

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL

Rogéria Moreira Rezende Isobe¹

Fernanda Borges de Andrade²

Neide Borges Pedrosa³

Rodrigo de Andrade Sá Santos⁴

Carlos Magno Naglis Vieira⁵

Suzana Gonçalves Batista Naglis⁶

RESUMO

Este ensaio tem como objetivo contribuir para os estudos sobre as políticas públicas de formação de professores no Brasil a partir da análise dos programas, ações e projetos governamentais implementados nos últimos trinta anos. Optamos pela análise documental e o *corpus* empírico é constituído por editais, relatórios e leis que regulamentam os programas de formação docente, os quais foram examinados a partir de um referencial teórico que tem por base a problematização das políticas neoliberais no campo educacional. Procuramos, assim, apresentar as principais características das reformas que, contudo, ainda não lograram estabelecer uma consistente formação docente capaz de contribuir para a superação das mazelas históricas da educação brasileira.

Palavras-chave: Formação Docente; Políticas Públicas, Legislação.

ABSTRACT

This essay aims to contribute to studies on public policies for teacher training in Brazil from the analysis of government programs, actions and projects implemented in the last thirty years. We opted for document analysis and the empirical corpus consists of public notices, reports and laws that regulate teacher training programs, which were examined from a theoretical framework that is based on the problematization of neoliberal policies in the educational field. We seek, therefore, to present the main characteristics of the reforms that, however, have not yet managed to establish a consistent teacher training capable of contributing to overcoming the historical ills of Brazilian education.

Keywords: Teacher training; public policy; legislation

¹Pós-doutora em Educação, Professora do Departamento de Educação da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) email: rogeria.isobe@uftm.edu.br

² Doutora em Educação, Professora do Departamento de Educação da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) email: fernanda.andrade@uftm.edu.br

³ Doutora em Educação, Professora da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e-mail: neibpedrosa@gmail.com

⁴ Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) e-mail: rodrigoandrade1986@gmail.com

⁵ Doutor em Educação, Professor da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e-mail: cmhist@hotmail.com

⁶ Mestre em História pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e-mail: suzananaglis@gmail.com

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO

Introdução

A formação de professores da educação básica tem sido tema de amplos debates nas últimas décadas ocupando lugar de destaque na agenda das políticas educacionais do Brasil, especialmente a partir da década de 1990 por ocasião da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9.394/1996, marco regulatório decisivo para subsidiar os programas governamentais subjacentes à formação docente no país. A LDBEN estabeleceu a obrigatoriedade da formação em nível superior para todos os professores da educação básica (BRASIL, 1996) o que afetou, sobretudo, a formação daqueles profissionais que já atuavam nos anos iniciais da escolarização, uma vez que antes da promulgação da Lei a certificação para a docência podia ser obtida apenas com o nível médio de escolaridade.

Desde a promulgação da LDBEN o governo federal engendrou várias políticas tanto para aumentar a oferta de licenciaturas, como para qualificar a melhor os inúmeros docentes que já atuam nas escolas públicas. De acordo com o Censo Escolar em 2021, foram contabilizados 2,2 milhões de professores e 162.796 diretores atuando nas 178,4 mil escolas de educação básica no Brasil. Não surpreende, portanto, que, para prover a qualificação de uma categoria profissional tão numerosa, os programas voltados para a formação docente estejam no centro das políticas educacionais brasileiras.

Nessa conjuntura, torna-se importante ampliar o debate sobre políticas de formação de professores em nosso país, as quais têm se revelado incapazes de superar as mazelas históricas da educação brasileira: precarização das condições materiais da maior parte das escolas, desprestígio profissional, currículos inadequados, poucos recursos disponibilizados às escolas e ao pagamento dos profissionais, condições estas que suscitam o desinteresse de docentes e discentes diante de uma escola empobrecida e desvalorizada.

Com o objetivo de contribuir para os debates e reflexões sobre a temática em tela, apresentamos, neste artigo, um breve histórico das políticas de formação docente nos últimos trinta anos, procurando evidenciar sucessivas mudanças e reformas que, contudo, ainda não lograram estabelecer uma consistente preparação docente capaz de contribuir na transformação de problemas vivenciados na educação escolar.

Formação de professores na década de 1990

Os anos de 1990 foram marcados pela redefinição do papel do Estado e instauração de uma nova ordem política, econômica e social que acarretou grandes transformações em

âmbito global. Nessa ambiência, organismos internacionais⁷ interferiram efetivamente no modo de operacionalização das políticas públicas dos países emergentes, especialmente no setor educacional. Segundo Dourado (2007, p. 922), o que se evidencia nessas políticas são “marcos regulatórios frutos de orientações, compromissos e perspectivas, em escala nacional e mundial, preconizados, entre outros, por agências e/ou organismos multilaterais e fortemente assimilados e/ou naturalizados pelos gestores de políticas públicas”.

Em decorrência das políticas de orientação neoliberal, observa-se a propagação de modelos gerencialistas provenientes das grandes corporações privadas para o setor público. Tais modelos, construídos da perspectiva da ideologia do mercado, configuram o chamado “Estado Gerencialista” caracterizado pela busca da eficiência, redução dos gastos públicos e adoção de formas de regulação dos serviços por meio do estabelecimento de indicadores de avaliação de desempenho (HYPOLITO, 2011, p. 01).

Nesse cenário algumas medidas governamentais foram implementadas para adequar o Brasil à nova ordem:

[...] Educação para Todos, Plano Decenal, Parâmetros Curriculares Nacionais, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, para a Educação Superior, para Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Tecnológica, avaliação do SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica –, Exame Nacional de Cursos (Provão), ENEM – Exame Nacional do Ensino médio, descentralização, FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério –, Lei da Autonomia Universitária, novos parâmetros para as IES, são medidas que objetivam adequar o Brasil à nova ordem, bases para a reforma educativa que tem na avaliação a chave-mestra que abre caminho para todas as políticas: de formação, de financiamento, de descentralização e gestão de recursos (FREITAS, 2002, p. 142).

Para viabilizar as reformas educativas, na década de 1990, o Banco Mundial passou a destinar um volume maior de empréstimos para o setor da educação. De acordo com Soares (1996, p. 30-34), no ano de 1992, o Banco Mundial direcionou empréstimos para a educação na América Latina de 8,6%, percentual esse que foi evoluindo e em 1994 atingiu 9,9% do

⁷ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Unesco, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional – (FMI), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros.

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO

volume do total dos empréstimos. Freitas (1995, p. 120) elencou as consequências das políticas neoliberais no campo educacional:

- a) o ensino básico e o técnico vão estar na mira do capital pela sua importância na preparação do novo trabalhador;
- b) a didática e as metodologias de ensino específicas (em especial alfabetização e matemática) vão ser objeto de avaliação sistemática com base nos resultados (aprovação que geram);
- c) a “nova escola” que necessitará de uma “nova didática” será cobrada também por um “novo professor” todos alinhados com as necessidades de um “novo trabalhador”;
- d) tanto na didática como na formação do professor haverá uma ênfase muito grande no “operacional”, nos “resultados” – a didática poderá restringir-se, cada vez mais, ao estudo de métodos específicos para ensinar determinados conteúdos considerados prioritários, e a **formação do professor poderá ser aligeirada** do ponto de vista teórico;
- e) os determinantes sociais da educação e o debate ideológico poderão vir a ser considerados secundários – uma “perda de tempo motivada por um excesso de politização da área educacional” (Grifos do autor).

No que se refere às políticas de formação docente, é preciso destacar que a promulgação Lei 9.394/1996 projetou mudanças significativas especialmente em seu Artigo 62 que estabelece que a formação de docentes para atuar em educação básica deverá ocorrer em nível superior e em curso de licenciatura até o final da Década da Educação (BRASIL, 1996).

O Conselho Nacional de Educação aprovou a Resolução nº. 03/1997 que fixou Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsabilizando-os em programar ações de desenvolvimento profissional para os docentes em serviço e em nível superior em instituições credenciadas (BRASIL, 1997). Contribuiu, dessa forma, para enfatizar o tecnicismo na formação docente ao desconsiderar as limitações existentes, tanto dos Estados, como dos Municípios e instituições de ensino superior para que se concretizasse uma formação articulada que pudesse melhor atender as necessidades das escolas e dos professores em cada caso.

O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) corroborou essa decisão, responsabilizando estados e municípios por ações de capacitação profissional docente em serviço. Na análise de Franco (2009, p. 6):

Com efeito, essa responsabilização fez com que Municípios, Estados e Distrito Federal, cada qual a seu modo, buscassem parcerias com

Universidades e Instituições de Ensino para garantir esse aperfeiçoamento. Como a coordenação e o financiamento ficaram por conta da própria gestão, houve uma política de descontinuidade, à medida que, em busca dessas parcerias, ofertou-se aos professores o que havia pronto e estruturado nas academias, em detrimento das exigências e das necessidades dos docentes.

Ocorre, dessa forma, a abertura de diversas instituições de ensino superior para formação de professores por parte da iniciativa privada, ocupando um mercado lucrativo, com expansão desordenada e, portanto, com qualidade comprometida num processo que, segundo Freitas (2002, p. 148), “[...] tem se configurado como um precário processo de certificação e/ou diplomação e não qualificação e formação docente para o aprimoramento das condições do exercício profissional”.

A década de 2000

Em 2002 foram promulgadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores, assim como as Diretrizes Curriculares para cada curso de licenciatura que foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2002). Embora tenham ocorrido ajustes parciais nas propostas dos cursos de licenciatura em razão das novas diretrizes, permaneceu nas licenciaturas a prevalência da formação com foco na área disciplinar específica e um pequeno espaço para a formação pedagógica, geralmente, ao final do curso.

Em 24 de abril de 2007 foi lançado, pelo Governo Federal, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007). O Plano de Metas estabeleceu a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que prevê a atuação em regime de colaboração entre municípios, Distrito Federal e estados, conclamando a participação das famílias e comunidade em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Com o lançamento do PDE, as transferências voluntárias e de assistência técnica do MEC aos municípios passam a depender da elaboração de um plano municipal, denominado Plano de Ações Articuladas (PAR), no qual é previsto auxílio técnico de consultores do MEC aos gestores municipais, de acordo com resultados de indicadores de qualidade educacional das escolas e dos sistemas de ensino. Schneider, Nardi e Durli, (2012, p. 306) explicam que:

Por meio do PAR, o gestor descreve o tipo de apoio que o município necessita no âmbito educacional, detalhando um conjunto de ações estruturadas em quatro grandes dimensões, quais sejam: 1) gestão educacional; 2) formação dos professores e dos profissionais de serviços e

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO

apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e avaliação; e 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos. O suporte técnico oferecido pelo MEC se destina, majoritariamente, aos municípios considerados prioritários em vista dos resultados educacionais obtidos no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

Ressalta-se que o Termo de Cooperação Técnica, firmado entre MEC e os municípios, define que a efetividade das ações assumidas pelo MEC/FNDE estará condicionada à disponibilidade orçamentário-financeira, assim como às circunstâncias impeditivas ao cumprimento do que está estabelecido no termo firmado (BRASIL, 2007). Em relação aos dados obtidos pelos autores, analisando o diagnóstico das ações do PAR, em 20 municípios da mesorregião oeste de Santa Catarina que foram considerados prioritários pelo MEC, foi possível constatar-se que:

[...] um percentual de 74,6% das subações previstas no PAR está sob a responsabilidade de execução dos municípios. Na análise das subações, verifica-se, portanto, atuação mais significativa do MEC naquelas que dizem respeito à proposição e implantação de políticas. Ou seja, a despeito de todo o empenho para assegurar o repasse de verbas para a implementação das ações, pode ocorrer de o município ter de buscar outras fontes para a execução e implementação das ações com as quais se comprometeu (SCHNEIDER; NARDI; DURLI, 2012, p. 306).

Diante do quadro que se apresenta, indagamo-nos sobre as reais condições de avanços na formação e valorização dos profissionais do magistério em vista das dificuldades financeiras enfrentadas pelos municípios na implementação das ações com as quais se comprometeu ao assinar o Termo de Adesão.

O PDE também criou o programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), com cursos a distância para profissionais que estão atuando na educação básica e não possuem formação em curso superior. Porém, como alerta Saviani (2007, p. 1.250), “[...] não deixa de ser problemático, pois arrisca converter-se num mecanismo de certificação antes que de qualificação efetiva.”. Para o autor, a operacionalidade das ações na UAB está pautada na mesma lógica mercadológica e do projeto neoliberal já que o PDE não priorizou mudança estrutural na formação inicial docente e o conhecimento pedagógico mais uma vez não foi valorizado.

Nota-se uma grande aproximação do setor empresarial com a educação, não com intuito de valorização efetiva do professor, de sua carreira ou de melhorar suas condições de vida, mas para garantir mão de obra de acordo com as exigências do mercado e capital

humano necessário à continuidade do sistema capitalista que na atualidade articula a educação como mercadoria.

Em 29 de janeiro de 2009, através do Decreto nº 6.755, o Governo Federal atribuiu como uma das finalidades da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) induzir e fomentar a formação inicial e continuada de profissionais do magistério, em regime de colaboração com os estados, os municípios e o Distrito Federal, mediante convênios com instituições de ensino superior públicas (BRASIL, 2009).

A Capes definiu como estratégia o investimento em programas com a finalidade de promover a integração entre a educação superior e a educação básica articulando a formação docente como *práxis* por meio da cooperação das instituições federais, estaduais e municipais.

Dentre os programas que passaram a ser desenvolvidos pela Capes destacaremos os seguintes: Programa Novos Talentos, Parfor, Pibid, Prodocência e Programa de Residência Pedagógica.

Programa Novos Talentos

O Programa de Apoio a Projetos Extracurriculares: Investindo em Novos Talentos da Rede Pública para Inclusão Social e Desenvolvimento da Cultura Científica ou Programa Novos Talentos foi criado em 2010, visando a incentivar projetos extracurriculares para professores e alunos da educação básica – tais como cursos, oficinas ou equivalentes, visando ao aprimoramento e à atualização desse público-alvo.

As atividades devem acontecer, preferencialmente, no período de férias das escolas públicas ou em horários que não interfiram na frequência escolar, em espaços inovadores, como as dependências de universidades, laboratórios e centros avançados de estudos e pesquisas, museus e outras instituições, inclusive empresas públicas e privadas. (BRASIL, 2012). Conforme especifica o Edital de nº 055/2012:

As Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) submetem suas propostas de atividades por meio de um Projeto Institucional, que deve seguir as regras constantes dos editais publicados pela Capes. Os projetos institucionais devem ter um caráter inovador, visando aproximar os cursos de graduação e pós-graduação às escolas públicas, contemplando o currículo da educação básica, articulando-o com perspectivas educacionais, científicas, culturais, sociais ou econômicas (arranjos produtivos locais), contribuindo para enriquecer a formação dos professores e alunos da educação básica (BRASIL, 2012).

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO

As Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) podem submeter uma única proposta e indicar um docente como coordenador-geral para o projeto. Um grupo de docentes vinculados à IES se organiza como grupo proponente; os licenciandos ou alunos da pós-graduação, que aqui são denominados monitores, atuam nas escolas de educação básica com os professores e alunos selecionados para as atividades extracurriculares.

São financiáveis os itens de custeio do projeto, destinados exclusivamente ao pagamento de despesas essenciais à execução de atividades, tais como material de consumo, diárias, passagens e despesas com locomoção e serviços de terceiros (pessoa física ou jurídica), até o limite de recursos definido nos editais, que estipularam como valor máximo R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) por projeto.

O programa teve início em 2011, mas só foi regulamentado e teve lançado o primeiro edital em 2012 e os projetos aprovados foram contemplados em 2013 e 2014. Silva Neto *et al.* (2016, p. 158) trazem dados de 2013 demonstrando que havia “[...] 56 IES participantes, contabilizando 250 subprojetos e 1.018 atividades desenvolvidas”.

O Programa Novos Talentos teve publicados dois Editais, a saber: o Edital 33/2010 e o Edital 55/2012, ambos com validade para 24 meses.

Parfor

O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – Parfor, foi criado pelo MEC em 2009 e implantado em regime de colaboração entre a Capes, os estados, os municípios, o Distrito Federal e as Instituições de Educação Superior – IES, tendo como meta fomentar a oferta de cursos de licenciaturas para professores em exercício na rede pública de educação básica, com o objetivo de que esses profissionais obtenham a formação exigida pela LDBEN nº 9.394 de 1996 (BRASIL, 2014).

No âmbito do Parfor, a Capes realiza o fomento à implantação de turmas especiais por Instituições de Ensino Superior (IES) em cursos de: licenciatura – para docentes da rede pública de educação básica que não possuem formação superior; segunda licenciatura – para docentes da rede pública de educação básica que possuem licenciatura em área distinta de sua atuação em sala de aula e formação pedagógica – para docentes da rede pública de educação básica que possuem curso superior, sem habilitação em licenciatura.

Estão previstas as seguintes modalidades e valores de bolsas a serem concedidas aos participantes indicados pelas IES: coordenador geral R\$ 1.500,00 mensais; coordenador R\$

1.400,00 mensais; coordenador de curso R\$ 1.400,00 mensais e professor-pesquisador - que irá exercer atividades típicas de ensino em curso especial presencial - R\$ 1.300,00 mensais.

Analisando o Parfor como política pública, tomando-se como referência a equidade de acesso aos cursos de licenciatura por ele oferecidos, Souza (2014, p. 650) conclui que:

Considerando o contexto no qual está inserido, conclui-se que, apesar da institucionalização das ações do programa e do seu potencial de gestão democrática e perspectiva de equidade, sua realidade atual indica discrepâncias no número de matrículas entre as unidades da federação, notadamente naquelas com os maiores índices de docentes não qualificados em atuação na educação básica. Além disso, aponta fragilidades (a) na sua gestão, tendo em vista a desarticulação do programa com as demais ações das políticas relacionadas à formação de docentes, o que compromete a permanência do professor nos cursos oferecidos pelo Parfor Presencial, e (b) no papel dos fóruns estaduais permanentes de apoio à formação docente, cuja estrutura e forma de articulação com a CAPES não estão resolvidas do ponto de vista da condução/execução do programa.

Durante o I Encontro do Parfor, promovido pela CAPES entre os dias 21 e 22 de setembro de 2011, essas fragilidades foram discutidas e, segundo nos informa a autora, ficou evidenciada a necessidade de haver um projeto formativo nas IES que reflita a especificidade da qualificação, tendo em vista que, devido à urgência de implantação, os projetos pedagógicos terminaram por reproduzir a realidade já existente, sem adaptação à proposta do Parfor de formação em serviço dos professores (SOUZA, 2014).

Os professores aprendizes ressaltaram também dificuldades para manterem sua participação nos cursos, tais como a falta de apoio financeiro para cobrir custos com deslocamentos das cidades menores, onde muitos residem, para aquelas onde ocorrem a formação e o acúmulo de atividades da formação com as de sala de aula, sem redução de carga horária. Restrições que são limitantes em relação à equidade na permanência e qualidade do processo de formação desses professores. Percebe-se, assim, ainda muito presente a tendência de se organizar programas de formação de professores pensados em gabinetes, desconsiderando a realidade dos profissionais e o contexto das escolas.

Pibid

O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) foi criado em 2007 pelo Ministério de Educação e implementado pela Capes e pelo Fundo Nacional de

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO

Desenvolvimento da Educação (FNDE), com a finalidade de valorizar o magistério e apoiar estudantes de licenciatura das instituições federais e estaduais de educação superior (atualmente também participam instituições privadas).

No período de 2007 a 2011 o Programa contou com dotação orçamentária e financeira da Capes e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Em seu primeiro edital, no ano de 2007, o Programa apresentou como principal objetivo atender as demandas de formação de licenciandos, nas áreas de Ciências Exatas e Naturais, tendo em vista que, segundo o Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no mesmo ano, havia uma baixa procura pelos cursos de licenciatura, principalmente nas áreas de Química, Física, Matemática e Biologia (SILVEIRA, 2017).

A partir de 2009, o MEC fez progredir o Programa, publicando editais em todas as áreas do conhecimento que possuem licenciaturas. Analisando os Editais publicados na página da Capes⁸ observamos que até o ano de 2017 o Pibid de cada IES era composto por um Coordenador Institucional - docente do quadro efetivo da IES encarregado de gerir o Programa e também representá-lo junto à Capes; um Coordenador de Gestão de Processos Educacionais - docente do quadro efetivo da IES, que atuava junto ao coordenador institucional ou o substituíva, eventualmente, na gerência do Programa; Coordenadores de Área - docentes do quadro efetivo da IES; Bolsistas de Supervisão - docentes da educação básica em atuação na área relacionada ao subprojeto para o qual foi selecionado e os Bolsistas de Iniciação à Docência - estudantes de licenciatura de curso relacionado à área do subprojeto.

Atualmente foi retirada a figura dos coordenadores de gestão de processos educacionais, que atuavam junto ao coordenador institucional na gestão do programa, estando previstas no Edital nº 7/2018 concessões de bolsas nas seguintes modalidades:

I. iniciação à docência, no valor de R\$400,00, para discentes de curso de licenciatura; II. coordenador institucional, no valor de R\$1.500,00, para docente da IES responsável pelo projeto institucional de iniciação à docência; III. coordenador de área, no valor de R\$1.400,00, para docente da IES que coordenará área do subprojeto; IV. professor supervisor, no valor de R\$765,00, para professor da escola de educação básica que acompanhará o discente na escola. (BRASIL, 2018b).

As bolsas são pagas pela Capes diretamente aos bolsistas, por meio de crédito bancário e não sofreram alteração de valores desde o Edital nº 01/2011.

⁸ Editais disponíveis em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid/editais-e-selecoes>. Acesso em 18/04/2018.

Os subprojetos são elaborados pelos coordenadores de área participantes – que são docentes da IES – e as ações são planejadas, de acordo com o contexto de cada escola, pelo professor supervisor e licenciandos bolsistas de ID, com o apoio e acompanhamento do coordenador de área do subprojeto.

Os licenciandos bolsistas de ID realizam as ações propostas no subprojeto em parceria com professores supervisores nas escolas públicas. Dessa forma, eles têm oportunidade de vivenciar o ambiente escolar e a prática em sala de aula, procurando levar propostas, conhecimentos e experiências que serão vivenciadas a partir da realidade da escola e dos alunos da educação básica. Nesse processo, os supervisores são considerados seus coformadores. Os bolsistas de ID podem atuar em parceria com o supervisor em atividades docentes, mas não são autorizados a lecionar no lugar dele. Além da oportunidade de estarem em atividade nas salas de aula e nas escolas, os bolsistas de ID devem discutir, junto com o supervisor e o coordenador de área, os impactos do Programa nas escolas, desenvolver pesquisas, elaborar materiais didáticos e atividades voltadas ao tema do projeto.

Prodocência

O Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência) teve início em 2006, na Secretaria de Educação Superior (SESU). A partir do Edital de 2010, passou a vigorar em parceria com a Capes que assumiu o financiamento e a gestão do programa. O objetivo colocado para esse Programa é elevar a qualidade dos cursos de licenciaturas e melhorar a formação e o exercício profissional dos docentes da educação básica, por meio de fomento a projetos das IES públicas (BRASIL, 2013a).

A expectativa com o Programa é que os projetos se dediquem à análise de seus cursos de licenciatura para sanar problemas, fragilidades e propor possibilidades para superá-los. O foco é o curso em si, não envolvendo, necessariamente, a inserção pedagógica de alunos em escolas. Sendo assim, o Prodocência constitui-se como possibilidade de pesquisas, análises e revisões dos cursos de licenciatura.

Cada projeto pode ser contemplado com um valor máximo inicial de R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais) em recurso de custeio, e no máximo, 20% (vinte por cento) desse valor em recursos de capital (CAPES, 2013, item 9.4).

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO

Em 26 de junho de 2014 foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE) - Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com validade de 10 anos, composto por diretrizes, metas e estratégias visando a nortear as ações educacionais dos governos municipal, estadual e federal (BRASIL, 2014).

Os principais desafios do PNE relacionam-se à evolução dos indicadores de alfabetização e inclusão, à formação continuada dos professores e à expansão do ensino profissionalizante para adolescentes e adultos. Castro e Tavares (2012) alertam que, atualmente, muitas das metas do PNE 2014-2024 não têm sido cumpridas dentro do prazo. Trata-se de um Plano que “[...] projetou expectativas de mudanças, causou muita polêmica, disputas de interesses entre grupos políticos e econômicos, principalmente no que tange ao percentual ideal de investimentos em educação”, um dos pontos centrais “[...] que causou divergências e atrasou a implementação do PNE foi a destinação de 10% do PIB para a educação” (CASTRO; TAVARES, 2017, p. 17).

Programa de Residência Pedagógica

Em 28 de fevereiro de 2018, o MEC, por meio da Capes, instituiu a Portaria nº 38/2018, que viabilizou o Edital Capes nº 6/2018 e criou o Programa de Residência Pedagógica (PRP), com o qual o Pibid passou a dividir o número total de bolsas.

O Programa de Residência Pedagógica, conforme descrição da Capes em sua página na *internet*⁹, é uma das ações que integram a Política Nacional de Formação de Professores e tem por objetivo induzir o aperfeiçoamento do estágio curricular supervisionado nos cursos de licenciatura, promovendo a imersão do licenciando na escola de educação básica, a partir da segunda metade de seu curso.

Ainda segundo a Capes, essa imersão deve contemplar, entre outras atividades, regência de sala de aula e intervenção pedagógica, acompanhadas por um professor da escola com experiência na área de ensino do licenciando e orientadas por um docente da sua Instituição Formadora.

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED, em documento apresentado em audiência do CNE, em 09 de abril de 2018, manifestou-se contrária ao edital e enfatizou que a Residência Pedagógica torna-se estágio, em formato conservador e tradicional, no qual se configura a “hora da prática”

⁹ Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/programa-residencia-pedagogica>.
Cadernos da Fucamp, v.21, n.52, p.135-153/2022.

revestida como “articulação entre teoria e prática” e do “desenvolvimento de projetos que fortaleçam o campo da prática” (ANPED, 2018).

Segundo a ANPED (2018), o desenho da Residência Pedagógica “reproduz a lógica de ações parcelarizadas em horas, com atividades previamente definidas que apontam para uma inserção pontual do estudante na prática escolar”, o que pode ser comprovado no próprio Edital do Programa:

A residência pedagógica terá o total de 440 horas de atividades distribuídas da seguinte forma: 60 horas destinadas à ambientação na escola; 320 de imersão, sendo 100 de regência, que incluirá o planejamento e execução de pelo menos uma intervenção pedagógica; e 60 horas destinadas à elaboração de relatório final, avaliação e socialização de atividades (ANPED, 2018, p. 1-2).

Ao retomar a fórmula observação, participação e regência, tal como é praxe nos estágios obrigatórios, a Residência Pedagógica, como foi proposta pelo Edital 06/2018 da Capes, retrocede, promovendo o silenciamento da possibilidade da reflexividade na constituição da profissionalidade docente.

Ao trazer explicitamente o objetivo de “promover a adequação dos currículos e propostas pedagógicas dos cursos de formação inicial de professores da educação básica às orientações da BNCC” (item 2, IV) “incorre um uma visão reducionista da formação de professores” uma vez que reduz “a formação docente a um ‘como fazer’ descompromissado de uma concepção sócio-histórica e emancipadora” (ANPED, 2018, grifos do autor).

Ao exigir que a BNCC seja parte do projeto institucional, a Residência Pedagógica promove uma visão reducionista da formação de professores, apequenando “[...] a formação docente a um ‘como fazer’ descompromissado de uma concepção sócio-histórico e emancipadora” (ANPED, 2018).

Essa vinculação entre Residência Pedagógica e BNCC leva as instituições formadoras à necessidade de readequação de seus currículos para atender à BNCC no tocante ao seu caráter reducionista e retrógrado de concepção de currículo, conhecimento, docência e escola, o que certamente empobrece a formação de professores.

No caso do Pibid (Edital Capes nº 7/2018) a BNCC aparece como princípio a ser observado no plano de atividades. Assim, coloca-se a necessidade de “[...] intencionalidade

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO

pedagógica clara para o processo de ensino-aprendizagem dos objetos de conhecimento da Base Nacional Comum Curricular” (item 9.7.1, III do Edital nº 07/2018), mas não vincula a formação de professores a ela, tal como faz o edital do Programa de Residência Pedagógica.

Desta forma, a ANPED alerta que a vinculação da Residência Pedagógica à BNCC (Edital nº 06/2018, item 2, IV):

[...] fere a autonomia universitária, ao induzir nas IES projetos institucionais de formação que destoam das concepções de formação docente presentes nos seus próprios projetos pedagógicos, violando, ainda e, sobretudo, o preconizado no Parecer e na Resolução CNE/CP nº 2/2015, que definem as Diretrizes (ANPED, 2018).

O rateio das bolsas para participantes entre Residência Pedagógica e Pibid, bolsas antes destinadas apenas ao último, evidencia a presença de uma política de cunho neoliberal que pressupõe “fazer mais com menos” (ANPED, 2018). Promove, ainda, uma segmentação na trajetória de formação quando define que o Pibid se destina aos licenciandos que estiverem cursando a primeira metade dos cursos de licenciatura e a Residência Pedagógica àqueles que estiverem cursando a segunda metade dos cursos (Edital nº 06/2018, item 5 - I) numa determinação que define “[...] as trajetórias formativas de licenciandos e ‘o que’ devem realizar em cada um desses tempos, denotando claramente uma ingerência sobre a autonomia política, curricular e didática da universidade” (ANPED, 2018).

A ênfase na prática presente nos dois editais fica clara na indicação de que o Pibid deve articular-se com “as práticas como componente curricular e as atividades teórico-práticas dos cursos de licenciatura da IES” (BRASIL, 2018a), assim como na imposição de que as IES se comprometam em “reconhecer a residência pedagógica para efeito de cumprimento do estágio curricular supervisionado” (BRASIL, 2018b), configurando uma intromissão direta nos projetos de cursos das IES e uma política autoritária por parte do MEC/Capes.

É necessário ressaltar aqui que, desde 2015, as universidades de dedicam a constantes debates para viabilizar a reformulação de seus cursos à luz da Resolução, CNE/CP nº 02/2015, num trabalho que foi desconsiderado pelo tratamento dado à formação de professores como ação transitória, submetendo-a a constantes oscilações e desmandos e não como política de estado.

Há que se atentar, ainda, para o poder atribuído às redes na definição do projeto institucional, especialmente no caso da Residência Pedagógica, tendo em vista que:

[...] o edital determina que as “expectativas e sugestões dos dirigentes das escolas e da rede de ensino ao qual pertencem as escolas” devem ser Cadernos da Fucamp, v.21, n.52, p.135-153/2022.

contempladas pelos projetos/subprojetos (item 9.6, III). Na prática isso quer dizer que a inserção dos estudantes na escola campo está condicionada pela BNCC e pelas exigências dos dirigentes das escolas e das redes, restando pouco a ser feito pelas universidades, que ficam reféns das ingerências no seu projeto formativo, a ser adequado aos modelos estabelecidos. Se o diálogo entre instituições formadoras e redes de ensino é importante para assegurar o direito à educação, também é fundamental reconhecer que há situações em que a precarização das condições de trabalho, a ausência de condições de formação continuada e a implementação de projetos restritivos ao direito à educação, transformam esta relação em um espaço de disputa entre universidade e redes de ensino. (ANPED, 2018).

Perde-se, assim, a oportunidade de estabelecer um importante contraponto entre os cursos de licenciatura e os projetos educacionais das redes de ensino que possam ameaçar a garantia do direito de todos à educação. Embora o edital da Residência Pedagógica possua um item sobre o “regime de colaboração” (2.3), não traz aspectos que oportunizem a ampliação do diálogo e a capacidade de se fazer uma proposta nesta direção, restringindo-se apenas às questões burocráticas para participação de estados e municípios.

Segundo a ANPED (2018):

As retificações ocorridas nos dois editais tornam a disputa pelas bolsas ainda mais nefasta, uma vez que o financiamento público disponível passa a contemplar, além das instituições públicas, também os estabelecimentos privados sem fins lucrativos e privados com fins lucrativos. Esta inclusão, contudo, não significou o aporte de mais e nem de novos recursos, mas o rateio da quantidade de bolsas já estabelecidas, traduzindo-se sobretudo como “uma cortesia com o chapéu alheio”. Estaríamos a assistir à edição de mais um *modus operandi* de escoamento do financiamento da Educação pública para o setor privado?

Conclui-se que os editais Capes nº 06/2018 da Residência Pedagógica e nº 07/2018 do Pibid funcionam como dispositivos legais da “nova (velha) política de formação de professores” que vem ocorrendo desde o final de 2017, quando as ações desconsideram o debate e as experiências acumuladas na área, mantendo a configuração de projetos e programas transitórios movidos conforme a variação do volume de recursos orçamentários que a agenda de prioridades do governo estabelece (ANPED, 2018).

Confirma-se, desse modo, o caráter de transitoriedade que assume a política educacional em andamento, o não atendimento por parte de programas governamentais instituídos, das perspectivas de professores e estudantes dos cursos de licenciatura do país,

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO

afinal, a formação de professores no país carece de políticas e não de programas que gerem insegurança formal, normativa e financeira por conta de sua transitoriedade.

Considerações finais

Na sintética trajetória descrita fica evidente que as políticas educacionais voltadas para a formação de professores no Brasil se configuram como ações fragmentárias, respondendo a pressões imediatistas. Os programas analisados, embora tenham sido significativos para atender a situações emergenciais, não apresentem ações que visem a aprimorar as condições de trabalho dos professores ou a adoção de medidas legais para fazer com que estados e municípios cumpram o disposto constitucional quanto ao pagamento do piso salarial profissional nacional incluindo as horas-atividade necessárias ao estudo, à avaliação e ao aprimoramento do trabalho pedagógico por parte de todos os professores.

A qualidade da educação pública capaz de promover uma formação sólida, crítica e transformadora da sociedade demanda uma formação dos professores aliada e vinculada às condições adequadas para o exercício do trabalho docente. Para tanto, faz-se necessário investimento em políticas públicas que possibilitem adequadas condições de trabalho, carreira e salários dignos a todos os profissionais da educação e que respeitem os princípios da formação de professores partindo do fortalecimento da relação entre a formação inicial, a formação continuada e a valorização dos profissionais da educação com a garantia da formação em nível superior para o exercício docente em todas as escolas brasileiras.

Referências:

ANPED 2018. **A Política de Formação de Professores no Brasil de 2018**: uma análise dos editais capes de Residência Pedagógica e Pibid e a reafirmação da Resolução CNE /CP 02/2015. Documento apresentado pela ANPED em Audiência do CNE em 09 de abril de 2018. Brasília, DF, 2018. Disponível em:

http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/formacaoprofessores_anped_final.pdf

BRASIL .2016. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm.

BRASIL. 2017. Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm.

ISOBE, R. M. R.; ANDRADE, F. G.; PEDROSA, N. B.; SANTOS, R. A. S.; VIEIRA, C. M. N.; NAGLIS, S. G. B.

BRASIL. 2012. **Edital nº 055/2012**. Dispõe sobre o Programa de Apoio a Projetos Extracurriculares: Investindo em Novos Talentos da Rede de Educação Pública para Inclusão Social. Brasília, 2012. Disponível em:
https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital_055-2012_NovosTalentos_2013.pdf.

BRASIL. 2017. Diretoria de formação de professores da educação básica – DEB. **Relatório de Gestão 2009/2013**. Brasília, DF, 2013a. Disponível em:
<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/1892014-relatorio-PIBID.pdf>.

BRASIL. 2018. **Edital nº 6/2018**. Dispõe sobre o Programa de Residência. Brasília, 2018a. Disponível em:
<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/01032018-Edital-6-2018-Residencia-pedagogica.pdf>.

BRASIL. 2018. **Edital nº 7/2018**. Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência. Brasília, DF, 2018b. Disponível em:
<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/01032018-Edital-7-2018-PIBID.pdf>.

BRASIL. 2013. CAPES. MEC. **Edital nº 019/2013**. Programa Prodocência. Brasília, DF, 2013. Disponível em:
https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital_019_2013_Prodocencia.pdf

BRASIL, 2001. **Lei nº. 10.172/ de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm

BRASIL, 1997. **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. Disponível em
https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/CNE_RES_CNECEBN31997.pdf

BRASIL, 2002. **Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002** - Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em
http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res1_2.pdf

BRASIL, 2007. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal. disponível em
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm

BRASIL, 2014. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm

BRASIL, 2009. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm

CASTRO, V. G.; TAVARES, T. R. O contexto político e social das políticas educacionais no Brasil: de 1930 a 2017. **Acesso Livre** n. 7 Jan-Jun 2017, Disponível em: https://revistaacessolivre.files.wordpress.com/2017/06/002_contexto_1930-2017.pdf.

DOURADO, Luis F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.com.br>.

FRANCO, P. Os impactos das políticas públicas nas ações de formação docente em Ituiutaba/mg: contribuições para uma análise das políticas e práticas formativas. **Rev. on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, SP, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9278/6155>

FREITAS, H. C. L. A (nova) Política de Formação de Professores: A Prioridade Postergada. *In: Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1203-1230, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/tYqzhTX8hPZ65g5z3zvSwWG/?format=pdf>

FREITAS, L. C. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática**. Campinas: Papirus, 1995.

HYPOLITO, A. M. Reorganização gerencialista da escola e trabalho docente. *In: Educação: teoria e prática*. Vol. 21. n. 38. Out./dez. 2011. Rio Claro, SP, Brasil. Disponível em <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5265/4147>

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. *In: Educação & Sociedade: Revista de Ciência de Educação/ Centro de Estudos Educação e Sociedade*, vol.28, nº100- Especial, 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L.; DURLI, Z. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. *In: Ensaio: avaliação políticas públicas e Educação*. Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 303-324, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v20n75/05.pdf>.

SILVA NETO, N. C.; LOPES, S. F.; TORRES, J. C.; BRANDÃO, C. F. A inserção da Capes na formação de professores da educação básica no Brasil. *In: EccoS Revista Científica*, núm. 40, mayo-agosto, 2016. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/6030/3272>

SILVEIRA, H. E. O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência como formação profissional em contextos reais. *In: Em Aberto*. Brasília, v. 30, n. 98, p. 171-184, jan./abr. 2017. Entrevistado por Fernanda Borges de Andrade. Disponível em <http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3191/2926>

SOUZA, V. C. Política de formação de professores para a educação básica a questão da

ISOBE, R. M. R.; ANDRADE, F. G.; PEDROSA, N. B.; SANTOS, R. A. S.; VIEIRA, C. M. N.; NAGLIS, S. G. B.

igualdade. *In: Revista Brasileira de Educação* v. 19 n. 58 jul.-set. 2014. Brasília, 2014.
Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v19n58/06.pdf>.