

Qualificação da educação básica e licenciaturas: As recentes iniciativas da união*

*Basic education qualification and licentiates:
Recent federal initiatives*

Dirce Nei Teixeira de Freitas

é Doutora em educação pela USP,
professora da Faculdade de Educação
da Universidade Federal da Grande
Dourados (UFGD).

O desafio de qualificar a educação escolar tem sido objeto de crescente atenção da sociedade e Estado brasileiros. Historicamente atualizado, esse desafio somente na aparência é consensual, pois emerge de distintos e conflitantes interesses e projetos sociais. Atualmente, ele figura em destaque na agenda do governo central (União) com estímulos a que se torne prioridade federativa. Por sua vez, a literatura educacional acusa a importância de aprofundar o estudo do tema.

Neste trabalho se faz um recorte em questão tão complexa, para considerar especificamente a relação entre a atual política de qualificação da educação básica, propugnada pela União, e medidas voltadas à formação de trabalhadores da educação em cursos de licenciatura.

Iniciando com breves esclarecimentos de ordem político-institucionais e conceituais, o texto prossegue com a análise de iniciativas recentes da União propostas à federação para qualificação da educação básica e, em sequência, considera como a atuação da administração central transparece em medidas voltadas à formação inicial de trabalhadores desse nível de educação. O texto finaliza ressaltando a tendência nessa formação.

* Texto elaborado com base em exposição na mesa redonda “Os cursos de licenciatura no contexto das políticas educacionais” do II Encontro de Políticas e Práticas de Formação de Professores e III Encontro Estadual da ANFOPE, realizado na UCDB, em Campo Grande, MS, no período de 20 a 22 de agosto de 2008.

Esclarecimentos iniciais

Sem espaço para uma abordagem contextual, opta-se por iniciar este texto sumariando o posicionamento da sua autora sobre questões político-institucionais fundamentais à análise das escolhas estatais de intervenção na educação. Mesmo que não suficientes para a compreensão de políticas públicas, o contexto político em transformação e os seus desdobramentos institucionais são vistos como importantes.

Com esse entendimento, cabe em primeiro lugar lembrar que o Estado opera a sua intervenção na área social num tempo marcado por transformações no sistema político global. Conforme explica Jessop (1998; 2002), tais transformações vêm se dando através de um processo complexo de reconstituição e rearticulação de várias escalas (subnacional, nacional, supranacional e translocal) da organização do poder. Dá-se aí uma articulação complexa de poderes governamentais e de formas de governança. Quanto a esta última, o autor afirma que

Há um movimento, a partir do papel central do aparelho de Estado oficial em assegurar projetos econômicos e sociais patrocinados pelo Estado bem como a hegemonia política, na direção do favorecimento a parcerias entre organizações governamentais, paragovernamentais e não-governamentais, nas quais o aparelho do Estado é freqüentemente apenas o primeiro entre os pares (JESSOP, 2002, p. 34).

Cresce o peso da “governança” em todos os níveis: subnacionais, nacionais, supranacionais. Com isso, o Estado passa a se ocupar com a organização e supervisão de parcerias, de redes e de regimes. A centralidade do seu papel político é mantida, empenhando-se no controle sobre a articulação das diferentes escalas espaciais entrelaçadas em complexas hierarquias e em crescente enredamento das estratégias de escala.

Sendo assim, o Estado-nacional vem crescentemente lidando com tarefas atinentes tanto a governo como à governança, ocupando-se cada vez mais com a coordenação e a indução da articulação de ambas.

Entre outros fenômenos verifica-se a tendência complexa à internacionalização dos regimes de formulação de políticas o que, segundo Jessop, torna o contexto internacional estrategicamente relevante para as decisões domésticas.

Há, portanto, que se atentar para a expansão dos agentes fundamentais dos regimes de formulação de políticas, assim como para a interiorização de constrangimentos internacionais, por meio da sua integração à política estatal e aos modelos cognitivos dos decisores domésticos. Nesse sentido, as organizações internacionais, suas agências, suas diversas iniciativas de liderança dos processos decisórios, bem como as idéias que disseminam cumprem importante papel. No âmbito intranacional, verifica-se a reordenação e incremento do recurso de os governos contarem com outras organizações para ajudá-los a concretizar objetivos estatais ou a projetar o seu poder para além do aparelho formal de Estado.

O acima exposto, embora não seja mais detidamente tratado neste trabalho, referencia o modo de observar e examinar o objeto da investigação.

Mantendo-se a atenção sobre o Estado e suas transformações, considera-se importante breve menção a como vem se dando a sua intervenção na área social, fixando-se o olhar no caso do Brasil.

Pode-se observar que, a partir do poder central (União), se destacam dois movimentos relativamente associados: o de reordenações no regime de governo (nova regulação) e o de indução da governança. Ambos estão ligados às demandas político-institucionais emergentes das transformações na organização do poder acima reportadas e remetem à questão da reforma do Estado.

As peculiaridades de tal reforma no caso brasileiro precisam ser devidamente levadas em conta. Uma delas é a de que não se tratou aqui de reformar um Estado de bem-estar social, como no mundo de capitalismo avançado, no contexto de declínio das políticas keynesianas e ascensão do neoliberalismo (MORAES, 2000; PEREIRA, 2008). Tratou-se de um fracionado processo de descomposição e recomposição do texto constitucional de 1988, de modo a conter avanços ali sinalizados na direção da construção de tal Estado.

Melo (2002) deixa patente que a reforma do Estado nos anos 1990 ficou centrada na esfera do econômico e do administrativo.

Portanto, o foco da reforma não foi a repactuação dos fundamentos do Estado entre as forças sociais que lhe dão sustentação, senão o aprofundamento de seus componentes liberais. Porém, não na direção da social-democracia,

mas do conservadorismo preceituado pelo ideário neoliberal em sua versão para a América Latina. Interrompeu-se, desse modo, o frágil movimento alavancado pela mobilização de setores da sociedade defensores de um Estado comprometido com a efetivação dos direitos sociais.

As reformas políticas no Brasil tiveram um curso também distinto das mudanças formais e funcionais no sentido de transnacionalização como as que se deram no âmbito da União Européia.

Logo, entende-se ser um equívoco lançar mão de literatura que analisa a questão da reforma do Estado tendo como referências as duas situações acima mencionadas ou mesmo outros contextos nacionais, para explicar a reforma do Estado no Brasil. Considera-se im procedente também reduzir a explicação das novas configurações das políticas públicas no país a uma reforma referida em abstrato ou limitada às propostas de autoridades que tiveram breve atuação no aparelho formal do Estado, pois isso simplifica e restringe um processo social complexo e dialético.

Importa assinalar que aquela reforma não está desvinculada dos desdobramentos tanto da crise do Estado desenvolvimentista brasileiro (FIORI, 1995; SALLUM JÚNIOR, 1994, 2000) como das estratégias e mecanismos de recomposição das forças que ela própria — ainda que não sozinha — engendrou. Não se pode reduzir a reforma do Estado à introdução e disseminação de diretrizes e práticas baseadas em idéias e experiências importadas ou à mera submissão a preceitos de regimes internacionais de formulação de políticas.

O legado do Estado desenvolvimentista brasileiro na área social não foi além da organização de um sistema de proteção social meritocrático-particularista, conforme a tipologia usada por Draibe (1990).

Em que pesassem esperanças e lutas com base social popular de sustentação, o redesenho do Estado formalizado na Carta Constitucional de 1988 e os ganhos que ele sinalizou para a área social mostraram-se ter sido uma “solução estratégica” encontrada naquele momento para as disputas em confronto. A consequência prática de tal solução se materializou nas opções prevalentes nas reformas constitucionais realizadas nos anos 1990. Como é notório, estas se deram sob a orientação do programa de ajustes estruturais restritivos à atuação estatal na área social. Com isso, as políticas econômicas continuaram a subordinar as demais políticas públicas.

Sem dúvida, as implicações das reformas constitucionais para a área social foram restritivas da atuação estatal, contrariando a orientação universalizante do texto constitucional de 1988. Na educação, não foi diferente. A política de provisão, centrada na gestão e orientada para a eficiência, foi insuficiente para a concretização das metas de educação para todos, estabelecidas mundial e nacionalmente no início dos anos 1990, permanecendo a opção pela focalização do ensino fundamental.

Analisando o cenário no período 1995-2002, Castro (2007) mostrou que o sistema de financiamento não permitiu a ampliação da importância macroeconômica dos gastos na educação básica, revelando restrições concretas à declarada prioridade a esse nível educacional.

Os indicadores estatísticos e os dados obtidos por meio das avaliações em larga escala informam que a atuação do Estado na educação básica, embora com ganhos expressivos, não atingiu patamares quantitativos e qualitativos desejáveis e necessários para reverter déficits educacionais históricos.

Mas, não se pode afirmar que o Estado brasileiro se limite às funções de regular, induzir e fiscalizar a educação básica, pois ainda é o seu prestador (provedor, executor) principal. O setor público (estatal) responde pela maior parte das matrículas nesse nível de educação e ensino, conforme mostram os dados da tabela 1.

A participação relativa do setor público nas matrículas no pré-escolar, fundamental e médio foi crescente no período 1991-2000. Continuou crescente no ensino médio no período 2002-2006, mas apresentou redução no pré-escolar e ensino fundamental.

Tabela 1 - Taxa de matrícula no pré-escolar, ensino fundamental e ensino médio público e privado – Brasil (1991 – 2006)

Ano	Pré-Escolar		Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	PB	PV	PB	PV	PB	PV
1991	71,7	28,3	87,6	12,3	72,9	27,1
2000	75,4	24,6	91,1	8,9	85,9	14,1
2002	74,4	25,6	90,7	9,3	87,2	12,8
2006	74,2	25,8	89,5	10,4	88,1	11,9

Legenda: PB – público; PV – privado
Fonte: INEP/MEC

Todavia, a redução verificada no caso deste último coincide com o crescimento da ordem de 28,7% da matrícula pública no ensino fundamental na modalidade de educação de jovens e adultos. Também coincide com o declínio da taxa de distorção idade-série de 39,6 em 2002 para 31,2 em 2006, que está associada a mecanismos de correção do fluxo escolar.

Quanto ao pré-escolar, a queda da matrícula é pequena e ocorre ao mesmo tempo em que aumenta em 20,5% o número de estabelecimentos públicos para esse atendimento educacional. Esse aumento representa melhor distribuição da oferta e aumento de vagas.

O cenário acima mostra que as teses neoliberais de Estado mínimo não chegaram a se constituir tônica da política para a educação básica no período 1988-2006, ainda que diretrizes e medidas nesse sentido tenham ganhado espaço em formulações governamentais nacionais e subnacionais.

Outra questão importante a considerar é a da configuração do federalismo brasileiro no período posterior a 1988 e seus reflexos na política educacional. Por um lado, o jogo das relações federativas propiciadas pelas regras constitucionais de 1988 e suas reformas após 1994 e, por outro, as demandas participacionistas propulsionaram a descentralização, a municipalização de políticas sociais básicas, bem como a redefinição das relações governamentais, exigindo claro delineamento da coordenação federativa (ABRÚCIO, 2006).

Além da municipalização do ensino fundamental e da educação infantil, observou-se o crescente acento da atuação da União na regulação e indução sistêmica, bem como no estímulo à governança, coexistindo na política educacional iniciativas centralizadoras com descentralizadoras.

A centralização tem sido especialmente acentuada na relação direta da União com Municípios e escolas, favorecida principalmente pelo fato de que os prefeitos, na sua maioria de pequenas municipalidades, diferentemente dos governadores dos estados (ABRÚCIO, 1998), não são detentores de suficientes recursos políticos no jogo federativo.

Feitos estes esclarecimentos iniciais, passa-se a analisar o vínculo entre medidas para as licenciaturas e a política de qualificação da educação básica, começando por esta última.

A política de qualificação da educação básica no Brasil

Concebe-se a política pública como o princípio orientador subjacente a uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes na consecução de atividades próprias às funções legítimas do governo, para solucionar problemas públicos (PALLUMBO, 1994). Logo, entre outras características, a política pública é processual, complexa, contraditória e conflitual, emergente e cumulativa. Assim, o que segue consiste em mero recorte analítico da realidade — um exercício de apreensão mental de circunstâncias de algo complexo e em curso.

Pode-se dizer que, no Brasil, o tema qualidade da educação entrou na agenda pública desde o momento inicial da organização do aparato estatal republicano, aparecendo recorrentemente nos debates políticos e acadêmicos ligado a desafios de humanização, construção da nação, desenvolvimento econômico, formação cívica, efetividade social, transformação social, inserção internacional.

O crescente acento àquele tema decorre de fatores diversos, destacadamente da natureza e características da expansão da prestação educacional no país. Ele tem sido anunciado como um dos alvos das reformas educacionais e se tornou questão estratégica na emergente regulação educacional federativa.

Entende-se que a matriz do que se tem denominado qualidade em educação é a própria dialética entre condições e possibilidades históricas frente às inúmeras demandas sociais, cujo equacionamento representa promoção da justiça social e aprimoramento das relações humanas.

O tratamento costumeiramente dado pelo Estado brasileiro à qualidade da educação básica — lidando principalmente com demandas de natureza demográfica, econômica, política e cultural — tem realçado dimensões e indicadores que cabe aqui relembrar.

A primeira dimensão considerada tem sido a da oferta. Quanto a esta, o principal indicador de qualidade tem sido, em anos mais recentes, o da *ampliação de mínimos*. Qualificar a oferta tem significado assegurar mínimos em educação gradativamente alargados, especialmente no tocante à cobertura da população escolarizável e à duração da escolarização obrigatória. As estratégias para viabilizar a distensão dos mínimos incidem sobre a progressão escolar,

mobilidade na escolarização e padronização do básico a assegurar. Os mecanismos são diversos, mas geralmente voltados para a correção do fluxo, flexibilização do percurso e indução curricular.

A segunda dimensão diz respeito às condições da prestação educacional. Para esta a qualidade tem como indicadores *padrões mínimos de recursos*. Especial atenção tem sido dada a recursos materiais, tecnológicos e financeiros (custo-aluno). Crescente atenção tem sido dada a recursos humanos, especialmente no tocante à formação profissional. São também considerados recursos político-institucionais, administrativo-organizacionais e técnicos. As estratégias utilizadas são diversas, mas, geralmente associam medidas de regulação, redistribuição e suplência. Têm sido mecanismos importantes, entre outros, os Fundos educacionais (FUNDEF e FUNDEB), os programas de caráter supletivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a indução à modernização da gestão. Em termos salariais destaca-se a iniciativa de estabelecimento de um piso salarial nacional (vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica) configurada na Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008 (BRASIL, 2008a), cuja constitucionalidade foi questionada pelos governadores.

A prestação educacional em si mesma (atendimento) tem sido a terceira dimensão considerada. Para esta o indicador de qualidade é o da *universalidade* fixado na Constituição de 1988 com a declaração da educação como “direito de todos”. Todavia, ante os déficits históricos e as restrições no financiamento educacional, o indicador de qualidade do atendimento segue limitado à busca de maior *equidade*. As estratégias para promovê-la têm sido predominantemente as de *inclusão escolar* e *diversificação do atendimento*, ambas com importantes implicações pedagógicas, curriculares, institucionais, entre outras.

O processo de atendimento em si mesmo e os seus resultados são dimensões da qualidade consideradas. Na dimensão de processo, o indicador privilegiado tem sido a *eficiência*. Para isso, duas estratégias têm sido particularmente recomendadas: a *gestão para resultados* e a *governança* (entendida como incremento da mobilização social, das parcerias e a formação de redes sociais). Os mecanismos derivam tanto da gestão estratégica (contratos de gestão, planejamento estratégico, práticas gerencialistas) como da gestão democrática (conselhos, fóruns, consultas), numa conjugação orientada por critérios pragmáticos principalmente políticos, econômicos e propagandísticos.

Na dimensão resultados, o indicador *desempenho* de sistemas de ensino foi substituído pelo indicador conhecido como Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que sintetiza informações sobre *rendimento escolar* (dados obtidos por meio do Censo Escolar) e *desempenho em avaliações* (SAEB, Prova Brasil), considerando, conjuntamente, o tempo na trajetória escolar e a proficiência nos componentes curriculares avaliados. A qualidade seria, portanto, expressa nessa síntese. O IDEB é calculado para as escolas, os sistemas educacionais, os municípios, os estados e para o conjunto do país. A estratégia é o monitoramento da qualidade do ensino fundamental e médio que permitiria diagnósticos e intervenções conseqüentes.

Observa-se que a União estabelece a concepção de qualidade da educação básica, as estratégias e mecanismos no intuito de induzi-la no contexto federativo.

Importante marco nesse sentido são as disposições do Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007 sobre a implementação do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, doravante denominado Compromisso (BRASIL, 2007a).

Trata-se de “acordo” a ser firmado entre entes federativos, com apelo à mobilização social (participação das famílias, comunidade, atores e entidades sociais diversos) em torno de 28 diretrizes voltadas para a qualificação do ensino obrigatório. Em especial, o Decreto expressa os termos da participação da União no regime de colaboração federativa, em torno da melhoria da qualidade da educação básica. A medida representa a institucionalização do *caráter eletivo* da prática da suplência pela União, o que não é o mesmo que desresponsabilização estatal.

Tal Compromisso se faz acompanhar de diversas ações e programas de assistência técnica e de suplência reunidos no denominado “Plano de Desenvolvimento da Educação” (PDE), na sua maioria medidas tópicas, focalizadas, emergenciais (BRASIL, 2007b), portanto não correspondentes a direitos sociais (PEREIRA, 2008).

O mencionado Decreto estabelece a administração central como o *poder indutor* no contexto federativo. Sob uma ótica pragmática da gestão educacional, cabe-lhe induzir qualidade centralmente parametrizada, relações contratuais intergovernamentais vinculadoras da gestão para resultados, bem como a governança.

O Decreto também delinea o *poder regulador* da administração central no contexto federativo, especialmente no tocante ao processo e aos resultados da prestação educacional.

Mediante relação contratual constrange os entes federativos subnacionais a aderirem ao Compromisso, propondo e executando um “Plano de Ações Articuladas” (PAR), do qual fazem parte, obrigatoriamente, os principais mecanismos atuais de monitoramento da União (Educasenso, Prova Brasil, IDEB). Nessa perspectiva, o Decreto introduz também “exame periódico específico” para aferição da alfabetização, disponibilizando a “Provinha Brasil” como modelo. Estabelece também o recurso contratual na relação entre escola e sistema, por meio do “Plano de Desenvolvimento da Escola”, cuja elaboração induzida e execução monitorada estão sinalizadas pelas diretrizes e metas fixadas no Compromisso.

Conforme delineada, a intervenção da União estimula mudanças no “regime de governo” da educação básica no contexto federativo. Ao mesmo tempo estimula práticas de governança intranacional, recomendando parcerias e formação de redes sociais em torno do desafio de qualificar o ensino.

Apenas para ilustrar, menciona-se o “[...] movimento **Todos Pela Educação**: uma aliança que tem como objetivo garantir Educação Básica de qualidade para todos os brasileiros até 2022, bicentenário da independência do País.” (TODOS..., 2008; grifo no original). O dito “movimento” mobiliza, sob uma lógica de governança, empresários, dirigentes e gestores públicos, representantes de diversas entidades sociais, intelectuais e educadores em torno de cinco metas: (1) Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; (2) Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; (3) Todo aluno com aprendizado adequado a sua série; (4) Todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos; (5) Investimento em Educação ampliado e bem gerido.

Entre as ações anunciadas está (Ibid.) “[...] um trabalho de articulação com os governos e secretarias de Educação para que cada um deles se comprometa a trabalhar pelo alcance das 5 Metas e pela melhoria da Educação brasileira”.

O estímulo à governança, em tese, concorreria para aumentar a projeção da influência do Estado e da sua capacidade de assegurar os seus objetivos, mobi-

lizando conhecimentos e poder dos parceiros, conforme argumenta Jessop (1998). Assim, a governança contribuiria para o fortalecimento do papel supervisor do Estado. O compartilhamento social de responsabilidades na esfera da execução lhe permitiria concentrar a atuação na regulação e indução.

A deliberada intervenção da União acima descrita segue sinalizando aos entes federativos que a função executora estatal na prestação da educação básica deve contar com co-participantes e co-responsáveis fora do aparelho estatal (mas, não da arena pública). Assim, a tarefa de efetivação do direito à educação não seria mais exclusiva do Estado, bem como a necessária qualificação do seu atendimento, do processo de sua prestação e dos resultados a obter no médio prazo.

Formação de professores e a política de qualificação da educação básica

Em notícia divulgada no site do MEC no dia 13 de agosto de 2008 (MACHADO, M., 2008), o ministro da educação, Fernando Haddad, comentando dados de 2006 relativos a funções docentes na educação básica — divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP) — afirmava que “A qualidade do ensino depende da qualidade dos professores”.

Os referidos dados informavam que no ensino fundamental a taxa de funções docentes com curso superior era de 71,8 e no ensino médio de 95,4. Porém, o quadro piora bastante quando se considerada a licenciatura para a docência, que no primeiro não passava de 26,4 e no segundo de 4,5 das funções docentes (tabela 2).

Tabela 2 - Funções docentes no ensino fundamental e médio (Brasil, 2006)

Etapa	Total	Sem licenciatura	% Licenciado
Ensino Fundamental	1.665.341	1.224.456	26,4
Ensino Médio	519.935	496.207	4,5

Fonte: EDUDATABRASIL/INEP/MEC

A “Folha Dirigida”, em notícia de 22 de julho de 2008, divulgara que 70% dos licenciados no Brasil são formados em Instituições de Ensino Superior privadas, sendo que 70% deles não exercem a docência (MACHADO, T., 2008).

O último dado informa que o país tem feito a formação inicial de docentes, mas não tem sido efetivo em alocá-los no espaço próprio da educação escolar, suprimindo a educação básica com profissionais qualificados. Essa distorção entre formação e exercício profissional põe em questão o papel social que tal formação está a cumprir.

Cabe ainda lembrar investigação baseada em dados do SAEB 2001, realizada por pesquisadores da PUC - Rio em 2002 (RELATÓRIO, 2002), que mostrou ser ainda expressiva a presença de docentes com apenas ensino médio nos primeiros anos do ensino fundamental. Além disso, apontou que a maior parte dos professores dessa etapa da educação básica havia obtido graduação em instituições particulares (tabela 3).

Tabela 3 - Formação dos professores dos alunos do ensino fundamental (Brasil, 2001)

Formação do professor	4a série (em %)	8a série (em %)
Escolaridade abaixo do Ensino Médio	0.7	0.1
Ensino Médio	54.9	10.8
Ensino superior em Instituição pública	13.2	28.8
Ensino Superior em Instituição Particular	30.3	60.0

Fonte: Base de dados do SAEB 2001 - Relatório PUC - Rio, 2002.

O cenário sugere serem improcedentes as análises que associam, sem maiores ponderações, a propalada falta de qualidade da educação básica a uma falta de qualidade da formação dos licenciados. Do mesmo modo, atribuir eventuais déficits de qualidade no exercício da função docente no ensino fundamental à formação superior realizada pelas instituições públicas.

Em que pesem os recentes encaminhamentos da União com vistas a estabelecer melhores condições salariais aos trabalhadores da educação básica, as escolhas principais da administração central, diante do cenário acima descrito, têm sido as de:

- criação de um sistema nacional de formação de professores para a educação básica;
- aumento do percentual de profissionais que dão aula em escolas públicas formados pelas universidades federais;
- assunção, pela União, da tarefa de formar a maioria dos professores por meio de sua rede de educação superior e profissional.

A pretendida atuação da União na formação de docentes irá além de estabelecer diretrizes curriculares, monitorar processos e avaliar resultados, apostando na constituição de uma rede de atores que, na teia do poder estabelecido e restabelecido nas inter-relações dos centros de excelência acadêmica e administrativa, conjuga regulação, indução e execução.

Parte significativa da tarefa indutora e reguladora é atribuída à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Este órgão da administração central desde 2007 passou a atuar na formulação de políticas públicas para a qualificação de professores da educação básica (CAPES, 2008).

Para ilustrar a tendência, mencionam-se, a seguir, programas de formação em desenvolvimento nos últimos anos.

No âmbito da formação inicial, foi criado em 2006, pela Secretaria de Ensino Superior (SESU) do Ministério da Educação (MEC), o PRODOCÊNCIA. Esse Programa se propunha a ampliar a qualidade das ações voltadas à formação de professores, priorizando a formação inicial desenvolvida nos cursos de licenciaturas das instituições federais e estaduais de ensino superior. Em 2008, já sob a responsabilidade da CAPES, o Programa, segundo anunciado, destina-se a promover:

- inovação com potencial de indução da reestruturação curricular das licenciaturas;
- vinculação da formação com a difusão do conhecimento (uso das TICs);
- solução para problemas na formação;
- aproximação ao trabalho;
- envolvimento dos docentes das licenciaturas com a escola.

O alcance desse Programa tem sido gradativamente ampliado. O Edital de 2006 acolheu 28 projetos, o de 2007 a 47 e o de 2008 a 62 projetos. Com tal cobertura, o Programa está longe de impactar decisivamente a formação inicial

oferecida pelo universo das instituições a que se destina. Além disso, o alcance dos seus propósitos pode ser seriamente obstaculizado pela sobreposição da competição por recursos escassos sobre o efetivo compromisso com as finalidades do Programa.

Outro Programa em execução é o Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (PIBID). Seu foco é a formação inicial de professores para o ensino médio. Anuncia como propósitos a articulação entre ensino superior e educação básica, a qualificação das licenciaturas, a qualificação do ensino fundamental e ensino médio, bem como responder a problemas de ensino por meio da inovação e destacar a escola pública como campo de conhecimento.

Esse Programa acolhe projetos na seguinte ordem de prioridades: (1) docente para o ensino médio (licenciaturas em física, química, matemática e biologia); (2) docente para o ensino médio e anos finais do ensino fundamental (licenciatura em ciências e matemática); (3) de forma complementar, licenciaturas em letras (língua portuguesa), em educação musical e artística e demais licenciaturas.

A prioridade à formação de docentes para o ensino médio se justifica pelas demandas geradas pela expansão dessa etapa da educação básica. A matrícula no ensino médio no ano de 2006 apresentou um crescimento de 139,38% em relação à registrada no ano de 1991. Em 1980 a taxa de matrícula líquida no ensino médio era de 14,3% e em 2000 passou a ser de 33,3%. Mas, a taxa de evasão registrada em 2005 era de 14,27% e, além disso, ainda faltam professores licenciados principalmente para física, química e matemática.

A ampliação da educação de adolescentes é um requerimento social, um imperativo constitucional e uma exigência nos regimes regulatórios internacionais.

Todavia, não só tais demandas explicam a atenção especial ao ensino médio. Como se sabe, essa etapa é tarefa de responsabilidade dos estados, enquanto o ensino fundamental e a educação infantil ficaram a cargo principalmente dos municípios. É preciso atentar para o fato de que no federalismo brasileiro, conforme mostrou Abrucio (1997), os governadores têm recursos políticos que lhes garantem maior força do que os prefeitos. Esse seria um dos fatores propulsores da priorização da formação de docentes para o ensino médio.

A urgência do atendimento ao ensino médio se sobrepõe à de qualificação do ensino fundamental que, conforme mostrou o IDEB, ainda é um grande desafio no país. Sabe-se que a formação inicial para o magistério dos primeiros anos do ensino fundamental requer, pelas características sócio-econômicas dos próprios licenciandos, um programa permanente de fomento que, até o momento, não foi viabilizado.

Na formação inicial em exercício, a atuação da União tem se dado por meio do Pró-Licenciatura, que visa melhorar a qualidade da educação básica, se propõe a fazer a formação inicial de professores dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio que não possuem licenciatura. A Universidade Aberta do Brasil (UAB), da qual participam instituições públicas de educação superior, foi criada com vistas a expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas desse nível no país, por meio de ensino a distância. Conta, para isso, com a parceria de estados e municípios.

As iniciativas acima mencionadas coexistem com medidas voltadas para a formação continuada de professores em exercício, diretores de escolas, equipe gestora e dirigentes municipais. A Rede Nacional de Formação Continuada visa à qualificação da ação docente, para garantir aprendizagem efetiva e escola de qualidade para todos. O Pró-Letramento visa à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nas séries iniciais do ensino fundamental, mediante formação continuada de professores em exercício nas séries iniciais do ensino fundamental público.

A diversidade de iniciativas citadas acima indica que a União tem buscado minorar os efeitos da sua atuação historicamente “desastrosa” na formação de professores e gestores para a educação básica. Mas, o faz com intervenções pontuais e centralmente desenhadas. Por outro lado, segue avaliando os cursos superiores de formação inicial, aumentando o número de programas que articulam a graduação e pós-graduação à educação básica e buscando viabilizar a instituição, no âmbito do MEC e da CAPES, do “Sistema Nacional Público de Formação dos Profissionais do Magistério”.

Tal Sistema, nos termos da Minuta de Decreto em discussão (BRASIL, 2008c), tem “[...] a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas de educação básica”, em

conformidade com o art. 62 da Lei n. 9.394/1996 e abrangendo as diferentes modalidades da educação básica. Entre os dez objetivos desse Sistema aparecem, no art. 3º. do documento, os de:

I – promover a melhoria da qualidade da educação básica pública e do ensino superior público;

.....
IV – organizar e suprir a necessidade dos sistemas públicos de ensino por formação inicial e continuada de profissionais do magistério;

.....
VIII – ampliar o número de docentes atuantes na educação básica pública que tenham sido licenciados em instituições públicas de ensino superior.

O regime de colaboração desenhado e as estratégias para o cumprimento dos objetivos do Sistema merecem especial atenção, mas não cabe aqui analisá-las.

Conforme visto, está claro o vínculo entre as iniciativas de formação de professores e a política de qualificação da educação básica delineada pela União. Na perspectiva de governo, ele toma a forma de aprofundamento da regulação central e, na perspectiva da governança, o incremento do esforço indutivo de estabelecimento de redes e parcerias.

Considerações finais

Observa-se que a política de qualificação da educação básica estabelecida nos últimos anos pela União vem se dando, basicamente, de duas formas no que diz respeito à formação inicial de professores e gestores para esse nível de educação e ensino.

De um lado, a União dá prosseguimento às iniciativas nacionais de avaliação da oferta e de seus resultados, sem maiores conseqüências na melhoria das licenciaturas nas instituições públicas e privadas. Ao mesmo tempo, institui e implementa o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), por meio do qual se empenha em expandir o atendimento via aprofundamento da gestão da escassez de recursos (BRASIL, 2008b). Com tais medidas, dificilmente conseguirá superar os graves problemas da sua própria atuação no campo da formação de licenciados para a educação básica.

De outro lado, aposta em programas de formação inicial predominantemente em serviço, não-universitária, massificada e pragmática. As iniciativas são pontuais e emergenciais, com fraca ou nenhuma articulação entre si, dissociadas do planejamento e centralizadas.

A viabilização do “Sistema Nacional Público de Formação dos Profissionais do Magistério” acena com uma nova trajetória. Mas, parece que a idéia de “sistema” é animada por uma lógica de centralização, como se “a Corte” fosse ou tivesse a solução para os problemas educacionais de um país de múltiplas desigualdades, diverso e de dimensões continentais. A interdependência, a colaboração e coordenação federativas parecem sucumbir ao centralismo, este, sem dúvida, fecundo para interesses de setores das elites do campo educacional. As implicações disso na configuração do governo da educação ainda não são observáveis.

Finalizando, vislumbram-se, na atuação da União, indícios de crescente empenho do Estado brasileiro na redefinição de seu papel com vistas ao controle da articulação de diferentes escalas espaciais, para o que vem sinalizando com novas práticas de governo, estímulo à governança e assunção da coordenação de ambos.

Resumo: A qualificação da educação básica brasileira configura-se como “política federativa”, num contexto de articulação complexa de poderes governamentais e de formas de governança. Recortando questão tão ampla e complexa, aborda-se como a atuação da União em favor daquela política transparece na formação inicial de trabalhadores para esse nível de educação. Inicia-se esclarecendo questões político-institucionais relevantes, segue-se analisando iniciativas recentes da União propostas à federação para qualificar a educação básica e medidas voltadas à formação. Finaliza-se ressaltando tendências. Na atuação da União, vislumbram-se indícios de crescente empenho do Estado brasileiro na redefinição de seu papel no sentido de controle da articulação de diferentes escalas espaciais, para o que vem sinalizando com novas práticas de governo, estímulo à governança e assunção da coordenação de ambos.

Palavras-chave: política educacional, formação de professores, qualidade de ensino

Abstract: The qualification of Basic Brazilian education is configured as a “federal policy” within the context of the complex articulation of governmental powers and forms of governance. Raising a question so ample and complex, this work deals with Federal action in favour of the policy that emerges within the initial formation of workers at this level of education. It initiates with the clarification of relevant institutional policy questions, followed by analysis of recent

initiatives of the Federal government proposed for the qualification of fundamental education and measures oriented towards formation. In the federal government's action, indices were found of the growing effort of the Brazilian State towards the redefinition of its role in the direction of control and articulation of different spatial scales relative to what is being signalled as new governmental practices that stimulate governance and the assumption of the coordination of both.

Keywords: Educational policy; teacher training; quality of teaching.

Referências

ABRUCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1998.

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. cap. 2, p. 76-125.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 25 abr. 2007a.

_____. PDE. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. MEC, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2007b.

_____. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm>. Acesso em: 10 out. 2008a.

_____. Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Presidência da República, Casa Civil, 2008. Disponível em: <<http://200.156.25.73/reuni/D6096.html>>. Acesso em: 04 de jul 2008b.

_____. *Minuta de Decreto*, 2008. Institui o Sistema Nacional Público de Formação dos Profissionais do Magistério. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2008c.

CAPES. Site <http://www.capes.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2008.

CASTRO, J. A. de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 857-876, Especial, out. 2007.

CAPES. Home Page. <http://www.capes.gov.br/>. Acesso: ago. 2008.

DRAIBE, Sônia Maria. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *Para a década dos 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990. p. 1-66. (Políticas Sociais e Organização do Trabalho, 4).

FIORI, José Luís. *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

JESSOP, Bob. A globalização e o Estado nacional. *Crítica Marxista*, São Paulo, Xamã, v. 1, tomo 7, p. 9-45, 1998.

_____. Globalização, regionalização, mercado e o Estado: entrevista com Bob Jessop. *Curriculo sem Fronteiras*, Ankara, v. 2, n. 2, p. 5-21, jul./dez. 2002.

MACHADO, M. C. Qualidade do ensino depende de formação. Disponível em: < 2008. <http://portal.mec.gov.br/acs/index.php?searchword=noticias&submit=Pesquisar&option=search>>. Acesso em: 14 ago. 2008.

MACHADO, T. De formação dos professores. *Folha Dirigida*, Rio de Janeiro, 22 jul. 2008.

MELO, Marcus André B. C. de. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições, políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: RENAME, 2002.

MORAES, R. C. C. de. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 13-42.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: *Política de capacitação dos profissionais da educação*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61. (Original: PALUMBO, Dennis J. *Public Policy in América – Government in Action*. 2. ed. Tradução: Adriana Farah. Harcourt Brace & Company, 1994. Cap. 1, p. 8-29).

PEREIRA, P. A. P. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

RELATÓRIO II. *Repetência escolar e apoio social familiar: um estudo a partir dos dados do SAEB 2001*. Rio de Janeiro: PUC, 2002. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 28 mar. 2007.

SALLUM JR., Brasília. Transição política e crise do Estado. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 32, p. 133-167, 1994.

_____. A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000). In: MOTA, Carlos Guilherme. (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira*. São Paulo: SENAC, 2000. p. 405-437.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Site <http://www.todospelaeducacao.org.br/>. Acesso em: 10 nov. 2008.

Recebido em Março de 2009

Aprovado em Abril de 2009