

A LDBEN, AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES E O PACTO FEDERATIVO: DESAFIOS, ENTRAVES E POSSIBILIDADES

Fernanda de Araújo Frambach¹³
Ludmila Andrade¹⁴

RESUMO

Este artigo trata da formação de professores tendo como referência a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96. Procuramos analisar os artigos relacionados com o tema e suas influências em outras legislações e políticas educacionais. Destacamos a ênfase na formação continuada, encarada como eixo estratégico para a melhoria da qualidade da educação, e apresentamos alguns programas de formação realizados a partir da promulgação da lei, destacando a proposta de pacto federativo para efetivá-los. Procuramos identificar as concepções de formação que os documentos legais apresentam e apontar algumas breves análises dos desafios e entraves na implementação de propostas formativas. E ainda, propomos uma reflexão sobre o trabalho realizado na universidade voltado para a educação básica e sobre a necessidade de conceber um outro paradigma de formação, que tenha como meta o fortalecimento do protagonismo docente.

Palavras-chave: LDB 9394/96, políticas de formação continuada de professores, pacto federativo, universidade

RÉSUMÉ

Cet article traite de la formation des enseignants tout en faisant référence à la principale loi de l'Éducation Nationale (loi 9394/96). Nous analysons les articles du texte de la loi qui ont liaison au thème de la formation et leur influence sur d'autres lois et sur des politiques de l'éducation. Nous soulignons l'accent sur la formation continue, considérée comme un axe stratégique pour l'amélioration de la qualité de l'éducation, et présentons quelques programmes de formation menés depuis la promulgation de la loi, tout en soulignant l'entente fédérative proposée pour les effectuer. Nous cherchons à identifier des conceptions de formation présentées par des documents légaux et soulignons des brèves analyses des défis et des obstacles dans la mise en œuvre des propositions de formation. Nous proposons encore une réflexion sur le travail effectué à l'université axée sur l'éducation de base et de la nécessité de concevoir un autre paradigme de formation, visant à renforcer le rôle principal de l'enseignement.

Mots-clés: LDB 9394/96, des politiques de formation continue des enseignants, pacte fédératif, université

¹³ Mestre em Educação. Professora do Ensino Fundamental da Fundação Municipal de Educação de Niterói. Email: nanda.s.a@hotmail.com.

¹⁴ Atualmente é Professora Titular de Formação de Professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Email: lud@litura.com.br

INTRODUÇÃO

É cada vez mais contundente a defesa da tese de que a melhoria do ensino está atrelada à qualificação docente, o que tem contribuído para um forte incremento nas políticas de formação continuada, resultando na formulação de novas propostas e programas e na ampliação dos investimentos públicos nesta área.

Contudo, não se trata de um discurso recente, uma vez que desde os anos 1980 observamos no Brasil um esforço de ruptura com o pensamento tecnicista que predominava na área da educação e a defesa do caráter sócio-histórico da formação docente, o que implicaria na formação de professores com ampla compreensão da realidade de seu tempo e, ao mesmo tempo, sujeitos com uma postura crítica e propositiva. Naquele contexto, os professores, juntamente com outras categorias de trabalhadores, intensificavam sua participação de modo organizado nos debates e movimentos que culminaram com a promulgação da nova Constituição Brasileira de 1988 e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. No entanto, convém ressaltar que dimensões importantes do ideário crítico que ancoravam a proposição de um projeto nacional de educação, de acordo com os debates e experiências em curso no país, não foram plenamente contempladas. O primeiro projeto de lei, denominado Substitutivo Jorge Haje, resultado de uma discussão coletiva entre as partes (Câmara Federal, Governo, partidos políticos, associações educacionais, educadores, empresários etc.) que já havia sido aprovado em diversas comissões da câmara, foi substituído pelo projeto de lei do senador Darcy Ribeiro, alterado e moldado, segundo Frigotto (2002), pelo Neoliberalismo, infringindo assim os princípios democráticos da escola pública brasileira. Demo (2002) reafirma este posicionamento, pontuando que a LDB atual, paradoxalmente, preserva “ranços” e possibilita incontestáveis avanços.

Desta forma, em alguns aspectos a legislação provoca consequências positivas e em outros, entraves. Daí a importância de, após vinte anos de sua promulgação, esta lei ser analisada, o que não pode ser feito sem levar em conta as questões referentes às situações contemporâneas no campo educacional e político. Neste artigo,

apresentamos algumas questões que consideramos essenciais sobre a formação dos profissionais da educação e, de modo especial, a formação continuada de professores.

A LDBEN, LEGISLAÇÕES E POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE

A ênfase nos programas de formação continuada para os profissionais da educação básica, em especial para os professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental, foi intensamente ampliada a partir dos anos 1990, e desde então o Ministério da Educação e Cultura (MEC), em parceria com os sistemas de ensino, vem implementando programas, embasados por um conjunto de dispositivos legais de caráter regulatório, com o objetivo de promover o desenvolvimento de uma agenda de formação continuada em nível federal, estadual e municipal. A respeito das regulamentações e normatizações, Gatti (2008) aponta que, com o advento da LDBEN 9394/96, ações visando à reforma da formação dos professores foram fortemente executadas por meio de Pareceres, Resoluções e outros documentos oficiais, os quais ofereceram respaldo e redistribuíram responsabilidades entre os entes federados para o provimento da educação continuada, ampliando dessa forma os espaços formativos na esfera pública, ao mesmo tempo em que delimitaram suas finalidades. Neste sentido, o crescimento exponencial dos programas de formação continuada refletiu os aspectos contextuais que passaram a advogar essa modalidade como caminho para equacionar os problemas originários da formação inicial que refletiriam na qualidade do ensino. Contudo, o acompanhamento sistemático destas propostas não é garantido, culminando num processo de mercantilização da formação docente, conforme aponta Maués (2014).

A distribuição da responsabilidade pela formação é pretendida a partir do pacto federativo ou, como chamado atualmente, Federalismo Fiscal, que está definido na Constituição Federal de 1988. Esta legislação reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal (art. 1º) e, no artigo 23, propõe o regime de colaboração entre os entes

federativos, que é a forma pela qual a diversidade encontra meios de se articular em unidade. São determinados também os encargos ou serviços públicos pelos quais são responsáveis (artigos 21 a 32) e as competências tributárias dos entes da Federação (artigos 145 a 162). Assim, o modelo de distribuição de competências teria por objetivo conjugar as atribuições de cada ente, compartilhando-as cooperativamente e, quando necessário, impondo casos de limitação tais como os expostos no artigo 34. A finalidade seria um sentido geral, com regras e normas para se obter uma harmonia interna. O esperado seria, portanto, que não houvesse antinomias no interior das e entre as competências e que, coexistindo, formassem um conjunto visando a fundamentos, objetivos e finalidades maiores e comuns. Neste sentido, o termo “federativo” estabeleceria os direitos e deveres dos entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

No entanto, é notório que o regime de colaboração é um elemento distintivo e de difícil resolução na educação brasileira, em função da desproporção existente entre os estados e municípios sob o ponto de vista de recursos financeiros, da presença política, do tamanho, da demografia e de questões de ordem social e cultural, o que concorre para o risco de manter as atuais disparidades. Além disso, embora a Constituição Federal determine as competências dos entes federados, nem sempre deixa claro onde começa e onde termina a responsabilidade de cada um, aventando a possibilidade de os estados legislarem sobre situações específicas. Entretanto, apesar destas questões, a intenção predominante é a garantia do padrão de qualidade, conforme o artigo 206, inciso VII.

Neste texto, impusemo-nos a tarefa de analisar algumas legislações e documentos oficiais que apontam concepções de formação docente a partir dos discursos veiculados pela LDBEN 9394/96, tendo como prerrogativa a distribuição de responsabilidades diante do Pacto Federativo. Contudo, apresentamos possíveis problematizações destas propostas, tendo como viés programas de formação docente implementados a partir da universidade. Desta forma, ao investigarmos essas concepções e propostas, estamos nos incluindo também no processo analisado e refletimos sobre nossos posicionamentos teóricos e metodológicos, e acima de tudo,

nossa postura política diante delas.

A LDBEN E SUA INFLUÊNCIA EM LEGISLAÇÕES E POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) em vigência defende no inciso I do art. 61 que a formação de profissionais da educação deve ter como princípio a associação entre teoria e prática, inclusive mediante a capacitação em serviço. A fim de garanti-la, determina no art. 63 inciso III que os Institutos Superiores de Educação devem manter programas de formação continuada para os profissionais da educação dos diversos níveis. Em 2009, o art. 62 passa a ser acrescido de três parágrafos, incluídos pela Lei Nº 12.056 e o §1º estabelece que: “A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.” (BRASIL, 1996). Segundo este mesmo artigo, a formação continuada para os profissionais deveria ocorrer no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior, incluindo cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação. No inciso III do art. 63, determina que os entes federados devem manter “programas de formação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis” (BRASIL, 1996), além de estabelecer no inciso II do art. 67, o qual incide sobre a valorização dos profissionais da educação, que “os sistemas de ensino deverão promover aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim.” (BRASIL, 1996). Essa perspectiva amplia o alcance da formação continuada, incluindo os cursos de pós-graduação em nível de Mestrado e Doutorado, ao indicar a concessão de licença remunerada para estudos. A LDB institui ainda, no art. 70, o qual apresenta quais despesas são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, que parte dos recursos destinados à educação deve ser utilizada para a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.

Ancoradas na LDB 9394/96, ao longo dos anos, outras ações vêm sendo

realizadas, tais como a instituição de legislações específicas que propõem a implementação de programas de formação a partir do regime de colaboração. Citamos, por exemplo, a Resolução nº 03/1997 do Conselho Nacional de Educação que define no artigo 5º:

Os sistemas de ensino envidarão esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior em instituições credenciadas, bem como em programas de aperfeiçoamento em serviço (BRASIL, 1997).

O resultado dessa proposta repercute nos planos de carreira, que passam a atrelar a progressão à “qualificação” inicial e continuada dos professores.

Após o ano de 2002, outras proposições surgem no cenário nacional. Entre elas, podemos citar a criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) em substituição ao FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e a indicação de que até 40% dos recursos do FUNDEB deve ser aplicado em ações variadas de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental público, dentre elas a formação (inicial e continuada) dos professores e a capacitação de pessoal técnico-administrativo, de acordo com o art. 70 da LDB.

No que se refere à articulação entre as ações do Ministério da Educação, das instituições formadoras e dos sistemas de ensino, uma ação importante foi a implementação da Rede Nacional de Formação Continuada (RNFC), criada pela Portaria Nº 1.403, de 09 de junho de 2003. Nesta, o Ministro da Educação Cristovam Buarque instituiu o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores, com ênfase na educação básica, no treinamento e certificação de professores, na avaliação em larga escala e na educação a distância. Para executar esse plano, o MEC publicou o Edital 01/2003-SEIF/MEC, em 11 de novembro de 2003, que definia as diretrizes para o encaminhamento de propostas das universidades para o Ministério da Educação. A partir das propostas selecionadas, a RNFC passou a ser formada por Instituições de Ensino Superior – IESs - públicas (federais e estaduais) que elaboram materiais de orientação para cursos de formação nas modalidades semipresencial e a

distância, com o objetivo de contribuir para a melhoria da formação dos professores da educação básica dos sistemas públicos. O MEC, que oferece suporte técnico e financeiro e tem o papel de coordenar o desenvolvimento dos programas, por meio dessa rede assumiu o papel de indutor na formulação e institucionalização de uma política nacional de formação em estreita articulação com as IESs. Estas, agora não são apenas incumbidas da formação inicial, mas também da formação continuada de professores.

Convém ressaltar que esta Portaria provocou a crítica do movimento dos educadores, o qual contestou a atitude da nova direção política do Governo federal que, segundo as críticas, propunha-se a dar um novo tratamento às políticas educacionais. Então, em decorrência das contradições e pressões sofridas, o Governo recuou quanto à realização do exame de avaliação e certificação docente, mas manteve a instituição da Rede Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, constituída por Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, os quais se dedicam ao desenvolvimento de programas de formação continuada de professores e gestores, ao desenvolvimento tecnológico e à prestação de serviços para redes públicas de ensino.

As mudanças continuaram com a indicação do novo Ministro da Educação Tarso Genro que, em 7 de maio de 2004, publicou a Portaria Nº 1.179 instituindo o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores, tendo como seus principais componentes os programas de incentivo e apoio à formação, compreendidos como “um conjunto de ações e de programas para combater esse grave problema da qualificação, do nível de ensino das nossas crianças” (BRASIL, 2005). A partir de então, passaram a vigorar inúmeras propostas implementadas por adesão em regime de colaboração entre as quais podemos citar os programas PROINFANTIL, PROFORMAÇÃO, PRÓ-LICENCIATURA e o PRÓ-LETRAMENTO, que embasou o atual Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

As ações voltadas para a formação docente continuam sendo ampliadas e entre as medidas do Governo federal que ocorrem nessa direção, uma das mais importantes pelas dimensões que assume foi a criação da Universidade Aberta do

Brasil (UAB) por meio do Decreto nº 5.800/2006, sob responsabilidade da Diretoria de Educação a Distância, ligada à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES (cuja estrutura é alterada pela Lei nº 11.502/2007, que lhe acresceu a responsabilidade de coordenar a estruturação de um sistema nacional de formação de professores referentes ao sistema de pós-graduação e ao desenvolvimento científico e tecnológico do país). Com este sistema, o MEC propõe o incremento da colaboração entre a União e os demais entes federados para promover a formação inicial e continuada de professores utilizando metodologias de educação a distância (EAD), uma vez que os municípios são responsáveis por criar polos de apoio ao desenvolvimento de atividades pedagógicas presenciais em que os alunos entram em contato com os orientadores de estudo/tutores e com professores formadores vinculados às IESs.

Posteriormente, é promulgado o Decreto Nº 6.094/2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual condiciona a participação da União no acordo¹⁵ à responsabilidade de “instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação” (BRASIL, 2007) e valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente nos cursos de atualização e desenvolvimento profissional. Conforme o parágrafo terceiro do art. 8º, a adesão ao Compromisso norteia o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos municípios, Distrito Federal e estados a partir de eixos de ação expressos nos programas educacionais do plano plurianual da União, entre os quais figura a formação de professores e profissionais de apoio escolar.

Esta disposição é ampliada pelo Decreto nº 6.755/2009 que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica e disciplina a atuação da CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica, tendo como

15 O movimento Todos pela Educação é uma organização sem fins lucrativos composta por diversos setores da sociedade brasileira com o objetivo de assegurar o direito à Educação Básica de qualidade para todos os cidadãos até 2022. Criado em 2005, por um grupo de líderes empresariais, o movimento conta com 32 organizações, entre mantenedores e parceiros, e quase 200 representantes divididos entre os diversos cargos da estrutura organizacional do movimento. Maiores informações, consultar: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 19 set. 2016.

finalidades: apoiar a oferta e a expansão de cursos por Instituições Públicas de Ensino Superior; identificar e suprir necessidades de formação das redes e sistemas públicos de ensino e promover a equalização nacional de oportunidades de formação; promover a atualização teórico-metodológica nos processos de formação; e ampliar oportunidades de formação para atendimento às políticas de atenção à diversidade. O Decreto apresenta doze princípios, dos quais destacamos: a formação docente como compromisso público de Estado; a importância de o projeto formativo nas IESs refletir a especificidade da formação docente e assegurar a organicidade ao trabalho das diferentes unidades que concorrem para a formação; a articulação entre teoria e prática, entre formação inicial e continuada; o reconhecimento da escola como espaço necessário de formação; e a consideração dos diferentes saberes e da experiência docente. No inciso III do art. 2º, enfatiza que é necessária a colaboração constante entre os entes federados na consecução desses objetivos, articulando ações do Ministério da Educação, das instituições formadoras e dos sistemas e redes de ensino. Além disso, no inciso VIII aponta que a valorização dos profissionais da educação se traduz também em políticas permanentes de estímulo à profissionalização e à formação continuada, em consonância com outras ações como melhoria das condições de remuneração; garantia de condições dignas de trabalho; dedicação exclusiva ao magistério; jornada única; e progressão na carreira. Contudo, é notório que estes direitos estão longe de serem concretizados.

Ainda segundo o art. 4º do documento, o cumprimento desses objetivos deveria ser garantido por ações e programas específicos do Ministério da Educação, acompanhado pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, que deveriam ser instituídos em cada estado e no Distrito Federal. Os Fóruns são órgãos colegiados que têm como finalidade organizar, também em regime de colaboração, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica, e suas atribuições são: elaborar e acompanhar planos estratégicos com base no diagnóstico e na identificação das necessidades de formação do magistério das redes públicas, apoiado no censo escolar da educação básica; articular ações, otimizar recursos e potencializar esforços em interação com os sistemas de

ensino e instituições formadoras sediadas no estado. Entretanto, os Fóruns Estaduais, como instâncias colegiadas que são não dispõem de instrumentos institucionalizados para desempenhar essas funções (GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011, p. 257).

Advogamos que a implantação de uma Política Nacional de Formação Continuada avançou em duas questões pouco valorizadas pelas políticas da formação docente anteriores: a articulação entre o MEC, as universidades (centros de pesquisas) e os sistemas de ensino, com o propósito de estreitar o diálogo entre formação inicial e formação continuada e discutir as questões que envolvem o cotidiano das escolas e dos professores, à luz da produção acadêmico-científica; e a proposição de uma perspectiva de formação continuada que considera os saberes que o professor constrói na sua vivência profissional e propugna o desenvolvimento de uma atitude investigativa e reflexiva sobre a prática profissional e a valorização do próprio local de trabalho como espaço da formação.

Entretanto, argumentamos que, na prática, os profissionais da educação permanecem reivindicando ações políticas que valorizem a educação, conjugadas à condições dignas de trabalho e a um paradigma de formação de professores que os considerem como sujeitos produtores de saberes, uma vez que, apesar de contar com um discurso propositivo, muitas propostas estão imbuídas de contradições e ambiguidades que denotam práticas pautadas por ações pontuais, as quais submetem a formação continuada a uma lógica “mercantil” e técnico-instrumental, o que torna imperioso analisar que conceitos de formação docente embasam-nas. Argumentamos que, assim como a LDB estimulou a ampliação dos programas de educação continuada, os discursos presentes nesta legislação podem influenciar também os conceitos e ações de políticas educacionais. Por isso, intentamos apresentar algumas considerações sobre artigos desta legislação e como estas impactam as proposições de programas de formação continuada de professores.

A LDBEN E AS CONCEPÇÕES DE FORMAÇÃO DENTRO DO REGIME DE PACTO FEDERATIVO

Ao analisarmos os artigos da LDBEN que se referem à formação continuada, observamos a incidência de termos como *capacitação* em serviço (Art. 61, Inciso I); *aperfeiçoamento* profissional continuado (Art. 67, Inciso II) e *treinamento* em serviço (Art. 87). Mais do que uma questão semântica, estas denominações traduzem perspectivas adotadas para priorizar a construção de mecanismos capazes de responder aos compromissos assumidos por uma política neoliberal. Ressaltamos que tais termos pressupõem uma concepção de formação e um perfil de professor que servem de sustentação para o desenvolvimento de políticas públicas de caráter técnico-instrumental.

Considerando por esta perspectiva, a denominação “treinamento” consolidaria uma proposta adaptativa, cuja meta seria “habilitar” o professor a seguir modelos por meio da “repetição mecânica”. A concepção de “aperfeiçoamento” demandaria a correção de desvios para retificar falhas de desempenho do executor, o que estaria relacionada a uma necessidade de “adestramento” e padronização de determinados comportamentos e práticas. Já o termo “capacitação” infere a intenção de “tornar capaz aquele que é incapaz, convencer, persuadir” (FLORIANI, 2008, p.78), ou ainda o objetivo de “tornar os professores mais perfeitos”. (PRADA, 1997, p. 88). As concepções implícitas nestas denominações transparecem a ideia de que há um *déficit* decorrente da formação inicial e atribui-se à formação continuada, que é encarada como elemento estratégico para forjar a competência docente, um caráter compensatório, a fim de afiançar a melhoria do desempenho profissional. Tais paradigmas podem ser articulados a uma proposta mecanicista, em que os docentes são reconhecidos como sujeitos desprovidos de conhecimentos ou portadores de saberes obsoletos, e por isso precisam ser “atualizados” para acompanhar as inovações educacionais ou persuadidos para aceitarem as novas proposições e tornarem-se capazes de promover mudanças em sua prática.

Em contradição ao discurso enunciado nos documentos, o qual defende um paradigma de formação que considera os saberes do professor e propõe o

desenvolvimento de uma atitude investigativa e reflexiva sobre a prática profissional e a valorização do próprio local de trabalho como espaço da formação, o que observamos é uma enxurrada de propostas que têm sido bastante questionadas pelos educadores. Isto porque estas se distanciam de uma perspectiva que concebe a escola como espaço privilegiado para “tratar dos aspectos teórico-epistemológicos da formação em articulação com seus problemas concretos, valorizando os processos de produção do conhecimento construídos no trabalho docente” (FREITAS, 2004, p. 112).

A esse respeito, Andrade afirma:

Neste sentido, no que diz respeito à formação e à leitura do professor, tem-se lhe perguntado o que ele lê, como ele se forma e tem-se avaliado esta formação ou esta leitura em função do que é declarado, ou recolhido como informação de pesquisa (GATTI et al., 1998; SILVA ET al., 1998; VIEIRA, 1998; PAIVA, 1997). Para combater então esta “formação insuficiente”, nós pesquisadores propomos soluções (ANDRADE, 2003, p. 1299).

No prisma descrito por Andrade (2003), reconhecemos o discurso presente em sucessivas políticas que apontam as formações continuadas como se estas estivessem sempre partindo de um nível “zero” de conhecimentos, aprendizagens, informações, como se os saberes docentes fossem descartáveis e/ou renováveis e o novo modelo veiculado fosse a solução para os problemas da educação (ANDRADE, 2011). Para Tardif e Lessard (2011), tais visões ressoam uma retórica dominante da cientificidade e da administração difundida em discursos sobre eficácia, competências e habilidades que precisam ser medidas e controladas, e que por isso centram-se no que os professores deveriam ou não fazer e não no que eles realmente são e fazem (p. 37). Estas propostas são, na maioria dos casos, desacompanhadas de uma reflexão sobre o trabalho docente e as condições em que este se realiza.

Sobre essa questão, Gatti (2008, p. 58) assevera que muitas iniciativas públicas de formação continuada no setor educacional adquiriram a feição de programas compensatórios para suprir *déficits* da formação anterior e não propriamente de atualização e aprofundamento que visam à apropriação de avanços do conhecimento. Nesse contexto, o dispositivo da lei que privilegia a formação em serviço parece ter mais o propósito de certificar do que realmente promover um processo de formação.

Outro fator que tem contribuído para o avanço das iniciativas de educação continuada é a expansão de um mercado de formação docente, sobretudo com a proliferação de cursos de pós-graduação *lato sensu*. Essa questão se inscreve no quadro das demandas crescentes da sociedade contemporânea, que intensificou o discurso da necessidade de uma atualização permanente, como forma de angariar conhecimentos e competências básicas que ajudassem o trabalhador a adequar-se com mais facilidade às rápidas mudanças do mundo do trabalho e, ao mesmo tempo, a adquirir um maior nível de certificação.

Retornando aos artigos da atual LDBEN, especialmente o art. 63 que determina que essa modalidade de formação deve ser assegurada pelas secretarias de estaduais e municipais de educação, cuja atuação inclui a coordenação, o financiamento e a manutenção dos programas permanentes e a busca de parcerias com universidades e outras instituições de ensino superior, verificamos mais entraves do que soluções. A este respeito, citamos o trabalho de Gatti, Barretto e André (2011) que apresenta uma pesquisa publicada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), no qual identificam e analisam as políticas educativas relativas à formação inicial e continuada de professores no Brasil¹⁶. Nesta pesquisa, ficam evidentes algumas dificuldades observadas nas políticas de formação analisadas pelas autoras, mas que são facilmente reconhecidos por todos que pesquisam ou participam de alguma forma destas propostas. Entre as dificuldades relatadas, citamos: o tempo para a formação em função da dificuldade de retirar os professores da sala de aula para participar, acarretando em que as ações formativas sejam realizadas no período noturno ou aos sábados, o que provoca muita resistência; rotatividade dos professores em função da carência e do alto número de profissionais que atuam em regime temporário (contratados); as interferências político-partidárias no nível de implantação

16A obra apresenta inicialmente a discussão sobre a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica e o delineamento de um sistema nacional de educação. Posteriormente, apresentam e analisam vários programas elaborados e postos em prática nos últimos anos pelo governo federal, visando aos cursos de formação inicial e continuada de professores. Por fim, apresentam estudos de caso realizados em cinco secretarias estaduais de Educação e dez secretarias municipais de Educação distribuídas por todo o país. Tais estudos permitiram uma visão mais próxima e compreensiva de como essas políticas vêm sendo implementadas pelos órgãos executores em nível federal, estadual e municipal.

dos programas nas unidades federadas, decorrentes de políticas públicas compartilhadas por governos de partidos que competem entre si; as interrupções decorrentes dos processos sucessórios de gestão; dificuldades na execução das ações que dependem de condições infraestruturais e de funcionamento das administrações diretamente responsáveis pela manutenção da educação básica que nem sempre estão dadas, a despeito dos aportes do Governo federal.

Frambach (2016) apresenta também um estudo em que analisa a implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (a mais atual política de formação continuada docente implementada pelo Governo federal a partir do regime de pacto federativo) no Estado do Rio de Janeiro, em que aponta os entraves observados. No estudo realizado a partir da integração no programa e de entrevistas com coordenadores locais, formadores e professores participantes, foram apontadas falhas na distribuição dos materiais destinados à formação docente e dos materiais didáticos destinados às escolas; problemas com o sistema de gestão (SISPACTO) desde o início do cadastro dos participantes; atrasos nos repasses de verbas às universidades para as despesas com a formação, produção e compra de materiais e com as diárias dos formadores; atrasos nos pagamentos das bolsas aos formadores, orientadores de estudos e professores; inviabilidade de vários compromissos assumidos no momento da adesão em função de mudanças de gestões municipais, acarretando na troca de formadores que haviam sido selecionados por processos públicos no momento da adesão ou mudanças nas coordenações locais designadas a princípio; desarticulação entre os setores/departamentos das secretarias municipais e as coordenações locais; o não cumprimento da responsabilidade de fomentar e garantir a participação dos orientadores de estudos (formadores) e professores alfabetizadores nos encontros de formação; a falta de suporte no que tange à estrutura mínima para a realização dos encontros com os professores alfabetizadores quanto à disponibilização do local de formação, do pessoal de apoio para estes espaços, bem como dos materiais e instrumentos necessários como projetores, computadores, etc. Podemos inferir que os grandes entraves para o melhor desenvolvimento desta política foram decorrentes do não cumprimento das responsabilidades referentes a cada ente federado. Tal fato

concorre para argumentarmos que as formas de colaboração entre as três instâncias da Federação têm sido fundamentalmente determinadas pela União, mas não há clareza sobre como elas devem se articular com as políticas formuladas pelos estados e pelos municípios no exercício de sua autonomia, uma vez que o regime de colaboração não está plenamente estabelecido. O recente ordenamento das políticas na esfera federal, exemplificadas pela análise anteriormente exposta, aponta que não há ainda um ajuizamento claro dos seus desdobramentos nos estados e nos municípios que interatuam na realização das ações propostas, e tampouco permite reconhecer seus efeitos na educação básica.

Além disso, concordamos com Gatti, Barretto e André (2011) que reafirmam o quão frágeis são os mecanismos de monitoramento e controle de execução dos programas, os quais passam ao largo dos canais regulares de gestão das administrações estaduais e municipais. Não se observa, na maioria dos casos, acompanhamento dos efeitos das ações formativas no desenvolvimento profissional do professor e nem do uso dos materiais disponibilizados nas atividades das escolas e nas salas de aula uma vez concluída a formação. E por fim, pouco se dispõem de estudos alentados sobre a implementação dos programas, especialmente os propostos pelo governo federal.

No que tange ao papel das Instituições de Ensino Superior, verificamos que as práticas de formação de professores vêm ganhando contornos específicos a serem analisados, criticados, para que as novas ações tenham uma regulação sistematizada, seguindo princípios já comprovadamente eficazes. Afirmamos tais objetivos que consideramos de suma importância, mesmo reconhecendo que, na direção contrária às interpelações tão repetidas e recorrentes dos últimos anos, hoje estejamos em situação de temer por sua perda, pois as ações universitárias de coordenação de formações docentes se veem ameaçadas por um movimento de estagnação dos processos em curso.

Nesta ação universitária já duradoura, consideramos que uma demanda foi criada e que a lacuna se tornará gritante se a universidade for obrigada a bater em retirada, como temos visto transparecer em discursos políticos que se voltam para o desmantelamento da educação com cortes radicais de verbas e a introdução (ou

retorno) de ideias que podem culminar em uma política ditatorial de silenciamento e perda do potencial de forjar cidadãos críticos e atuantes. Paire a iminente ameaça de este espaço passar a conviver, em suas ações, com instâncias privadas (as quais se beneficiaram das proposições do projeto substitutivo que culminou na atual LDB), que certamente têm interesses e, portanto, objetivos muito diversos. Vemos grassar a presença de materiais oferecidos por instâncias privadas, cujo interesse e consistência não estão baseados em pressupostos teóricos, nem se coadunam com as conclusões de pesquisas nacionais, focalizadas sobre a nossa realidade brasileira, sobre a escola que temos, sobre os alunos formados pelas universidades, no contexto brasileiro.

Argumentamos que o trabalho realizado na universidade, durante esta longa duração de diretrizes políticas voltadas para a educação básica desenvolvida nas escolas públicas, certamente produziu o fortalecimento de identidades docentes, tanto do ensino superior quanto da educação básica. O benefício supremo de atendermos a demandas de políticas públicas que são colocadas para a universidade pelos governos é que, em fazendo-o, sustentamo-nos em conclusões de pesquisa e, a partir de nossa posição de pesquisadores, atuamos respaldados por esta incumbência teórica, que é intrínseca e atribuída aos professores universitários, desde que no paradigma pesquisa, ensino e extensão em triangulação dinâmica e interalimentando-se.

Contudo, esta benesse nos impinge uma grande responsabilidade. Como professores universitários e pesquisadores, precisamos reavaliar os conceitos e estratégias em que nos ancoramos para a atuação enquanto formadores de professores. Precisamos colocar nossas próprias ações como objeto de pesquisa e reflexão para que possamos propor alternativas de formação que incentivem uma postura investigativa dos professores, que busquem diminuir a cisão entre teoria e prática, entre saberes e fazeres, e que atendam às necessidades de formação continuada em consonância com os projetos das unidades escolares e das redes e sistemas de ensino. Importante também que esse processo se forje num âmbito coletivo, no qual a troca de reflexões, experiências e conhecimentos sejam constitutivas de todos, professores e formadores. Neste paradigma de formação docente, torna-se imprescindível levar-se em consideração e dar um tratamento ao

outro, para melhor compreendê-lo em sua insubstituibilidade (BAKHTIN, 2011), e ao fazê-lo, compreender a si próprio, o que vai ampliando o processo de autoria, produzindo novas teorias explicativas que possibilitem interferir no processo de constituição dos sujeitos. Uma formação alteritária, baseada no dialogismo que busque uma posição de escuta da voz docente, será capaz de produzir autorias e assim realmente conseguir contribuir para a qualidade da educação.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Compreendemos que a LDBEN 9394/96 estabeleceu um lugar privilegiado para a formação docente, garantindo-a como direito do professor e como dever do Estado. No entanto, embora tenha trazido alguns avanços no que diz respeito ao incentivo para que os docentes invistam em seu desenvolvimento profissional e à valorização dos profissionais do magistério, convém ressaltar que a determinação de princípios no âmbito legal não é suficiente para concretizar o que está prescrito.

Desta forma, é preciso avançar em ações políticas concretas que sejam capazes de alterar o quadro de desvalorização em que os profissionais da educação estão inseridos, pois os dispositivos legais que tratam das questões de salário, carreira e condições adequadas de trabalho, além do acesso e permanência em processos de formação, ainda reclamam sua efetivação. Neste sentido, concordamos com Oliveira (2007) ao pontuar que “as conquistas mais importantes da LDB 9394/96 têm tido efeito limitado e, às vezes contraditório, em razão de condições objetivas que não se encontram asseguradas.” (p.110).

No que diz respeito às políticas de formação continuada, sem desconsiderar os investimentos feitos no campo, nossa posição é que os governos precisam planejar formas de os docentes desempenharem um papel fundamental na criação, interpretação e implementação das políticas educacionais e das reformas das escolas, currículos e salas de aula, mediante uma sólida formação e a alteração de suas condições de trabalho. Por isso, advogamos que seria altamente produtivo ampliar as

reflexões sobre os princípios, finalidades e pressupostos teóricos subjacentes às políticas que estão sendo instauradas.

Levando em consideração essa reflexão, argumentamos sobre a necessidade de conceber um outro paradigma de formação, que tenha como meta o fortalecimento do protagonismo docente, encarando os professores não como profissionais que precisam ser “capacitados”, “aperfeiçoados”, mas sim como sujeitos que buscam iniciativas para a concretização de suas metas e expectativas. Para tal, a formação continuada tem a responsabilidade de propiciar espaços dialógicos, de reflexão e teorização sobre a prática e valorização dos saberes e fazeres docentes.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Ludmila Thomé de. A escrita dos professores: textos em formação, professores em formação, formação em formação. In: **Revista Educação e Sociedade, Campinas**, vol. 24, n. 85, p. 1297-1315, dezembro 2003.

_____. **Formadores et alli**: as alterações identitárias de professores universitários constitutivas de discursos docentes. Rio de Janeiro, 2011. Conferência proferida no concurso para professor titular na Universidade Federal do Rio de Janeiro em setembro de 2011.

BAKHTIN, Mikail. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 2011 .

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei nº. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27834-27841.

_____. **Resolução N.º 3**, de 8 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 13 nov. 1997 - Seção 1 - p. 22987. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>. Acesso em: 18 ago 2015.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº. 1.403**, de 9 de junho de 2003. Institui o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores. Diário Oficial da União, Brasília, n. 110, p. 50, jun. 2003. Seção 1. Disponível: <http://www.cref6.org.br/arquivos/leg12.pdf>. Acesso em 11 abr. 2016.

_____. **DECRETO Nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de

abril de 2007, P. 5. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 11 abr. 2016.

_____. _____. **DECRETO Nº 6.755/2009**. Institui a política nacional de formação de profissionais do magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 de janeiro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm. Acesso em 11 abr. 2016.

DEMO, Pedro. **A nova LDB: ranços e avanços**. 13 ed. Campinas, SP: Papirus, 2002.

FRAMBACH, Fernanda de Araújo. A Política de Formação Continuada de Professores como pacto federativo: entre desafios e possibilidades. **Anais do V Seminário Estadual da ANPAE-RJ**. Biblioteca ANPAE . Série Cadernos ANPAE, n. 37. Niterói, 2016. p. 91-104.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a construção democrática: Da ditadura civil militar à ditadura do capital. In: FÁVEROP, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.

GATTI, Bernadete A. Análise das Políticas Públicas para Formação Continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**. n. 37, jan/abr, 2008. Autores Associados, p. 57-70.

FLORIANI, Ana Cristina Barreto. **As Concepções de Formação Continuada de Professores no Âmbito das Políticas para Educação Infantil a partir da década de 1990.2008**. (165 f.) Dissertação de Mestrado- Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Novas políticas de formação: da concepção negada à concepção consentida. In: BARBOSA, Raquel Lazzari Leite (Org.). **Trajetórias e perspectivas da formação de educadores**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. Reformas internacionais da educação e formação de professores. In: SOUZA, Denise Trento Rebello de Souza; SARTI, Flavia Medeiros (Orgs.). **Mercado da formação docente: constituição, funcionamento e dispositivos**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A Educação Básica na Lei de Diretrizes e Bases na Educação Nacional: breve balanço sobre a organização escolar e o trabalho docente. In: SOUZA, João Valdir Alves de (org.). **Formação de Professores para Educação Básica: dez anos da LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

PRADA, Luis Eduardo. **Formação participativa de Docentes em Serviço**. Taubaté: Cabral Editora Universitária, 1997.

TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude (orgs.). **O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

RECEBIDO: SETEMBRO/2016
APROVADO: NOVEMBRO/2016