

Mapas da formação docente pós-LDB: regulação ou emancipação

Edite Maria Sudbrak¹

Resumo

Mapas da formação docente pós LDB: regulação social ou emancipação analisa, com base no projeto socioeconômico em vigor no Brasil, as tendências que são projetadas nas reformas da formação de professores. O estudo valeu-se da abordagem cartográfica, analisando os mapas normativos oficiais representados nesta investigação pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, pelo Plano Nacional de Educação e pelas Diretrizes Curriculares para Formação de Professores para a Educação Básica. A pesquisa deteve-se, igualmente, na análise do mapa de um lugar, em suas inter-relações com as determinações das políticas macroeducacionais. Estas reflexões foram confrontadas com uma proposta de resistência, nominada também de mapa emancipatório, conforme ensinamento de Santos (1998, 2000). As conclusões provisórias do processo investigativo sinalizam para as marcas reguladoras do processo de formação traduzidas em: transnacionalização das políticas educativas; educação para o mercado; falsa autonomia; avaliação de desempenho; participação de baixa intensidade; formação profissional gerenciada; ênfase no técnico e no administrativo; razão prática. Propondo mapas emancipatórios defende-se a educação como direito universal e bem público; o conhecimento emancipatório; uma política global de formação. A pesquisa reforça a necessidade de construir novos mapas, os quais sejam portadores de novas frentes de diálogo, de utopia e emancipações.

Palavras-chave: Regulação. Emancipação. Formação Docente.

Maps of teachers training after LDB: regulation or emancipation

Abstract

Maps of teachers training after LDB: regulation or emancipation, analyzes, based on the socio-economical project in Brazil today, the tendencies projected on the reforms of teachers training. The study utilized the cartographic approach analyzing the normative official maps represented in this investigation by the Brazilian Educational Law, 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996), by the National Educational Plan (Plano Nacional de Educação), and by Curriculum Norms to Teachers Training to Elementary Education (Diretrizes Curriculares para Formação de professores para a Educação Básica). The research focused, also, on the analysis of the map from one place, in its interrelation with the determinations of macro educational politics. These reflections were confronted with a proposal of resistance, also called emancipatory map, according to Santos's teachings (1998, 2000). The preliminary conclusions of the investigated process signal the marks which regulate the training process translated in transnationalization of educational policies; education for the market; false autonomy; assessment of performance; low intensity participation; professional, managerial training; emphasis on technical and administrative teaching; practical reasoning. Upon proposing emancipatory maps, we are defending education as a universal right and public benefit, the emancipatory knowledge, and a global policy of training. The research reinforces the need of building new maps, which support new fronts of dialogues, utopia and emancipation.

Keywords: Regulation. Emancipation. Teachers Training.

¹ Profa. Diretora Acadêmica da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões/ URI/ Campus de Frederico Westphalen.

Primeiros Contornos

Não se pode negar que as Políticas Educacionais definem-se por um novo mapa socioeconômico mundial – que não é novo, mas assume esta feição pela rapidez e abrangência das mudanças – inaugurando dispositivos que orbitam ao redor da globalização da economia, do redimensionamento do capitalismo contemporâneo, da redefinição do papel do Estado¹, dos impactos das transformações tecnológicas, entre outros. Integra este quadro a solicitação de uma força de trabalho mais qualificada, capaz de atentar para um cenário em que novas qualificações vão sendo exigidas não só para o exercício profissional, mas também para a vida em sociedade. A força de trabalho que se impõe tem características distintas dos modelos taylorista/fordista², vale dizer que necessita de formação muito além da mera execução de tarefas. Além de desempenhar funções mais cognitivas e estar em processo de aprendizagem permanente, exige-se um padrão de atitude que envolve a cooperação, a autonomia, a capacidade de comunicar-se e trabalhar em equipe. Inscreve-se neste cenário a educação, a formação escolar. Presente nas agendas de amplos e diferentes segmentos da sociedade, a educação básica é alçada a um patamar estratégico de promoção e desenvolvimento de novas habilidades e competências para fazer frente ao mundo do trabalho.

O lugar privilegiado que é conferido à educação nos processos de reestruturação produtiva e no desenvolvimento econômico está impregnado por uma concepção alicerçada na economia. Atestam esta idéia preceitos tais como educar para a competitividade, educar para o mercado, educar para o contexto da globalização. Esta visão restrita da educação deixa de lado seu maior significado: educação para a cidadania, para a participação política, para construir cultura, para a vida em geral.

As matrizes destas concepções, que impregnam as reformas dos anos 90, também denominadas por alguns de reestruturadoras³ (Sacristán, 2000), objetivam uma mudança de direção nas políticas educacionais e, de certa maneira, uma diluição da política educativa como projeto de transformação global. A política educacional de cunho universalizador, democratizante e ilustrada sofre críticas. Entre as causas mais imediatas situa-se a redefinição do papel do Estado, reforçada na década de 90 com o Consenso de Washington. Nos países de capitalismo tardio, como o Brasil, as alterações na configuração e intervenção estatal projetam tendências na formulação de políticas públicas de educação, alargadas pelo aumento da crise fiscal e por sobrecarga de demandas que ficaram reprimidas no período de governo autoritário.

Ao mapear tais políticas, nomeadamente as políticas de formação docente e sua interdependência ao Projeto Social em Curso, revela-se, também, os focos de resistência às propostas oficiais. O conceito de reforma e seu uso retórico-político como expediente de maior regulação dos sistemas educacionais, situando as diferentes estratégias das reformas e seus sentidos e significados diversos, carece de análise.

Medidas tais como o FUNDEF⁴, os PCNs⁵, as reformas no ensino médio e profissional e a reforma da formação docente, em particular, são casos exemplares. Observa-se que a ação do Estado parece definir-se mais pelo referencial normativo e legal, na tendência de controle e regulação, do que na proposição de um planejamento global da educação, pautado por espaços democráticos, e pela qualificação de um círculo mais inclusivo de atores nos processos decisórios e de realização do projeto educacional. Sua atuação está fundada nos aspectos técnicos e organizacionais, não englobando a esfera política, finalidade dessa atuação. Esta maneira peculiar de

fragmentar os objetivos em soluções técnicas integra a cultura instrumental da modernidade. Tais soluções, segundo Santos (2000), “não incentivam a pensar o futuro, até porque elas próprias já deixaram de o pensar há muito tempo”(p. 331).

A exacerbada liderança assumida pelo MEC⁶ tem favorecido a aprovação das reformas; no contraponto revela, porém, um excesso de dirigismo, de concentração de poderes e de mecanismos de controle. O MEC torna-se, portanto, o principal agente das reformas. Numa perspectiva comparada com períodos anteriores, pode-se afirmar uma redução no emperramento das decisões que afetam o sistema educativo. Ao final da década de 90, contabiliza-se um avanço relativo, em termos quantitativos, comparativamente ao que existia no início da década, por força de estratégias que aprovaram as reformas, deslocando a atenção da sociedade para outras medidas de interesse da sociedade, tais como as relativas à previdência social e à ordem econômica. Este desvio de foco acabou favorecendo a aprovação das propostas do setor educacional.

Declaradas estas notas demarcadoras, tem-se que, os espaços destinados à formação docente, que a Lei 9394/96 apresenta no título VI, demonstram em gérmen aquilo que a gama de atos normativos vai reforçar, ou seja, a fragmentação da formação de professores, apelando para a concepção conteudista e tecnicista. Contrária a esta linha de argumentação, a ênfase na pesquisa em seu processo formativo deve possibilitar a crítica dos problemas socioculturais e educacionais e a proposição do enfrentamento das questões da não-qualidade da educação e da exclusão escolar. Contrapondo-se a este pressuposto parece desenhar-se um perfil profissional no qual a habilidade da eloquência sobrepõe-se à formação científica.

A “competência” do MEC para aprovar suas propostas revela que os professores e suas entidades de classe foram surpreendidos pela aprovação das reformas sem que amadurecessem suas divergências, não facultando a negociação com o governo. Além de supor que uma visão mais unificada auxiliasse na negociação, revela, porém, falta de organicidade dos diferentes fóruns de discussão sobre a questão, fragilizando a posição dos professores. Esta situação representou terreno fértil para que o Ministério da Educação fizesse valer suas concepções e sua política de formação. Persiste, entretanto, o fato de que o estabelecimento dos Institutos Superiores de Educação como instituição formadora, bem como as Diretrizes para Formação de Professores de Educação Básica, definiram-se sem promover o debate e a análise, desejáveis numa sociedade democrática.

A contraface da concentração de poderes do Executivo tem produzido o alijamento e a exclusão de atores relevantes, prevalecendo um processo decisório centralizado. A LDB⁷ garantiu grande autonomia do poder regulamentador ao Executivo; já as iniciativas próprias do Congresso na área educacional ficaram mais exíguas. Parece cada vez mais claro o contorno de um mapa de autoria única carente de diálogo com os docentes. Ausentes estes sujeitos, as reformas dependem da capacidade política do governo, de acordos com grupos econômicos e, principalmente, com os meios de comunicação social.

É nesta ótica que se questiona o processo e se apontam os equívocos em não considerar, nas reformas relativas à formação docente, as contribuições dos diferentes atores, tais como a Comissão de Especialistas do Curso de Pedagogia ou as Associações e Entidades docentes, além de desmerecer as relações entre as Instituições de Ensino Superior e os Sistemas de Ensino, desconhecendo, outro tanto,

a contribuição de estudos e pesquisas já encetados pelas universidades.

Mapas da Regulação

Na tentativa de analisar os contornos regulatórios e/ou emancipatórios da formação docente é possível eleger algumas categorias, as quais passamos a analisar.

a) Transnacionalização das políticas educativas.

Esta perspectiva incita a examinar criticamente as propostas dos organismos financeiros internacionais, pelo fato de que não atentam para as desigualdades econômicas e sociais entre as regiões. Medidas homogeneizadoras entre países e regiões acabam por estandardizar os sistemas educacionais em escala mundial. Estas medidas, embutidas na crise do Estado Moderno e de sua relativa incapacidade em atender os reclamos do desenvolvimento capitalista, fazem das reformas tentativas frustradas de resolver os entraves que o Estado Moderno enfrenta. Inscrevem-se, assim, as simulações de descentralização e suas ambigüidades.

O Brasil, à semelhança da América Latina, é incitado a cumprir as exigências dos organismos financiadores internacionais na aplicação de seus pressupostos teórico-ideológicos. As políticas educativas preconizadas por estes organismos tendem à homogeneização dos sistemas de ensino. Balizadas pelo marco teórico-metodológico da teoria econômica, destinam-se a consolidar os valores do capital. O enfoque economicista que permeia as políticas educativas inscreve-se nas linhas de crédito que são oferecidas aos países dependentes reproduzindo a lógica da exclusão. Capitaneados pelo Banco Mundial, estão recebendo assessorias para implantação de reformas educativas, baseadas numa teoria questionável ou com efeitos contrários ao que propugnam, já que a educação não se reduz à relação custo-benefício, mas contém outros valores não quantificáveis, nem contabilizáveis, tais como os valores ético-políticos e de humanização.

Para Siqueira (2001), estas políticas conduzem a uma “tentativa para fomentar a comodificação/mercantilização da educação, esterilização e padronização do conhecimento” (id. 2001 p. 15). Representam, portanto, um risco para a democracia, ao pressupor a homogeneidade e não a diversidade na política educativa e de formação docente. Cabe, assim, questionar os efeitos como a perda de autonomia política dos Estados Nacionais, reduzindo sua soberania, inscrevendo-se outros atores que dominam as decisões em seu território, pela concentração do poder econômico e político que detêm.

Segundo Stoer e Cortesão (2002), os efeitos normatizadores da educação, que, potencialmente, regulam as políticas educativas e de formação docente, inscrevem-se no propósito de valorização da eficácia e do desempenho. Os desenhos cartográficos desta realidade atestam que há nas políticas educacionais e de formação docente, uma multiplicidade contraditória de efeitos normatizadores que, ora regulam, ora ensejam sendas de emancipações. Há que convir, ainda, que a transnacionalização do campo educativo e da formação docente efetiva-se, de acordo com os autores (id., 2002), num *continuum* que alterna dimensões mais reguladoras com dimensões mais emancipatórias. Revelam, portanto, em gérmen, a possibilidade de autonomia relativa. A análise presidida pelas abordagens tempo/espaço simbólico que se realiza, insere-se na convicção da complexidade desta carta, cujos significados fervilham, não facultando a visão linear ou simplificada.

b) Mercadorização da educação

Este processo está a indicar que as reformas no papel do Estado, no campo educativo e na sua relação com o mercado, alçam este último como o grande regulador das relações sociais, notadamente das políticas educativas. Como decorrência, amplia-se a oferta privada dos bens educacionais. Parece existir o pressuposto equivocado de um mercado transparente, no qual não há diferenciação de acesso aos bens e serviços e onde todos têm recursos equivalentes para fazer suas escolhas⁸.

Da leitura do mapa das reformas na formação docente flagra-se a idéia de desempenho/competência, como mecanismo de controle que prescreve e controla a realização de cada tarefa, estabelecendo objetivos e avaliação. Neste sentido, o ensino, como sub-sistema do sistema social, deve contribuir para a melhor performance do sistema social, que deve preparar-se para enfrentar a competição mundial. Decorre que, no tocante à formação docente, ao invés de formar sujeitos capazes de construir projetos de emancipação, deve fornecer ao mercado indivíduos aptos a jogar conforme as regras, ou seja, desempenhar um papel que o sistema produtivo impõe. Esta matriz teórica encontra-se imbricada no documento "Diretrizes para Formação de Professores no Brasil" (MEC, 2001), com elementos que podem ser facilmente situados no bojo dos compromissos assumidos com organismos internacionais. Visualizam-se, ali, por certo, a educação como mercadoria, bem à lógica do mercado. No paradigma da modernidade, o Pilar da Regulação (SANTOS, 1997, 2000) afeta profundamente, a vida dos indivíduos e das instituições, através do mercado. Cabe, por isso, indagar acerca dos limites entre a mercadoria e os direitos dos cidadãos quando domina esta lógica de obter lucros e benefícios, produzindo desigualdade, distanciando a perspectiva e potencial ético da educação. O economicismo, afiança Sacristán (2000), "não pode ser a única grande narrativa válida no mundo em que se diz que todas as ideologias caducaram" (id. p. 261). O conceito de mercado não pode constituir-se neste estatuto totalizador, que lança raízes cada vez mais profundas, sob pena de substituir o ideal da democracia. Corre-se o risco, segundo Sacristán (id. ib.), de não mais ter necessidade de associar-se para reivindicar, para defender politicamente uma idéia ou um projeto, vale dizer que "as pessoas passam mais a associar-se pelo que consomem do que pelo que desejam (id, ib, p. 264). Esta parece ser perigosamente uma rota que se configura no novo mapa da formação docente e das políticas educacionais.

Esta situação é particularmente emblemática no caso da formulação de políticas educacionais no Brasil, haja vista, a maior fragilidade e dependência enquanto país periférico, propiciando maior intervenção na esfera dos direitos de cidadania. A metáfora do mercado, ao atacar o público, prega a limitação dos atores públicos para fortalecer as liberdades pessoais. Contraditoriamente, o que realiza é aguçar a submissão à economia, que não é controlada por indivíduos, mas por grupos transnacionais. O que está em jogo aponta para a mudança do mapa do poder público, que pode ser controlado democraticamente, substituindo-o pelo poder privado com o aval do Estado (SACRISTÁN, 2000).

c) Gerenciamento da formação profissional

Sob esta carta geo-política, as questões socioeconômicas e políticas são meros problemas de gerenciamento daí que este aparece implícito como forma de governo. Enquanto uma tecnologia totalizadora, subsume a educação a seu discurso. O gerenciamento pressupõe autonomia, motivação, responsabilidade, entre outros

atributos, ao tempo em que se acirra a marca reguladora sobre os sujeitos. A racionalidade técnica ao defender a idéia da solução dos problemas instrumentais pelos meios técnicos, parece demonstrar controle gerencial das situações, a “simbologia” marcante desta proposta gerencial resvala para a “autonomia”. Tal é, efetivamente, a proposta da política nacional, no sentido de que os docentes em exercício gerenciem sua formação e o conteúdo determinado nas Diretrizes Curriculares para a Formação de Professores.

A perspectiva do gerenciamento parece situar a realidade educacional como homogênea, isto é, que pode ser regulada e controlada. Atestam esta percepção as escalas, tais como a proposição de um currículo nacional comum, a avaliação externa, as Diretrizes para Formação de Professores de Educação Básica, entre outros. A carta do gerenciamento apela em seus símbolos para a competência, o desempenho e a performatividade. Modela, portanto, um mapa nas feições do projeto econômico.

d) Autonomia “outorgada”

Esta expressão, cunhada por Contreras (1999), retrata que, sob a aparência de descentralização/autonomia, transferem-se responsabilidades do poder público à sociedade e aos cidadãos. Com efeito, a análise das reformas em curso na formação docente, sob a metáfora da cartografia, depara-se com um mecanismo presente nos mapas que é a **autonomia**. O contorno do mapa da formação docente é percorrido pela marca descentralizadora, alcunhada por vezes de “autonomia”, ou democratização da gestão, encobrendo sua real motivação, qual seja, reduzir a aplicação de recursos do governo central, transferindo responsabilidade aos governos subnacionais, à sociedade como um todo e aos próprios profissionais. Esta situação acaba por gerar a fragmentação do espaço público. O agravante deste modelo, sob a égide do mercado regulador, é a perspectiva de operar um tipo especial de privatização da educação, escamoteando seu sentido público universal. Autonomia, descentralização, desregulação e devolução do poder do Estado à sociedade parecem resumir o valor das reformas. A pergunta de Contreras (idem) é: o Estado reparte poder?

Ao conclamar que os sistemas assumam autonomamente a responsabilidade por seu próprio projeto educativo, o autor (idem) preconiza que “a autonomia por decreto não é senão o reflexo de formas mais sutis de controle, mescladas com formas de responsabilização dos professores na elaboração do trabalho adaptado à clientela, englobando uma pretensão(...) equivocada de racionalização de uma prática que já perdeu seu potencial transformador ao criar modelos universais de mudança que perderam seu significado político” (Contreras, 1999, p. 15). Vale dizer que a autêntica autonomia profissional não reside à margem de seu sentido político, e este tem a ver com autonomia social, profissional, enfim, com seu significado potencial (id, ib).

Cumprê ressaltar, ainda, com apoio em Contreras (1999), que não se está desvalorizando o papel da autonomia. O que está em questão é o contexto em que esta se coloca e sob que racionalidade hegemônica ela se efetiva. Mais autonomia não deve significar mais espaço de controle, porém mais capacidade de decisão política. Não é possível falar de autonomia sem remeter ao papel social e político da educação e dos educadores. Para o autor (id), mais do que inventar procedimentos de “autonomizar” os outros, há que dar visibilidade às vozes dos docentes, sem monitoramento e controle. Contreras (1999) prega a necessidade de desencadear “movimientos de enseñantes, entendidos como fuerzas sociales activas, mobilizadoras

de práticas e ideias” (id., p. 15).

e) Estandarização da avaliação

O tema da avaliação externa em todos os níveis da educação tem sua gênese no esforço de racionalização das políticas sociais, inclusive a educação, a partir da crise do Estado-Providência. O discurso do Estado avaliador encontra sua fonte também numa racionalidade instrumental/reguladora, na qual a imposição dos valores da competência e do desempenho forjam um pensamento único, traduzido como legítimo.

Esta carta avaliativa confere uma perda da democracia, que se despe de seu sentido de valor/forma de vida, para transmutar-se em uma racionalidade instrumental que hierarquiza o desempenho, na lógica da relação custo/benefício. Perdem-se, com efeito, os espaços de deliberação democrática de pensamento crítico e autônomo, substituindo-os por valores do mercado. Estes contextos, de traços predominantemente reguladores, conduzem a valorizar opções baseadas na meritocracia e não na ocorrência de uma avaliação mais democrática.

Os mecanismos de avaliação externa estandardizados e homogeneizados, baseados em competências, traduzem a preocupação com a imagem externa do sistema. Revelam o sentido mais perverso da avaliação, ou seja, classificatório e excludente. O conceito de avaliação, vinculado à ótica da competência, aponta para a marca econômica presente na política educativa de formação docente, bem ao gosto do viés mercadológico. A avaliação estandardizada criterial que tem sido adotada detém objetivos previamente definidos, torna públicos os resultados e acirra a competição, ampliando a esfera reguladora. Com efeito, no momento em que o Estado reduz seu papel a atribuidor de notas, contribui para a diferenciação e a competitividade, restringindo-se a critérios formais de avaliação, baseados em escores quantitativos, elitizando o modelo.

O que está em jogo na avaliação é também seu significado simbólico, na medida em que o poder central manifesta seu poder político, embora não transpareçam, de forma visível, seus mecanismos, já que são encobertos por linguagens especiais, como qualidade e competitividade. De todo modo, o poder político funda os mecanismos de avaliação externa em vigor, assentados no pilar da regulação. Ao afirmar que o poder público deve prestar contas à coletividade sobre serviços que oferece e como usa os recursos, processa-se uma substituição do discurso da escola pública pelo princípio neoliberal de livre escolha e/ou de competitividade entre escolas (BARRETO, 2000). Esta pareceu ser a grande normativa do MEC, ao proclamar a importância e o significado dos produtos da avaliação externa que propugna.

Há que esclarecer que não se nega a necessidade de avaliação dos sistemas educacionais, trata-se de não reduzir a avaliação à perspectiva classificatória e excludente, captando a totalidade e o significado do processo ensino-aprendizagem. Pergunta-se, a perdurar este mapa, como poderá a formação de professores, inserida nessa rota, propugnar outro tipo de relação professor-conhecimento-aluno?

f) Racionalidade prática

O risco em reduzir o saber à dimensão prática é o empobrecimento de ver e interpretar o agir no mundo. A reflexão sobre a prática constitui o questionamento

efetivo que envolve intervenção e mudanças. Cumpre atentar para a capacidade de problematização, que é pressuposto para a reflexão. Esta postura resulta de um questionamento entre o que se pensa (a teoria) e o que se faz (a prática), evoluindo para a epistemologia da práxis, composta simultaneamente de ação e reflexão, na inseparabilidade entre teoria e prática.

A formação docente, assentada na naturalização das práticas (Davini, 1998), é uma tendência que põe em risco o futuro da formação. Analisando esta tendência, a autora (id), alerta sobre a difusão acrítica desta perspectiva que toma a prática como realidade transparente e não como objeto de análise crítica. Esta postura esteriliza o potencial transformador da prática, reforçando as tendências conservadoras.

O trabalho docente configura-se como uma tarefa eminentemente intelectual e implica em saber fazer. Nesta linha de argumentação, significa desenvolver um conhecimento sobre o ensino e como este se relaciona com a ordem social, com as possibilidades transformadoras que o contexto social e do ensino podem ser portadores.

g) Ênfase no técnico e administrativo

Analisando-se os pressupostos das atuais reformas, tem-se que as mesmas se traduzem no cotidiano como um ambiente de forte *regulação* do sistema escolar. As práticas da reforma estão a inculcar uma possibilidade de monitoramento cada vez maior, constituindo-se num poderoso meio de controle, enfatizando as dimensões técnicas e administrativas em detrimento das dimensões ética, moral e política. O incremento do processo de controle e monitoramento do fazer docente apresenta-se como um traço forte do mapa da formação docente. A preocupação com a certificação de competência intenta produzir relações de poder sobre a prática profissional. Enfatizam-se procedimentos administrativos, escamoteando as dimensões ética, moral e política.

Esta realidade é atestada nos novos mapas para a formação docente, quando classifica a problemática de formação como pedagógica, afirmando que os currículos de formação são inadequados. Tentam atribuir as deficiências da formação à questão organizacional, indicando a incapacidade das Universidades e Instituições de Ensino Superior para gerir o processo formador. É flagrante que as finalidades política e ética da formação passam ao largo e que o valor intrínseco de que a educação é portadora é escamoteado, reduzindo-o à mercadoria, a bem de troca.

A definição de uma lógica de formação docente não pode ser suplantada por uma discussão técnico-metodológica, alienada das condições políticas, econômicas, sociais, culturais e educativas que forjam o contexto no âmbito do qual este projeto se estrutura. Parece indicar, em última análise, o esforço que o Estado protagoniza para legitimar seu controle e regulação sobre a profissão docente.

Reduzir as políticas educativas e de formação docente a uma reforma administrativa, curricular e pedagógica, privilegiando a produtividade, a supremacia da gestão, volatiliza o sentido autêntico da democracia. A ênfase técnico-estrutural revela que a emancipação moderna alçou a ciência à categoria de força produtiva, condicionando-a a render-se à regulação. Sua marca instrumental revela-se fortemente reguladora.

h) Participação de baixa intensidade

A participação de baixa intensidade parece guardar relação com o modelo de sociedade brasileira, de uma democracia também de baixa intensidade. A formação histórica ora voltada à função patrimonialista do bem público, ora dirigida à face assistencialista dos benefícios públicos, encontra dificuldade na emergência de uma cultura da participação, que fortaleça e torne legítimas as decisões e que mobilize esforços e compromissos voltados ao coletivo.

Os contornos que desenham as reformas de formação docente são caracterizados por processos que limitam e até impedem formas de participação. Os sujeitos são chamados a “participar” na hora da implementação das reformas e não no momento de sua concepção. O processo decisório permanece centralizado, acabando por desconhecer os saberes teóricos e práticos dos docentes. Para Sacristán(1999), as interações complexas entre diferentes atores auxiliariam os programas de reforma a atingir seus propósitos já que as políticas educacionais não se instalam sem negociação entre os sujeitos e sem consonância com o contexto onde operam.

A exigüidade dos espaços de participação exclui os protagonistas principais do processo: os professores. O equívoco em desconsiderar as contribuições de Associações, Entidades, Comissões de Especialistas, entre outros, configura-se como arbitrário e refratário aos ideais democráticos. A forte condução dos processos pelo MEC revela a sua ubiqüidade, tornando-se virtualmente o principal agente das reformas. Na contraface deste dirigismo e concentração de poderes, ausentam-se setores estratégicos para consolidação da qualificação da educação e da consecução da democracia.

Mapas Emancipatórios

Apoiado na proposta utópica de Santos (2000), este artigo alinhava alguns pressupostos iniciais, rumo à construção de mapas de formação docente de cunho mais emancipatório.

a) Educação como direito público inalienável

Acatando-se a necessidade de reavaliar os caminhos seguidos pela política educativa, em que pese não haver logrado os resultados esperados, há que se refletir sobre a substituição da proposta de educação de cunho universalizador e potencialmente incluyente, pela marca mercadológica e mais excludente. Nesta linha de argumentação, Sacristán (2001) pontua alguns guiões que auxiliam a análise. Primeiramente, há de se convir que as sociedades, quer pelo fato de que se tornaram mais complexas, quer pela sua multiculturalidade interna, guiada por diferentes projetos de vida, acarretam a dificuldade em desenvolver um projeto universalizador, num sistema educativo unitário. De outra parte, a globalização em todas as esferas da vida social acentua a erosão do Estado-nação, diluindo sua soberania. A globalização, na acepção de Sacristán (id), “afasta os referenciais coletivos e até os faz desaparecer” (p. 213). A crítica ao Estado de Bem-Estar no momento em que o desemprego, o *déficit* fiscal e as demandas sociais são cada vez maiores, alcança o direito à Educação, atribuindo ao Estado excessiva generosidade na oferta de bens educacionais. Retirando-se o Estado, aproximam-se os dispositivos do mercado, em prejuízo dos sistemas públicos de educação.

Há que estar alerta, contudo, para não desqualificar o sentido do público, banalizando seu significado como qualquer “oferta de serviços com finalidade de serviço público”. Sacristán (2000) é enfático na defesa da educação como bem público, incitando a que se “proceda a um debate democrático entre pessoas e grupos, que são mais do que compradores e vendedores, fazendo aflorar o bem para todos” (idem., p. 262). Sublinha, portanto, a democracia como forma de vida social. Visualizar a educação como bem público envolve conteúdos como liberdade, solidariedade, informação, abrangendo uma postura dialógica para a sua concretização. Com efeito, o que distingue uma teoria democrática da educação é fazer da necessidade virtude, converter o inevitável desacordo sobre os problemas da educação, em temas de debate para todos obterem esclarecimento. Exige, portanto, cobertura universal para que todos tenham igualdade de condições. Prevalecendo a cidadania mercantilizada como tem sido veiculada, resta a competição ao invés da colaboração, há uma subvenção política da democracia, potencializando a participação para o mercado ao invés da participação num espaço público. Na dimensão apontada, torna-se emblemática a definição linear de políticas educacionais verticalizadas e descendentes.

Esta circunstância de análise, todavia, não pode apontar para a inexorabilidade da situação; há que considerar a idéia de direitos humanos enquanto “guiões emancipatórios”, na acepção de Santos (2001), concordando-se que a educação é parte desses direitos inalienáveis do cidadão. Nesta linha de argumentação, produzir espaços democráticos na educação passa, também, pelo tipo de formação docente que se quer implantar.

b) Uma outra esfera pública

A crise por que passa a concepção e funções do Estado nesta última década – não apenas nas sociedades democráticas, mas também em outras formas de organização social –, está a indicar, entre outros, a crise do Estado-Providência, a desnacionalização do Estado, a desestatização do Estado (SANTOS, 1995). Está em questão um reajustamento estrutural das funções do Estado.

Ilustra esta perspectiva o que ainda sinaliza Santos, ao situar o Estado como um componente do espaço público não estatal, ou como o que denomina “Estado como novíssimo movimento social” (idem, p.68). Assim, o Estado está comprometido com os critérios de redistribuição, vale dizer, com os processos de inclusão e exclusão. Há que democratizar o Estado e democratizar a esfera não estatal. Para Santos, “só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstrução do espaço público de deliberação democrática” (1999, p. 69). A proposta do autor, voltada à transição paradigmática, acena para a emergência de uma “nova forma de organização política, mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador” (idem, p.67). Este conjunto seria integrado por diferentes redes e organizações combinadas, as quais são integradas por elementos estatais e não estatais, nacionais e globais. Nesta concepção, “o Estado mais que uma materialidade institucional e burocrática é um campo de luta política muito menos codificada e regulada que a luta política convencional” (idem, ibidem, p. 67).

Nesta linha de argumentação, a formulação de políticas educacionais não pode prescindir da necessidade de pactuar as políticas que atingem o setor educacional, não no sentido de cooptação ou de negação da política, mas enquanto “um procedimento capaz de incorporar uma pluralidade de atores, conteúdos, interesses e valores na negociação de políticas públicas” (TIRAMONTI, 2001, p. 11).

A proposta envolveria o alargamento da esfera pública e um tratamento mais horizontal dos conflitos (id). Vale dizer, construir um cenário mais cooperativo na área educacional não se dará desvinculadamente das demais condições gerais de cooperação no campo social, já que seus atores compõem uma trama social mais ampla que também condiciona suas posições na esfera educacional.

Dar vazão a esta proposta exige defender, com Genro (2001C), que as relações entre Estado e Sociedade constituem-se em novo espaço de identidade política, propondo a combinação da “democracia participativa com a participação direta de caráter voluntário” (id. p. 11). Ao postular este espaço público não estatal, reafirma-se, segundo o autor, o lugar do Estado já que recupera sua legitimação e afirma-se. De igual forma, a sociedade expressa sua identidade e se fortalece. Emerge, assim, um novo espaço onde o Estado perde sua potestade, os interesses corporativos, particulares ou fragmentários passam a ser avaliados conflitivamente na cena pública e contrastados com o “interesse geral” (id. ib. p. 12).

No caso específico das políticas de formação docente, a idéia há tempos acalentada no Brasil, da constituição do Sistema Nacional de Educação, ampliaria o conceito de Estado, incluindo sociedade política e sociedade civil nas decisões, na implementação e na avaliação das políticas educacionais.

c) Conhecimento – emancipação

O modelo dominante de racionalidade presente nos mapas oficiais de formação docente evidencia que podem ser considerados modelos totalitários, na medida em que negam outras racionalidades. Subverter esta lógica principia pela idéia do saber solidário e de aceitação do caos. Se o conhecimento regulação é o conhecimento da ordem, a emancipação do saber reafirma o caos como forma de saber e não de ignorância (SANTOS, 2000). Há que proceder à negação crítica da regulação para proceder a construções emancipatórias.

No paradigma moderno, o conhecimento apresenta-se sob duas formas: o conhecimento-regulação e o conhecimento emancipação (SANTOS, 2000). Para o autor, o “conhecimento é uma trajetória entre um estado de ignorância que designo por colonialismo e um estado de saber que designo por solidariedade” (p. 78). Prosseguindo em sua teoria, Santos define o conhecimento regulação enquanto “uma trajetória entre um estado de ignorância que designo por caos e um estado de saber que designo por ordem” (p.78). A progressão destes conhecimentos se dá do colonialismo para a solidariedade e do caos para a ordem, respectivamente. O suposto equilíbrio entre Regulação e Emancipação não progride, já que a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência moderna transformou a ordem na forma hegemônica de saber e o caos na forma hegemônica da ignorância (id. 2000).

Para Santos, urge reavaliar o conhecimento-emancipatório sobrepondo-se ao conhecimento-regulação. A proposta do autor aponta que se transforme a solidariedade na forma hegemônica do saber e se aceite o caos, não como ignorância, mas como forma de saber. O caos deixa de ser portador de negatividade para ter uma positividade inseparável da ordem.

A revalorização do caos, conforme Santos (2000), é uma das estratégias epistemológicas que tornam possível lutar pela emancipação. De igual forma, revalorizar a solidariedade como forma de saber contribui para avanços no

conhecimento-emancipação e na luta contra o colonialismo. Ou seja, a ênfase na solidariedade converte a comunidade no campo privilegiado do conhecimento-emancipatório. Nesta lógica, propugnada pelo autor, todo o conhecimento é também autoconhecimento. O saber enquanto solidariedade rompe com a dicotomia sujeito/objeto que preponderou na ciência moderna. Estilhaça, por sua vez, a dualidade natureza e cultura, ciência sexista; ciência social/ciência natural. Supõe, por outro lado, uma nova retórica: esta nova retórica alude a processos de análise que entendam o sucesso de certos argumentos e não outros.

O conhecimento emancipação vai convergir para um novo senso comum, convertendo-se em senso comum emancipatório, o conhecimento-emancipação contrapõe-se ao preconceito conservador, anunciando um conhecimento prudente para uma vida decente (id. 2000).

d) Viabilidade das reformas

A categoria da viabilidade aponta para a possibilidade de estabelecer acordos no planejamento de políticas sociais, os quais supõem a definição de quem explica a realidade e reconhece que a mesma é específica de um ponto de vista e de um sujeito. Desta forma, a explicação refere-se à posição daquele que explica, sendo, portanto, passível de várias interpretações. A realidade é assim produzida e possui estabilidade resultante do momento presente e dos atores em cena.

Na construção da viabilidade de uma proposta, pode-se optar pela rigidez normativa, como é o caso do Decreto 3276/99. Porém, de acordo com Mattus (id, 1997), o processo de construção de viabilidade é uma aproximação do problema, abrindo caminhos para outros problemas. Nas dimensões que o autor propõe, a de viabilidade econômica, a política, a institucional-organizacional e de síntese, alerta que a viabilidade de um âmbito coloca exigências em outros. No atual horizonte da formação de professores, a viabilidade econômica é guindada à hegemônica, desconhecendo os demais aspectos. Deste ponto, a análise da viabilidade é operada por aproximações sucessivas, rupturas e descontinuidades. A dimensão da viabilidade permite exercitar o diálogo na proposição de políticas educacionais, o que sinaliza para espaços mais emancipatórios do que reguladores e controladores.

Nesta perspectiva, convindo com Luce e Sari (2000), declara-se a fundamentalidade de ações que, para além do instituído por normas, pelo administrativo ou pelo aspecto jurídico, projetem espaços de intersecção com o conjunto da sociedade civil que, pela sua dinamicidade pode produzir propostas instituintes de outras normas, de novos processos de administração ou de justiça, enquanto sujeitos portadores de direitos e deveres, alçando-os à cidadania plena.

Este preceito vincula-se, de forma intrínseca, à revisão do conceito de gestão pública. Luce e Sar i(id) afirmam que a noção de gestão pública “não se restringe à tradicional administração pública centrada na observância da norma e na prestação de serviços instituídos aos segmentos sociais sempre incluídos” (p. 324). Enfatizam, sobretudo, que a gestão pública se dirige à formação e implementação de políticas públicas, dirigidas à conquista e garantia do direito à educação para todos, enquanto “ampliam seu espectro de ação e interlocução (idem p. 324).

e) Política global/local de formação e profissionalização

Ao propugnar uma política de contornos global/local de profissionalização docente para o país, há que lhe imprimir um conteúdo que o movimento dos educadores vem construindo/(re)construindo no curso da história. As contradições e ambigüidades presentes nas propostas oficiais incitam a lutar pela igualdade das condições de formação; vale dizer, um direito do sujeito e dever do Estado, não um direito do Estado e dever dos cidadãos. Pensar em igualdade das condições de formação incita a superar a fragmentação entre a formação de professores e os demais profissionais da educação. Antever uma política global de formação exige considerar as duas faces da formação: inicial e continuada, além de uma política salarial unificada (Freitas, 1999). Estas idéias ganham realce na proposição de uma base comum nacional, que tem na docência seu principal fundamento. Contrária a esta diretriz, a ser mantida a nova relação do indivíduo x empregabilidade, relacionados apenas a atributos individuais que não partem de um mesmo ponto, filiados aos dispositivos do mercado, alça-se o poder econômico como o principal viabilizador das oportunidades de formação (KUENZER, 2001).

Desta ótica, há que refletir acerca da ênfase de algumas propostas, cuja concepção de formação parece situá-las no âmbito da capacitação. Vale dizer, são propostas cuja sistemática de operacionalização volta-se para a capacitação em serviço, exacerbando sua finalidade prática. Esta concepção leva a responder às demandas de formação em nível superior, do grande número de professores, na pretensão de universalizar a educação básica de qualidade.

Urge sublinhar, portanto, a tese de que a formação de professores não pode ser delegada a qualquer profissional não habilitado. Com efeito, a proposição de uma política educacional para a formação docente deve garantir um processo democrático de acesso aos mais altos níveis de escolaridade. Não é admissível, entretanto, o desmantelamento das instituições superiores que, historicamente, têm contribuído com a formação docente do país, optando-se por modelos simplificadores e reducionistas.

Referências

- ANFOPE. *Boletim da ANFOPE*. Florianópolis, ano VII, n. 14, p. 19, maio, 2001.
- BALL. S. *La gestión como tecnologia moral*. Madrid: Morata, 1993.
- BARRETO, E. S. *A avaliação na educação básica entre dois modelos*. Anuário ANPED, GT Estado e Política Educacional. Caxambu: Minas Gerais, set. 2000.
- CONTRERAS. *Autonomia por decreto? Paradoxas en la redefinición del trabajo del profesorado*. Universidade de Barcelo, 1999.
- CORTESÃO e STOER. *Cartografando a transnacionalização do campo educativo: o caso Português*. In: SANTOS (Org). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- DAVINI, M. C. *Reflexiones acerca del futuro de la formación docente*. La formación docente: cultura, escuela y política. Buenos Aires: Troquel, 1998.
- FREITAS, H. C. L. *A reforma do ensino superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e no movimento dos*

Mapas da formação docente pós-LDB: regulação ou emancipação

Edite Maria Sudbrak

educadores. In: *Educação e Sociedade*. Campinas: Cedes, nº 68/especial, 1999. p. 17-44.

GENRO, T. et al. *A questão do Estado no coração do futuro*. Petrópolis: Vozes, 2001a.

GENRO, T. *Os espaços públicos não-estatais*. 1996. Disponível em: <<http://www.tarsogenro.com.br/ea12.htm>> Acesso em: 27 out. 2001b.

GENRO, T. *Globalização, democracia e crise do Estado*. Disponível em: <<http://www.tarsogenro.com.br/ea07.htm>> Acesso em: 7 ago. 2001c.

KUENZER A. *As políticas de formação: a construção da identidade do "professor sobrando"*. 1999. Disponível em: <<http://www.educacao.ufpr.br/polform.htm>> Acesso em: 12 jan. 2001.

LUCE M. B; SARI, M. T. *A organização da educação – qual educação? Direito de quem? Dever de quem? Encontros pela justiça na educação*. Brasília: MEC/Ministério da Justiça, 2000.

MACEDO, E. Formação de professores e diretrizes curriculares nacionais: para onde caminha a educação? In: *Reunião Anual da Associação de Pós-Graduação em Pesquisa em Educação*. 23-2000, Caxambú. Anais Caxambú, MG: Anped, 2000. 1 CD ROM.

MATUS, C. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1997.

SACRISTÁN, G. *Poderes instáveis em Educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

SANTOS, B. S. *A construção multicultural da igualdade e da diferença*. In: VIII Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, set. 1995.

SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, B. S. Uma cartografia simbólica das representações sociais. In: *Revista de Ciências Sociais*. Coimbra, Universidade de Coimbra, n. 24, mar. 1998. p. 139-172.

SANTOS, B. S. *Reinventar a democracia: entre o pré contratualismo e o pós-contratualismo*. A Crise dos paradigmas em Ciências Social, para o século XXI. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

SANTOS, B. S. *A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, B. S. *O outro Estado da Nação*. Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia. Publicado na *Visão* em 28 de junho de 2001.

Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/comentarios/bss/0024.html>> Acesso em: 25 out. 2001a.

SANTOS, B. S. *Quando começou a História*. Centro de Estudos Sociais. Faculdade

de Economia – Universidade de Economia. Publicado na *Visão* em 18 de outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/comentarios/bss/0032.html>>. Acesso em: 25 out. 2001b.

SANTOS, B. S. *As tensões da modernidade*. In: Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 2001c.

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

SILVA, S. B. e Machado L. M. (Org.). *Nova LDB – trajetória para a cidadania?* São Paulo: Arte e Ciência, 1998.

SIQUEIRA, A. C. *O Novo Discurso do Banco Mundial e o seu mais recente documento de Política Educacional*. Anped: 24^a Reunião Anual, Caxambu, Minas Gerais, 2001. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/24/T0552423529049.doc>>. Acesso em: 21 dez. 2001.

TIRAMONTI, G. M. *Novos eixos de discurso na política educacional na América Latina*. Disponível em: <<http://educac.pro.br/portugues/tiramontinovoseixos.htm>>. Acesso em: 11 dez. 2001.

Referências Documentais

BRASIL. *Diretrizes para formação de professores*. Brasília, MEC, maio 2001.

BRASIL. Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. *Diretrizes e Bases para Educação Nacional*. Brasília: MEC.

BRASIL. *Resolução 01, 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: CNE/CP - Conselho Nacional de Educação.

BRASIL. *Resolução 2, de 19 de fevereiro de 2002*. Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior. Brasília: CNE/CP - Conselho Nacional de Educação.

Notas

¹ Esta redefinição está vinculada à crise do *Welfare State* com a qual se constituiu uma agenda de reformas de inspiração neoliberal, reduzindo a intervenção do Estado na esfera de bens e serviços de natureza social no Brasil.

² O regime de acumulação taylorista/fordista caracteriza-se pela separação entre concepção e execução do trabalho, vinculado à maciça integração dos trabalhadores na sociedade de consumo, via indexação de salários à produtividade.

³ Reestruturar é entendido, neste contexto, como recolocação da capacidade de decisão sobre determinados aspectos do sistema educativo e sobre suas práticas, em uma nova distribuição da legitimidade de intervenção para fornecer uma direção ao sistema escolar (Sacristán, 2000).

Mapas da formação docente pós-LDB: regulação ou emancipação

Edite Maria Sudbrak

⁴ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

⁵ Parâmetros Curriculares Nacionais.

⁶ Ministério da Educação e do Desporto.

⁷ Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

⁸ Recentemente, os Estados membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), aprovaram o AGCD – Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, incluindo o ensino superior como mercadoria, como serviço, na ótica de uma globalização excludente.

Correspondência

Edite Maria Sudbrack - Rua Assis Brasil, 709 – Bairro Itapagé – 98400-000 – Frederico Westphalen – RS.

E-mail: sudbrack@fw.uri.br

Recebido em julho de 2004

Aprovado em agosto de 2004