, precipuamente, contribuir para a qualidade do ensino e melhoria da aprendizagem dos educandos. Segundo o documento, a formação continuada tem função central na atuação profissional, que deve ser permanente e relacionar as ações cotidianas com a formação em universidades.

O público a que se destina tal programa diz respeito a “[...] professores de Educação Básica, em exercício, diretores de escola, equipe gestora e dirigentes dos sistemas públicos de educação” (BRASIL, 2005, p. 29). Dentre os temas dos cursos que integram a Rede, pode-se citar: Alfabetização e Linguagem; Educação Matemática e Científica; Ensino de Ciências Humanas e Sociais; Artes e Educação Física; Gestão e Avaliação da Educação. Algumas universidades do país, organizadas em grupos, tiveram a responsabilidade em desenvolver cursos de acordo com esses temas. Sobre o funcionamento da Rede, é estabelecido:

Estes Centros, articulados entre si e com outras IES produzirão materiais instrucionais e orientação para cursos a distância, semipresenciais, atuando em rede para atender as necessidades e demandas dos sistemas de ensino. O MEC, oferecendo suporte técnico e financeiro, tem um papel de coordenador do desenvolvimento desse programa, implementado por adesão, em regime de colaboração, pelos estados, municípios e Distrito Federal (BRASIL, 2005, p. 23).

Na acepção de Freitas (2007), a política de formação continuada de professores por intermédio da educação a distância possui potencialidades e limites na profissionalização. A autora define esse campo como em desenvolvimento na área da Educação, o qual cresce, ainda mais, por parte das instituições privadas.

Assim, as ações do MEC têm se pautado pela continuidade de programas de caráter *continuado* e *compensatório*, destinados à formação de professores leigos, *em exercício a distância*, em

cooperação com os sistemas de ensino. Situam-se nessa perspectiva, os programas vinculados à Rede Nacional de Formação Continuada de Professores [...]” (FREITAS, 2007, p. 1209-1210, grifos da autora).

Um exemplo de programa vinculado à Rede é o Programa de Formação continuada de professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Pró-letramento). O Pró-letramento foi implementado no ano de 2005 e se configurou como uma estratégia de formação continuada para, como o próprio nome expressa, professores que atuam em anos iniciais do ensino fundamental da rede pública de ensino. O programa federal teve como referência o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), vigente de 2001 a 2002, desenvolvido no governo de FHC. O intuito do Pró-letramento, fundamentado no processo de alfabetização na perspectiva do letramento, era contribuir para a melhoria do desempenho escolar de alunos nas áreas de Leitura/Escrita e Matemática.

O Pró-letramento foi implementado pelo MEC, via Secretaria de Educação Básica e Secretaria de Educação a Distância, e contou com a atuação das universidades que integravam a Rede Nacional de Formação Continuada. Além disso, foi preciso apoio das secretarias estaduais e municipais de educação para a efetivação do programa. Em 2012, o programa foi substituído pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), seu sucessor originado no governo Dilma. Sobre a finalização do Pró-letramento e o início do PNAIC, considera-se:

O MEC considerou o programa bem sucedido e, ao analisar, após sua implantação, as informações sobre as avaliações dos alunos a partir de mensurações pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), constatou que os novos índices indicavam melhoria nos resultados dos estudantes. Esse fato foi uma referência importante para a implementação do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). A melhoria no desempenho dos estudantes, com a apropriação da língua portuguesa e matemática, suscitou a necessidade de um debate nacional para a implantação de uma política de currículo, que ampliasse as reflexões sobre a formação continuada, com base no ‘Pró-Letramento’ (BRASIL, 2015a, p.15).

Em relação aos professores atendidos por esse programa, encontrou-se uma reportagem⁷⁴ publicada no site do MEC, escrita por Ionice Lorenzoni, a qual registra

⁷⁴ ABERTAS 114,8 MIL VAGAS EM CURSOS DE FORMAÇÃO CONTINUADA... Reportagem disponível no *link*: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/215-568057805/14870-abertas-1148->

que, em 2009, 169.754 professores ingressaram nos cursos do Pró-Letramento e, desde 2005, data de criação do programa, 254 mil professores foram qualificados. No ano de 2010, foram ofertadas 114.857 vagas para professores em cursos de formação continuada em matemática, alfabetização e linguagem. Essas vagas foram distribuídas por 1.547 municípios.

Por sua vez, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi regulamentado pelo Decreto nº 5.800 de 08 de junho de 2006 e desenvolvido pelo MEC em colaboração com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e com as Empresas Estatais (EEs). O UAB se define como uma política de integração entre Secretaria de Educação a Distância (SEED) e Diretoria de Educação a Distância (DED). Para sua efetivação, foi necessária uma integração também entre as IES e os governos federal, estaduais e municipais para ampliação de oferta de cursos de ensino superior, via Educação a Distância (EaD). Dentre os objetivos estabelecidos em seu decreto, têm-se:

- I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
- V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2006).

Os dados para a implementação demonstravam uma “[...] demanda educacional urgente: a necessidade de formação e capacitação de mais de um milhão de docentes para a Educação Básica, bem como a formação, em serviço, de um grande contingente de servidores públicos (BRASIL, 2005, p.1-2)”. Dessa maneira, o UAB voltava-se, prioritariamente, para formar professores, gestores e profissionais que atuam na Educação Básica dos estados, municípios e Distrito Federal.

A meta estabelecida com a implantação do sistema era contribuir na Política Nacional de Formação de Professores e ofertar vagas, prioritariamente, para a formação inicial de professores da Educação Básica⁷⁵. O sistema se justifica pela necessidade de universalização do acesso ao ensino superior e de formar mais professores. A organização dos cursos com carga horária e utilização de recursos tecnológicos próprios para a EaD superava alguns limites geográficos e temporários para o ensino e proporcionava um alcance de mais pessoas. Não se pode negar que, diante de dificuldades em criar instituições de ensino superior por todo o país, tendo em vista a extensão do território brasileiro, a formação de professores via EaD é um avanço.

Entretanto, é preciso ter cuidado para não investir apenas no acesso em detrimento da qualidade dos cursos. De acordo com o seu projeto de elaboração, o Sistema se assemelha a uma fábrica de cursos:

A estrutura básica da UAB e dos Consórcios deve se assemelhar mais a uma 'fábrica', enfatizando a alta produção de cursos (planejamento curricular e pedagógico; preparação de roteiros de cursos; produção audiovisual; de textos de acompanhamento; atendimento a suporte ao aluno; avaliação do aluno e do curso), via várias formas tecnológicas (FÓRUM DAS ESTATAIS PELA EDUCAÇÃO, 2005, p. 10).

A partir dessa afirmação, é necessário ter cautela, pois muitos docentes são formados inicialmente por meio desse Sistema. Embora existam metas que representam uma grande quantidade de professores a serem formados, é preciso ter cuidado para incidir em ações precarizadas somente para o alcance dos tão esperados números. Para além da questão "Quantos professores serão formados?", é preciso pensar "Qual tipo de professor se quer formar?", pois esses programas, no que se refere à formação inicial, podem formar o professorado de forma desigual por meio de práticas compensatórias.

Para Freitas (2007, p. 1214), a maior parte da formação na modalidade a distância brasileira é caracterizada pelo aligeiramento e barateamento. Esse sistema tende a ser concebido como compensatório para aquela camada da população que não vive em regiões possuidoras de universidades que ofertam cursos regulares. Nas palavras da autora, "[...] visa a suprir a ausência de oferta de cursos regulares a

⁷⁵ O endereço eletrônico do site é: <<http://www.capes.gov.br/uab/>>.

uma determinada clientela, sendo dirigida a segmentos populacionais historicamente já afastados da rede pública de educação superior”.

É válido ressaltar que o que se questiona é a formação inicial por meio da modalidade EaD para o egresso atuar em uma modalidade presencial nos primeiros anos. Nos casos da formação continuada, essa modalidade pode se tornar um recurso importante a depender de como é concretizada, pois o aluno já teve uma experiência de formação anterior.

Ainda, é preciso destacar que, com a criação do Sistema UAB e da regulamentação da EaD na LDBEN nº 9.394/96, muitas universidades privadas desenvolveram cursos de ensino superior em massa e encontraram um mercado lucrativo nas licenciaturas. Cabe lembrar que a maioria dos professores da educação básica no Brasil é formada por instituições privadas. Considera-se que os cursos na modalidade EaD das universidades públicas são submetidos constantemente a vários processos avaliativos, relatórios e prestação de contas, para o seu funcionamento adequado. Porém, não se tem dados avaliativos concretos da qualidade dos cursos da iniciativa privada, nem das condições de trabalho de tutores dessas faculdades.

Percebe-se, no contexto atual, várias propagandas de instituições de ensino superior privadas, com o intuito de aumentar, cada vez mais, o número de pessoas nos cursos de licenciatura via educação a distância. Compreende-se a intensidade do aspecto mercadológico no oferecimento desses cursos e se eleva, também, a preocupação da qualidade de tal formação, visto que uma formação para uma grande quantidade de pessoas necessita de estrutura física, corpo docente e técnico preparado e suficiente para esse trabalho. No entanto, a busca do lucro faz com que essas medidas sejam adotadas por essas instituições com pouca preocupação em relação à formação sólida de seus estudantes. O objetivo, sobretudo, é destinado à aceitação, à frequência e aos pagamentos das mensalidades do seu alunado.

Sobre a formação de professores via educação a distância, o documento *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*, analisado na seção anterior, já relatava sobre esse processo no país e em outras nações da ALC.

[...] vale mencionar o crescimento da formação de professores a distância no Brasil, na Colômbia e no Caribe, entre outros. No entanto, não está claro quão eficaz são os programas a distância.

Em relação à experiência brasileira, Gatti e Sá Barretto (2009) expressaram preocupação com a forma como esse tipo de treinamento é oferecido pela Universidade Aberta do Brasil. Entre outras dificuldades, destacam-se as menores exigências acadêmicas, a falta de socialização cultural e a fraca preparação para a interação pessoal, decisiva nos níveis de escolaridade inicial e básica (Gatti et al., 2011). A mesma preocupação foi observada no Chile, no final dos anos 90 e início dos anos 2000, em relação a um crescimento explosivo dos cursos de formação de professores a distância, o que levou as autoridades a usar medidas para neutralizá-lo, estimulando o fechamento desses programas (UNESCO, 2013, p. 39, tradução nossa⁷⁶).

Segundo outro documento *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: El debate actual* (2014), também analisado, que menciona os estudos de Gatti, Barretto y André (2011), o aluno da EaD precisa ter uma formação prévia para que possa realizar leituras e interpretação de textos de maneira autônoma, por exemplo, além de outras capacidades que, normalmente, são pouco desenvolvidas na educação secundária. Ademais, como a relação pedagógica, nos primeiros anos escolares, é presencial e envolve o desenvolvimento de aspectos didáticos complexos, pode ser que o egresso desses cursos tenha mais dificuldade na sua atuação presencial.

No que tange à implementação do UAB, Mandeli (2014) ressalta que a organização descentralizada desse sistema e o vasto número de matrículas ilustram a alegação de fábrica de professores, de formação de massa durante os governos de Lula e Dilma. No que se refere ao número de alunos formados no Brasil por meio do UAB, de acordo com os dados fornecidos no Relatório de Gestão do Exercício de 2017 da CAPES, de 2006 a 2017, foram formadas 186.000 pessoas.

Sobre o acesso pelas diferentes regiões do país, Mandeli (2014, p. 223) faz relevante constatação:

Os dados permitem afirmar que as matrículas em licenciatura no

⁷⁶ “[...] cabe destacar el crecimiento de la formación docente a distancia en Brasil, Colombia y el Caribe Anglófono, entre otros. Sin embargo, no es claro cuán eficaces son los programas a distancia. Respecto a la experiencia brasileña, Gatti y Sá Barretto (2009) manifiestan preocupación por el modo en que se ofrece este tipo de formación impartida por la Universidad Abierta de Brasil. Entre otras dificultades, se advierten las menores exigencias académicas, la falta de socialización cultural y la débil preparación para la interacción personal, decisiva en los niveles de educación inicial y básica (Gatti et ál., 2011). Igual preocupación se observó en Chile, a fines de la década de 1990 e inicios de la de 2000, respecto a un crecimiento explosivo de cursos de formación docente a distancia, lo que movió a las autoridades a utilizar medidas para neutralizarla, estimulando así el cierre de estos programas” (UNESCO, 2013, p. 39).

sistema nacional UAB estão concentradas em três estados, Rio de Janeiro (18% do total), Paraná (13%) e Minas Gerais (8%). Os Estados que possuem menos matrículas em licenciaturas, em 2012, são Acre, 237, e a Amazônia, 592. O Distrito Federal tem 53 matrículas apenas. O maior número de professores formados na UAB está concentrado nos grandes centros urbanos do Brasil.

Os índices demonstram a contradição na implementação do Sistema, pois, no aparato legal do UAB, o objetivo era diminuir a concentração dos grandes centros urbanos na busca do ensino superior e a desigualdade da oferta dessa etapa no Brasil. Esse fato, de acordo com a pesquisadora em tela, pautada em dados retirados do *site* do UAB, acerca do número de matrículas no Sistema, não ocorreu.

Na data de 20 de janeiro de 2009, foi constituída a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, pelo Decreto nº 6.755⁷⁷. A política em questão tinha o objetivo de organizar as ações destinadas à formação inicial e continuada de professores que atuam na Educação Básica. O decreto possuía 14 artigos e regeu a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o desenvolvimento de Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente de cada estado e do Distrito Federal. Essa Política propiciou uma série de deliberações, entre elas a elaboração e implementação do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR).

O PARFOR foi instituído em 2009 e se constituiu em uma iniciativa do MEC e da CAPES por meio da colaboração das secretarias de educação estaduais, municipais e do Distrito Federal e das Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES). O Plano, de natureza emergencial, intentava atender os professores sem formação em nível superior ou aqueles que lecionavam em áreas distintas da cursada na graduação, por intermédio de turmas especiais nos cursos de licenciatura das IPES. O funcionamento do PARFOR também foi amparado pela Política Nacional de Formação citada anteriormente.

Em uma análise sobre o Plano, Pessoa (2014, p. 14-15) ressalta:

O PARFOR é uma ação de política social que, embora tenha como principal objetivo promover o acesso dos professores à formação superior, ele se destaca como uma estratégia de articulação entre a

⁷⁷ A nova Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, em consonância com o PNE de 2014-2024, foi aprovada em 9 de maio de 2016, pelo Decreto nº 8.752. Com a aprovação dessa nova política, o Decreto de 6.755 de 2009 foi revogado.

Educação Superior e as escolas de educação básica, estimula reflexão e as pesquisas sobre a formação de docentes e reforça a importância do percurso formativo docente amparar-se no elo entre ensino, pesquisa e extensão.

Segundo o Relatório de Gestão do Exercício de 2017 da CAPES, o PARFOR, desde 2009 até 2017, já formou 44.004 professores e apoiou, em 2018, 613 turmas, com um total de 16.488 matriculados.

Como já se observa, nesse período, houve uma organização mais ampliada para a construção de uma política nacional de formação de professores no país. No entanto, verifica-se que, no interior dessas medidas adotadas, o objetivo central era suprir uma demanda de professores da Educação Básica formados, deixando de lado a construção efetiva de uma Política Nacional de Formação de professores. Salienta-se que os espaços de formação e o alcance do Ensino Superior se ampliaram, mas é necessário pensar no perfil de egresso que é formado, na qualidade de ensino ofertado via à distância e na aprendizagem proporcionada.

Diante da complexidade do trabalho do professor, é preciso uma formação sólida a qual proporcione que sua atuação promova o desenvolvimento integral das potencialidades do sujeito. Vários programas desenvolvidos durante o Governo Lula focaram na ampliação de espaços de formação do professor, o que era urgente no país, em resposta aos índices de professores que não possuíam formação específica para o exercício profissional. Contudo, apenas ampliar esses espaços não garante a construção de uma formação sólida, visto que o modo de formá-los está pautado no aligeiramento em nome do cumprimento de metas.

[...] a maioria das políticas materializadas estão calcadas nos moldes de formação a distância, numa formação aligeirada e superficial na busca de suprir, essencialmente, o déficit de professores sem formação em nível superior o que não é suficiente para alavancar a qualidade da educação (SANTOS; SUDBRACK, 2012, p. 85).

Compreende-se que as políticas de formação de professores desenvolvidas tiveram avanços no âmbito quantitativo, mas, no qualitativo, é preciso ainda superar alguns desafios. Além do mais, muitos programas alegam a formação de professores sob justificativa de aumento na qualidade da educação, no incremento dos índices de avaliação, no alcance de metas imediatas. Esse processo desconsidera que apenas a formação não é suficiente. Assim, é preciso uma

formação sólida aliada aos fatores de valorização, planos de carreira, condições de trabalho, estrutura das escolas, financiamento da educação, entre outros aspectos. Na próxima subseção, será debatido acerca do governo da sucessora de Lula, bem como das políticas desenvolvidas de 2011 a 2015.

4.2 GOVERNO DILMA (2011-2015)

A presente subseção tem o intuito de apresentar sinteticamente os aspectos gerais do governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2015)⁷⁸ para a posterior compreensão das políticas de formação de professores elaboradas em sua gestão.

Em outubro de 2010, Dilma Rousseff, que havia sido ministra-chefe da Casa Civil no governo anterior e que desenvolveu programas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida, lançou-se na candidatura à Presidência da República pelo PT, mesmo nunca tendo disputado uma eleição anteriormente. Teve como vice Michel Temer, então presidente do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Dilma foi eleita no segundo turno e se tornou a primeira mulher a assumir a presidência do Brasil.

Dilma Vana Rousseff nasceu em 1947, na cidade de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais. Estudou no Colégio Estadual Central, destacado como uma instituição liberal que se distinguia das demais instituições mineiras. Quando tinha 16 anos de idade, entrou na militância de organizações de combate ao regime militar. Por estar envolvida em movimentos de organização social, foi presa e torturada por aproximadamente quatro anos. Depois disso, foi para Porto Alegre no Rio Grande do Sul e continuou os seus estudos do curso de Economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Participou da fundação do Partido Democrático Trabalhista (PDT) no estado e trabalhou como secretária municipal da Fazenda de Porto Alegre, bem como apoiou a campanha eleitoral de Lula do PT.

Nos anos 1990 e 1993, foi presidente da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul e Secretária de Energia, Minas e Comunicação do mesmo

⁷⁸ Apesar de Dilma ser afastada de seu cargo como presidenta somente em 2016, optou-se, neste estudo, por compreender as políticas destinadas a formar professores elaboradas até 2015, ano de aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior e para a formação continuada, Resolução nº 2/2015.

estado, respectivamente. Em 1998, iniciou o curso de Doutorado na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), mas não chegou a defendê-lo por estar envolvida em campanhas governamentais. Em 2000, filiou-se ao PT e, em 2003, assumiu o Ministério de Minas e Energia do governo Lula. Dentre as suas ações durante esse governo, Dilma coordenou a reformulação de leis, regulamentos e normas para as práticas em Minas e Energia, presidiu o Conselho de Administração da Petrobrás, introduziu o biodiesel na matriz energética brasileira e criou o programa Luz para Todos.

Em sua gestão, Dilma manteve muitas ações governamentais elaboradas durante o governo Lula. No entanto, para Singer (2015, p. 47), ao escrever sobre o governo dilmista, destaca que, do ponto de vista político, Lula não entrou em debates e evitou de todas as formas o confronto. Dilma, por sua vez, entrou em combates quando abalou em suas deliberações o pacto com o setor financeiro. A presidenta optou por confrontar o núcleo duro do capital e encará-lo em âmbito político, o que não fez o governo conciliador de Lula. Ainda, para o autor:

[...] em lugar de apenas dar continuidade ao que Lula fizera, devolvendo-lhe o lugar em 2014, a presidente teria optado por uma direção *relativamente autônoma*, deslocando o lulismo para um pouco mais perto do reformismo forte, embora dentro dos limites da *transformação pelo alto* (SINGER, 2018, p. 26, grifos do autor).

Durante o seu primeiro mandato, em 2012, a presidenta anunciou uma nova matriz econômica, que consistiu em uma política que engloba: *redução dos juros; uso intensivo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*, o qual estabeleceu uma ampla linha de crédito às empresas; *aposta na reindustrialização*, que consistiu em aparar o desenvolvimento econômico do país, na redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de alguns bens de investimento; *desonerações; plano para infraestrutura*, ação que impulsionou a criação do Programa de Investimentos em Logística (PIL) para incentivar a inversão de rodovias e ferrovias; *reforma do setor elétrico; desvalorização do real; controle de capitais*, para impedir o prejuízo da competitividade dos produtos brasileiros; *proteção ao produto nacional*, no sentido de valorizar a produção interna (SINGER, 2015, p. 43-45).

Todavia, o projeto dilmista de ativismo estatal foi alvo de várias críticas e acusado de não produzir o retorno almejado. Aliás, até as agências internacionais,

instituições de controle econômico, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o BM, bancos estrangeiros e meios de comunicação das diferentes mídias criticaram e desconfiavam da situação econômica do país. Em junho de 2013, ocorreu uma onda de manifestações por diferentes razões e ideologias, entre elas a questão governamental:

Ao perscrutar as motivações ideológicas envolvidas nas manifestações de junho, ressaltamos a numerosa presença da visão centrista que colocava o Estado como inútil sorvedouro de recursos. A crítica ao número de ministérios, à ineficiência na saúde e na educação, à corrupção generalizada estava na cabeça de parcela significativa dos manifestantes, depois que a esquerda perdeu o comando dos protestos (SINGER, 2015, p. 52).

Em meio a pressões por melhorias vindas de diferentes setores do país, inclusive de organizações internacionais, a presidenta precisou modificar o curso da nova matriz econômica, do novo desenvolvimentismo, principalmente no que se refere ao aumento da taxa de juros e, ulteriormente, na diminuição de gastos públicos. “A partir daí foi obrigada a recuar passo a passo até chegar aquém do ponto de partida” (SINGER, 2015, p. 65). Em conformidade com a analogia elaborada pelo autor supracitado, Dilma “cutucou onças com varas curtas”:

Resulta a hipótese de que se avançou no ar, obtendo série notável de avanços no primeiro ano e meio do experimento (agosto de 2011 a abril de 2013), mas sem chão para prosseguir depois que a reação, iniciada pelo BC, entrou em cena. Enquanto, pelo alto, Dilma e Mantega realizavam ousado programa de redução de juros, desvalorização da moeda, controle do fluxo de capitais, subsídios ao investimento produtivo e reordenação favorável ao interesse público de concessões à iniciativa privada, no chão social e político o vínculo entre industriais e trabalhadores se dissolvia, e os empresários se unificavam ‘contra o intervencionismo’ (SINGER, 2015, p. 65).

Críticas e manifestações opostas e a favor do governo fizeram com que o país ficasse dividido nas eleições de 2014, a qual teve como protagonistas Dilma e Aécio Neves, do PSDB. Embora houvesse pouca diferença no número de votos, aproximadamente 3% dos votos a mais, o que configurou em uma das eleições mais acirradas, Dilma Rousseff foi reeleita para a presidência do Brasil. O segundo mandato, que seria até o fim de 2018, não foi tranquilo, mas imbuído de crises. A divisão dos votos nas eleições e vários interesses interferiram diretamente na sua

segunda gestão.

Em maio de 2016, Dilma foi afastada da função de Presidenta devido à acusação de crime de responsabilidade nº 1/2015, parecer nº 475/2016. Esses processos foram votados e aprovados tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal e culminaram na admissibilidade da denúncia e instauração do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma. Na data de 31 de agosto de 2016, o processo de *impeachment* foi definido em votação no Senado Federal e Dilma foi condenada por crime de responsabilidade fiscal. A gestão da Presidenta Dilma Rousseff foi cessada no mesmo dia e quem assumiu a presidência foi o seu vice, Michel Temer. Singer (2018, p. 13) relata esse processo, resumidamente, na citação a seguir:

Em 2015, o PIB caíra 3,8%, o desemprego chegara à casa dos 11%, a renda estava em queda de 5%, 2,7 milhões de brasileiros tinham voltado à miséria e quase 3,6 milhões à pobreza. Dilma, com rejeição de 70%, criticada pela esquerda e por setores populares, odiada pela direita e pela classe média, desprezada pelos empresários, abandonada pela base parlamentar, fora afastada pelo Legislativo e se recolhera à residência presidencial, de onde sairia três meses depois, condenada a perder o cargo. Líderes petistas, supostamente envolvidos em desvios descobertos pela Operação Lava Jato, estavam presos. Lula, denunciado em diversos processos criminais, procurava organizar a própria defesa. O PT perdera quase dois terços do apoio que tinha até março de 2013. O lulismo estava despedaçado.

No que se refere às políticas educacionais desenvolvidas no governo Dilma, relatadas neste estudo, sinteticamente, destacou-se o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), criado no primeiro mandato de Dilma, e o documento *Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional*, lançado no início de seu segundo mandato.

No primeiro ano da primeira gestão de Dilma, foi instituído o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), regulamentado pela Lei nº 12.513, de outubro de 2011, e pela Lei nº 12.816, de 05 de junho de 2013. O PRONATEC, criado pelo governo federal, foi elaborado com o intento de ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica via programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. Dentre alguns de seus objetivos específicos, destacam-se os seguintes:

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.
- VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, 2011, Art. 1).

No que se refere ao funcionamento do PRONATEC, esse programa funciona por intermédio de algumas ações da Educação Profissional e Tecnológica existentes na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do MEC, como o Programa Brasil Profissionalizado; a Rede e-Tec Brasil; o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; o Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem; o Mediotec e o Pronatec Oferta Voluntária.

O PRONATEC é direcionado para um público preferencial composto por estudantes do ensino médio da rede pública e na modalidade de EJA, trabalhadores, beneficiários de programas federais de transferência de renda e estudantes que tenham realizado o ensino médio em escolas públicas. Para o funcionamento do programa, foi necessário estabelecer um regime de parceria com instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, instituições de educação profissional e tecnológica das redes estaduais, distrital e municipais, instituições dos serviços nacionais de aprendizagem e instituições privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica habilitadas para a oferta de cursos técnicos de nível médio, no âmbito da iniciativa Bolsa-Formação⁷⁹.

A Bolsa-Formação é uma iniciativa que custeia a oferta de vagas gratuitas de cursos de educação profissional técnica de nível médio, bem como cursos de formação inicial e continuada. As instituições que abrangem o Bolsa-Formação recebem recursos para as mensalidades, materiais didáticos e encargos

⁷⁹ Informações consultadas no *site* do MEC na aba do PRONATEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

educacionais e, em alguns casos, até mesmo o fornecimento de alimentação e de transporte aos estudantes.

O programa subsidiou a formação de força de trabalho para indústrias, o alcance de uma profissão para muitos jovens e trabalhadores se inserirem no mercado de trabalho. Entretanto, o PRONATEC evidenciou que o processo de contradição e dualidade da educação perdura há anos, visto que, em uma educação técnica voltada para aprendizagem do “saber fazer”, são raros os momentos destinados para o desenvolvimento do pensamento crítico, de diferentes potencialidades dos sujeitos, entre outros.

No segundo mandato de Dilma, outro destaque que se pode citar é a divulgação do documento intitulado *Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional*, elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), muito embora se suponha que esse material deveria ser elaborado pelo MEC. O texto recebeu o nome do lema adotado pela presidenta na sua segunda gestão: Brasil, Pátria Educadora.

De forma geral, o documento é uma proposta preliminar, o qual apresenta diretrizes de um projeto nacional de qualificação do ensino básico. O documento foi organizado em duas partes: a primeira, intitulada *A tarefa*, apresenta o ideário do projeto, e a segunda, *Iniciativas*, relata as ações para concretizar o ideário. Observa-se que a proposta de qualificação do ensino é evidentemente fundamentada nos ideais empresariais, como está expressa em uma frase: “Temos muito a aprender com a orientação empresarial. Precisamos, contudo, de muito mais do que ela é capaz de oferecer” (BRASIL, 2015b, p. 5).

No que concerne ao tema professores, a eles também são direcionados alguns propósitos em consonância com as categorias de conteúdo identificadas nos documentos da UNESCO, especificamente *focalização na formação prática e nas competências e avaliação de desempenho*.

Compreende-se que, para a construção da chamada pátria educadora, é preciso pensar em uma formação do professorado aliada com o ideário neoliberal anunciado. Segundo o documento, a formação ofertada não é satisfatória em relação à qualidade, visto que a maioria dos professores é formada por instituições privadas “[...] de seriedade duvidosa, dedicadas ao lucro e carentes de recursos intelectuais” (BRASIL, 2015b, p. 16). Os egressos dos cursos das universidades federais, conforme o documento, também não possuem formação compatível ao

ensino que se objetiva. Criticam-se os cursos ofertados nas universidades federais, pois é denotada a eles uma formação focada nas disciplinas teóricas: “[...] deixam-se fascinar, ao gosto de cada catedrático, com o torneio de manual entre filosofias da educação” (BRASIL, 2015b, p. 16). O que se propõe é a formação do profissional competente, com experiências inovadoras e que contribua na concretização da tarefa de qualificar o ensino básico para o novo modelo de desenvolvimento nacional: produtivista, capacitador e democratizante.

Além da crítica à formação atual e apresentar propostas de mudanças na formação de professores, o documento anuncia um processo de avaliação, indicado nos documentos da UNESCO como urgência de implantação nos países da ALC. A carreira do profissional seria dividida em etapas e, para alcançar as etapas posteriores, os professores deveriam cumprir metas de desempenho, serem avaliados por avaliadores independentes e receberiam adição salarial. Na seção anterior, já foram destacadas as diferentes formas construção de um sistema de avaliação e dos problemas que um processo de avaliação elaborado e implementado de forma equivocada pode causar ao trabalho do professor e da própria educação dos alunos. Ainda se expõe, no documento, uma forma complementar de avaliação, a Prova Nacional Docente, a qual seria para ingresso na profissão.

Professores: carreira nacional e **Prova Nacional Docente**. A União deve propor aos estados federados diretrizes de carreira nacional de professor. A razão básica é simples: valorizar a carreira e atrair para ela número maior de **vocações docentes**. Razão acessória é facilitar a mobilidade dos professores dentro da federação. A carreira nacional será vinculada ao piso salarial. E o piso salarial será definido de maneira a respeitar as diferenças regionais e a permitir em cada região progressão adequada na carreira (BRASIL, 2015b, p. 18, grifo nosso).

Apreende-se nesse excerto, como no documento da OREALC/UNESCO Santiago, publicado em 2007, intitulado *O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina*, a concepção de vocação do professor. Essa concepção, em vez de valorizar a profissão, a desvaloriza na medida em que a capacitação desses profissionais é subjugada pela ideia de vocação.

A atividade educacional é complexa e precisa de um profissional preparado para ela, isto é, para as diferentes questões que a envolve. A ideia de vocação leva

a crer que o processo de formação desse profissional não é tão importante para sua atuação. Contudo, desde a década de 1930, no Brasil, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, indicava-se a necessidade de melhorar a formação dos professores, pois esta era considerada frágil e escassa de preparação pedagógica sólida. Desde o Manifesto, já se reivindicava formação específica para atuação.

No entanto, apesar de vários argumentos contra esse papel vocacional inculcado ao professor, a concepção de vocação perdura ainda no ideário de muitos formuladores de políticas e está apresentada em vários documentos do contexto atual brasileiro e internacional, por exemplo, no relatório redigido por Jacques Delors, publicado pela UNESCO. Nesse relatório, pode-se perceber, também, a ideia do professor missionário, devoto que precisa estar motivado para aceitar a trabalhar em situações e instituições mais complexas. Para o relatório, o professor precisa recorrer “[...] a competências pedagógicas muito diversas e a qualidades humanas como a autoridade, empatia, paciência e humildade” (UNESCO, 1998c, p. 159). Na essência do Relatório, está presente a concepção de vocação do professor, do sujeito como um sacerdote que deve assumir diversas responsabilidades para além de sua função, como formar o caráter e o espírito de seus alunos, responsabilidades de outras instituições e não da escola. Por isso, reitera-se a necessidade de romper com tais ideias e concepções que desvalorizam o processo de profissionalização docente, que é buscado pela categoria há tantos anos.

De acordo com o documento nacional, a carreira docente se pautaria em metas de desempenho, submetidas à avaliação para, posteriormente, adição salarial. Ademais, a proposta era de construir uma Prova Nacional Docente que funcionaria após a conclusão dos cursos de licenciatura, em que seria demonstrado o domínio da dimensão teórica e dimensão prática. Também foi sugerido que os professores do ensino básico fossem versáteis ensinando duas ou três matérias.

O documento foi bastante criticado pela comunidade acadêmica, como as associações nacionais de pesquisa, e por entidades comprometidas com a defesa da escola pública. Volsi, Moreira e Godoy (2016, p. 243) resumem no que consistiram às críticas: “As críticas tem ocorrido devido o caráter pragmático e mercadológico aplicado a educação, bem como evidencia a clara política neoconservadora, com foco na responsabilização/punição dos professores e diretores no campo educacional”.

O governo Dilma, apesar de seguir muitas ações realizadas no governo de

Lula, também adotou algumas estratégias diferentes do anterior. Não se pode negar algumas conquistas concretizadas, como a aprovação do PNE e as novas Diretrizes, no campo da educação, mas é preciso análise e estudo para a sua implementação efetiva. Na próxima subseção, serão apresentadas algumas políticas para formação de professores elaboradas entre 2011 e 2015.

4.2.1 Políticas para formação de professores na Era Dilma (2011-2015)

Esta subseção tem o intuito de versar sobre algumas políticas para formação de professores elaboradas entre 2011 e 2015, sendo elas: Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC - 2012); Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (PNEM - 2013); Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014 e Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior e para a formação continuada, Resolução nº 2/2015.

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, conhecido pela sigla PNAIC, é um programa federal de caráter integrador entre Ministério da Educação e as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação. A finalidade do Pacto é “[...] de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2012, Art. 1). Para tanto, foi necessário realizar parcerias com Instituições de Ensino Superior, a fim de apoiar as secretarias estaduais dos entes federados. Vale ressaltar que o Pacto foi desenvolvido em substituição ao Pró-Letramento do governo Lula e teve continuidades e mudanças em relação ao programa anterior.

O PNAIC foi instituído pela Portaria nº 867, de 04 de julho de 2012, e regulamentado pela Portaria nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012, a qual define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa. Além disso, na história de constituição do PNAIC, tem-se a Lei nº 12.801/2013, que dispõe a respeito do apoio técnico e financeiro da União aos entes federados. O apoio financeiro da União, de acordo com esse aparato legal, ocorreu por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e é destinado à concessão de bolsas para profissionais da educação e ao desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos, entre outros (BRASIL, 2013a).

No que se refere aos objetivos do PNAIC, são elencados alguns de acordo com a Portaria que o instituiu:

I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental; II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica; III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); **IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores**; V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental (BRASIL, 2012, grifo nosso).

As ações do Pacto eram orientadas por eixos: formação continuada de professores alfabetizadores; materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais; avaliação; e gestão, controle e mobilização social. Todavia, o eixo principal consistia na formação continuada de professores alfabetizadores das escolas que participavam do Pacto, ou seja, daqueles que atuavam nas turmas de primeiro, segundo e terceiro ano do ensino fundamental e na formação e constituição de uma equipe de professores orientadores de estudo. A formação continuada de professores era considerada uma via estratégica para a melhoria da qualidade do ensino.

A defesa do PNAIC era da alfabetização na perspectiva do letramento. O intuito da formação de professores era de auxiliar o docente para desenvolver um trabalho pedagógico que permitisse ao aluno o domínio da linguagem. Para tanto, o material de formação apresentava sugestões de atividades, projetos educativos, entre outros aspectos. Cabe lembrar que o referido material era composto por diversos cadernos, por exemplo, caderno de apresentação, caderno de princípios de gestão e a organização do ciclo de alfabetização e cadernos de formação.

Um dos elementos constituintes do Pacto foi a integração entre as secretarias estaduais de educação e as universidades, as quais possuíam em seu corpo docente professores especialistas na área de alfabetização e letramento. “Ao todo, em 2013, o PNAIC contou com 38 IES, sendo 32 federais e 06 estaduais” (BRASIL, 2015a, p. 20). Esse fato segue uma das várias recomendações, inclusive de documentos internacionais, como os analisados da UNESCO, da necessidade de articular as Instituições de Ensino Superiores e a Educação Básica na formação do professor, nesse caso, de forma continuada.

No ano de 2013, a ênfase do trabalho pedagógico ocorreu na área de Língua Portuguesa. No segundo ano, destacou-se a Matemática e, em 2015, foram debatidos temas diversos, como Gestão Escolar, Currículo, a Criança do Ciclo de Alfabetização e Interdisciplinaridade. Sobre o funcionamento do Pacto, tem-se a citação a seguir retirada do documento *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: caderno de apresentação*, o qual retoma a história do programa.

Participaram do PNAIC, em 2013, um total de 5.420 municípios, 27 estados e o Distrito Federal e, em 2014, tivemos a adesão de mais 77 municípios. O programa distribuiu a cada turma de alfabetização materiais didáticos e pedagógicos, tais como livros didáticos, obras complementares aos livros didáticos, acervos de dicionários, jogos pedagógicos, obras de apoio pedagógico, todos destinados à alfabetização. Além disso, foi entregue a cada professora alfabetizadora um kit de formação constituído de 35 cadernos de língua portuguesa e 13 cadernos de matemática, abordando diferentes conteúdos relacionados à alfabetização na perspectiva do letramento, além de propostas de atividades e sugestões de ampliação do estudo. Isso por si só já nos fala do alcance do programa. Ao todo, foram aproximadamente 310 mil professoras alfabetizadoras e mais de 15 mil orientadores de estudo participantes nos anos de 2013 e 2014 (BRASIL, 2015a, p. 25).

O Pacto consistiu na seguinte dinâmica de formação presencial: os professores formadores, especialistas das universidades, formavam os orientadores de estudo, os quais, por sua vez, formavam os professores alfabetizadores. Essa dinâmica de formação é denominada formação em efeito cascata ou em formato pirâmide, recurso usado para atingir maior quantidade de professores em menor tempo. Para Gatti e Barreto (2009, p. 202), “[...] embora permita envolver um contingente profissional bastante expressivo em termos numéricos, tem-se mostrado pouco efetivo quando se trata de difundir os fundamentos de uma reforma em suas nuances, profundidade e implicações”. Segundo as autoras, algumas estratégias mais complexas e que demandam mais tempo para serem assimiladas, em muitos casos, não condizem com a organização temporal desses cursos de formação. Além disso, seria necessário que os formadores estivessem em constante contato, de forma mais direta, com a implementação das práticas pedagógicas que eles ensinam no âmbito das universidades.

Verificou-se, nos documentos de 2016, que o tom de formação que articulava teoria e prática, voltada para a reflexão do professor sobre sua prática e estudo

teórico, já não era mais o mesmo. Compreende-se, no documento *PNAIC em Ação 2016: documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016*, que a lógica neoliberal é demonstrada em alguns excertos. O documento traz no discurso o foco na formação em serviço e na predominância das práticas pedagógicas, além de elementos como a flexibilidade, resolução de problemas, criatividade e protagonismo, remetendo-se às categorias identificadas nos documentos da UNESCO: *focalização na formação prática e nas competências e responsabilização*.

Nos documentos da UNESCO, a *focalização na formação prática e nas competências* é expressa no desenvolvimento de programas formativos que primam somente pela prática do profissional, em detrimento da formação teórica, e focam no desenvolvimento de competências alinhadas ao sistema produtivo. Os professores são submetidos a uma formação que os preparem para serem flexíveis e adaptativos diante de diferentes adversidades, as quais, em alguns casos, são extraescolares. Por meio da compreensão do documento do PNAIC, publicado em 2016, considera-se que essas recomendações da UNESCO estão alinhadas e apresentadas de forma mais explícita nesse documento, pois os anteriores não demonstravam essa relação com o discurso neoliberal de modo aparente.

Outra categoria identificada, também nesse documento, é a *responsabilização*, já que o professor carrega um protagonismo em relação aos dados avaliativos da alfabetização brasileira. Entretanto, em determinado momento do texto, admite-se que o professor, apesar de ser o diretamente responsável, não é o único. Segundo o documento, o professor precisa se comprometer e estar motivado para alcançar os resultados de aprendizagem, em nome da construção do conhecimento de seus educandos. Todavia, sabe-se, essencialmente, que esses resultados são aferidos pelas avaliações do MEC e somente serão validados caso correspondam à elevação de números esperados nos *rankings* avaliativos externos e internos, por exemplo, os resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA).

Como medidas de valorização do professorado, o documento apresenta as seguintes considerações:

Na edição de 2016, será possível a inclusão de professores-alfabetizadores com boas experiências no grupo de orientadores de

estudo, **trazendo a ideia do ‘coaching’ e da formação entre pares, valorizando o protagonismo dos bons educadores.**

A extensão da formação aos coordenadores pedagógicos responde a avaliações e demandas feitas ao MEC e é um reconhecimento da função desse profissional, eminentemente comprometida com os resultados de aprendizagem da escola e responsável, junto à direção, pela preparação de um clima organizacional motivador e propício ao convívio e à construção de conhecimento (BRASIL, 2016, p. 7, grifo nosso).

A ideia de *coaching*, de se ter um acompanhamento, um treinador, já era anunciada no documento da UNESCO, intitulado *Temas críticos pra formular nuevas políticas docentes em América Latina y el Caribe: el debate actual*, de 2014, analisado no presente estudo. A concepção do *coaching* se configura como uma estratégia de aprendizagem profissional colaborativa, assim como a de mentor e de acompanhante. Segundo o documento, essas três estratégias focadas em práticas e no alcance de resultados e metas podem ser assumidas por professores especialistas. Sobre *coaching*, o documento da OREALC/UNESCO Santiago evidencia:

O sentido de coaching estaria mais ligado a configuração. O apoio profissional mútuo que traduziria o papel de professores especialistas, justifica racionalmente o modelo de ensino que tem que ser demonstrado e depois disso, uma série de práticas são feitas a fim de incorporar as sugestões e recomendações. O mentor, colega ou observador, dá conselhos ou expressa críticas construtivas sobre a demonstração que o professor fez (Marcelo, 2008) (UNESCO, 2014, p. 115, tradução nossa⁸⁰).

O PNAIC prega o alcance da qualidade da educação via formação continuada de professores. Nesse sentido, corrobora-se com as pesquisadoras Pires e Schneckenberg (2018) de que é preciso pensar em aspectos que ultrapassam esse processo e que interferem diretamente na qualidade da educação, como a valorização do profissional, melhores condições de trabalho, salários adequados, planos de carreira, carga horária de atuação, participação de docentes nas políticas educacionais, fortalecimento de políticas direcionadas à inclusão, entre outros

⁸⁰ “El sentido del coaching estaría más ligado al modelamiento. El apoyo profesional mutuo que traduciría el rol de los docentes expertos, justifica racionalmente el modelo de enseñanza que se tiene que demostrar y después de eso, se hacen series de prácticas con el fin de incorporar las sugerencias y recomendaciones. El mentor, colega u observador, da consejos o expresa críticas constructivas acerca de la demostración que el docente ha realizado (Marcelo, 2008)” (UNESCO, 2014, p. 115).

aspectos.

Concorda-se também com Moreira e Saito (2013), quando as autoras apontam para a necessidade de uma política que não alcance somente o professor, mas toda a equipe de gestão escolar. Além do mais, é preciso que a formação continuada não seja responsabilidade apenas das universidades, mas um compromisso de todos os envolvidos como as secretarias de educação dos entes federados, na efetivação do Pacto e na construção de uma política permanente brasileira de alfabetização.

No mesmo ano de criação do PNAIC, tem-se a elaboração do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (PNEM), que funcionou de maneira muito semelhante ao PNAIC. O PNEM, que articulou a União e os governos estaduais e distrital, teve com propósito elevar a qualidade do Ensino Médio nas diversas modalidades em uma perspectiva de inclusão. Para tanto, o caminho empregado pelo Pacto foi a formação continuada de professores que atuavam em áreas urbanas e rurais, em um caráter de parceria entre Instituições de Ensino Superior e Secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal.

De acordo com a reportagem⁸¹ publicada em 08 de setembro de 2017, no site do MEC sobre o Dia Mundial da Alfabetização, desde sua instituição, no ano de 2013, o PNAIC formou mais de 58 mil orientadores de estudos e mais de um milhão de professores alfabetizadores, distribuídos pelos 5.570 municípios do país.

A base legal que rege o PNEM é a Portaria nº 1.140, de 22 de novembro de 2013, a qual instituiu o Pacto e definiu suas diretrizes gerais, forma, condições e critérios para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do ensino médio público. No que se refere aos objetivos do PNEM, lê-se:

Art. 3º - As ações do Pacto têm por objetivos:
I - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores e coordenadores pedagógicos do ensino médio;
II - promover a valorização pela formação dos professores e coordenadores pedagógicos do ensino médio; e
III - discutir e atualizar as práticas docentes em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio – DCNEM (BRASIL, 2013b).

⁸¹ DIA MUNDIAL DA ALFABETIZAÇÃO É COMEMORADO NESTA SEXTA-FEIRA, 8. Reportagem realizada pela assessoria de comunicação social do MEC. Disponível pelo *Link*: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/54281-dia-mundial-da-alfabetizacao-e-comemorado-nesta-sexta-feira-8>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

A questão da formação e valorização docente perpassa políticas educacionais desenvolvidas para enfrentar alguns desafios a serem cumpridos nessa etapa de ensino, como: universalização do atendimento dos 15 aos 17 anos e adequação idade ano escolar; redesenho curricular nacional; carência de professores em disciplinas e regiões específicas; ampliação e adequação da rede física escolar; ampliação da oferta de educação profissional integrada e concomitante ao ensino médio; universalização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), entre outros⁸².

Assim como no PNAIC, a formação consistiu na mesma metodologia em efeito cascata, ou seja, a formação se organizou pela presença de formadores das universidades, que capacitavam os supervisores e orientadores de estudo, os quais formavam os professores. O FNDE forneceu apoio técnico e financeiro para auxiliar a formação continuada dos professores e coordenadores pedagógicos do ensino médio, pela concessão de bolsas de estudos e pesquisa, para os recursos didáticos e pedagógicos e para os cursos de aperfeiçoamento e extensão nas IES públicas.

No ano de 2016, após pouco tempo de desenvolvimento desse programa, ano em que foi aprovada a Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, convertida na Lei nº 13.415, de 17 de fevereiro de 2017, que instituiu a chamada Reforma do ensino médio, observou-se a descontinuidade do Pacto. Morescho e Delizoicov (2017, p. 3498) investigaram a implementação do Pacto em dez escolas estaduais da Gerência de Ensino da cidade Chapecó, em Santa Catarina, por meio de percepções de 12 orientadores de estudo sobre as atividades desenvolvidas nos anos de 2014 e 2015. Sobre esse momento de ensino, as autoras afirmam:

Embora a formação do PNEM tenha sua importância reconhecida, tanto para o professor que atua no ensino médio quanto para o aluno que se encontra em processo de formação, chegou ao fim, sendo sucedida pela aprovação da Reforma do Ensino Médio. O término do programa ocasionou descontentamento entre os orientadores de estudo, principalmente por não disporem mais do tempo para o estudo, o diálogo e para o planejamento. O fim do PNEM ocasionou a interrupção não apenas da formação dos docentes, mas de um trabalho coletivo que era planejado para subsidiar a prática do professor, visando o aluno. As mudanças no cenário político fizeram com que os orientadores de estudo descreditassem na continuidade do PNEM (MORESCHO; DELIZOICOV, 2017, p. 3498).

⁸² Informações consultados no site do PNEM, link: <http://pactoensinomedio.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Compreende-se que o PNEM foi interrompido precocemente e sem um processo de avaliação sobre seus efeitos, fato que ilustra o processo de interrupção de políticas quando uma nova gestão presidencial assume o poder, desprezando tudo o que foi feito e investido para estabelecer algo diferente ou apenas aparentemente diferente. Outro aspecto relevante de se considerar é que, assim como o PNAIC, o PNEM coloca na formação do professor a responsabilidade da qualidade da alfabetização e do ensino médio, desconsiderando elementos subjacentes aos desafios para a construção de uma educação de qualidade. Como já foi sinalizado, não é por meio da focalização da formação docente que os problemas educacionais, sociais e econômicos são solucionados. Esse discurso apenas esconde as contradições históricas, econômicas e políticas do sistema capitalista, em que essas contradições são produzidas; dessa forma, deposita-se, no professor, o papel de mudar tudo.

Ademais, é preciso ressaltar que, quando se menciona educação de qualidade, afirma-se que esse conceito é bastante complexo e de difícil definição. O conceito de educação de qualidade pode ser bem diferente entre o que pensam, por exemplo, professores, governantes e técnicos de OOs. Para alguns, como estes últimos, educação de qualidade poderia ser aquela que prepare a força de trabalho apta aos requisitos do mercado de trabalho ou aquela que alcance os números esperados na avaliação de larga escala sem muito custo. Para os professores, a concepção de educação de qualidade pode se referir ao desenvolvimento integral das capacidades do sujeito, isto é, seria promover uma educação pautada na construção da consciência crítica, social, política, cultural, histórica, entre outros aspectos.

Em meio a essas possibilidades de definições, existem, também, as políticas de financiamento necessárias para custear as ações educativas. Embora a presente pesquisa não aborde essas questões, não se pode deixar de afirmar que as políticas de financiamento da educação permeiam as discussões do que seria uma educação de qualidade e são fundamentais para a concretização de qualquer uma das concepções mencionadas. Atualmente, os debates e ações efetivas sobre esse tema se tornam urgentes no que se refere ao Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ)⁸³.

⁸³ Sobre esse tema, indica-se a leitura dos textos de autoria de José Marcelino de Rezende Pinto

Outra ação relacionada à formação de professores é a aprovação do Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. O novo PNE é composto por 20 metas e tem duração de dez anos, portanto tem o seu término em 2024. O PNE se configura como um documento referência para a elaboração de planos de educação estaduais e municipais e propõe uma articulação entre os entes federativos no sentido de romper com as desigualdades no acesso à educação em todas as modalidades e níveis de ensino. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) teve a incumbência de monitorar e avaliar a execução das metas do PNE.

É pertinente lembrar que o término do último PNE ocorreu em 2011 e o processo de discussão, tramitação e aprovação de um novo plano demorou. Em vez de se ter aprovado o novo PNE, logo após o fim do anterior, foi somente após alguns anos que se teve a instituição do Plano. Volsi (2016a, p. 176) ainda faz uma constatação sobre o processo de elaboração do PNE:

Não se teria esperado vencer o PNE/2001-2010 para encaminhar ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de um novo PNE. Não teria sido apresentado à nação um projeto de lei que expressa a política de Estado para a educação sem o devido diagnóstico, pois o atual PNE (2014-2024) é composto por metas e estratégias para a educação sem a presença, no texto (como ocorreu no PNE/2001), do diagnóstico da situação educacional do país no momento de sua elaboração.

Verifica-se o descaso com a área educacional ao deixar que o antigo PNE

como *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil* com a contribuição de Denise Carreira, *O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade* e *Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica*. Em breves palavras o CAQi é uma proposta desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação que apresenta em termos de valores o quanto o Brasil precisa investir ao ano por aluno em cada nível ou modalidade de ensino públicos para atender uma padrão mínimo de qualidade do ensino. Existe o esforço da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na construção também do CAQ, o qual ultrapassa a ideia de padrão mínimo, considera a capacidade econômica do Brasil e se aproxima dos custos em educação de países desenvolvidos. Vale ressaltar que recentemente no dia 26 de março de 2019 ocorreu uma tentativa do Conselho Nacional de Educação e do MEC em revogar o CAQi. A tentativa de anular o CAQi foi expressa pela publicação da Portarias 649/2019 que altera a composição do Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação (CPACB), exclui a representação do Fórum Nacional de Educação (FNE) e inclui representantes do Ministério da Economia e de Planejamento e de orçamento do MEC, bem como exclui do grupo os termos Custo Aluno-Qualidade Inicial e Custo Aluno-Qualidade (CAQ), presentes anteriormente nos documentos do grupo. É preciso acompanhar essas movimentações. Informações adquiridas por meio da Reportagem de Cida de Oliveira, do site Rede Brasil Atual. MEC quer revogar indicador criado para melhorar qualidade da educação. Disponível em: < <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2019/03/governo-bolsonaro-quer-revogar-indicador-de-investimento-minimo-para-melhorar-qualidade-da-educacao>> Acesso em: 08 abr. 2019.

terminasse para depois discutir e aprovar um novo Plano, sendo que, mesmo com a demora, no âmbito de elaboração do novo PNE, careceu-se de diagnósticos avaliativos profundos para a formulação de suas metas.

A construção de um Plano Nacional de Educação representa o projeto de educação de todo o país, pois, nele, está contido o projeto de sociedade, de aluno e de cidadão que se quer formar. Portanto, a sua elaboração exige pesquisa aprofundada das metas, das estratégias e dos resultados obtidos ao longo dos anos. Sabe-se que determinadas metas não foram alcançadas em sua totalidade, porém é necessário ter cuidado para não as repetir, a fim de concluí-las nos próximos anos, sem a devida análise do que foi realizado e do que será implementado a partir do novo Plano. Caso contrário, incorre-se no em ações equivocadas ou que não geram o resultado esperado, perdurando, assim, os anos para a concretização das metas⁸⁴.

Uma das diretrizes do PNE é a valorização dos profissionais da educação. Para tanto, são estabelecidas quatro metas que dizem respeito a eles, de forma específica, metas: 15, 16, 17 e 18. As duas primeiras versam especificamente sobre a formação de professores e as duas últimas a respeito da valorização. Por esse estudo se referir à formação, são destacadas, a seguir, as duas primeiras:

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do Art. 61 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014).

O estabelecimento dessa meta é importante porque, segundo o documento *Plano Nacional de Educação 2014-2024: Linha de Base* (2015), pautado em índices do Censo da Educação Básica, em 2013, a proporção de docências com professores que possuem formação em nível superior comparável com a área da disciplina que atuam na Educação Básica era de 50,5%. Com base nas informações apresentadas, a educação infantil é a etapa que possui menor quantidade de professores com formação em nível superior compatível, 42,2%, o que contraria

⁸⁴ Para mais informações sobre o PNE, indica-se a leitura do livro *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas*, 2ª edição ampliada, publicada em 2016, de autoria de Dermeval Saviani.

muitos estudos acadêmicos já divulgados sobre a necessidade de um trabalho específico nessa primeira etapa para o desenvolvimento do sujeito em todas as suas potencialidades.

Os dados referentes aos professores que atuam na Educação Infantil demonstram que ainda existem resquícios da ideia de que esse nível de ensino é somente destinado às atividades de cuidado da criança, retomando os aspectos históricos da Educação Infantil. No entanto, não se pode esquecer que o ato de cuidar é articulado com o educar e, na própria atividade de cuidado, há o educar subjacente. Na Educação Infantil, a criança receberá os cuidados e a educação, ambos mediados por um profissional que esteja preparado⁸⁵ para trabalhar com essa faixa etária e construir oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento das capacidades do ser humano. Por isso, é preciso que haja, cada vez mais, professores que atuam nesse nível de ensino com a formação adequada⁸⁶.

Ainda, foi demonstrado que a região Nordeste tinha menor percentual de professores com formação compatível com a disciplina que lecionam, cerca de 35,9%, e a região com maior índice foi a Sul, com 61,0%. Compreende-se que mesmo a região com maior índice está distante de chegar à concretização de um índice ideal (BRASIL, 2015c).

Vale ressaltar que os dados apresentados se referem ao percentual de docências com professores que possuem formação em nível superior compatível com a disciplina que leciona diferente do que institui a meta, de que todos os professores da Educação Básica tenham formação específica em nível superior adquirida em curso de licenciatura na área em que atuam (BRASIL, 2015c). Por intermédio dessa meta e dos dados apresentados, percebe-se a consonância com o diagnóstico e orientações dos documentos da UNESCO, de 2007 e de 2014, especialmente sobre a necessidade de que os professores tenham formação

⁸⁵ Indica-se o estudo de capítulos do livro intitulado “Apropriações teóricas e suas implicações na Educação Infantil” (2019), o qual trata, para além da conjuntura política atual da educação infantil, da prática pedagógica do professor, a sua função, organização do ensino e atividade para o desenvolvimento de seus alunos, fato que demonstra a necessidade desse profissional ter uma formação sólida e se apropriar das teorias que amparam esse nível de ensino.

⁸⁶ Além da relação da formação de professores e a educação infantil, vale lembrar a dificuldade em cumprir a meta 1, que se refere à universalização até 2016 da Educação Infantil, na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade. Lê-se: “[...] em 2017, o percentual de crianças de 4 e 5 anos que frequentava escola ou creche no Brasil era de 91,7%, sem nenhuma Grande Região ou Unidade da Federação ter concluído a meta da universalização e com importantes desigualdades regionais observadas” (IBGE, 2018, s/p.).

adequada para a sua atuação.

Para a efetivação dessa meta, foram estabelecidas 13 estratégias, dentre as quais se citam algumas, sinteticamente, como: atuar com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação por parte das diferentes instituições públicas e comunitárias de educação superior; consolidar o financiamento estudantil a educandos de cursos de licenciatura e na amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de Educação Básica; implementar programas de formação específicos para atuação em comunidades indígenas, quilombolas e educação especial; ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura; promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do aluno e incorporando tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a BNCC (BRASIL, 2014).

Todas as estratégias elencadas no parágrafo anterior são relevantes para que a formação de professores ocorra de forma mais efetiva. A estratégia de diagnósticos, por exemplo, é coerente, pois faz com que os programas sejam desenvolvidos, tendo como base as reais necessidades enfrentadas pelos próprios professores.

Destaca-se, integralmente, a seguinte estratégia: “15.8) valorizar as práticas de ensino e os estágios nos cursos de formação de nível médio e superior dos profissionais da educação, visando ao trabalho sistemático de articulação entre a formação acadêmica e as demandas da educação básica” (BRASIL, 2014). Apesar de ser muito fortuito esse processo de articulação da formação acadêmica com a Educação Básica, compreende-se uma busca pela valorização das práticas de ensino, o que se pode remeter à categoria *focalização na formação prática e nas competências* do professorado. Outro ponto, segundo Diniz-Pereira (2013, p. 85-86), é o destaque para os estágios “[...] o que é muito bom, mas por meio de ‘um trabalho sistemático de conexão entre a formação acadêmica dos graduandos e as demandas da rede pública da educação básica’. Como fazer isso sem transformar os estagiários em meros ‘tarefeiros’?”. Por isso, é preciso de acuidade nesse processo, para que a formação inicial não se torne utilitarista, focada, unicamente, no saber fazer.

A referida meta também propõe implantar, em um ano de vigência da Lei,

uma Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação. Essa Lei foi aprovada, porém não na data estipulada, visto que foi instituída na data de 09 de maio de 2016, pelo Decreto nº 8.752.

No que tange à próxima meta sobre a formação de professores, têm-se dois objetivos:

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2014).

Foram estabelecidas seis estratégias, das quais se destacam algumas resumidamente: realizar o planejamento estratégico para ajustamento da demanda por formação continuada e fomentar a oferta por meio de instituições públicas de educação superior, articulada com as políticas dos demais entes federados; ampliar e consolidar portal eletrônico que auxilie o trabalho de professores da Educação Básica com o fito de disponibilizar materiais didáticos e pedagógicos; ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação de professores e profissionais da Educação Básica (BRASIL, 2014).

A formação continuada é essencial para que os professores possam ter momentos de reflexão, de retomar a teoria e de inovação de conhecimentos e capacidades. De acordo com os dados de 2013, o percentual de professores com formação em nível de pós-graduação é crescente e está se expandindo. A especialização é a titulação mais realizada pelos professores. Entende-se que a formação desse tipo é muito importante, porém a sua expansão não pode ocorrer em detrimento da qualidade desses cursos. É preciso que os programas de formação não sigam a lógica de expansão a todo custo, fato que gera precarização, apenas para certificação e atendimento de uma meta do PNE.

Sobre os interesses atendidos no PNE, Volsi (2016a, p. 174) conclui:

[...] acabou se afastando dos propósitos definidos pelas conferências e pelos registros no documento final da Conae e se identificando com as orientações dos documentos oriundos do BM e da OCDE, já que essas orientações conduziam para políticas que promovessem ações que operacionalizassem a qualidade no ensino entendida como necessária ao crescimento e desenvolvimento econômico do país.

Cabe lembrar que há muitos desafios na concretização das metas do PNE (2014-2024), no contexto atual, visto que, no ano de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, que institui um novo regime fiscal e limita, por 20 anos, os gastos públicos, dificultando a efetivação de muitas metas do Plano.

No que tange às Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior e continuada, Resolução CNE/CP nº 2 de 01 de julho 2015, a seguinte resolução definiu princípios, fundamentos, dinâmica formativa e procedimentos a serem observados nas políticas, na gestão e nos três programas e cursos de formação, bem como no planejamento, nos processos de avaliação e de regulação das instituições de educação que ofertam os cursos.

As Diretrizes atuais substituíram a Resolução CNE/CP nº 1/2002, que estabelecia as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Para a elaboração das novas Diretrizes, foi criada uma Comissão Bicameral de Formação de Professores formada por conselheiros da Câmara de Educação Superior e da Câmara de Educação Básica. A referida Comissão Bicameral, desde 2004, estudava e pesquisava sobre a formação de professores. O processo de construção das novas Diretrizes compreendeu a participação dos membros da Comissão em eventos, conferências municipais, estaduais, nacional. Além disso, exigiu o diálogo com instituições de educação superior, com conselhos estaduais de educação e com entidades sindicais (DOURADO, 2015).

A Resolução em questão foi aprovada pelo cumprimento da meta 15 do PNE e se aplica a formação de professores para atuação na Educação Básica, isto é, na educação infantil, no ensino fundamental, no ensino médio e nas modalidades de ensino, sendo elas Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional e Tecnológica, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação a Distância e Educação Escolar Quilombola. Ainda, as Diretrizes se referem aos professores de diferentes áreas do conhecimento e estabelecem o prazo máximo de dois anos para que os cursos de licenciaturas das instituições que os ofertam sejam adequados.

Existem quatro dimensões da formação de professores brasileiros em nível superior: formação inicial em cursos de graduação de licenciatura; cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados; cursos de segunda licenciatura; e formação continuada. É estabelecido que a formação inicial dos

professores deve ocorrer, preferencialmente, de forma presencial com padrão acadêmico, científico, tecnológico e cultural.

As Diretrizes Curriculares Nacionais, para a formação inicial em nível superior e continuada, estabelecem que um dos princípios do processo de formação docente é articulação entre teoria e prática, pautada nos conhecimentos científicos e didáticos. É proposto, no documento, “[...] um projeto formativo nas instituições de educação sob uma sólida base teórica e interdisciplinar que reflita a especificidade da formação docente, assegurando organicidade ao trabalho das diferentes unidades que concorrem para essa formação” (BRASIL, 2015d, Art. 3). Percebe-se que esse documento, ao menos nas orientações, não focaliza na concepção de competências, como nas Diretrizes anteriores. Sobre o que é enfatizado nessas novas Diretrizes, em uma comparação, Volsi (2016b, p. 1512) aventa:

Diferentemente das DCNS de 2002, a formação dos profissionais da educação não enfatiza o desenvolvimento de competências no processo formativo dos professores. Enfatiza-se a formação inicial e continuada a partir da compreensão ampla e contextualizada da educação, com o intuito de assegurar a produção e difusão do conhecimento e a participação na elaboração e implementação PPP da instituição, de modo a garantir, com qualidade, os direitos e objetivos de aprendizagem.

No entanto, a afirmação não é um consenso entre os pesquisadores. Para Portelinha e Sbardelotto (2017, p. 43), o movimento de acolhimento da racionalidade prática consolidado na Diretriz anterior não foi rompido no novo documento: “A racionalidade prática, contudo, não é vencida nas novas diretrizes para formação de professores para a Educação Básica (Res. CNE/CP 02/2015), mesmo após uma década de debates e esforços para afirmar a necessidade de sólida formação teórica”.

Compreende-se que, com a aprovação dessas novas Diretrizes, houve uma iniciativa de romper com as recomendações da UNESCO, em uma tentativa de não seguir a categoria de *focalização na formação prática e nas competências*, visto que, para a elaboração das novas Diretrizes Curriculares, além de se pautar na aproximação das universidades com as instituições escolares, a comissão de formulação esteve contato com as discussões da realidade brasileira.

No entanto, na implementação das novas Diretrizes, quando se pensa na organização da carga horária do curso das universidades brasileiras e na condição

da maioria dos estudantes de licenciaturas, pode ser que a tentativa de romper com a formação voltada unicamente para a prática e focada nas competências não ocorra. Isso porque, a depender da forma que as instituições de ensino superior concretizem mudanças devido as DCNs, os seus objetivos podem não serem cumpridos. A inadequada distribuição e organização da carga horária prevista pode não propiciar a aprendizagem de conhecimentos de forma aprofundada, tornando “tudo muito corrido”, a desrespeitar o tempo de aprendizagem dos conceitos teóricos, de modo a realizar apenas como atividade obrigatória para a obtenção do diploma. Portanto, é preciso, no âmbito de implementação dessas diretrizes, um estudo adequado para que o planejado idealmente seja concretizado na organização e distribuição das atividades na carga horária estipulada.

Além disso, a organização da carga horária, de modo equivocado, pode dificultar que os estudantes consigam se dedicar inteiramente nas atividades teóricas e práticas, considerando, como já foi mencionado no estudo da própria UNESCO, que o estudante professor também é um trabalhador e, na maioria dos casos, não pode se dedicar durante todo o dia para o curso, pois precisa trabalhar em outros locais. É necessário cuidado para que, na tentativa de abranger tudo, a formação se esvazie de aprendizagens sólidas devido a uma falta de organização das atividades e de distribuição da carga horária ou mesmo que impeça a presença dos alunos que carecem trabalhar em áreas e horários diferentes da formação.

No que se refere à carga horária dos cursos de formação inicial de professores, são apresentados os seguintes dizeres na Resolução:

§ 1º Os cursos de que trata o caput terão, no mínimo, 3.200 (três mil e duzentas) horas de efetivo trabalho acadêmico, em cursos com duração de, no mínimo, 8 (oito) semestres ou 4 (quatro) anos, compreendendo: I - 400 (quatrocentas) horas de prática como componente curricular, distribuídas ao longo do processo formativo; II - 400 (quatrocentas) horas dedicadas ao estágio supervisionado, na área de formação e atuação na educação básica, contemplando também outras áreas específicas, se for o caso, conforme o projeto de curso da instituição; III - pelo menos 2.200 (duas mil e duzentas) horas dedicadas às atividades formativas estruturadas pelos núcleos definidos nos incisos I e II do artigo 12 desta Resolução, conforme o projeto de curso da instituição; IV - 200 (duzentas) horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos estudantes, conforme núcleo definido no inciso III do artigo 12 desta Resolução, por meio da iniciação científica, da iniciação à docência, da extensão e da monitoria, entre outras, consoante o projeto de curso da instituição (BRASIL, 2015d).

Compreende-se, com essa orientação, que será um desafio atender a quantidade de carga horária especificada sem alterar a duração dos cursos de graduação em licenciatura. As instituições de ensino superior precisam dialogar, estudar e avaliar para deliberar o que será mudado, retirado e acrescentado, para que, na tentativa de abarcar todos os aspectos elencados na resolução, os egressos desses cursos não saiam com conhecimentos superficiais acerca de sua atuação. Atender tudo o que é orientado nos currículos do curso não pode ocorrer em detrimento do conhecimento aprofundado da função específica do professor da Educação Básica, a ação educativa. Honório et al (2017, p. 1747) também alertam para a organização dos cursos noturnos, visto que uma grande parte dos alunos das licenciaturas trabalha em outra função durante o dia: “Essa disposição legal será um dos desafios das instituições formadoras, pois reunir todas essas orientações em uma matriz curricular em 8 semestres, especialmente para os cursos noturnos não é tarefa fácil”.

Desenvolver políticas para formação de professores, tanto inicial quanto continuada, é um processo complexo, ainda mais porque o trabalho do professor interfere na qualidade da educação, a qual é encarada como a panaceia de todos os problemas de ordem social, econômica, política e cultural. Logo, no plano dos discursos, é conferida ao professor uma infinidade de poderes, que ultrapassam os educacionais: ele pode agir para mudar a força de trabalho que chega às empresas, no desenvolvimento econômico do país, na desigualdade e, até mesmo, em alguns casos, na violência. Todavia, compreende-se que, nesses discursos, o intuito é esconder algumas questões de ordem do sistema capitalista.

Os documentos que influenciam a elaboração de políticas brasileiras, como os da UNESCO e os próprios documentos oficiais, estão imbuídos de termos que denotam a lógica do *superprofessor*. Para isso, basta ele se sentir *responsabilizado*, ter competências e habilidades para acolher todos os problemas que chegam a ele. Sobre as palavras que se encontram nesses documentos, Rodrigues e Molina (2015, p. 40230) identificam:

As palavras acolhimento; trato da diversidade; hábitos de colaboração; trabalho em equipe; competência; habilidades; eficiência e qualificação profissional são algumas das palavras presentes nas políticas brasileiras, cujo intuito é a preparação para o

mercado de trabalho e para solucionar os problemas sociais (RODRIGUES; MOLINA, 2015, p. 40230).

O professor realmente interfere no processo educativo dos alunos dentro de sala de aula, mas, para tanto, é necessária uma formação sólida, que permita o desenvolvimento de um trabalho de formação adequada das capacidades de seus alunos. Contudo, o que se pode observar, nas políticas de formação de professores, é uma formação fragmentada e superficial, voltada para suprir as necessidades mais urgentes do mercado de trabalho, metas estabelecidas e resultados nas avaliações educacionais nacionais e internacionais. Como salientam Rodrigues e Molina (2015, p. 40230):

O fato é que, atualmente, percebemos nas políticas públicas destinadas à formação do professor, a presença de um profissional fragmentado. Não ocorre uma preocupação completa e rigorosa com a qualificação desse profissional, mas uma formação para atender às necessidades imediatas do mercado de trabalho. Nessa vertente, a educação surge no contexto social como um artefato que mascara o sentido real propagado pelo Estado, que utiliza de forma ideológica o sistema educacional para atender seus interesses econômicos e políticos.

Não se pode negar que, durante os anos de governo PT, de Lula e Dilma, houve uma série de iniciativas para o professorado, ou seja, não se pode descartar tudo o que foi implementado. Algumas políticas foram consideradas efetivas, pois proporcionaram momentos de reflexão e articulação entre as Instituições de Ensino Superior e a Educação Básica e que foram no sentido da construção de uma política de formação de professores, além das necessárias e urgentes ações a respeito do piso salarial, planos de carreira, financiamento da educação, entre outros aspectos.

Entretanto, compreende-se que as categorias identificadas na análise dos documentos da UNESCO, *responsabilização, focalização na formação prática e nas competências e avaliação*, permeiam a elaboração dessas políticas brasileiras, ainda que, na maioria das vezes, as categorias não estejam explícitas nos documentos oficiais. Além disso, alguns programas iniciaram com uma concepção de educação e de professor coerentes com um projeto histórico-social reivindicado há anos pelo professorado, mas mudaram a sua configuração ao longo dos anos, empregando a lógica neoliberal e as influências das categorias políticas recomendadas por OOs.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa partiu de alguns questionamentos que são retomados nesta seção referente à finalização: como o professor e a sua formação são concebidos nos documentos educacionais da UNESCO, para os países da América Latina e Caribe? O que esses documentos orientam no que diz respeito aos professores? Qual é a relação das orientações da UNESCO com a elaboração das políticas brasileiras de formação de professores, tanto inicial quanto continuada, de 2003 a 2015? Na tentativa de elaborar uma síntese conclusiva a respeito das análises para se chegar a essas respostas, elencou-se abordar brevemente os pressupostos históricos e políticos da formação de professores no Brasil, a análise das orientações da UNESCO para a formação de professores da ALC e as políticas brasileiras de formação de professores (2003-2015).

Desde o início da história da formação de professores no Brasil, antes da década de 1930, por meio da instituição e fechamento das Escolas Normais, os governantes já buscavam maneiras de formar professores que fossem mais baratas e rápidas. Desde o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, a profissão de professor já se afirmava como uma função extremamente importante e indicava a necessidade de superação da fragilidade em sua formação. Cada nova ação para formar professores foi alvo de lutas pela categoria docente e sofreu interferências dos aspectos políticos e econômicos da época. Esses fatos demonstram que a história da formação de professores não foi composta apenas por avanços, mas também por retrocessos e determinados embates que perduram até o contexto atual.

Na década de 1990, com a propagação do neoliberalismo e a concretização de políticas neoliberais nos países em âmbito mundial, bem como a Reforma do Estado no Brasil, instituída no governo de FHC, compreendeu-se que houve um alinhamento das políticas educacionais com as reformas neoliberais. As políticas de formação de professores não ficaram imunes a isso, visto que os docentes também tiveram a organização de seu trabalho e a sua formação alterada para atender às novas demandas do capital.

A ótica neoliberal se materializou em Leis, Diretrizes, Referenciais e Planos

Educacionais que orientavam como deveria ocorrer a formação de professores. O professor a ser formado deveria ser competente, flexível, adaptável e com habilidades de formar alunos também competentes, adaptáveis e flexíveis para a sociedade capitalista cada vez mais excludente. Para empreender a Reforma do Estado e a Reforma educacional, foi necessário, naquele momento, formar um professor protagonista de reformas, o qual foi considerado a chave para o desenvolvimento econômico e social do país.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, estabelece-se que a formação desse professor precisa ocorrer em instituições superiores, recomendação considerada relevante para a época. Todavia, admite-se que essa recomendação seja em institutos que ofertam uma formação mais aligeirada, de curta duração e centralizada nas práticas educativas. Esse fato contribuiu para uma formação desigual, como um processo de nivelamento por baixo.

O tipo de professor almejado a ser formado foi o competente que buscava a todo o custo os resultados indicados nas metas e esperados nas avaliações educacionais. O professor se insere em um processo de performatividade, no qual o que importa são as metas, a divulgação dos resultados, os indicadores de desempenho, enfim, os números. Ele se encontra em meio a comparações, competições e na pasteurização do processo educativo, em que a função social da escola é somente atender o mercado de trabalho globalizado.

Nesse ínterim, com o processo de globalização e a nova configuração mundial dos países, apreende-se a atuação de Organizações e Organismos Internacionais (OIs) que, de forma mais intensa na década de 1990, passam a também interferir nas agendas educacionais. Um exemplo de OIs, investigada neste trabalho, foi a Organização para as Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), agência especializada em educação e considerada um laboratório de ideias.

A UNESCO, além de orientar, acompanhar e monitorar políticas educacionais, bem como atuar por meio de redes de escritório regionais, produz muitos documentos sobre educação e formação de professores. Diferente de algumas OIs que apresentam, em seus documentos, uma linguagem mais direta, a UNESCO possui um discurso humanista e harmonioso, geralmente, repetitivo e agradável. A referida Organização emprega, por meio de uma linguagem de tom poético, recursos

muito utilizados em textos de autoajuda que indicam pequenas mudanças de autoria dos próprios sujeitos para a solução de uma determinada situação imediata. Esse tom poético, muitas vezes, faz com que os reais responsáveis dos impasses a serem solucionados não sejam identificados, ou seja, não intenta transparecer as reais contradições neoliberais de ajuste do capital. Os textos são produzidos para a conformação e para pequenas reformas, a fim de aliviar os impasses sociais, econômicos, políticos e educacionais.

A partir da análise de três documentos da OREALC/UNESCO Santiago, os quais foram intitulados *O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina* (2007), *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe* (2013) e *Temas críticos pra formular nuevas políticas docentes em América Latina y el Caribe: el debate actual* (2014), foram elaboradas três categorias de conteúdo: *responsabilização, focalização na formação prática e nas competências e avaliação de desempenho*. Por meio dessas três categorias, compreende-se que os professores são concebidos como peça-chave para a qualidade da educação e para a concretização de reformas educacionais. Para o sucesso de tais ações, é preciso uma formação focada na prática e no desenvolvimento de competências, que permitam se tornar adaptativas e flexíveis diante das demandas do capital. Além disso, os professores precisam ser constantemente avaliados para verificar se estão sendo produtivos, ou seja, é preciso, a todo o momento, aferir se os índices educacionais nas avaliações melhoraram.

No que se refere às políticas de formação de professores desenvolvidas no governo Lula, apreende-se que, em nome da ampliação, recorre-se à precarização da formação, o que ocasionou em desigualdades nesse processo e no aligeiramento para atender os índices alarmantes de professores sem habilitação específica para exercer a função. Foram várias as iniciativas para formar o professorado, mas é necessário pensar além do aspecto quantitativo. É preciso que os programas desenvolvidos sejam de qualidade para formar professores.

Em relação às políticas elaboradas durante o Governo Dilma, o qual foi interrompido em sua segunda gestão, compreende-se que, embora tenham ido no sentido de continuar com ações do governo anterior, observa-se que houve centralização na responsabilização em busca dos resultados educacionais. Porém, ainda se observa avanços, por exemplo, a aprovação das novas Diretrizes

Curriculares Nacionais para formação inicial em nível superior e para a formação continuada.

De forma geral, mesmo que de maneira implícita, a elaboração das políticas brasileiras de formação do professorado, elaboradas entre 2003 e 2015, tiveram interferências das concepções identificadas nas três categorias de conteúdos obtidas pela análise dos documentos da OREALC/UNESCO, com predominância de duas categorias, *responsabilização* e *focalização na formação prática e nas competências*.

Não se nega os diferentes e assombrosos índices de educação pública apresentados no Brasil. Não se pretendeu, na presente pesquisa, fechar os olhos diante dessa realidade. No entanto, o que se questiona é o caminho escolhido para tal superação. É depositada nos “ombros” do professor uma grande quantidade de ações que ultrapassam a sua condição e capacidade de efetivá-la. Ocultam-se os reais meandros das desigualdades provocadas pelo sistema econômico.

É preciso construção, consolidação e efetivação de uma política nacional de formação de professores que não seja desenvolvida de forma isolada, porém aliada com a política de valorização e com políticas educacionais efetivas. Defende-se que a formação do professor, tanto inicial quanto continuada, seja pautada na formação de capacidades do sujeito que ensina, mas não de competências como alegado pelos documentos, em que se articula formação teórica sólida com as vivências nas instituições escolares de Educação Básica.

Outro aspecto importante que se investigou, nesta pesquisa, especificamente com a influência da UNESCO, é que já se percebe o movimento de ação de outras OOs que atuam diretamente no campo educacional, particularmente na formação de professores. O Banco Mundial e a OCDE, nos últimos anos, estão se configurando como organizações que mais orientam políticas educacionais aos países. Por essas OOs terem, em contrapartida da execução de orientações, atuação financeira junto aos países, são, muitas vezes, as mais atendidas.

Além do mais, esta pesquisa propiciou a necessidade de uma ampliação do debate e compreensão das políticas de formação de professores que estão por vir. Cabe mencionar que as mudanças anunciadas desde 2017 focalizam, de forma explícita, e não implícita, como fez nos governos de Lula e Dilma, em programas voltados para a prática do professor e, em alguns casos, para a privatização. Ainda, as políticas anunciadas são acompanhadas de discursos de responsabilização.

Algumas ações já foram divulgadas e encaminhadas para a concretização. Como exemplo, tem-se o Programa Residência Pedagógica, a ampliação de Mestrados profissionais, a reativação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, ampliação de vagas do PROUNI, contando a ajuda de universidades privadas para formar professores e o anúncio da elaboração de uma Base Nacional de Formação Docente. Todavia, essas questões que se destacam após esta pesquisa devem ser analisadas com profundidade em outras pesquisas futuras.

Ao término desta dissertação, salienta-se que, no contexto atual que se inaugura em 2019, as políticas nacionais estão cada vez mais influenciadas por um contexto de amplitude internacional. Os professores estão sendo submetidos a controle, como o projeto do Programa Escola Sem Partido. É necessário conhecer a natureza dessas políticas, pois elas são fundamentadas em um projeto de educação e de sociedade divergente do qual grande parte do professorado luta, ou seja, diferente de um projeto comprometido com o desenvolvimento integral dos sujeitos. É preciso atenção para que esses mecanismos de controle não dissipem e desorganizem a luta da categoria que, há anos, está em busca de formação, valorização, condições de salários adequadas, planos de carreira, entre outros aspectos necessários para um trabalho efetivo.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, ano 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

AKKARI, Abdeljalil. A agenda internacional para educação 2030: consenso “frágil” ou instrumento de mobilização dos atores da educação no século XXI? **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 17, n. 53, p. 937-958, 2017.

ALMEIDA, Jane Soares de. Mulheres na educação: missão vocação e destino? In: SAVIANI, Dermeval [et al]. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas (SP): Autores Associados, 2006. p. 59-108.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.28, n.1, p. 77-89, jan./jun. 2002.

ALVES, Giovanni. A natureza contraditória do Estado capitalista na era na financeirização. **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 149-153, 1999.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. A “revisão da bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno. In: BIANCHETTI, Lucídio.; MACHADO, Ana Maria Netto. **A bússola do escrever: desafios e estratégias nas orientações de teses e dissertações**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012, p.41-59.

ANPED. **Sobre a ANPED**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sobre-anped>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula**. 2.ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Uma esquerda fora do lugar: o Governo Lula e os descaminhos do PT**. Campinas (SP): Armazém do Ipê, 2006.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. O campo global da educação superior, as organizações internacionais e a hegemonia mercadorizante. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; PINI, Mônica Eva; FELDFEBER, Myriam. **Políticas educacionais e trabalho docente: perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 117-145.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v.35, n.126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BANCO MUNDIAL. **Professores Excelentes**: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. Washington (DC): Banco Mundial, 2015.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil – Brasil revisão das despesas públicas, 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.). **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 57-110.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, João. Prefácio. In: KRAWCZYK, Nora Rut. VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 9-13.

BERTOLDO, Maria Edna de Lima. **Trabalho e educação no Brasil**: da centralidade do trabalho à centralidade da política. 2.ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2015.

BOITO JR., Armando. A nova fase do capitalismo neoliberal no Brasil e a sua inserção no quadro político da América Latina. In: ALIAGA, Luciana; AMORIM, Henrique; MARCELINO, Paula (Orgs.). **Marxismo**: teoria, história e política. São Paulo: Alameda, 2011, p. 125-139.

BOITO JR., Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JUNIOR, Armando; GALVÃO, Andreia (Org.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012. p. 67-104.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília (DF): Presidência da República; Câmara de Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília (DF): MEC, 1996.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Referenciais para Formação de Professores**. Brasília (DF): 1999.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília (DF): MEC, 2001.

_____. Ministério da Educação. **Resolução n. 2**, 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. Brasília (DF): MEC, 2002.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica**: orientações gerais, catálogo. Brasília (DF), 2005.

_____. Casa Civil. **Decreto nº 5.800**, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília (DF): 2006.

_____. Ministério da Educação. **Plano de metas Compromisso Todos pela Educação**: guia de programas. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília (DF): 2007. Disponível em: <<http://planipolis.iiep.unesco.org/en/2007/plano-de-metas-compromisso-todos-pela-educa%C3%A7%C3%A3o-guia-de-programas-4389>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

_____. Casa Civil. **Lei n. 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); Brasília (DF): 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm>. Acesso em: 8 jan. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 867**, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Brasília (DF): 2012.

_____. Casa Civil. **Lei N. 12.801**, de 24 de abril de 2013a. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e altera as Leis n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001. Brasília (DF): 2013a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 1.140**, de 22 de novembro de 2013. Institui o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio e define suas diretrizes gerais, forma, condições e critérios para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do ensino médio público, nas redes estaduais e distrital de educação. Brasília (DF), 2013b.

_____. Ministério da Educação. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília (DF): MEC, 2014.

_____. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização. Caderno de Apresentação. Brasília: MEC, SEB, 2015a.

_____. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Pátria Educadora**: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional. Versão Preliminar. Brasília (DF): 2015b. Disponível em: <<http://cev.org.br/arquivo/biblioteca/4027002.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base. Brasília (DF): Inep, 2015c.

_____. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução n. 2**, de 01 de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília (DF): CNE, 2015d.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **PNAIC em ação 2016**: Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016. Brasília (DF), 2016. Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador/documento_orientador_2016.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Educação Infantil e Ensino Fundamental. Versão final. Brasília: MEC, 2017.

CALEGARI-FALCO, Aparecida Meire; MOREIRA, Jani Alves da Silva. A gestão do trabalho pedagógico em espaços escolares e não escolares: um debate acerca da formação do pedagogo no Brasil. **B. Téc. Senac**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 256-273, jan./abr. 2017.

CAMPOS, Magaly Robalino. ¿ACTOR O PROTAGONISTA? Dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente. Protagonismo docente en el cambio educativo. **Revista Prelac**, Santiago, n. 1, jul. 2005. Disponível em: <https://www.oei.es/historico/docentes/revistas/revista_prelac_1_espanol.pdf>. Acesso em: 29 out. 2017.

CAPES. **Relatório de gestão do exercício de 2017**. Ministério da Educação e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Brasília (DF): 2018. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/banners/18092018_Relat%C3%B3rio_de_Gest%C3%A3o_CAPES_2017.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2019.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas (SP), v. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. **As políticas para a Educação de Jovens e Adultos nos governos Lula (2003-2010)**: incongruências do financiamento insuficiente. 2011. 349 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011 p.48-87.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al (Orgs). **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis (RJ): Vozes, 2008. p. 295-316.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COELHO, João Paulo Pereira. SOUZA, Paulo Rogério de. Dimensões sócio-históricas da reforma do ensino médio (Lei 13415/2017): a educação para o trabalho no contexto das políticas de financiamento educacional. **Colloquium Humanarum**, Presidente Prudente, v.15, n.1, p. 47-55, jan./mar. 2018.

COSTA, Áurea. Entre a dilapação moral e a missão redentorista: o processo de alienação no trabalho dos professores do ensino básico brasileiro. In: COSTA, Áurea; NETO, Fernandes; SOUZA, Gilberto. **A proletarianização do professor**: neoliberalismo na educação. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2009. p. 59-100.

CUNHA, Renata Cristina Oliveira Barrichelo; BARBOSA, Andreza; FERNANDES, Maria José da Silva. Implicações das avaliações externas para o trabalho docente coletivo. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 26, n. 62, p. 386-416, maio/ago. 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. As categorias. In: _____. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. 3. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987. p. 21-52.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. **RBPAE**, Goiânia, v. 33, n. 1, p. 15-34, jan./abr. 2017.

DALE, Roger. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação. **Educação & Sociedade**, Campinas (SP), v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DAMÁSIO, Maria Lúcia Francisco. Impacto das diretrizes internacionais nas políticas públicas brasileiras. **Revista novas idéias**, Recife, v.1, n.1, p. 07-24, jan./jun. 2008.

D'ARAUJO, Maria Celina. PSDB e PT e o Poder Executivo. **Desigualdade & Diversidade**, Rio de Janeiro, Dossiê Especial, p. 65-100, dez./2011.

DECKER, Aline Inácio. **A formação docente no projeto político do Banco Mundial (2000-2014)**. 2015. 234 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

DINIZ-PEREIRA, Júlio Emílio. O Plano Nacional de Educação e as questões sobre valorização e formação profissional da educação. **Interfaces da Educação**, Paranaíba, v. 4, n. 10, p. 78-91, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica: concepções e desafios. **Educação & Sociedade**, Campinas (SP), v. 36, n. 131, p. 299-324, abr./jun., 2015.

DUARTE, Newton. As pedagogias do aprender a aprender e algumas ilusões da assim chamada sociedade do conhecimento. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 35-40, set./out./nov./dez. 2001.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 33, n. 3, p. 531-541, set./dez. 2007.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima; RODRIGUES, Doriedson S. (Orgs.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas (SP): Alínea, 2012. p. 51-71.

EVANGELISTA, Olinda. TRICHES, Jocemara. Professor: a profissão que pode mudar um país? In: EVANGELISTA, Olinda (Orgs.). **O que revelam os slogans na política educacional**. Araraquara (SP): Junqueira&Marin, 2014. p. 47-82.

FAIRCLOUGH, Norman. Análise textual: a construção da realidade social. In: _____. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 211-246.

FANFANI, Emílio Tenti. Notas sobre la construcción social del trabajo docente. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de. SILVA, Maria Abádia da (Orgs.). **Políticas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas (SP): Autores Associados, 2011. p. 253-277.

FAUST, Juliana Matias. **Propostas internacionais para a carreira docente: repercussões nas políticas nacionais e resistências locais**. 2015, 202f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FERNANDES NETO, Edgard. O fracasso dos planos neoliberais na educação brasileira. In: COSTA, Áurea; FERNANDES NETO, Edgard; SOUZA, Gilberto. **A proletarianização do professor: neoliberalismo na educação**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2009. p. 11-57.

FERRAZ, Marcos. Estado, Política e Sociabilidade. In: SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréia Barbosa; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Políticas educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2012. p. 23-49.

FERREIRA, Diana Lemes. **A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a política de formação docente no Brasil**. 2011. 330 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, 2011. p. 203-245.

FÓRUM DAS ESTATAIS PELA EDUCAÇÃO. **Projeto:** Universidade Aberta do Brasil. Brasília (DF): 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/universidade.pdf>> . Acesso em: 20 dez. 2018.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação & Sociedade**, Campinas (SP), v. 23, n. 80, p. 136-167, set. 2002.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A (nova) política de formação de professores: a profissão postergada. **Educação & Sociedade**, Campinas (SP), v. 28, n.100 - Especial, p. 1203-1230, out. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas (SP), v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FREITAS, Cecília Carolina Simeão de; SILVA, Marcelo Soares Pereira da. O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 1, p. 69-88, jan./abr. 2016.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Professores no Brasil: impasses e desafios. Brasília (DF): UNESCO, 2009.

GATTI, Bernardete Angelina. Formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, 2010.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. da & GENTILI, P. (Orgs.). **Escola S.A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília (DF): CNTE, 1996, p. 9-49.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Cândido Alberto. **Dos Valores Proclamados aos Valores Vividos:** Traduzindo em atos os princípios das nações Unidas e da UNESCO para projetos escolares e políticas educacionais. Brasília: UNESCO, 2001.

GOMIDE, Angela Galizzi Vieira; MIGUEL, Maria Elisabeth Blanck. Políticas para formação de professores no Brasil: um estudo dos documentos da UNESCO (1945-1990). In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 35., 2012, Porto de Galinhas (PE). **Anais...** Porto de Galinhas (PE), UFPE, 2012, p. 1-16. Disponível em: <www.anped.org.br/sites/default/files/gt02-1476_int.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2018.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, São Paulo, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HONÓRIO, Mirtes Gonçalves et al. As novas Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação inicial e continuada de professores da educação básica: entre recorrências e novas inquietações. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara (SP), v. 12, n. 3, p. 1736-1755, jul./set. 2017.

IANNI, Octavio. Globalização e crise do Estado-Nação. **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 129-135, 1999.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

LEHER, Roberto. Educação no governo Lula: a ruptura que não aconteceu. In: PASSARINHO, Paulo (Org). **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 369-412.

MACHADO, Maria Cristina Gomes; CARVALHO, Carlos Henrique de. O legado do Manifesto de 32 à educação brasileira: os desafios persistem. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, n. 37, p. 175-194, jan./abr. 2015.

MAGALHÃES, Cassiana. EIDT, Nadia Mara (Orgs.). **Apropriações teóricas e suas implicações na educação infantil**. Curitiba: CRV, 2019.

MANDELI, Aline de Souza. **Fábrica de professores em nível superior: a Universidade Aberta do Brasil (2003-2014)**. 2014. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós- Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014, p. 185-227.

MARX, Karl. **Crítica ao programa de Gotha**. Ed. Ridendo Gastigat Mores, 2000. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/gotha.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

MASCARO, Alysso Leandro. Estado e forma política. In: _____. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 1976. p. 17-50.

MELO, Marcelo Paula de; FALLEIROS, Ialê. Reforma da aparelhagem estatal: novas estratégias de legitimação social. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**. São Paulo: Xamã, 2005.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2.ed. São Paulo: Boitempo 2008.

MORAES, Reginaldo C. **Neoliberalismo: de onde vem para onde vai?** São Paulo: Senac, 2001.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação & Sociedade**, Campinas (SP), v. 23, n.80, p. 13-24, set. 2002.

MOREIRA, Jani Alves da Silva; SAITO, Heloisa Toshie Irie. Da erradicação do analfabetismo ao compromisso de alfabetizar na idade certa: rumo a uma política nacional para alfabetização escolar? **Revista Teoria e Prática da Educação**, v. 16, n. 3, p. 55-64, set./dez, 2013.

MOREIRA, Jani Alves da Silva. **Políticas de financiamento e gestão da educação básica (1990-2010): os casos de Brasil e Portugal**. Maringá (PR): Eduem, 2015.

MORESCHO, Sandra Maria Zardo; DELIZOICOV, Nadir Castilho. Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio - PNEM - a relevância da formação continuada. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, EDUCERE, 13., 2017, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUC, 2015. p. 3485-3499. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24053_12351.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**, Campinas (SP), v. 26, n. 92, p. 753-775, Especial- out. 2005.

_____. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005.

OLIVEIRA, João Ferreira de. A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. In: FERREIRA, Elza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade de (Orgs). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 237-252.

OLIVEIRA, Lourival José de; PIRES, Ana Paula Vicente. Da precarização do trabalho docente no Brasil e o processo de reestruturação produtiva. **Revista do Direito Público**, Londrina, v.9, n.1, p.73-100, jan./abr. 2014.

OREALC. **Prelac**: um trayecto regional hacia la Educación para Todos. Revista Prelac, Santiago, Año 1, n. 0, ago. 2004. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001372/137293por.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2017.

ORSO, Paulino José. Neoliberalismo: Equívocos e Consequências. In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís (Orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas: Autores Associados, 2007. p. 163-184.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Introdução: uma perestroika nos Estados Unidos. In: _____. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 10 ed. Brasília: MH Comunicação, 1998. p. 01-25.

PAULO NETTO José. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon (Orgs.). **Estado e políticas sociais**: Brasil – Paraná. Cascavel (PR): Edunioeste, 2003. p. 12-28.

_____. **O que é marxismo**. 9. ed. São Paulo, Brasiliense, 2006.

PAULO NETTO José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanette et al (Orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 87-108.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2009. 382 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

PERRUDE, Marleide Rodrigues da Silva. Reforma do Estado e da Educação no Brasil a partir da década de 1990: novos padrões de administração pública e de gestão educacional. In: NOMA, Amélia Kimiko; TOLEDO, César Alencar de Arnaut de (Orgs.). **Políticas públicas e educação escolar no Brasil**. v.2. Maringá (PR), Eduem, 2017. p. 41-57.

PESSOA, Izabel Lima. Apresentação. In: PAINI, Leonor Dias; COSTA, Cecília Edna Mareze da; VICENTINI, Mas Rogério (Orgs.). **PARFOR: integração entre universidade e Ensino Básico diante dos desafios na formação de professores do Paraná**. Maringá (PR): Eduem, 2014, p. 7-15.

PETERNELLA, Alessandra; GALUCH, Maria Terezinha Bellanda. Teoria e prática em documentos orientadores do curso de pedagogia no Brasil. In:_____. **A relação teoria e prática na formação do pedagogo**. Maringá: Eduem, 2012. p. 77-134.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **RBPAE**, Porto Alegre, v.22, n.2, p. 197-227, jul./dez. 2006.

_____. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

PIRES, Andréa de Paula; SCHNECKENBERG, Marisa. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC: a formação continuada na prática dos professores alfabetizadores. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa (PR), v. 13, n. 2, p. 463-480, maio/ago. 2018 Disponível em:

<<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

PORTELINHA, Ângela Maria Silveira; SBARDELOTTO, Vanice Schossler. Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores (Res. 2/2015): princípios e concepções. **Temas & Matizes**, Cascavel (PR), v. 11, n. 21, p. 39-49, jul./dez. 2017.

RODRIGUES, Adriana Aparecida. **Políticas de educação e formação docente no Brasil a partir de 2000**: a perspectiva da UNESCO. 2015, 134f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Ensino, Universidade Estadual do Paraná, Campus de Paranavaí, Paranavaí, 2015.

RODRIGUES, Adriana Aparecida; MOLINA, Adão Aparecido. Formação docente no Brasil: encaminhamentos e documentos a partir do final do século XX. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, EDUCERE, 12., 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUC, 2015. p. 40219-40231. Disponível em: <<http://educere.pucpr.br/p43/anais.html?tipo=2&titulo=&edicao=5>> . Acesso em: 20 jan. 2019.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. A educação e o desenvolvimento brasileiro após 1930. In: _____. **História da educação no Brasil (1930-1973)**. 8. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1986.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (orgs). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas (SP): Autores Associados, 2000. p.63-92.

SADER, Emir. Brasil, de Getúlio a Lula. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.). Brasil, entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 11-29.

SANFELICE, José Luís. Fontes e história das políticas educacionais. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Isabel Moura (Orgs.). **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas (SP): Autores Associados, 2004. p. 97-107.

SANTOS, Derivaldo. **Educação e precarização profissionalizante**: crítica à integração da escola com o mercado. São Paulo: Instituto Lukács, 2017.

SANTOS, Camila de Fátima Soares dos; SUDBRACK, Edite Maria. **Profissionalização docente no contexto do PNE**: entre proclamações e desmontes. Curitiba: CRV, 2018.

SAVIANI, Dermeval. Pedagogia e formação de professores no Brasil: vicissitudes dos dois últimos séculos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 4., 2006, Goiás. **Anais...** Goiás: UCG, 2006. p. 1-10. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a12.pdf>> Acesso em: 02 de set. 2015.

_____. Formação de professores aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p. 143-155, jan./abr. 2009.

_____. Sobre a natureza e especificidade da educação. In: _____. **Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações**. 11. ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2011. p. 11-20.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2013.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. 2. ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Teoria e prática científica. In: _____. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 99-126.

SCHEIBE, Leda; AGUIAR, Márcia Ângela. Formação de profissionais da educação no Brasil: o curso de pedagogia em questão. **Educação & Sociedade**, Campinas (SP), v. 20, n. 68, p. 220-238, 1999.

SHIROMA, Eneida Oto. CAMPOS, Roselane Fátima. GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v.23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SHIROMA, Eneida Oto. EVANGELISTA, Olinda. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.33, n.3, p. 531-541, set./dez. 2007.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto et al. A tragédia docente e suas faces. In: EVANGELISTA, Olinda; SEKI, Allan Kenji (Orgs.). **Formação de professores no Brasil: leituras a contrapelo**. Araraquara (SP): Junqueira&Marin, 2017. p. 17-58.

SHIROMA, Eneida Oto. SANTOS, Fabiano Antonio dos. *Slogans para a construção do consentimento ativo*. In: EVANGELISTA, Olinda (Orgs.). **O que revelam os slogans na política educacional**. Araraquara (SP): Junqueira&Marin, 2014. p. 21-45.

SILVA, Paulo Sérgio da. **Agenda-Setting e a eleição presidencial de 2002 no Brasil**. 2005, 158 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, p. 46-53.

SINGER, André. Raízes sociológicas e ideológicas do lulismo. In: _____. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia da Letras, 2012, p.9-83.

_____. Cutucando onças com varas curtas. **Novos Estudos**, Cebrap, v. 102, p. 39-67, 2015.

_____. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia da Letras, 2018.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Por que estudar políticas educacionais. In: SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréia Barbosa; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Políticas educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2012. p. 13-22.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n.2, p. 463-485, maio/ago. 2016.

STREMEL, Silvana. **A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil**. 2016. 315f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2016.

TANURI, Leonor Maria. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 61-88, ago. 2000.

TEODORO, António. Mandato e legitimação nas políticas de educação. Entrevista concedida por António Teodoro a Olinda Evangelista. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 223-234, jan./jun. 2005.

_____. **A educação em tempos de globalização neoliberal**: os novos modos de regulação das políticas educacionais. Brasília: Liber Livro, 2011.

TONET, Ivo. **O fim da democracia burguesa**. 2017. Disponível em: <<http://www.iela.ufsc.br/noticia/o-fim-da-democracia-burguesa>>. Acesso em 18 fev. 2018.

TURMINA, Adriana Cláudia. “Aprender a ser”: princípios da autoajuda na política educacional. In: EVANGELISTA, Olinda (Orgs.). **O que revelam os slogans na política educacional**. Araraquara (SP): Junqueira&Marin, 2014. p. 173-202.

TRICHES, Jocemara. Formação docente em cursos de Pedagogia: questões em torno da agenda do capital. In: EVANGELISTA, Olinda; SEKI, Allan Kenji (Orgs.). **Formação de professores no Brasil: leituras a contrapelo**. Araraquara (SP): Junqueira&Marin, 2017. p. 233-274.

TVNBR. **Ministério da Educação anuncia Política Nacional de Formação de Professores**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=IRtt9lynL2M>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

UNESCO. **Recomendación de Quito a la ejecución de los Planes Nacionales de Acción del PPE (1990-1995)**. 1991. Disponível em: <unesdoc.unesco.org/images/0009/000905/090515s.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2017.

UNESCO. **Recomendação relativa à condição docente**. Paris (FR): UNESCO, 1966. Tradução de Jeanne Sawaya Revisão de Lúcia Maria Gonçalves de Resende, 1988a.

_____. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Jomtien: UNESCO, 1990; Brasília (DF): UNICEF, 1998b.

_____. **Educação um tesouro a descobrir**: relatório para UNESCO da comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI. Jacques Delors. Paris (FR): UNESCO, 1998c.

UNESCO. **Educação para todos**: o compromisso de Dakar. Dakar (SN): UNESCO, CONSED, 2001a.

_____. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. **Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**. Santiago (CL): UNESCO/OREALC, 2001b.

_____. **UNESCO no Brasil**: consolidando compromissos. Brasília (DF): UNESCO, 2004.

_____. **O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina**. Brasília (DF): UNESCO, 2007.

_____. **O desafio da alfabetização global**: um perfil da alfabetização de jovens e adultos na metade da Década das Nações Unidas para a Alfabetização 2003 – 2012. Paris (FR): UNESCO, 2009.

_____. **Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe**. Santiago (CL): OREALC/UNESCO, 2013.

_____. **Temas críticos pra formular nuevas políticas docentes em América Latina y el Caribe**: el debate actual. Santiago (CL): UNESCO, 2014.

_____. Educação 2030. **Declaração de Incheon e Marco de Ação da Educação**: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. Paris (FR): UNESCO, 2015.

_____. Educação 2030. **Declaración de Buenos Aires**: Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Buenos Aires (AR): OREALC/UNESCO, 2017.

_____. **Relatório de Monitoramento Global da Educação**: cumprir nossos compromissos. Resumo. Paris (FR): UNESCO, 2017/8. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593por.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2018.

VIANA, Nildo. Breve histórico do neoliberalismo. **Revista Enfrentamento**, Goiânia, n. 5, p. 4-10, jul. 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. 3. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

VILLELA, Heloisa de O. S. **O mestre-escola e a professora**. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). 500 anos de educação no Brasil. 5. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2016. p. 95-134.

VOLSI, Maria Eunice França. **As políticas de valorização de professores da educação básica no Brasil pós-Constituição Federal de 1988**. 2016. 212 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2016a.

_____. Políticas para formação de professores da educação básica em nível superior: em discussão as novas diretrizes nacionais para a formação dos profissionais do Magistério. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, 24., 2016, Maringá. **Anais...** Maringá: UEM, 2016b, p. 1505-1520. Disponível em: <http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_6/6-015.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2019.

VOLSI, Maria Eunice França. MOREIRA, Jani Alves da Silva. GODOY, Gislaine Aparecida Valadares de. As políticas educacionais, os planos de carreira e a remuneração do magistério: a “pátria educadora” em discussão. **Educere et Educare**, Cascavel (PR), v. 2, n. 21, p. 231-234. jan./jul. 2016.(2016, p. 243)

WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes. Capítulo introdutório. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Orgs.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas (SP): Autores Associados, 2001.

ANEXOS

ANEXO A- ORGANOGRAMA DA ONU



Copyright © Naciones Unidas, 2017. Todos los derechos reservados. Publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. DP/2017/45 - 14-00023 - Marzo de 2017.

ANEXO B- POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES 2017



Política Nacional de Formação de Professores

Maria Helena Guimarães de Castro
Outubro 2017

PREMISSAS



A QUALIDADE DAS APRENDIZAGENS DEPENDE DA QUALIDADE DO TRABALHO DO PROFESSOR

Evidências mostram que, entre os fatores que podem ser controlados pela política educacional, o professor é o que tem maior peso na determinação do desempenho dos alunos

CENÁRIO



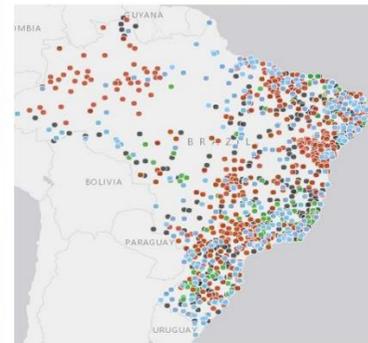
Censo 2016 - Formação dos professores na Educação Básica

	TOTAL	Fundamental	Médio	Total	Superior	
					C/licenciatura	S/licenciatura
Brasil	2.196.397	6.043	488.064	1.702.290	1.606.889	95.401

Educação Básica – Brasil Total

Matriculas	Estabelecimentos	Docentes
48.817.479	186.081	2.196.397

DIAGNÓSTICO



Conjunto formado pelas redes, sedes e campi das Universidades Federais e da Rede Federal EPCT¹, pelos polos da UAB e pelas universidades estaduais, municipais e privadas.

- Universidades Federais
- Rede Federal EPCT
- Universidades estaduais e municipais
- Universidades privadas (estão sobrepostas)
- Polos UAB

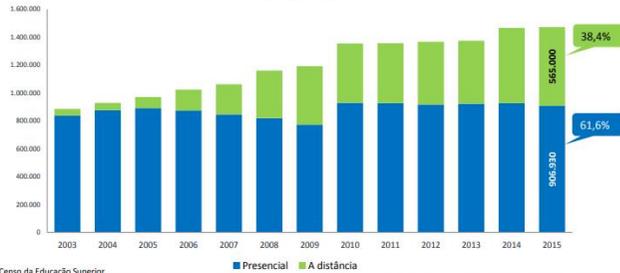
Nota: (1) Sede e campi/
Fontes: Censo do Ensino Superior 2015 – Inep e Mapa dos Polos UAB – Capes (atualizado em 12/04/2017)
* Não inclui instituições isoladas de Ensino Superior

DIAGNÓSTICO



1.471.930 alunos frequentam cursos de licenciatura no Brasil, o que representa **18,4%** do total de alunos na educação superior de graduação

Evolução da matrícula em cursos de licenciatura por modalidade de ensino Brasil 2005-2015



Fonte: Inep/Censo da Educação Superior

DIAGNÓSTICO



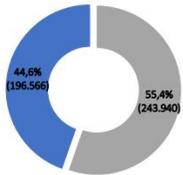
Indicador de Adequação da Formação Docente (INEP): qualificação de cada docente responsável por cada docência foi classificada de acordo com as normas legais em **cinco categorias**

1	Licenciatura na mesma disciplina que leciona, ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído.
2	Bacharelado na disciplina correspondente, mas sem licenciatura ou complementação pedagógica.
3	Licenciatura em área diferente daquela que leciona, ou bacharelado nas disciplinas da base curricular comum e complementação pedagógica concluída em área diferente daquela que leciona.
4	Outra formação superior não considerada nas categorias anteriores.
5	Não possui curso superior completo.

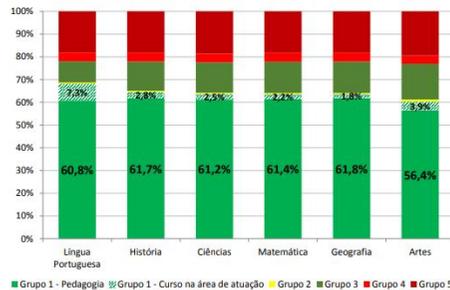
DIAGNÓSTICO



% docentes efetivos nos ANOS INICIAIS da rede pública de ensino por disciplina e adequação da formação



■ Docentes com licenciatura em Pedagogia ou bacharelado em Pedagogia com complementação pedagógica
■ Docentes com outras formações

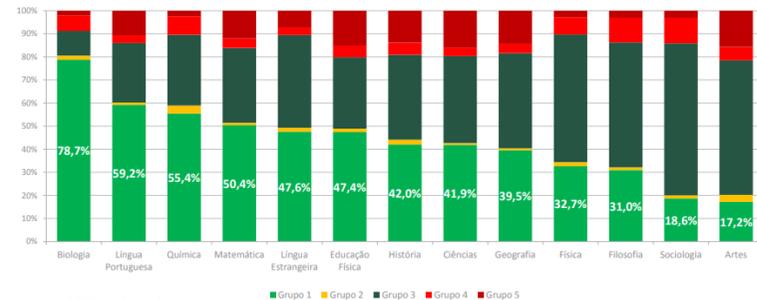


Fonte: INEP/ MEC/ Censo da Educação Básica 2016.
Nota: 1) Um mesmo docente pode atuar em mais de uma disciplina.

DIAGNÓSTICO



% professores das séries finais e ensino médio por disciplina e adequação da formação



Fonte: INEP/ MEC/ Censo da Educação Básica 2016.

DIAGNÓSTICO



- ✓ Resultados insuficientes dos estudantes, desigualdades aumentaram
- ✓ Baixa qualidade da formação de professores
- ✓ Currículos extensos que não oferecem atividades práticas
- ✓ Poucos cursos com aprofundamento da formação na educação infantil e no ciclo da alfabetização
- ✓ Estágios curriculares sem planejamento e sem vinculação clara com as escolas

PRINCÍPIOS



A POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES ACOLHE OS PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB), NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE), EM PARTICULAR AS METAS 15 E 16, E NA RESOLUÇÃO 2/2015 E DESTACA

REGIME DE COLABORAÇÃO (União, redes de ensino, instituições formadoras)

VISÃO SISTÊMICA

ARTICULAÇÃO INSTITUIÇÃO FORMADORA E ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA

DOMÍNIO DOS CONHECIMENTOS PREVISTOS NA BNCC

ARTICULAÇÃO TEORIA E PRÁTICA

INTERDISCIPLINARIDADE, INTERCULTURALIDADE E INOVAÇÃO

FORMAÇÃO HUMANA INTEGRAL

DIMENSÕES



As dimensões refletem a complexidade e multidimensionalidade do exercício do magistério. Essas dimensões e as iniciativas delas decorrentes não são lineares ou sequenciais: compõem um conjunto intencionalmente articulado, comprometido com o alcance de resultados educacionais sustentáveis e progressivos

Dimensões da Política de Formação



POLÍTICA DE FORMAÇÃO



Base Nacional de Formação Docente

- ✓ Norteará o currículo de formação de professores
- ✓ Proposta em elaboração a ser articulada com estados, municípios, instituições formadoras e CNE
- ✓ Consulta pública início de 2018

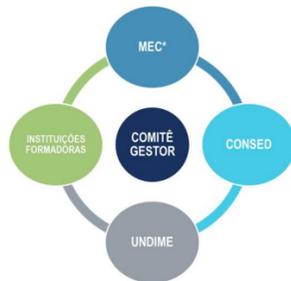
<p style="text-align: right;">MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO </p> <p style="text-align: center;">LINHAS DE AÇÃO</p>	<p style="text-align: right;">MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO </p> <p style="text-align: center;">FORMAÇÃO INICIAL</p> <p style="text-align: center;">Programa de Residência Pedagógica</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Indução da melhoria da qualidade na formação inicial ✓ Modernização do PIBID ✓ Formação em serviço ao longo da graduação com ingresso após o 2º ano ✓ Adesão de instituições formadoras → convênios com redes ✓ Avaliação periódica dos alunos ✓ 80 mil bolsas
<p style="text-align: right;">MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO </p> <p style="text-align: center;">FORMAÇÃO INICIAL</p> <p style="text-align: center;">Universidade Aberta do Brasil</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Não havia oferta de novas vagas desde 2014 ✓ Retomada da oferta 2017/2018: 250 mil vagas ✓ Novas vagas: reserva de 75% das vagas para formação de professores para 1ª e 2ª licenciaturas ✓ Aprofundamento em conteúdos: TICs, matemática e português para ingressantes nos cursos UAB 	<p style="text-align: right;">MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO </p> <p style="text-align: center;">FORMAÇÃO INICIAL</p> <p style="text-align: center;">PROUNI</p> <p>Diagnóstico</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 36% das vagas de licenciatura são ociosas <ul style="list-style-type: none"> ✓ 56 mil vagas de licenciatura ✓ 36 mil ocupadas ✓ 20 mil ociosas <p>Indução da formação docente</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliar o benefício para professores graduados, em serviço, 2ª licenciatura e formação inicial para público em geral <p>Flexibilização da legislação atual para preenchimento das vagas ociosas</p>

FORMAÇÃO CONTINUADA



- BNCC
- ALFABETIZAÇÃO
- EDUCAÇÃO INFANTIL
- NOVO ENSINO MÉDIO
- TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
- EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E DIVERSIDADE
- EDUCAÇÃO AMBIENTAL
- FORMAÇÃO DE GESTORES

Criação do Comitê Gestor



* Secretarias do MEC, Capes, Inep e CNE

FORMAÇÃO CONTINUADA



Plataforma de Formação Continuada

OFERTA DE CURSOS E PERCURSOS FORMATIVOS, PERMITINDO CERTIFICAÇÕES, FORMAÇÕES AUTÔNOMAS E GESTÃO DO PRÓPRIO DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL

Conteúdo próprio dos entes federativos

ESTADOS E MUNICÍPIOS PODEM UTILIZAR PLATAFORMA PARA ORGANIZAR SUAS FORMAÇÕES

E-proinfo

ADOÇÃO NOS POLOS DA UAB, NOS NÚCLEOS DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS E NAS FORMAÇÕES CONTINUADAS COM INTERATIVIDADE E TUTORIA

EI

EF

EM

BNCC, PNLD, Currículos, PAR, Gestão

FORMAÇÃO CONTINUADA



MESTRADOS PROFISSIONAIS em rede para professores da educação básica: ampliação para todos componentes curriculares da BNCC e criação de mestrado em educação infantil, alfabetização, currículo e gestão escolar



CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO em educação infantil, alfabetização, língua portuguesa e matemática para professores das redes públicas de ensino



COOPERAÇÃO INTERNACIONAL para a formação continuada de professores das redes públicas de ensino em instituições de excelência

FORMAÇÃO CONTINUADA



Incentivar, no ensino médio, a criação de itinerário formativo em educação, incluindo esse tempo como possível etapa inicial da formação de professores em nível superior, como forma de incentivar os estudantes de ensino médio a seguirem carreira docente



Parâmetros / referenciais da atuação de docentes e gestores – Consulta Pública em site do MEC, ampliando a discussão a partir de pesquisas e estudos realizados por instituições parceiras