

Universidade Federal do Rio Grande Do Sul
Faculdade De Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

**MAPAS DA FORMAÇÃO DOCENTE NA DÉCADA DE 90: espaços de regulação
social e emancipações possíveis**

Tese de Doutorado

Edite Maria Sudbrack

Porto Alegre, 2002

Universidade Federal do Rio Grande Do Sul
Faculdade De Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

Tese de Doutorado

**MAPAS DA FORMAÇÃO DOCENTE NA DÉCADA DE 90: espaços de regulação
social e emancipações possíveis**

Edite Maria Sudbrack

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de doutora em educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Beatriz M. Luce

Porto Alegre, 2002

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO
BIBLIOTECA SETORIAL DE EDUCAÇÃO da UFRGS, Porto Alegre. BR-RS**

S943m Sudbrack, Edite Maria

**Mapas da formação docente na década de 90 : espaços de
regulação social e emancipações possíveis / Edite Maria Sudbrack.
- Porto Alegre : UFRGS, 2002.**

217 f.

**Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação,
Porto Alegre, BR-RS, 2002. Luce, Maria Beatriz Moreira, orient.**

**1. Professor - Formação - Política educacional - Brasil. 2. Professor
- Formação - Brasil - Legislação. 3. Políticas públicas. I. Luce, Maria
Beatriz Moreira. II. Título.**

CDU - 371.13(81)

Para Fernanda, síntese da vida, significado de viver.

OBRIGADA

Agradecer significa apontar pessoas que fizeram do meu sonho um pouco seu e deixaram os seus desejos, as suas vontades e se apaixonaram para viver os meus momentos de construção e desconstrução, de entusiasmo e de desalento, de descontinuidades e rupturas, próprias do ato de conhecer. Nomeá-las significa talvez esquecer aquelas que, no anonimato, muito contribuíram.

Esse mistério de doação mútua transforma o homem, conjugando o verbo compartilhar!

Obrigada.

SUMÁRIO

LISTA DE MAPAS	9
LISTA DE ABREVIATURAS.....	10
RESUMO.....	13
RESUMEN	14
ABSTRACT	15
1 PRIMEIROS TRAÇOS	16
2 POLÍTICAS PÚBLICAS: PERCORRENDO A CARTOGRAFIA	34
2.1 PROJETO SOCIAL EM CURSO	34
2.2 CONDICIONANTES E PERSPECTIVAS	43
2.3 O ESTADO E SUAS REPRESENTAÇÕES.....	51
2.3.1 <i>Legendando a crise.....</i>	<i>51</i>
2.3.2 <i>Uma nova esfera pública, um outro Estado: recriando mapas para outras rotas.....</i>	<i>58</i>
3 POLÍTICA E REFORMA (EDUCACIONAIS): POR ENTRE OS RELEVOS	65
3.1 O CARIMBO DO BANCO MUNDIAL	67
3.1.1 <i>Mapeando a travessia: reforma e mudança.....</i>	<i>69</i>
3.1.2 <i>Reforma educacional: mapeando significados.....</i>	<i>74</i>
3.1.3 <i>Reforma educacional: desenhando um novo mapa.....</i>	<i>79</i>
3.2 TENDÊNCIAS DAS POLÍTICAS E REFORMAS: ESCALAS DE ANÁLISE.....	87
3.2.1 DESCENTRALIZAÇÃO X TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADES.....	88
3.2.2 PÚBLICO X PRIVADO: PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS?.....	94
3.2.2.1 Público/privado na gestão.....	98
3.2.2.2 Regulação x emancipações sociais	101

4 TRAÇANDO CAMINHOS.....	107
4.1 MAPEANDO O CONTEXTO, O PROBLEMA E A TEORIA	108
4.2 CONTORNOS METODOLÓGICOS	109
4.2.1 <i>Escalas orientadoras</i>	110
4.2.1.1 A dúvida	111
4.2.1.2 O erro	111
4.2.1.3 A retificação	112
4.2.1.4 Mapa emergente	112
4.2.2 <i>Cartografia da realidade</i>	116
4.2.2.1 Campos de análise	116
4.2.2.2 Escalas de análise	117
5 MAPAS DA REFORMA: NAS FRONTEIRAS DA EMANCIPAÇÃO OU AINDA A REGULAÇÃO	125
5.1 ROSA-DOS-VENTOS: DECODIFICANDO SIMBOLIZAÇÕES	126
5.1.1 <i>Traço oficial: Lei 9394/96</i>	126
5.1.2 <i>O traço oficial: o PNE</i>	136
5.1.2.1 Escalas desiguais, imagens distorcidas.....	138
5.1.3 <i>Traço oficial: diretrizes curriculares para formação de professores de educação básica</i>	141
5.1.3.1 Fronteiras demarcadoras.....	141
5.1.3.2 Diretrizes: territórios contestados	149
5.1.4 <i>Cartas do lugar</i>	158
5.1.4.1 Contornos e território	158
5.1.4.2 As simbolizações dos sujeitos	161
6 LINHAS DE HORIZONTE: CONSTRUINDO OUTROS MAPAS	171
6.1 MAPAS DA REGULAÇÃO	182
6.2 MAPAS DA(S) EMANCIPAÇÃO(ÕES).....	192
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	201
REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS	212
ANEXOS	215
ANEXO A.....	216

ANEXO B217

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Mapa de Estruturação-acção das sociedades capitalistas no sistema mundial.....	45
Mapa 2: Mapas do Caminho	107
Mapa 3: Mapas da Formação Docente em Análise	125
Mapa 4: Mapa normativo da Formação Docente derivado da Lei 9394/96.....	134
Mapa 5: Mapas da Formação Docente: a Lei 9394/96.....	135
Mapa 6: Ensino Fundamental – 1ª a 4ª série– número de funções docentes por grau de formação e localização – Brasil e Regiões – 2000	142
Mapa 7: Ensino Fundamental – 1ª a 4ª série – número de Função Docentes por grau de formação e localização - Região Sul e Rio Grande do Sul.....	143
Mapa 8: Ensino Fundamental – 5ª a 8ª série– número de funções docentes por grau de formação e localização – Brasil e Regiões – 2000	143
Mapa 9: Ensino Fundamental – 5ª a 8ª série– Número de funções docentes por grau de formação e localização Região Sul e Rio Grande do Sul - 2000.....	144
Mapa 10: Ensino Médio– número de funções docentes por grau de formação e localização – Brasil e Regiões – 2000	145
Mapa 11: Ensino Médio– número de funções docentes por grau de formação e localização Região Sul e Rio Grande do Sul - 2000	146
Mapa 12: Educação Básica - número de funções docentes por grau de formação e localização dos municípios pertencentes à 20ª CRE	146
Mapa 13: Mapa da Formação Docente: As Diretrizes Curriculares	158
Mapa 14: Mapas da formação docente: cartaz do lugar	167
Mapa 15: Tensão Regulação x Emancipações no traçado dos mapas da Formação Docente	168

LISTA DE ABREVIATURAS

- ANFOPE ➤ Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
- ANPED ➤ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- BID ➤ Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CEPAL ➤ Comissão Econômica para a América Latina
- CNE ➤ Conselho Nacional de Educação
- CONED ➤ Conferência Nacional de Educação
- CONSED ➤ Conselho dos Secretários de Educação
- ENEM ➤ Exame Nacional do Ensino Médio
- FHC ➤ Fernando Henrique Cardoso
- FMI ➤ Fundo Monetário Internacional
- FORGRAD ➤ Fórum de Pró-Reitores de Graduação
- FORUNDIR ➤ Fórum Nacional dos Diretores de Faculdades/Centros de Educação das Universidades Públicas Brasileiras
- FUNDEF ➤ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IES ➤ Instituição de Ensino Superior
- INEP ➤ Instituto Nacional de Estudos e pesquisas Educacionais
- LDB ➤ Lei de Diretrizes e Bases da Educação

- MEC ➤ Ministério da Educação e do Desporto
- ONGs ➤ Organizações Não-Governamentais
- PCN ➤ Parâmetros Curriculares Nacionais
- SAEB ➤ Sistema de Avaliação da Educação Básica
- UNDIME ➤ União dos Dirigentes Municipais de Educação
- UNESCO ➤ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- URI ➤ Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

E o ESPLENDOR dos mapas, caminho abstrato para a imaginação concreta, letras e riscos irregulares abrindo para a maravilha (Pessoa, 1972, p. 386).

RESUMO

A presente pesquisa, **Mapas da formação docente na década de 90: espaços de regulação social e de emancipações possíveis** analisa, com base no projeto socio-econômico 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 interrelações 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 de emancipações.

RESUMEN

Esta investigación, **Mapas da formação docente na década de 90: espaços de regulação social e de emancipações possíveis** analiza, basada en el proyecto socioeconómico institucionalizado en Brasil, las tendencias que son proyectadas en las reformas de formación de profesores. Para tal, se ha utilizado de un abordaje cartográfica, analizando los mapas normativos oficiales representados en esta investigación por la “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” de 1996, por el “Plano Nacional de Educação” y por las “Diretrizes Curriculares para Formação de Professores para a Educação Básica”. La pesquisa también se ha centrado en el análisis del mapa de determinado sitio, en sus interrelaciones con las determinaciones de las políticas macro educacionales. Tales reflexiones han sido confrontadas con su propuesta de resistencia, del mismo modo nombrada de mapa emancipatorio, a partir de las proposiciones de Santos (1998, 2000). Las conclusiones provisorias del proceso investigativo apuntan para las huellas reguladoras del proceso de formación traducidas en: transnacionalización de las políticas educativas; educación para el mercado; falsa autonomía; evaluación del desempeño; participación de baja intensidad; formación profesional supervisada; énfasis en lo técnico y en lo administrativo; razonamiento práctico. Proponiendo mapas emancipatorios se defiende la educación como derecho universal y público, el conocimiento emancipatorio, una política global de formación. La investigación reafirma la necesidad de construcción de nuevos mapas, los cuales sean portadores de nuevas vías de diálogos, de utopía y de emancipación.

ABSTRACT

The present research, **Maps of teachers training in the decade of 90: spaces of regulation and possible 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.

1 PRIMEIROS TRAÇOS

*“Uma lata existe para conter algo,
Mas quando o poeta diz lata
Pode estar querendo dizer o incontível*

*Uma meta existe para ser um alvo,
Mas quando o poeta diz meta
Pode estar querendo dizer o inatingível*

*Por isso não se meta a exigir do poeta
Que determine o conteúdo em sua lata
Na lata do poeta tudo-nada cabe,
Pois ao poeta cabe fazer
Com que na Lata venha a caber
O incabível*

*Deixe a meta do poeta, não discuta
Deixe a sua meta fora da disputa
Meta dentro e fora, lata absoluta
Deixe-a simplesmente metáfora”.*

(GIL, Gilberto. In: Um banda um. LP Elektra n°
BR 26036, 1982. Faixa 3, lado 1.)

Ao realizar este esforço de análise dos mapas das políticas educacionais de formação docente no espaço das políticas públicas contemporâneas, cabe, inicialmente, situá-la em relação a sua definição e, sobretudo, reconstruir os traços entre o contexto socioproductivo e político brasileiro e as concepções sociopolíticas gestadas no âmbito internacional. Para mergulhar nesta tarefa apresentam-se, brevemente, algumas das mudanças na cartografia sociopolítica e econômica e suas implicações nas políticas públicas, nas quais parece emergir uma nova dinâmica. Ao fazê-lo, cabe um parênteses para situar as virtualidades do uso da cartografia.

A opção pela expressão “Mapas da formação docente”, com sentido sociológico, é baseada em Santos (1988, 2000), no entendimento de que todos os conceitos, fatos e relações

sociais têm uma vinculação espacial, física e simbólica. Fica desta forma notório que o espaço¹ parece ter se transformado num modo singular de pensar que caracteriza este início de século, alçando as representações sociais do espaço ao centro da análise. Assim, a sucessão de tempos é também uma seqüência de espaços que percorremos e nos percorrem. Nesta perspectiva, o modo como imaginamos o real espacial pode vir a ser a matriz de referências com que imaginamos todos os demais aspectos da realidade. Os nossos tempos e temporalidades são cada vez mais espaciais. Cada um dos tempos em que vivemos convoca simultaneamente um espaço específico, uma materialidade própria das relações sociais que nele têm lugar (id. 1988).

Os desenhos dos mapas podem vincular-se à destinação que se pretende. Nesta direção: “as regras da escala, da projeção e da simbolização são os modos de estruturar o espaço, desenhado uma resposta a nossa subjetividade, à intenção prática com que dialogamos com o mapa” (Santos, 2000, p. 224). É possível, entretanto, exercer a criatividade, movimentando-se na incompletude de sua estrutura (idem, 2000). Nesse anúncio de possível emancipação, insere-se o ensinamento de Bourdieu (1996), o qual expressa que, na luta pela produção de sua visão de mundo, “os detentores de uma autoridade burocrática nunca obtêm monopólio absoluto” (p. 165). Existem conflitos entre poderes simbólicos que visam a inscrever suas visões de mundo, “se para mudar o mundo é preciso mudar as maneiras de fazer o mundo”, como afiança Bourdieu (1996), há que realizar o exercício de impor aos outros a sua visão, visão esta que deve estar alicerçada na realidade para lograr eficácia simbólica.

Ao proceder à análise do direito com base na representação do espaço, Santos (1988, 2000) não reivindica que tais virtualidades existam com o mesmo grau em qualquer objeto de compreensão, mas, ao mesmo tempo, apregoa que com esta perspectiva podem ser levadas a efeito outras análises. No caso em tela, ensaiaram-se suas relações com os referenciais normativos da formação docente. A aproximação da metáfora dos mapas aos referenciais normativos da formação docente dá-se, ainda, no sentido da distorção da realidade que empreendem, produzindo ilusões confiáveis, orientações. Os mapas podem ser um campo estruturado de intencionalidades e permitem o diálogo entre a representação do que existe e a orientação que se busca. Sua incompletude estruturada permite o movimento e a criatividade.

Dentre os diferentes modos de pensar e representar o espaço, Santos (1998, 2000) opta

¹ Para Bourdieu (1997, p. 163), o espaço social encontra-se inscrito nas estruturas espaciais e mentais. O espaço é um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce.

pelos mapas cartográficos na análise do direito, enquanto fenômeno que atinge o Estado e o tecido social. Tomando de empréstimo a metáfora de Santos para estudo dos mapas normativos da formação docente no Brasil, toma-se, da mesma forma, seu alerta de que a norma da formação docente vem, assim, a ser mapa no sentido metafórico. Entretanto, o autor alude que:

Os tratados de retórica ensinam-nos que o uso repetido de uma metáfora durante um longo período de tempo transforma gradualmente. As leis são hoje mapas no sentido metafórico. Amanhã poderão eventualmente sê-lo em sentido literal (SANTOS, 1998, p. 142).

Para o autor, a distorção da realidade não é caótica, mas determinada. Vale dizer que, para dar conta de sua tarefa, os mapas têm, obrigatoriamente, que modificar a realidade. Para tanto, há que conhecer e controlar os mecanismos que a representam. Ao tentar produzir mapas da formação docente, deve-se ter a consciência de que nem sempre dominamos os mecanismos de escala, projeção e simbolização que estão presentes nos referenciais normativos. Mas, conforme Santos (2000), valeria a pena testar as virtualidades da cartografia simbólica no estudo de outras representações sociais que têm um conteúdo normativo, como é o caso da educação. No recorte da realidade em questão, a cartografia simbólica da formação docente permite pensar e analisar as práticas institucionais dominantes. Com efeito, as regras da escala, da projeção e da simbolização apresentam uma conformação que preside as mediações e as rupturas entre interesses e instituições e entre estas e o impacto que causam (Santos, 2000).

Focalizando o mecanismo da escala, em especial, denota-se que a mesma se aplica à ação social e às relações de poder. Ao decidir sobre as escalas a serem adotadas, condiciona-se o tipo e o uso do mapa. A escala escolhida cria virtualmente os fenômenos que potencializam as condições de reprodução do poder. Sob este enfoque, a representação/distorção da realidade é uma forma de exercício do poder. O mecanismo da escala presente nas reformas da formação de professores, sinaliza para a ênfase nas iniciativas privadas. A escala do privado configura-se, portanto, como reguladora da ação social relativa à formação docente. Assim, a escala cria o fenômeno. Além de produzirem diferentes padrões de regulação, as escalas também condicionam diferentes redes de ações e são condicionadas por elas em diferentes patamares de regulação (idem, 2000).

Nesta perspectiva, a materialização da iniciativa privada no campo da educação básica e também nas propostas de formação docente é marcada por novas relações entre o público e o

privado enlaçadas por tramas que reiteram a relação entre educação e desenvolvimento econômico. A adoção do princípio da racionalidade econômica articula-se ao projeto social em curso, determinando as novas bases normativas de formação de professores por parte do MEC.

A projeção é outro componente presente na produção dos mapas. As especificidades de cada projeção produzem uma representação na qual estão presentes as distorções da realidade. Assim, não é possível reproduzir com exatidão todos os atributos do espaço, pois, ao tentar representar com exatidão um aspecto, poderemos estar produzindo uma distorção em outro. A projeção representa, em última análise, um compromisso. Com efeito, “a decisão sobre o tipo e o grau de distorção a privilegiar é condicionada por factos técnicos, mas não deixa de ser baseada na ideologia do cartógrafo e no uso específico a que o mapa se destina” (Santos, 2000. p. 203). Seguramente, a marca da projeção está presente nos mapas da formação de professores. Seus cartógrafos, por certo, imprimiram-lhes os traços do projeto social escolhido e o tipo de formação docente que consideram necessária para fazer frente ao atual quadro. Os mapas também possuem um centro, posição privilegiada, à volta da qual o restante dos espaços se organizam. No caso da formação docente, os mapas cognitivos projetam como centro uma visão mercantilizada da formação, projetando a lógica da competência, da avaliação externa, entre outras. Os mapas da formação docente distinguem-se, portanto, pelo tipo de projeção da realidade que adotam. Pelo procedimento da projeção, o normativo define suas fronteiras e organiza-se no espaço. Conforme o tipo de projeção, veicula determinado interesse e concepção de mundo. O referencial normativo oficial de formação docente assenta-se num “super-facto” que é o mercado.

A análise que este estudo empreendeu atentou que o mercado converteu-se no grande pilar da regulação nesta fase do capitalismo, invadindo o princípio do Estado e da Comunidade, seja pelo crescimento dos mercados mundiais, seja por agentes econômicos transnacionais. O mercado se expande tanto em extensão de espaços, quanto se expande em formas intensivas, através da ideologia cultural do consumismo. Esta tendência alcança o espaço educacional para convertê-lo à lógica da privatização das oportunidades educacionais.

O terceiro atributo presente nos mapas é a simbolização, mecanismo de representação/distorção da realidade. Segundo Santos, este mecanismo se refere aos símbolos gráficos de que se valem os mapas para demarcar a realidade escolhida. Os sinais utilizados prestam-se a determinado contexto e propósitos. Valendo-se de sinais mais aproximados da

realidade ou não, todos baseiam-se em símbolos, já que a simbolização é a “face visível da representação da realidade” (Santos, 1998, p. 160). O mecanismo da simbolização, para Santos (2001), afigura-se como o procedimento mais complexo, por valer-se da escala e da projeção adotadas. O estudo da simbolização apropria-se dos recursos da retórica, da semiótica, da antropologia cultural e também da crítica literária. Depende-se das estratégias utilizadas pelo MEC, na veiculação de suas propostas normativas, a inclusão de símbolos expressivos, que aparecem sob a denominação de autonomia, flexibilização, descentralização, entre outros.

Cumprido realçar que os contornos dos mapas que se percorreu nesta pesquisa não contemplaram todas as trilhas, eis que revelaram significados relativos e abertos ao diálogo, convidando os viajantes/leitores a outros percursos.

Declaradas estas notas preliminares, focaliza-se o cenário no qual se desenrola a trama desta pesquisa. 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 Estado², 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/fordista³, 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.

² 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.

³ O regime de acumulação taylorista/fordista caracteriza-se por total separação entre concepção e execução do trabalho, vinculado à maciça integração dos trabalhadores na sociedade de consumo, via indexação de salários à produtividade.

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 reestruturadoras⁴ (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 Washington⁵. Nos países de capitalismo tardio, como o Brasil, as alterações na configuração e intervenção estatal

⁴ 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).

⁵ Em 1989, no bojo do reaganismo e do tatcherismo máximas expressões do neoliberalismo em ação, reuniram-se em Washington, convocados pelo Institute for International Economics, entidade de caráter privado, diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O tema do encontro *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, visava a avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina. Podem ser resumidas nas seguintes regras universais: disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura; reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos, liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; taxa de câmbio competitiva; liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; privatização, com a venda de empresas estatais; desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas e propriedade intelectual. Recentemente, cunhou-se a expressão “pós-consenso de Washigthon” Criou-se um consenso de que a crise ocorreu por falta de credibilidade nos governos e nas políticas econômicas. A sua superação dependeria, portanto, de reformas estruturais e não apenas de medidas de ajuste macroeconômico convencionais. Esse novo consenso liberal tende a subestimar as tensões políticas próprias a qualquer projeto de transformação do Estado, pois aplica à esfera do setor público a mesma lógica suposta na análise de mercados que supostamente são capazes de se auto-organizar. Para Joseph Stiglitz, vice-presidente sênior e economista-chefe do Banco Mundial, chegou a hora de se falar no "Pós-Consenso de Washington". Em conferência realizada em Helsinque, em janeiro deste ano ("Mais instrumentos e objetivos mais amplos: rumo ao Pós-Consenso de Washington"), Stiglitz levantou uma série de críticas às políticas do Consenso, procurando demonstrar, em retrospectiva, que elas não conseguiram dar respostas a uma série de questões vitais para o desenvolvimento. O economista do Banco Mundial fala da emergência de um novo consenso, que incluiria necessariamente aspectos relativos ao desenvolvimento humano, à educação, à tecnologia e ao meio-ambiente. Um dos princípios que faz parte dessas idéias emergentes é que, seja qual for o novo Consenso, não poderá ser baseado em Washington.

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.

Para além de fenómeno regional, a reorientação dos debates acerca da importância e da qualidade da educação se dá tanto nos países periféricos⁶ quanto nos centrais. Na América Latina as preocupações sobre qualidade de ensino situam-se com maior ênfase no segmento da educação básica. A ênfase para a qualidade da educação básica, no discurso político e das reformas educacionais, consolida-se como modelo hegemônico na América Latina, assentada nos programas de modernização da economia, fazendo eco às políticas neoliberais. Sob a égide das transformações da economia mundial, nos últimos anos, a qualidade dos sistemas educacionais tem se constituído em fator inalienável para a consecução da prosperidade econômica. Vale dizer que as transformações capitaneadas pela revolução da informática e das telecomunicações estão a requerer infraestrutura que inclui, entre outros aspectos, um tipo de formação compatível com a nova organização do trabalho.

Vertidas no cenário mundial, as reformas educativas da última década apóiam-se num marco distintivo, que é a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jontiem, na Tailândia, em 1990. A proposta “*Education for all*” (EFA) tem servido como um divisor de águas no planeamento e execução de políticas de educação básica no Brasil e em nível mundial, sob a coordenação geral da UNESCO. Nesta proposta, a formação do profissional docente, para fazer frente a um cenário educativo convulsionado e entrecortado por crises, é sobejamente enfatizada.

Nesta ótica, os organismos internacionais, sob a coordenação da UNESCO e com a presença do Banco Mundial, inscreveram a educação na agenda de debate dos diferentes países. Enquanto estratégia de desenvolvimento, a educação seria o mote propulsor de um processo de transformação produtiva com equidade (CEPAL/OREALC, UNESCO, 1992). Emergem dos compromissos da “Conferência Mundial sobre Educação”, realizada em 1990, novas concepções sobre necessidades básicas da Aprendizagem, passando a educação a ocupar o centro das atenções em todos os segmentos sociais, constituindo-se, sobremaneira, em desafio para alçar às promessas de modernidade do novo século. Considera-se, desse modo, que a elevação do nível geral de educação de um país concorre para formar

⁶ País de capitalismo periférico refere-se a países de capitalismo tardio e que, em relação aos países centrais, cujo desenvolvimento capitalista é avançado, são considerados de periferia.

trabalhadores mais flexíveis em interface com a produtividade. Estes aspectos integram a cartografia da educação brasileira, que se materializa na política educativa através das reformas do sistema de ensino, que acolhem as orientações da esfera econômica⁷. Neste contexto, as reformas⁸ em curso e as propostas de reforma para a formação docente no Brasil também são balizadas pelos pressupostos já anunciados. O impacto destas proposições nas políticas de formação de professores no Brasil perpassou as reflexões desta investigação.

Cumpre salientar que o paradigma da modernidade, ao apontar apenas para o desenvolvimento capitalista, subsiste à tensão entre emancipação (igualdade) e regulação (desigualdade e exclusão) (Santos, 1995). Esta parece ser uma das tensões que movimentam a proposição dos mapas de formação docente no cenário atual. Há que atentar, portanto, para o fato de que o planejamento de políticas sociais educativas, notadamente de formação docente, na perspectiva do desenvolvimento econômico acaba por subordinar a política social à política econômica, reduzindo o escopo, as finalidades, os recursos e meios para a sua consecução. Portanto, as políticas sociais acabam restringindo-se a ações que concorrem para conservar e legitimar o projeto econômico e não para transformar a moldura social, na perspectiva de maior democratização e inclusão social.

Ao focar a dinâmica da reforma educacional, sob a égide dos organismos internacionais, no Brasil e na América Latina, aponta-se que as mesmas são repaginadas pela idéia de descentralização via financiamento, objetivando a redução de recursos financeiros dos governos centrais. Reitera-se que a nova Cartografia relativa à Formação Docente resulta de tentativas de posicionar o sistema educacional brasileiro no quadro de distribuição mundial de poder, revelando-se limitadora das ações dos países. Decorre daí uma grande lição, ou seja, que as reformas imbricadas ao financiamento podem reduzir a qualidade e aumentar a desigualdade social, no sentido de que tomam a educação como um bem privado, cuja finalidade é garantir o *status* individual daqueles indivíduos que supostamente a ela têm acesso.

⁷ As transformações da economia sob a ótica do mercado regulador serão abordadas no Capítulo 2.

⁸ O significado de Reforma, que orienta este estudo, apóia-se na perspectiva de Popkevit (1997), indicando que as mesmas, ao inscreverem-se no âmbito das políticas públicas e da legislação, movem-se na esteira do projeto socioeconômico. Distinguem-se Reforma e mudança no sentido de que a Reforma vincula-se à mobilização do espaço público e às relações sociais de poder e regulação. Mudança assenta-se numa ótica menos prescritiva e mais científica, envolvendo a idéia de ruptura. Este conceito será retomado no Capítulo Terceiro. Para o propósito deste estudo mudança implica, principalmente, em possibilidades de emancipações.

Os agentes promotores de um novo mapa educacional, entre os quais o Banco Mundial, ao atuarem com postulados provenientes do campo da economia, passam a veicular, entre seus pressupostos, a competitividade, porém, territorializados dentro do mapa pré-estabelecido pelos organismos internacionais, o que atesta seu caráter regulador. Por isso, apontam como imperativo descentralizar a administração e financiamento; aumentar a autonomia, responsabilizando os atores; promover a competição local, nacional e internacional. Vale destacar, portanto, que as propostas reformistas elaboradas por organismos internacionais são endereçadas à homogeneização e regulação dos sistemas educativos dos diferentes países e acabam por construir novos problemas, em especial um novo tipo de exclusão social, ao invés de contribuir para a sua superação.

Sob esta vertente, as reformas educacionais em desenvolvimento também no Brasil, especialmente na última década, objetivam, com efeito, adequar o sistema educacional ao processo de reestruturação do setor produtivo do país e tais reformas são empreendidas mundialmente através de uma profusão de medidas jurídico-administrativas, que denotam seu caráter normativo. As reformas de formação docente no Brasil inscrevem-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; nos Parâmetros Curriculares Nacionais; nas Diretrizes para Cursos de Graduação; na Regulamentação para Cursos Sequenciais; no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério; nos Processos de Descentralização da Gestão Educacional; na Autonomia da Gestão Educacional; na Autonomia Universitária; no Plano Nacional de Educação; nas Diretrizes para Formação de Professores da Educação Básica, entre outros.

No caso brasileiro, o processo de discussão do texto da Lei 9394/96 é um marco nas preocupações com a formação docente, porque limita os níveis e o *locus* de formação e define os fundamentos da profissão docente. A LDB construiu as bases para a definição de novas políticas, regulamentadas pelo CNE (Conselho Nacional de Educação), como a criação dos Institutos Superiores de Educação, instituição específica para a formação de profissionais para a educação básica, que deverá oferecer o Curso Normal Superior para habilitar professores de Educação Infantil e Séries Iniciais do Ensino Fundamental, entre outros atributos.

O Plano Nacional de Educação, igualmente, elenca princípios norteadores dos processos de formação de professores para a educação básica, tais como sólida formação teórica, ampla formação cultural, pesquisa como princípio educativo, formação inicial articulada à formação continuada, entre outros. Todavia, os vetos impostos pelo executivo, estabelecem restrições

financeiras, distanciando no horizonte as possibilidades de que o PNE se converta num mapa emancipatório, não projetando mecanismos de avaliação de qualidade da formação, valorização salarial e carreira profissional.

Por sua vez, o Decreto Presidencial 3276/99 e o Decreto 3554/2000, ao disporem sobre a formação de professores para atuar na educação básica, ignoram uma trajetória construída e reconstruída na área da formação docente por parte das Instituições de Ensino Superior. Por afirmar que “a formação em nível superior de professores para atuação multidisciplinar, destinada ao magistério da Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, far-se-á, preferencialmente, em cursos normais superiores⁹” (Dec. 3554/2000, art.3º§2), deixa flagrante a problemática, no sentido de adotar um modelo de formação mais voltado à certificação do que à qualificação.

Dando corpo aos Decretos enunciados, encontram-se, também, as “Diretrizes para Formação de Professores de Educação Básica”, aprovadas pelo CNE em fevereiro de 2002, cujas escalas parecem vincular a formação docente mais a uma questão administrativa e técnica do que a sua natureza política e ética. Inscrevem, portanto, a formação de professores num modelo de racionalidade prática.

A complexidade do cenário instigou a realização da investigação denominada **“Mapas da Formação Docente na década de 90: espaços de regulação social e de emancipações possíveis,”** além da importância que o tema da formação dos profissionais da educação vem assumindo no atual contexto. Neste sentido, indagou-se qual é e como se articula a nova Cartografia das políticas sociais educativas para formação docente ao projeto econômico em curso no Brasil. O tempo/espço de análise definido no estudo percorreu a segunda metade da década de 90, pela profusão de medidas normativas acerca da formação de professores no Brasil.

O presente estudo objetivou, para tal, analisar os indicadores de regulação social e os possíveis espaços de emancipação¹⁰ presentes nas medidas educacionais adotadas no tocante à formação de professores, analisando as possibilidades de construção de um novo mapa para a

⁹ As pressões da comunidade educativa, associações de pesquisa e de docentes acabaram por alterar o texto do Decreto em seu artigo 3º, de “exclusivamente” para “preferencialmente”. Esta prática confirma as tensões existentes entre o Projeto oficial (governamental) de formação docente e a proposta da comunidade educativa.

¹⁰ Os conceitos de Regulação e Emancipação de que se vale este estudo balizam-se em Popkewitz (1997, 1998, 2001) e em Santos (1995, 1997, 2000), os quais serão melhor explicitados no Capítulo terceiro e, recorrentemente, pela forma como são utilizados neste texto.

formação docente, cujo contexto englobe mais espaços de emancipação social. Nas proposições relativas à Formação Docente, sabe-se, digladiam-se concepções diferenciadas sobre formação, mas sempre na perspectiva de que o professor tem um papel ativo e impulsionador das reformas, além de situá-lo, por vezes, como ator principal na transformação da escola e do todo social.

Talvez em nenhuma outra época quanto a atual se tenha presenciado um contingente de reformas educacionais desta ordem. A grande maioria dos países está vivendo um contexto reformista em seus sistemas escolares. Assim, como afirma Contreras (1999), a única estabilidade é a mudança. As políticas veiculadas pelas reformas movem-se por força de pressões externas e internas e, mesmo com diferenciações de país a país, parecem todas seguir uma lógica e um sistema semelhante de legitimação de seus pressupostos, o que leva a aplicar modelos semelhantes para realidades diferenciadas.

No caso da reforma na formação docente em curso no Brasil, ao ser apresentada pelo MEC como uma questão técnica e administrativa e não política e ética, oculta decisões importantes acerca de conteúdos, controle e regulação sobre a prática dos professores, relativas ao novo tecnicismo educacional, ao assumir conformidade com o desprestígio social da profissão, entre outros. Ao focalizar nesta pesquisa os mapas da formação de professores, os referenciais normativos e as políticas que estão a incidir sobre a referida formação, entende-se

que, no atual momento da educação brasileira, esta reflexão se faz inexorável. A análise da regulação social e das possibilidades emancipatórias dessas medidas legais e normativas e seu impacto na qualificação da formação docente e do processo educacional revela-se fundamental pela posição de fragilidade e dependência que o sistema educacional reveste-se no Brasil, face à erosão de soberania praticada pelos organismos internacionais.

É preciso não esquecer que as ações para implantação de qualquer reforma educacional resultam de decisões políticas e, portanto, estão articuladas a um projeto de sociedade, no caso brasileiro, o capitalismo periférico. Há que aprofundar, portanto, o entendimento desta sociedade em que se está mergulhado. Nesta direção, o capítulo segundo da tese inicia delineando os contornos do projeto social em curso, no qual se inserem os novos mapas das políticas sociais públicas e das políticas para a formação de professores.

Com efeito, o novo caráter e perfil que as políticas educacionais vêm assumindo assentam-se numa proposta de sociedade orientada pelos postulados do desenvolvimento econômico, alinhado ao novo quadro produtivo mundial. A prática econômica parece ser a razão soberana deste início de século, traduzindo-se num grande meta-relato desta etapa histórica. Seu efeito regulador alcança a educação para imprimir-lhe uma dimensão mercadológica, subtraindo sua determinação ética, cultural, política e pedagógica. Embora seja o modelo predominante, vicejam tensões entre grupos que buscam orientações diversas para as políticas educacionais e seu processo de formulação, que merecem ser igualmente examinadas.

Entre estas, a contraposição ao projeto atual é definida por Santos (2000) como uma pós-modernidade de resistência, o que implica em mudança de paradigmas, em rupturas e descontinuidades, para além da racionalidade moderna, sob pena de transformar saídas emancipatórias em saídas regulatórias. A emancipação parece ter se convertido no duplo da regulação, ao invés de ser sua outra face. A regulação afirma-se como hegemônica, não suscitando o aparecimento das políticas emancipatórias (id., 2001). Trata-se de escavar na retórica e na utopia – tradições marginalizadas da modernidade – as tarefas emancipatórias que requer a transição paradigmática. O desenvolvimento de horizontes de análise e de concepção auto-reflexivos pode vislumbrar a consciência cartográfica do caminho que vai sendo trilhado pelas lutas político-sociais, a qual, em via de mão-dupla, influencia e é influenciada por elas.

A análise do projeto social em curso incursionou, ainda que brevemente, sobre o novo papel que o Estado assume. Esta redefinição de papel e concepção do Estado orbitou pela gênese da crise do *Welfare State*, passando pelas decisões do Consenso de Washington, que tiveram/vêm tecendo suas influências na política educacional. De todo modo, as mudanças advindas, no plano internacional, os movimentos de autonomização de atores sociais internos, emprestam maior visibilidade à emergência de uma nova esfera pública, teses defendidas por Santos (1995, 1997, 2001), Bobbio (2000), Offe e Ronge (1984), Calame e Talmant (2001) e outros.

Presentificou-se na análise que as tensões e ambigüidades que estão conformando um novo Estado projetam-se sobre as Políticas Educacionais e sobre a Formação Docente, modelando seus traçados.

No capítulo terceiro, a investigação percorreu os relevos das Políticas e Reformas educacionais que mais de perto desenham os novos mapas da formação docente. Ao focar a concepção de políticas públicas, comunga-se das idéias de Sander, situando-as como “o conjunto de ações organizadas em torno de objetivos de interesse coletivo, envolvendo as múltiplas instâncias do governo e da sociedade civil, do Estado e da iniciativa privada” (id. 2000, p. 142). Em oposição a esta ótica, a formulação das políticas educacionais guarda sintonia com as necessidades de reestruturação do setor produtivo e valorização do capital. A marca do viés economicista transborda nas influências dos organismos financeiros internacionais, fazendo com que reproduza, no interior da educação, a exclusão social operada no projeto econômico. Ao mapear as reformas educacionais em curso, em especial na formação docente, tomou-se como horizonte histórico a segunda metade da década de noventa por julgar este período, após a aprovação da LDB, o mais significativo em incidências normativas sobre a formação de professores.

O estudo transitou por diversos conceitos de reforma, instigando uma virada conceitual que sinalizasse para a complexidade do tema e para as várias famílias discursivas. Tratou-se de desvelar os espaços de regulação presentes nos conceitos, muitos deles apropriados pelo MEC na proposição das políticas educacionais. Ainda neste capítulo, concebem-se algumas escalas de análise das políticas educacionais e, sem limitar as categorias de compreensão do tema, menciona-se a tensão entre descentralização *versus* transferência de responsabilidade; público *versus* privado; regulação *versus* emancipação.

A construção metodológica desta pesquisa contemplou, no quarto capítulo, a análise documental dos principais textos sobre formação docente, nomeadamente a Lei 9394/96, Diretrizes para Formação de Professores de Educação Básica e alguns aspectos do Plano Nacional de Educação. Pretendeu-se, portanto, analisar as propostas de intervenção/mudança e também de resistência à nova cartografia da formação docente no Brasil, analisando ainda, um caso específico, o Programa de Formação de Professores em Exercício de uma Universidade do norte do Rio Grande do Sul. Perpassando estas análises, inseriu-se uma proposta utópica ou de resistência. Estes percursos almejaram a construção de verdades relativas, produzindo conhecimento provisório e passível de retificação. Esteve presente a atenção para não reduzir ou simplificar o real, pressupondo rupturas e descontinuidades, na perspectiva de um novo conhecimento emancipatório. Sob a inspiração das imagens metafóricas, o estudo valeu-se da cartografia, presentificando a construção de outros mapas para a formação de professores. O conhecimento produzido pela conformação lingüística da

metáfora talvez tenha operado uma transgressão metodológica. A escolha deliberada por esta abordagem não se filiou a um conhecimento conservador ou ingênuo, mas buscou compreender as aproximações entre a linguagem cartográfica e a realidade estudada, pela via dos mecanismos da escala, da projeção e da simbolização. Ao optar pela cartografia pretendeu-se uma leitura teórica e política dos mapas da formação docente, na dimensão das interrelações que se efetivam entre o espaço mundial/global e o espaço local (Cortesão e Stoer, 2002).

A quinta parte do trabalho debruçou-se sobre a análise dos mapas da Reforma. Tratou-se de interpretar os diferentes desenhos da formação docente, os quais produzem projetos diferenciados de formação. A perspectiva foi auscultar seus espaços de regulação ou de emancipação possível. Os desenhos em construção, a que se refere este estudo, focalizaram os mapas normativos oficiais e as propostas em implementação, inclusive a de uma Universidade do Estado do Rio Grande do Sul, além das possibilidades de resistência ou de espaços de emancipação neles existentes.

No atinente às propostas contidas na Lei 9394/96, fica claro que a aprovação de uma lei ampla e flexível, deu margem a uma profusão de atos normativos sobre a formação docente, via Poder Executivo e CNE. Os espaços de abertura legal tanto poderiam supor a presença de maior regulação, quanto de emancipação. A agilidade e a ascendência do MEC leva-o a protagonizar medidas aparentemente reguladoras. No que concerne às Diretrizes Curriculares para formação de professores para a educação básica, o estudo garimpou no documento, aspectos que permitiram analisar a tensão entre regulação e emancipação, atentando, contudo, para a compreensão do texto na sua globalidade. É flagrante, no documento em análise, a vinculação da economia e do mercado com a escolarização e a formação docente. Com ênfase semelhante, a utilização dos conceitos de autonomia, diversidade, descentralização, entre outros, sugerem muito mais o controle e a regulação do que um planejamento global da educação, pautado por espaços democráticos e pela qualificação de um círculo mais inclusivo de atores no processo decisório e na realização do projeto educacional. Alguns contornos das Diretrizes sinalizam, ainda, para a ótica da racionalidade da prática na formação docente, regida pela exacerbada ênfase nas competências e pela concepção de uma avaliação estandarizada centrada no desempenho, na eficiência e na eficácia, nos moldes de uma visão mercantilizada da educação. Este processo modifica as relações entre Estado-mercado no campo educativo, no qual a influência do mercado no campo educacional é cada vez mais forte, transformando e subvertendo a educação como direito.

No seguimento da investigação, optou-se por inserir na análise um mapa de um lugar. Sua inclusão remete à importância de situar como se traduzem e que sentido adquirem os planos e políticas governamentais na concretude de uma determinada situação. Convindo com Bourdieu, em sua análise da realidade social, quando afirma que “não se toma a análise por si só, mas também a percepção desta realidade, as perspectivas, os pontos de vista, as visões espontâneas, as *folk theories*”, procedeu-se à reflexão (Bourdieu, 1999, p. 157). Estas construções, fruto da ação humana, podem ser ressignificadas ou transformadas na perspectiva, talvez, da própria subjetividade de fronteira, aludida por Santos (2000). Assim, nas percepções dos sujeitos é possível antever a tensão entre a regulação da obrigatoriedade da formação superior preconizada pela LDB e as possibilidades emancipatórias advindas das contradições presentes nas propostas e nas lutas por igualdade das condições de formação, enquanto direito de cada um e dever do Estado, além da subjacente questão da valorização social e econômica do fazer docente.

Reafirma-se, nas falas dos sujeitos, a Universidade como o lugar institucional por excelência da Formação Docente, sem descuidar dos espaços de formação da escola e do grupo de estudo.

No mapa de um lugar que se tentou analisar, ao traduzir as tensões entre regulação e emancipação presentes num Programa de Formação, deparou-se com a privatização crescente dos espaços de formação docente e a exigüidade de ofertas públicas. Assiste-se, com efeito, a uma verdadeira corrida às instituições formadoras. Sob o argumento persuasivo de progresso na carreira ou de permanência no sistema, inscreve-se uma prática regulatória, mas esta é inexoravelmente tensionada pela proposta acadêmica de germen emancipatório, assentada no conhecimento-emancipação, substância do Programa.

As linhas de horizonte desta pesquisa, à guisa de esboço final, reiteram algumas categorias de análise que foram sendo construídas durante o trabalho em seu propósito de analisar e/ou de inventar uma outra cartografia da formação docente. Nesta direção, reafirmam-se e sistematizam-se aspectos que conformaram esta investigação, sejam os mapas da regulação, sejam os mapas de possíveis emancipações. Cumpre esclarecer que há uma tensão e cruzamento entre ambos, não se constituindo numa relação linear, de oposição, mas descontínua e contraditória.

Entre os fenômenos/processos que contornam e constituem os mapas da regulação, presentes nas políticas educacionais e na formação docente, sobressaem-se: *transnacionalização* das políticas educacionais, tendência mundial presente hoje no campo da educação, levando a uma homogeneização e estandarização das reformas educacionais e na formação docente; *mercadorização da educação*, guindando o mercado como o grande regulador das iniciativas educacionais e, em especial, na formação de professores; *gerenciamento da formação profissional*, cujos padrões generalizam a convicção de que os sujeitos em particular são responsáveis pelos seus êxitos ou não êxitos e pela busca de oportunidades de formação. Vale dizer que todos estes dispositivos monitoram os sujeitos, sob a aparência de autonomia. É esta “*autonomia outorgada*”, como expressa Contreras (1999), que também marca os processos de formação docente: “a autonomia por decreto não é senão o reflexo de formas mais sutis de controle, mescladas com formas de responsabilização dos professores” (idem p. 15). A *estandardização da avaliação* é outra placa reguladora das políticas de educação e de formação docente, apontando para a marca econômica e efficientista. A *racionalidade da prática* imprime ao processo formador a lógica do saber-fazer em detrimento do pensar e do posicionar-se criticamente diante de situações ou concepções educacionais. A ênfase nas dimensões técnicas e administrativas revelou-se um traço forte nos mapas de formação de professores, escamoteando as faces ética, moral e política do processo de formação. A *participação de baixa intensidade* também contribui para forjar o contorno regulador das reformas, distanciando os sujeitos dos pólos de decisão. O dirigismo e concentração de poderes do MEC, embora escamoteados, ocasionam uma participação de baixa intensidade, portanto, refratária aos ideais da democracia.

Uma proposta de resistência a estes postulados talvez possa principiar por considerar a educação como *direito público inalienável*, notadamente pertinente no caso do Brasil, cujos sistemas escolares e a extensão da escolarização ainda não lograram universalização em quantidade e qualidade. As políticas educativas articuladas pelos Estados constituem-se em referenciais para que a universalização da educação seja viável, garantindo os direitos fundamentais do cidadão. Assim, uma política educativa universalizadora e democrática faculta a defesa do interesse coletivo e uma ação equalizadora.

No horizonte desta concepção e sob a convicção de não refletir toda a complexidade do fenômeno, cartografam-se alternativas. Parece descortinar-se, inicialmente, uma *outra esfera pública*, na esteira da crise por que passa o Estado moderno. Assim, a formulação de políticas educacionais não pode prescindir da participação de uma pluralidade de atores, conteúdos,

interesses e valores, contrapondo-se à democracia de baixa intensidade denunciada. Entre os contornos de um outro mapa para a formação docente emerge, sobretudo, o *conhecimento-emancipação* (Santos, 2000), baseado no saber solidário, rompendo com a dicotomia sujeito/objeto, já que todo conhecimento é também auto-conhecimento. A construção de *viabilidade das propostas* de formação docente exige o exercício do diálogo, sinalizando para o caráter multifacetado da realidade, cuja dinâmica condiciona aproximações sucessivas, rupturas, descontinuidades. O estudo que se narra propugna, fazendo eco ao movimento dos educadores, *uma política global de formação*, exigindo formação inicial e continuada no mesmo patamar de importância, ancorada na docência como seu principal fundamento. Sublinha-se com veemência que a tarefa educativa necessita de espaços e profissionais qualificados, refutando-se o desmantelamento das Instituições de Ensino Superior que, historicamente, têm contribuído para a formação de professores no país. A educação como direito universal e potencialmente incluyente rejeita a fragmentação e a exclusão que se operam com a perspectiva mercadológica.

Por dever de ofício e pela generosidade de seus mapas, cumpre mencionar, os balizadores teóricos que sustentaram este trabalho: Santos (1993, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002); Bourdieu (1995, 1996, 1997, 1998, 1999); Popkewitz (1997, 1998, 2000); Sander (1996, 1999, 2001); Stoer e Cortesão (2002); Stoer (2002); Dale (2001); Offe (1984); Bobbio(2000); Bordas (2001); Calame e Talmant (2001); Genro (2000, 2001); Contreras (1999) e Sacristán (1999, 2000); Luce (1990, 1992, 1998, 2001); Kuenzer (1998, 2001); Chauí (1994); Cury (1992); Cunha (1999, 2001); Scheib (1999, 2001), entre outros importantes e indicados nos documentos legais produzidos pelo CNE/MEC, relativos à formação de professores no Brasil, bem como documentos produzidos pelas Associações de Docentes, Sindicatos, entre outros.

Não é redundante sublinhar que a opção por esta vertente de investigação se processa num momento de grande preocupação nacional e internacional acerca da formação docente, evidenciando um paradoxo: ao mesmo tempo em que a educação básica ocupa lugar central nos discursos oficiais e nos diferentes segmentos empresariais e na sociedade civil, as ações concretas apontam para o desprestígio social e cultural do profissional professor, além da desconsideração das instituições de ensino superior que já acumularam experiências como agências formadoras de profissionais da educação básica por excelência. Neste particular, os atuais mapas normativos oficiais da formação docente desqualificam toda a trajetória de contribuições aos sistemas de ensino operadas pelas instituições de ensino superior no Brasil,

porque não reconhecem o locus e a qualidade desta formação, que têm proporcionado, através de ações inovadoras, avanços na educação básica de suas regiões e em sentido global.

Há que estar alerta, também, para que a luta contra esta política de reforma educativa não esmoreça a capacidade de proposição de alternativas. Com efeito, as medidas em execução nas reformas do sistema educacional não estão sendo impostas pela verdade de suas teorias, mas pelo poder político de quem as propõe. Muitas destas medidas neoconservadoras hoje vingam porque há uma correlação de forças desfavorável às propostas democráticas e democratizantes, porque mais voltadas à valorização econômica e social. Neste sentido, a pesquisa que se desenvolveu buscou analisar possibilidades e alternativas.

O capítulo que inaugura o corpo mais substantivo da tese deixa-se levar pelo desassossego de um tempo/espço que ainda não é e de um tempo/espço que já foi – tomando-se a maestria das palavras de Santos (2000) – e transita pelo projeto social em curso em suas determinações/indeterminações presentes nas marcas reguladoras/emancipatórias das Políticas Educacionais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: PERCORRENDO A CARTOGRAFIA

Há um desassossego no ar, temos a sensação de estar na orla do tempo, entre um presente quase a terminar e um futuro que ainda não nasceu (Santos, 2000, p. 41).

A cartografia das políticas públicas educacionais percorridas neste capítulo da tese processa-se numa sociedade intervalar, de transição. Conforme Santos (2000), o desassossego em que se vive não remete ao calendário do tempo, mas às desorientações que invadem os mapas que anteriormente guiavam os caminhos, e que hoje misturam ordem e desordem, acarretando rupturas e descontinuidades.

A desestabilização deste tempo/espço leva este estudo a situá-la como um determinante/determinado fundamental no planejamento de políticas educacionais, e, no caso específico, de formação de professores.

2.1 Projeto social em curso

As reformas educacionais presentes no mapa das Políticas de Formação Docente que este estudo procurou analisar desenvolvem-se num cenário determinado no tempo e no espaço, confrontado por questões históricas e conjunturais específicas. Sob esta perspectiva, as propostas em desenvolvimento são resultantes de escolhas e decisões políticas, compatíveis com a visão de sociedade dos atores nelas envolvidos. O debate sobre o novo caráter e perfil que as políticas sociais vêm assumindo parece assentar-se numa proposta de sociedade orientada pelos postulados do desenvolvimento econômico, adequado ao novo quadro produtivo mundial. Há que destacar que o norte da economia que prepondera na sociedade capitalista brasileira, não se dá sem tensões entre grupos que vislumbram orientações diversas para as políticas educacionais e seu próprio processo de formação.

O horizonte histórico em que se toma a análise do Projeto capitalista pode ser recuado ao momento em que as relações de produção entre capital e trabalho se instauram,

determinando a emergência de um sistema de trocas denominado capitalista, ou seja, por volta do final do século XVIII e meados do século XIX. Na perspectiva de melhor acerto desta questão, o estudo vale-se da caracterização de sociedade capitalista proposta por Santos (1993, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001a, 2001b, 2001c, 2002), cuja abordagem contempla as características do Projeto social em que se referencia este estudo. Para o autor, o paradigma da modernidade em sua complexidade é passível tanto de variações quanto de desenvolvimentos contraditórios, assentando-se em dois pilares: o da regulação e o da emancipação.

O suporte da regulação tem como princípios o Estado (Hobbes), o Mercado (Locke) e a Comunidade (Rousseau). O pilar da emancipação é constituído por três lógicas da racionalidade, a estético-expressiva da arte e da literatura, a cognitivo-instrumental da ciência e da técnica e a moral prática da ética e do direito. O princípio do Estado esteia-se na ação política vertical entre cidadãos e Estado; o Mercado revela-se na ação política horizontal individualista e antagônica entre parceiros econômicos; a Comunidade baseia-se na organização política horizontal, marcada pela solidariedade entre os integrantes de comunidades e associações. As lógicas da emancipação racional visam a orientar a vida prática dos cidadãos. Cada uma delas tem um modo de inserção no pilar da regulação. A racionalidade estético-expressiva articula-se com o princípio da comunidade, porque é nela que se concentram as idéias de identidade e de comunhão, sem as quais não é possível a contemplação estética. A racionalidade moral-prática vincula-se ao Estado, já que a este compete definir e fazer cumprir um mínimo ético, sendo dotado do monopólio da produção e distribuição do direito. A racionalidade cognitivo-instrumental corresponde-se com o princípio do mercado, não apenas pela ótica da individualidade e da concorrência, fatores do desenvolvimento da ciência e da técnica, como também pelos sinais de converter a ciência numa força produtiva. O paradigma da modernidade, ao pretender o equilíbrio e o desenvolvimento harmonioso entre o pilar da regulação e o da emancipação, revela sua ambição e contradições internas, antevendo-se em sua matriz excessos e déficits de promessas. Cada um dos pilares pretende maximizar seu potencial, quer pela regulação, quer pela emancipação. Ou seja:

Os referidos pilares se assentam em princípios independentes e dotados de diferenciação funcional, cada um tende a desenvolver uma vocação maximalista: no lado da regulação a maximização do Estado, a maximização do Mercado, ou a maximização da Comunidade; no lado da emancipação, a estatização, a cientificação ou a juridicização da Prática Social (Santos, 1997, p.51).

O desequilíbrio do pilar da emancipação precisa ser entendido no bojo do mesmo desequilíbrio que ocorre no pilar da regulação. O pretense desenvolvimento equilibrado entre os princípios da regulação, Estado, Mercado e Comunidade foi substituído pelo amplo domínio do Mercado. A emancipação moderna, por sua vez, foi reduzida à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência. Assim, a redução da regulação moderna ao mercado alçou a ciência à força produtiva, condicionando a emancipação a render-se à regulação. Ao ser canibalizada pela regulação, a emancipação aparenta reduzir a perspectiva de uma transformação social ou de saídas futuras. Tudo conduz a crer que a ciência moderna, ao invés de minimizar os riscos e incertezas, parece recriar a ignorância e a violência, levando a questionar se a ciência moderna é de fato a solução para todos os problemas.

A perplexidade e a sensação de perda parecem acometer os que vivem sob o impacto da ordem científica emergente. Para Santos (2000), “Estamos de novo regressados à necessidade de perguntar pelas relações entre ciências e a virtude, (...) pelo contributo positivo ou negativo da ciência para nossa felicidade” (Santos, 2000, p.60). O Projeto de Modernidade traz a oscilação do pêndulo entre promessas cumpridas em excesso e outras que ainda continuam deficitárias, por isso inviabiliza outras promessas. Esta ótica, revelada por Santos (1997), é retomada em 2000, quando se desafia a definir o paradigma emergente de sociedade, apontando para mapas da travessia paradigmática e emancipações portadores de um novo projeto social.

Embora com diferenciações de país a país, a modernidade guarda relação com o desenvolvimento capitalista dos países centrais. Santos (*idem, ibidem*) sinaliza para três períodos distintos do capitalismo: o primeiro período, que chama de capitalismo liberal; o segundo período, que designa como capitalismo organizado; e o terceiro período que tem início na década de sessenta, quando, guardadas diferenças entre países, desenvolve-se o capitalismo desorganizado.

O primeiro período, do capitalismo liberal (Santos, 1997), desenha a explosão violenta das contradições da modernidade: solidariedade *versus* identidade; justiça *versus* autonomia; igualdade e liberdade. Afunila-se o projeto e sua aspiração de crescimento e globalidade, quando entra em colapso a idéia de desenvolvimento harmonioso entre os princípios de Estado, mercado e comunidade. O princípio do mercado desenvolve-se via industrialização vertiginosa, ofuscando o princípio da comunidade e revelando o desenvolvimento ambíguo do princípio do Estado. O desenvolvimento do mercado já se anuncia na expansão industrial e na

filosofia política liberal. Já a comunidade, que tinha em Rousseau a idéia de comunidade concreta de cidadãos, duplica-se em sociedade civil e indivíduo, constituindo o gérmen para a posterior vigência da dualidade entre sociedade civil e Estado.

No pilar da emancipação, o projeto de modernidade espelha suas tensões. Na racionalidade cognitivo-instrumental desenvolve-se a ciência. Na racionalidade moral-prática, conformam-se processos de autonomização e especialização, fazendo emergir uma microética liberal. No que tange à racionalidade estético-expressiva, os processos de autonomização e especialização conduzem ao prestígio da alta cultura em detrimento de uma cultura nacional. Afloram, contudo, neste período, os projetos socialistas radicais, como o socialismo utópico e o socialismo científico. Para Santos (1997), este período, “ao mesmo tempo que experencia a construção nua e crua dos objectivos do projeto da modernidade, é capaz ainda de manifestar, mesmo que de forma desviante, a vocação da radicalidade do projeto e (...) recusa-se a aceitar a irreparabilidade do défice da sua realização histórica” (1997, p. 83).

O segundo período do capitalismo é marcado pelo positivismo de Comte. O processo de concentração/exclusão se alarga, tanto no pilar da regulação quanto no pilar da emancipação. No campo da regulação, o mercado aguça sua expansão e seus horizontes. O capital financeiro e industrial se concentra, proliferam cartéis, entre outros indicadores desta expansão.

O princípio da comunidade sofre uma retomada de seu papel, via práticas e lutas de classe, através de sindicatos, associações. Esta retomada também é creditada ao fortalecimento social e político das classes médias (idem, 1997). Já o Estado situa-se como o agente ativo das transformações que se operam na comunidade e no mercado. Processa-se maior regulação do mercado, por parte do Estado; procede-se também a sua intervenção na regulação dos conflitos capital *versus* trabalho. A articulação do Estado com a comunidade visualiza-se nos setores da saúde, da educação, do transporte, da habitação, na criação do Estado-Providência. Estas transformações redefinem o projeto de modernidade. No pilar da emancipação, as transformações deste segundo período são profundas e projetam a passagem da cultura da modernidade para a cultura do modernismo. Culmina este período com a tendência crescente para a especialização e diferenciação funcional dos diversos campos da racionalidade. Afirma-se a arte como autônoma. A racionalidade moral prática assenta-se na forma política do Estado, que penetra na sociedade de forma burocrática, afastando o cidadão. Na racionalidade cognitivo-instrumental vislumbra-se o nascimento de várias epistemologias

positivistas, fomentando a ciência neutra, autônoma, especializada e distinta do senso comum. A emancipação, neste cenário, passa a ser o lado cultural da regulação, naquilo que Gramsci traduziu como hegemonia (Santos, 1997). Para o autor, “o projeto de modernidade cumpre-se assim em excesso porque em tudo o que cumpre excede todas as expectativas (...) e em tudo o que não cumpre é suficientemente convincente para negar que haja algo ainda a cumprir” (idem, 1997, p. 86).

Santos (2000) alerta que o século XIX não foi apenas o século do positivismo na ciência e no direito, mas também o que aprofundou o idealismo romântico que originou o romance realista e assistiu ao surgimento do socialismo como movimento político. Indica que, a seu modo, todos estes fenômenos constituem denúncias à modernidade, como também atos de resistência contra a estigmatização da emancipação e o abandono da racionalização da vida social e coletiva.

Para o escopo deste estudo, interessa aproximar a lente de análise para o terceiro período do capitalismo, tendo presente a trajetória sociocultural da modernidade. Refletir sobre este contexto se impõe como necessidade inadiável e, ao mesmo tempo, complexa, pois trata-se de algo que ainda se está vivendo. A regulação da vida dos indivíduos e das instituições é profunda e vertiginosamente marcada pelo princípio do mercado numa voracidade sem precedentes, atingindo a esfera econômica, o princípio do Estado e o princípio da comunidade. Na esfera econômica, a mundialização dos mercados modifica a idéia do nacional na economia. Há um enfraquecimento dos conflitos capital x trabalho, debilitando a pressão salarial. De outra parte, os processos de automação da produção facultam a industrialização dependente no terceiro mundo. Talvez em nenhum outro momento quanto o atual se tenha aprofundado tanto a relação de dependência dos países capitalistas periféricos aos centrais, ao tempo em que são persuadidos da eficácia do livre mercado e das privatizações. A capacidade de regulação nacional da economia fica enfraquecida perante as empresas multinacionais. Este contexto de abertura das economias nacionais, desregulação dos mercados, corte nos gastos sociais, flexibilidade de direitos trabalhistas, ajuste fiscal e privatização, é terreno fértil para a proliferação do que Santos (1999) chama de fascismo financeiro:

O fascismo financeiro (...) é exercido por empresas privadas cuja ação está legitimada pelas instituições financeiras internacionais e pelos Estados hegemônicos. São um fenômeno híbrido paraestatal e supraestatal. Sua virulência reside no seu potencial de destruição, na sua capacidade de lançar no estado natural da exclusão países pobres inteiros (p.57).

O fascismo financeiro contribui para reforçar a dependência entre países capitalistas centrais e capitalistas periféricos, notadamente as exigências dos organismos financiadores internacionais como o FMI e o Banco Mundial¹¹.

O princípio da Comunidade também é atingido por este cenário, sofrendo transformações. Para Santos (1997), há um enfraquecimento da comunidade, as classes trabalhadoras sofrem distinções internas na sua base material e na lógica de funcionamento. As práticas de classe já não se traduzem em políticas de classe. O poder radical de negociação salarial diminui, assim como a lealdade do operariado ao sindicato, ocasionando, inclusive, um abrandamento do conteúdo ideológico de suas propostas. Há o surgimento de novas práticas de mobilização social, os movimentos pacifistas, feministas, entre outros. Torna-se flagrante que o capitalismo não só acirrou as lutas de classes, mas também produziu as diferenças sexuais, as raciais, entre outras.

De igual forma, o princípio do Estado¹² sofre o impacto das transformações do Mercado e da Comunidade, em que pese o fato de que as transformações no Estado sigam uma lógica própria. Sob este prisma, a característica de Estado regulador da vida econômica e social se esvanece, deixando lugar para a desregulação da economia (regulada pela lei do mercado), pelas privatizações de toda ordem, pelo afastamento do Estado das Políticas Sociais, pelo desaparecimento do Estado-Providência, além da transnacionalização da economia e do capital político que a economia enseja. Toma lugar um Estado volátil que na aparência de fragilidade esconde autoritarismo e burocracia crescentes. Nesta lógica, “O aumento do autoritarismo, na forma de microdespotismos burocráticos da mais variada ordem, combinado com a ineficiência do Estado, tem uma conseqüência política ainda mais global” (Santos, 1997, p. 89). Assim, se a lealdade ao Estado se destinava a manter a liberdade e a segurança, quando o Estado se revela classista, os pressupostos de lealdade contemporânea tendem a desaparecer, ascendendo os movimentos sociais.

A combinação Estado e mercado despojou a comunidade de suas possibilidades emancipatórias. A articulação entre o princípio do Estado e do mercado foi transportada para uma grande escala, o campo da economia global (Pureza, 2002). Esta mudança profunda de referência da economia política global, reconfigura a articulação entre os princípios do Estado

¹¹ A crise sem precedentes que atinge a Argentina, chega ao Brasil, ao Uruguai e parece alastrar-se pela América Latina, conduz à confirmação e acirramento do processo de exclusão e dependência da América Latina a estes organismos.

¹² O aprofundamento da reflexão sobre a crise do Estado será matéria do item a seguir.

e do mercado. Conforma-se como inevitável a miniaturização e despolitização do Estado. Esta situação parece exigir compensações de poder em nível global (id. 2002).

A desregulamentação da vida econômica, social e política tem, não obstante, numa atmosfera de rigidez e ao mesmo tempo de mobilidade onde “tudo parece negociável ao nível da empresa e da família, do partido, do sindicato, mas ao mesmo tempo nada de novo parece possível do ponto de vista da sociedade no seu todo ou da nossa vida pessoal enquanto membros da sociedade” (Santos, 1997, p. 89). Tudo leva a crer que as sociedades capitalistas mais avançadas sejam incapazes de escolhas, na esteira dos déficits e excessos que produziram. Em que pese o fato de que se é influenciado pela determinação mercadológica, por outro lado, há um sinal de esgotamento, o que leva a antever sinais de futuro. Com efeito, se os princípios da emancipação parecem esgotar-se ou domesticar-se em função das exigências da regulação social e da desregulamentação econômica e social, acumulam-se os indicativos de que é preciso imaginar algo radicalmente novo.

Esta dualidade também está presente no Pilar da Emancipação. Nesta direção, a racionalidade cognitivo-instrumental, ao tempo em que é hegemônica, revela, no contraponto, sua irracionalidade e esgotamento na dominação e regulação da vida ao nível mundial. Para Santos, “(...) A modernização científico- tecnológico e neoliberal alastra hoje, paradoxalmente, na mesma medida em que alastra a sua crise (...), o agravamento da injustiça social (...), a concentração da riqueza e da exclusão social (...) devastação ecológica (...)” (idem, 1997, p.91).

Os impasses do Projeto social em que se vive também estão afetados pela racionalidade moral-prática, conforme denominação de Santos. Neste particular, os valores da autonomia e da subjetividade estão afastados das práticas políticas e do mundo cotidiano, além da regulamentação jurídica da vida social, aliada à ética individualista. Exemplo desta ética é a incapacidade de responsabilização de quem quer que seja por acontecimentos que afetam as pessoas em nível planetário. Confirma-se uma ética individualista, uma não-ética que parece ofuscar a reflexão.

No contraponto, alguns indícios estão a demonstrar o nascimento de outra concepção de direitos humanos e de solidariedade. Este sinal de esperança é assumido pelo autor:

Por um lado, a explosão da realidade mediática e informacional torna possível uma competência democrática mais alargada. Por outro lado, a retração simbólica da produção face do consumo pode vir a traduzir-se na redução da semana de trabalho,

(...) e de tal redução pode resultar uma maior disponibilidade para atividades socialmente úteis e para o exercício da solidariedade (Santos, 1997, p. 91-92).

A antevisão desta nova ética está relacionada com a transformação social do mercado e do princípio da comunidade.

Por fim, a racionalidade estético- expressiva sintetiza as antinomias do projeto social em andamento, características presentes nas artes, na arquitetura, desde a geração “*beat*” dos anos 50. Ao mesmo tempo em que revela a exaustão do projeto de modernidade, a racionalidade estético-expressiva indica sinais de futuro na convicção de que o projeto é deficitário e a opção parece ser a de enfrentar o seu esgotamento. Esta crítica vem sendo desenhada nas Artes através da crítica do modernismo, da normalização e do funcionalismo, do expressionismo abstrato e ainda na arquitetura.

Portanto, no primeiro período do capitalismo a emancipação rendeu-se às exigências de regulação dos Estados, vinculando-se a movimentos anti-sistêmicos. No segundo período, a regulação estatal nos países capitalistas centrais representou a tentativa de integração entre projetos de emancipação, aliados ao modelo de acumulação capitalista, traduzindo-se em efeito regulador ao invés de emancipar. No terceiro período, esta falsa síntese trasmuta-se na desintegração da regulação e da emancipação, “porém, longe dos benefícios da desintegração da regulação fordista, a emancipação, entretanto transformada no duplo da regulação, não pôde desintegrar-se ela própria” (Santos, 2000, p. 164).

Em recente análise das tensões que informam a modernidade ocidental, Santos (2001) identifica três tensões dialéticas em crise, conformando os problemas com que a humanidade ocidental se depara.

A primeira tensão, já apontada em estudos anteriores (1997, 1999, 2000), é retomada na assertativa de que o paradigma da modernidade esteia-se na tensão entre regulação social e emancipação social¹³. Vive-se, neste início de século, o fato de que a tensão deixou de ser criativa. A emancipação já não é a outra face da regulação, para tornar-se o seu duplo. Com efeito, “as crises de regulação social suscitavam o fortalecimento das políticas emancipatórias, hoje a crise da regulação social- simbolizada pela crise do Estado regulador e crise do Estado-Previdência e a crise da emancipação social-simbolizada pela crise da revolução social e do socialismo enquanto paradigma da transformação social radical – são simultâneas e

¹³ O aprofundamento deste conceito está melhor explicitado no próximo capítulo.

alimentam-se uma da outra” (Santos, 2001, p. 1). A política dos direitos humanos, as políticas educacionais e as políticas de formação docente, estão imbricadas nesta crise já que têm sido ao mesmo tempo propostas reguladoras e emancipatórias e que também guardam entre si relações de interdependência.

A segunda tensão dialética indicada por Santos (*idem*) é a que se processa entre Estado e sociedade civil. O Estado, enquanto construção moderna, tem se apresentado como minimalista, mas na verdade é gérmen de um Estado maximalista, já que a “sociedade civil, enquanto o outro do Estado, auto-reproduz-se através de leis e regulações que dimanam do Estado e para as quais não parecem existir limites, desde que as regras democráticas da produção de leis sejam respeitadas” (*idem, ibidem*, p. 1).

O duelo entre o Estado-Nação e a globalização é apresentado pelo autor (*idem, ibidem*) como a terceira tensão dialética. A sociedade ocidental tem no Estado-Nação soberano o modelo político da modernidade, atuando num sistema internacional de estados também soberano – o sistema estatal. Historicamente, o sistema interestatal tem sido entendido como desorganizado. Atualmente, a erosão por que passa o Estado-Nação, marcado pela globalização, põe no centro do debate tanto a regulação social, quanto a emancipação, as quais deverão ser transportadas ao nível global, ocasionando, inclusive, as denominações de sociedade-civil global, governo global e equidade global (Santos, 2001). Trata-se, portanto, de saber se a regulação social ou a emancipação social, serão deslocadas para o nível global.

A incompletude do projeto de sociedade em que se está mergulhado só pode ser entendida para além da racionalidade moderna, o que implica em mudanças de paradigmas, em rupturas e descontinuidades. O projeto social em curso, conforme brevemente exposto, está marcado por relações de poder entre países dependentes e hegemônicos, pela reestruturação do setor produtivo e por um processo crescente de exclusão social. A leitura paradigmática do momento presente aponta para uma crise civilizatória, apelando para atores coletivos voltados à ação transformadora.

É neste desenho pontilhado pela tensão entre regulação e emancipação que está sendo gestada uma nova configuração para as políticas públicas educacionais, especificamente, e para a formação de professores, a qual denomina-se, neste estudo, mapas de formação docente.

2.2 Condicionantes e perspectivas

A perseguição de uma proposta que se contraponha ao projeto social da modernidade é apresentada por Santos (1997) como uma pós-modernidade de resistência. Para o autor, as transformações que se operam na sociedade capitalista não fazem com que deixem de ser capitalistas, mas parecem apontar para o fato de que o capitalismo produziu efeitos que se intercompletam: “por um lado, fê-lo de tal modo que se alimenta deste esgotamento e se perpetua nele” (1997, p. 102).

A supremacia do mercado, como o regulador da vida social, está determinando novas relações entre a política educacional, a sociedade e a economia. As conseqüências da adoção destes parâmetros são funestas e já conhecidas. O capital financeiro é móvel, há uma polarização entre países do Norte e do Sul, aumentando o fosso entre pobres e ricos. O retrocesso social deste modelo está marcado na América Latina pela queda vertiginosa dos salários, pelo aumento, em escala geométrica, do desemprego e sub-emprego, incorporando novos grupos sociais à condição de pobreza extrema, com redução dos investimentos nos serviços públicos sociais, deteriorando as condições de vida de grande parcela da população. A deterioração social que se instala, mais que efeito de crise, é fruto do atual paradigma econômico de ajustes e reestruturações do setor produtivo. Neste contexto há que concordar com Laurell: “A primeira dúvida a resolver é se o neoliberalismo é um projeto global de organização entre classes sociais, ou só uma política econômica com efeitos secundários e transitórios no campo social” (id, 1997, p.152).

A base dos problemas da modernidade pode ser resumida em quatro pontos fundamentais (Santos, 1997). Em primeiro lugar, inscreve-se a supremacia que a atual racionalidade científica tem assumido, transformando problemas éticos e políticos em técnicos e jurídicos. O segundo ponto é o da legitimidade da propriedade privada independentemente da legitimidade do uso da propriedade privada, promovendo o individualismo e a cultura do consumo. Este axioma leva ao “desvio das energias sociais da interação com pessoas humanas para a interação com objectos porque mais facilmente apropriáveis que as pessoas humanas” (idem, p. 231). Outro fundamento da crise do paradigma da modernidade está na soberania dos Estados e na obrigação política verticalizada entre cidadãos e Estado. Acaba preponderando a questão da segurança nacional e internacional e dos interesses econômicos transnacionais como bem ilustra a recente crise da moeda real *versus* dólar no Brasil, incidindo sobre a democracia interna e sobre a democracia

entre Estados. Por fim, a crença cega no progresso entendido apenas como desenvolvimento econômico e tecnológico resulta em escamotear outros aspectos essenciais para as relações entre os seres humanos.

Esta ótica de pensamento modelou a sociedade e a subjetividade, fazendo emergir uma ordem epistemológica e psicológica voltada à regulação social e também a um desejo de emancipação (idem, ibidem, 1997). Face ao quadro resumidamente descrito, Santos é enfático: “Perante isto só há uma saída: reinventar o futuro, abrir um novo horizonte de possibilidades, cartografado por alternativas radicais às que deixaram de o ser” (p. 322). Entre as saídas possíveis, inscreve-se a utopia enquanto explicação de novas possibilidades e vontades de homens, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade tem direito a desejar e porque vale a pena lutar.

Portanto, a transição paradigmática há que articular a análise científica ao pensamento utópico. A acumulação de irracionalidades, presente no período iminente do desastre ecológico, da miséria e da fome, aprofunda a crise das soluções que a modernidade propôs. O desequilíbrio facultado pela ciência moderna entre a ação e a previsão é cada vez mais imperscrutável. Para Santos (1997), a utopia realista para este século é a ecológica e democrática, vale dizer que se assenta num princípio realista de que o ecossistema é finito e a acumulação de capital é tendencialmente infinita. A utopia revela a pressuposição da transformação global, não apenas nos modos de produção, mas do conhecimento científico, dos modos de vida, das formas de sociabilidade, ou seja, antecipa uma nova relação paradigmática diferente daquela que a era moderna estabeleceu. Assim, muda-se a perspectiva e a escala, subvertem-se as combinações hegemônicas, desuniversaliza-se o global, desorienta-se o mapa e com isso novas possibilidades podem aflorar, novos mapas podem ser construídos.

Na tentativa de ensaiar saídas emancipatórias, Santos (2000) refere-se à transição paradigmática assentada no pensamento utópico, com a perspectiva de um duplo movimento: a reinvenção de mapas de emancipação social e subjetividades com capacidade e desejo de implementá-los. Ao ensaiar novos mapas, o autor parte das constelações da regulação, cujas propostas são criadas em *Pela mão de Alice* em 1997 e revistas em 2000, na obra *A crítica da razão indolente*, onde o autor apresenta o seguinte quadro:

Mapa 1: Mapa de Estruturação-acção das sociedades capitalistas no sistema mundial

DIMENSÕES ESPAÇOS CULTURAIS	Unidade de prática social	Instituições	Dinâmica de Desenvolvim ento	Forma de Poder	Forma de Direito	Forma Epistemológ ica
Espaço doméstico	Diferença sexual e geracional	Casamento, família e parentesco	Maximização da afectividade	Patriarcado	Direito Doméstico	Familismo cultural familiar
Espaço da produção	Classe e natureza enquanto “natureza capitalista”	Fábrica e empresa	Maximização do lucro e maximização da degradação da natureza	Exploração e “natureza capitalista”	Direito da produção	Produtivismo, tecnologismo, formação profissional e cultura empresarial
Espaço de mercado	Cliente-consumidor	Mercado	Maximização da utilidade e maximização da mercadorização das necessidades	Fetichismo das mercadorias	Direito da troca	Consumismo e cultura de massas
Espaço da comunidade	Etnicidade, raça, nação, povo e religião	Comunidade, vizinhança, região, organizações populares de base, igrejas	Maximização da identidade	Diferenciação desigual	Direito da comunidade	Conhecimento local, cultura da comunidade e tradição
Espaço da cidadania	Cidadania	Estado	Maximização da lealdade	Dominação	Direito territorial (estatal)	Nacionalismo educacional e cultural, cultura cívica
Espaço Mundial	Estado-Nação	Sistema inter-estatal, organismos e associações internacionais, tratados internacionais	Maximização da eficácia	Troca desigual	Direito sistêmico	Ciência, progresso universalístico, cultura global.

Fonte: Santos, 2000, p. 273.

A leitura do mapa de estruturação da sociedade capitalista permite situar as seis dimensões do espaço estrutural. Para Santos (2000), no espaço doméstico dá-se um conjunto de relações sociais de produção e reprodução do aspecto doméstico e de parentesco entre os seus membros; no espaço da produção reside o conjunto das relações sociais desenvolvidas com base na produção de valores de troca de base económica e de força de trabalho; no espaço do mercado, evidencia-se um conjunto de relações sociais de distribuição e consumo de valores de troca e de mercadorização das necessidades; o espaço da comunidade é integrado por relações sociais relativas a territórios físicos e simbólicos, identidades, origens e destinos; o espaço da cidadania remete à esfera pública nas relações de produção entre cidadãos e Estado; no espaço mundial encontra-se a soma das relações sociais, produzindo

divisão global do trabalho. O espaço mundial é o organizador dos efeitos, condições e hierarquias mundiais sobre os demais espaços: doméstico, da produção, do mercado, da comunidade e da cidadania.

Propondo um outro desenho para os espaços da regulação, Santos (2000) incursiona, no espaço doméstico, pela inclusão de formas alternativas de sociabilidade doméstica e sexualidade, sustentadas por autoridade partilhada, democratização, cooperação e comunidade afetiva. No espaço da produção, propõe um novo senso-comum, com base em organização e associações de voluntários, de produtores direcionados para democratização do uso da tecnologia e do ambiente, sem destruir a natureza. Assoma neste espaço a existência do setor privado não-lucrativo, ou terceiro setor, enquanto um ensaio de um novo Estado-Providência. As emancipações que se anunciam no espaço da produção esteiam-se “numa tópica retórica orientada pelos topos da democracia e do socialismo e anti-produtivismo ecológico” (Santos, 2000, p. 337). No espaço do mercado, o paradigma emergente supõe que os meios estejam a serviço das necessidades individuais. Exige a atenção à democracia, às necessidades radicais e de meios de atendimento. Faz-se mister a criação de espaços alternativos, tais como grupos de bens e serviços, especialmente alimentos. Esta ótica supõe um novo entendimento, inclusive sobre o uso e a posse da terra. O espaço da comunidade defendido por Santos (2000) é o espaço das comunidades-amiba¹⁴, entendido como um processo múltiplo, polifônico e inconcluso, abrindo canais para outras comunidades, abertas à multiculturalidade e à vivência da dignidade humana. Aproximam-se desta proposta alguns movimentos populares, comunidades eclesiais de base, movimentos de defesa dos direitos humanos, entre outros. Seu escopo na construção de um novo senso comum emancipatório é a hermenêutica democrática, multicultural e dialógica a ser fomentada também pelo poder estatal (Santos, 2000). Por hermenêutica dialógica entende-se que os topos, lugares comuns mais abrangentes de uma cultura, por mais firmes que pareçam, são também tão incompletos quanto a cultura de que fazem parte. A hermenêutica dialógica quer revelar esta incompletude e ampliar sua consciência através de um diálogo em redes, intercultural (idem, 2000).

No espaço da cidadania, o paradigma emergente é o da democracia radical, a qual estará presente nos espaços estruturais da sociedade. Esta premissa é que poderá ser portadora de emancipações, na medida em que se dissemine para os demais espaços sociais. Exige-se,

¹⁴ A identidade das comunidades-amiba - no Brasil diz-se ameiba - no entendimento de Santos (2000) é múltipla, inacabada, em processo de reconstrução e reinvenção. Permite a inclusão e a permeabilidade. Dialoga com outras comunidades procurando comparações interculturais, voltadas à dignidade humana.

portanto, a ampliação dos direitos humanos, do exercício da cidadania. Para Santos (2000, p. 341), “o senso comum emancipatório da cidadania baseia-se nos topos socialismo–como–democracia-sem-fim”. Esta questão é particularmente emblemática para os países de democracia de baixa intensidade, como o Brasil.

Para o paradigma emergente, no espaço mundial, o fim da hierarquia Norte-Sul supõe um novo padrão de sociabilidade transnacional, uma nova ética nas relações internacionais e transnacionais, contra o globalismo hegemônico. Sua concepção de globalização abarca conjuntos diferenciados de relações sociais originando diferentes fenômenos de globalizações, nas quais estão presentes relações de poder entre países centrais e periféricos. Para Santos (idem, ibidem), há que ensaiar uma nova soberania, em cuja dinâmica os Estados vivenciem uma soberania partilhada entre outros Estados e com instituições não-governamentais “embriões de um espaço público global nem estatal, nem interestatal” (idem, p. 342). Deverão ser incrementados o diálogo intercultural, a pluralidade, a hermenêutica dialógica, cabendo ao Estado enquanto providência garantir formas alternativas de sociabilidade, baseadas em concepções alternativas de soberania.

A proposta utópica do autor não supõe mudanças abruptas, mas propõe um tempo de transição e de convivência de contradições paradigmáticas. Ao Estado cabe garantir as condições de experimentação, eis sua natureza e função de providência social (idem, ibidem, 2000). Desse modo, a transição paradigmática, enquanto novo projeto social, é uma sociabilidade que, para ser implementada, necessita da emergência de uma nova forma de subjetividade, a qual deverá estar presente em cada um dos seis espaços estruturais, na unidade específica de prática social, ou seja, no espaço doméstico, no espaço da produção, no espaço do mercado, no espaço da comunidade, no espaço mundial. Esta nova forma de subjetividade a que alude o autor, talvez possa ser transplantada para o cenário da formação docente, no qual a fronteira, o barroco e o sul possam construir mapas mais emancipatórios para a formação de professores.

Ao imaginar uma outra subjetividade individual e coletiva, capaz de fazer a transição paradigmática, Santos (2000) elenca três grandes topos: a fronteira, o barroco e o sul.

Percorrendo cada um dos guiões, o autor (idem) afirma que a subjetividade emergente surge como uma sociabilidade de fronteira. A vida na fronteira requer atenção seletiva às tradições, exige inventar novas formas de sociabilidades, nas quais as hierarquias sejam mais

fracas, os poderes mais plurais, as relações entre as pessoas mais leves, conjugando-se tradição com invenção. Para Santos (2000, p. 348), “viver na fronteira é viver em suspensão, num tempo entre tempos”. Há, portanto, possibilidade de escolher aquilo que se deseja manter, esquecer ou mudar, inventar tudo, criar um outro mundo. No processo de construção de identidades de fronteira há maior lentidão, pela distância ao centro do poder. Ao mesmo tempo diminui a hierarquia, pois o poder do Estado torna-se mais fraco e menos regulamentado. Vale dizer que pode levar à existência de múltiplas fontes de autoridade, de luta contra os poderes. As oportunidades de sociabilidade, de novos relacionamentos, na fronteira, conduzem ao enriquecimento, à construção de identidades. Para o entendimento da subjetividade de fronteira há que distinguir entre centro e periferia, centro e margem. Assim, “o reconhecimento da existência de uma transição paradigmática implica um distanciamento em relação ao centro, ou seja, em relação ao paradigma dominante” (idem, p. 353). É a proliferação de margens que caracteriza o paradigma emergente. “Viver nas fronteiras é viver nas margens sem viver uma vida marginal” (ib.id, p. 353).

Na transição de paradigma proposta por Santos (2000), os paradigmas em competição deixam de ser sólidos para se tornarem líquidos, tornam-se o produto de ações de indivíduos e de grupos, levando a uma experiência existencial muito intensa, vivida de modo comunitário. A combinação da participação comunitária com a autoria suplanta a distinção sujeito/objeto.

Ao compor a transição paradigmática, Santos (2000) propõe também a subjetividade do barroco na perspectiva de que esta metáfora cultural possa designar uma forma de subjetividade e de sociabilidade rumo às potencialidades emancipatórias. Percorrendo, portanto, seu sentido artístico, senso histórico e senso cultural, o caráter excêntrico do barroco depende-se do fato de ter ocorrido em momento histórico de enfraquecimento do poder central. A diluição do poder cultural permite ao barroco o exercício da autonomia e criatividade das margens e das periferias. No caso do Brasil, sua colonização foi realizada por países de centros fracos como Portugal e Espanha. O descuido com as colônias por parte destes países constituiu terreno fértil para a base do *ethos* latino-americano. Enquanto manifestação cultural revelou-se um espaço privilegiado para desenvolver “uma imaginação centrífuga, subversiva e blasfema” (idem, p. 358). É também um período de crise e de transição, que conduz à consolidação e legitimação do poder. A subjetividade barroca apontada por Santos (2000) é assim definida: “O que (...) me parece inspirador na cultura barroca é o seu lado de subversão e de excentricidade, a fraqueza dos centros de poder que nela buscam legitimação, o espaço de criatividade e de imaginação que ela abre, a

sociabilidade turbulenta que ela promove” (idem, ibidem, p. 358). Segundo o autor, este período tem semelhança com o momento atual, por ser também um período de transição.

A vulnerabilidade atual aos modelos econômicos e das políticas educacionais dos antigos países centrais fracos subordina os países periféricos a uma certa “cultura educacional comum” e a uma “agenda de educação globalmente estruturada”, na acepção de Dale (2001).

Por ser uma subjetividade de transição, o barroco tem como espaço/tempo o local e o imediato, feito de descontinuidades e continuidades. A subjetividade barroca privilegia a aparência enquanto medida transitória e compensatória; confere às formas um exercício de liberdade, do extremismo que cria rupturas. O extremismo “acentua a artefactualidade retórica das práticas dos discursos e dos modos de inteligibilidade” (idem, p. 363). Traduz-se, por outro lado, na festa barroca e seu potencial emancipatório residente no riso, na subversão, o exercício do gozo e do prazer” (Santos, 2000). O significado da luta pela transição de paradigmas com características emancipatórias, trazidas pelo barroco, deve, por isso, concentrar-se nas tradições suprimidas da modernidade, as quais são representações da periferia, onde o poder é mais fraco, ou nas representações mais caóticas da modernidade, antes do pensamento cartesiano (idem, ibidem).

Na tríade de topos de que Santos (2000) se vale para propor uma nova subjetividade com contornos emancipatórios, situa-se, também, a metáfora cultural do sul. O modelo capitalista da modernidade desenvolveu-se na dualidade Norte/Sul, Ocidente/Oriente, prevalecendo a subordinação do sul ao norte e do oriente¹⁵ ao ocidente. A metáfora do sul sintetiza todas as formas de dominação e sofrimento do capitalismo: expropriação, exclusão, desigualdade, entre outros. Neste sentido, a subjetividade emergente pode nascer no sul, desfamiliarizar o norte imperial, como sendo universal. Desfamiliarizar o norte supõe sucessivos atos de desaprendizagem no que tange ao conhecimento/regulação e de reaprender o conhecimento-emancipação, baseado no colonialismo e na solidariedade. Apoiando-se em Chomsky e sua crítica radical ao papel que as ciências sociais desenvolvem, “naturalizando” a relação imperial, rejeitando o conhecimento-regulação que empreendem e aprofundando a

¹⁵ Talvez um dos momentos mais flagrantes desta dualidade cultural e simbólica entre oriente e ocidente, norte e sul é o que está se vivendo hoje, com os acontecimentos que têm afetado, principalmente, os Estados Unidos e Afeganistão, por conta dos atentados terroristas e da política externa dos Estados Unidos. A hegemonia americana consegue se impor com a Aliança do Norte e fazer frente ao que denomina de guerra ao terrorismo ou “Liberdade Duradoura” quando também poderia ser chamado tentativa de manutenção de um superdomínio sobre os demais países do mundo, agudizando as condições sub-humanas em que vivem 1/3 dos habitantes do Planeta.

análise de Chomsky, Santos(2000) menciona a necessidade de “explorar as contradições internas da ciência moderna, tendo em mente um novo senso comum emancipatório” (idem, p. 374). Nos ensaios de subjetividades alternativas, Santos apresenta a proposta de desfamiliarização relativa ao norte imperial, ancorando-se também em Ghandi, tecendo a ênfase da racionalidade que este desenvolveu, e que seu caráter abrangente notabilizou sua contribuição ao senso comum emancipatório. A subjetividade do sul contém um ingrediente fundamental na transição paradigmática rumo à emancipação, que é a solidariedade. Este propósito pode auxiliar na construção de reciprocidades e trocas em nível local e transnacional, de diferença sem subordinação, construindo um sul – não imperial (idem, 2000).

A subjetividade do sul não imperial e solidário supõe diferenciação, sem subordinação. De forma didática, porém não linear, Santos (2000) elenca três momentos para fazer emergir o sul portador de formas solidárias: o momento da rebelião, o momento do sofrimento humano e o momento da continuidade entre a vítima e o agressor (id. 2000, p. 378). No primeiro estágio pode-se vislumbrar uma nova ordem emergente, um caos epistemológico portador de potenciais emancipatórios. No estágio do sofrimento humano reside a contradição entre o sul e uma vida decente. Há que desnaturalizar e desocultar o sofrimento, desocultando desta forma a opressão, o que requer um grande conhecimento da natureza humana. O mapa emancipatório do sul remete, ainda, ao momento da continuidade entre vítima e agressor, não se tratando porém, de inverter os papéis entre dominador e dominado. O desafio da luta contra a opressão propugna um mundo alternativo que não se encerre na violência recíproca.

Cumprir destacar que as subjetividades individuais e coletivas não se esgotam em um ou outro espaço estrutural. Na medida em que se participa em diferentes espaços e organizações, ora volta-se ao espaço doméstico, ora ao espaço mundial, operando de acordo com cada contexto, mas continua-se a ser constituído pelas demais subjetividades parciais. Em alguns casos age-se de acordo com o paradigma emergente, em outros atua-se no paradigma dominante. Deste modo, “é impossível arrancar a contradição e a competição entre o paradigma dominante e o paradigma emergente, isto é, entre a regulação e a emancipação” (idem, p. 382).

Tanto a regulação quanto a emancipação atuam no interior das subjetividades coletivas e individuais e nos espaços sociais. Traduzido para o campo das políticas públicas educacionais, especialmente na formação docente, convive-se, nos espaços estruturais da

sociedade com a competição, a tensão e a contradição entre o espaço de regulação e as possibilidades de emancipação social. Não há metas, afirma Santos (2001), mas horizontes; o importante é avançar juntos.

Para Santos (1997) o que falta concluir no projeto de modernidade não poderá sê-lo em termos modernos, sob pena de transformar saídas emancipatórias em saída regulatórias. Há que projetar um novo começo em termos de descontinuidades e de mudanças paradigmáticas.

A proposta de paradigma emergente de Santos (2000) escava na retórica e na utopia – tradições marginalizadas da modernidade - as tarefas emancipatórias que requer a transição paradigmática. Alerta o autor que seu intento não é a formulação de uma nova teoria social das sociedades capitalistas. Seu propósito é “desteorizar a realidade social para a tornar mais flexível e receptiva ao pensamento e ao desejo utópicos” (idem, p. 383). Suas proposições remetem à consciência de que o colapso da ordem ou da desordem existentes não precisa convergir para a barbárie. Nesta direção propugna a emancipação autêntica, revelada como senso-comum emancipatório. Trata-se de desenvolver horizontes de análise e de concepção, auto-reflexivos, porque é através da teoria que ela própria se transforma em senso comum. A teoria configura-se como a consciência cartográfica do caminho que vai sendo trilhado pela lutas político-sociais e que, em via de mão-dupla, influencia e é influenciada por elas.

O momento de transição paradigmática em que se vive também determina e é determinado por uma outra concepção de Estado. Entendendo-o como ponto nodal para o estudo do tema das Políticas Públicas de Educação e para o foco desta investigação, cabe uma breve incursão analítica.

2.3 O Estado e suas representações

2.3.1 Legendando a crise

O Projeto social em análise sinaliza, sobretudo, para uma redefinição do papel e da concepção do Estado no momento de crise da sociedade capitalista e de transição paradigmática. O estudo do Estado envolve um sistema complexo de relações considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas. Sem a pretensão de reconstruir o processo de formação do Estado moderno e contemporâneo – tarefa que transcenderia os propósitos deste estudo – cabe situá-lo como uma forma complexa de organização social, cuja análise,

ainda que incompleta, auxilia os propósitos do trabalho. Esta incursão sobre o novo papel do Estado se faz oportuna, na medida em que a lógica neoliberal tem fragilizado sua função garantidora do contrato social e de políticas de inclusão social nas quais se inclui a política educacional.

Entre as várias abordagens sociológicas que incidem sobre o estudo do Estado, ilustram-se as que mais têm preponderado, como as do ponto de vista funcionalista e marxista. Bobbio (2000) aponta que a palavra Estado se impôs através da obra “O Príncipe” de Maquiavel. O termo sofre transformações, passando “de um significado genérico de situações (status=situação) para um significado específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes” (Bobbio, 2000, p. 67). No próprio texto de Maquiavel, o termo “Estado”, apenas introduzido, é imediatamente assimilado no sentido de domínio.

Percorrendo o tempo e focando a lente para o espaço dos Estados capitalistas latino-americanos, especialmente o Brasil, tem-se que a trama fundamental da sociedade capitalista esteia-se nas relações de produção. Estas são relações desiguais e contraditórias. Assim; “o Estado Capitalista é fiador e organizador das relações sociais capitalistas, e, portanto, da dominação que elas concretizam (O’Donnel, 1990, p. 25). O Estado organiza também as classes que se enlaçam nessa relação. Além do Estado ser parte intrínseca das relações sociais fundamentais de uma sociedade capitalista, como garantia coercitiva, é parte também, como organizador das mesmas. Originariamente, enquanto um dos aspectos das relações sociais capitalistas o Estado é parte da sociedade, vale dizer que a sociedade é a categoria mais originária e englobante do sistema social (id., 1990).

Se o Estado é ainda um conjunto de aparelhos e instituições, e a mercadoria é um momento objetivado do processo global de produção e circulação do capital, nesta perspectiva, instituições são um momento objetivado do processo global de produção e circulação do poder. Tanto as instituições quanto a mercadoria são cruciais no seio das relações capitalistas, mas sua análise não deve ser confundida com o Estado todo ou com as relações de produção.

A confluência de um conjunto de fatores remete à redefinição do papel do Estado, atingindo, sobretudo, o tema das políticas sociais. Esta guinada, que teve início na década de

70, nos países de capitalismo avançado, com a crise do *Welfare State*¹⁶ e a agenda de reformas de inspiração privatizante, minimiza a participação do Estado na esfera de bens e serviços de cunho social. À esfera pública caberia atenção maior aos grupos sociais menos privilegiados. A oferta pública também estaria incumbida de simplificar suas políticas de benefícios, assegurando maior abrangência e maior eficácia na relação custo/benefício, além de cobrança de taxas seletivas. A crise do Estado-Providência que se revela pela incapacidade de fazer frente às demandas sociais crescentes nos países desenvolvidos, se agrava com a crise econômica e fiscal, com a dívida pública. Esta onda de crise também chega à América Latina e ao Brasil.

Essas posições são reforçadas na década de 90 com o chamado Consenso de Washington¹⁷, no cenário das políticas públicas e sociais. Cabe, assim, ao Estado desempenhar ações compensatórias. Estas medidas, aliadas a uma nova relação entre público e privado, parecem fazer surgir um novo movimento nas relações sociais. Criam-se fundos para os programas sociais, na tentativa de superar o problema social, especialmente na América Latina. Na operacionalização dos fundos configura-se, entretanto, efeito contrário do pretendido. Enquanto os investimentos com os setores sociais vão diminuindo, os gastos com os fundos, notadamente, os afetos ao poder executivo federal, vão aumentando. Reforça-se, portanto, a vulnerabilidade das políticas sociais públicas nos países periféricos. No Brasil, contrariando os ganhos advindos com a Constituição de 1988, pode-se inferir que os mapas das políticas sociais públicas pós-constituição apontam para a presença de políticas sociais sem direitos sociais.

As alterações na configuração e intervenção estatal projetam tendências e orientações na formulação de políticas públicas. Este contexto de crise tem interfaces com diversos fatores que promovem influências sobre o papel do Estado. Entre estes fatores sobressaem-se a crise fiscal do Estado; sobrecarga de demandas; crise de legitimidade e demanda por descentralização; crise de racionalidade; hiperatividade decisórias e insulamento burocrático (Zauli, 1998).

¹⁶ *Welfare State* pode ser definido como, um padrão mínimo de renda, alimentação, saúde, abrigo e instrução que o Estado garanta e assegure a qualquer cidadão como um direito político e não como benefício.

¹⁷ Acordo conseguido em Washington, entre o FMI, o Banco Mundial e o Tesouro dos Estados Unidos, baseado em liberalização o mais possível, privatização o mais possível e rapidez e aspreza na política monetária e fiscal (Paraskeva, 2001).

Um dos aspectos centrais da crise orbita em torno da crise fiscal do Estado, o qual vê-se mergulhado num quadro de tensões originário da incapacidade financeira de fazer frente às demandas que se multiplicam, justamente por serem criadas e recriadas nas relações Estado e mercado. Os ingredientes da crise remetem a déficits nos orçamentos, poupança pública baixa, diminuição de crédito e credibilidade, além da dívida externa em processo crescente. Estes indicativos levam a uma política de transferência de responsabilidades para setores não estatais no campo das políticas públicas, que inclui a educação.

A liberação de demandas reprimidas nos governos autoritários no Brasil, ocasionam uma sobrecarga que, somada à crise fiscal, dificultam a absorção pelo Estado dos anseios da sociedade, cotejados com a atenção a compromissos para com os cidadãos. Parece verificar-se maior agilidade da sociedade civil no encaminhamento de reivindicações em um espaço político mais amplo, imbricadas à necessidade de atentar para decisões inerentes a um sistema político democrático. Este quadro produz falhas na implementação de políticas públicas, ao tempo em que potencializa o fosso entre os insumos de demandas e os produtos das decisões governamentais.

Integrando o cenário de crise apontado, insere-se também a crise de legitimidade e demanda por descentralização. Ao longo dos anos 90 difundiram-se as virtudes da descentralização na administração e também nas políticas educacionais, vinculando-as ao fortalecimento dos ideais democráticos. De igual forma, o postulado de que a descentralização contribui para a eficácia e eficiência da gestão num contexto em que o Estado atravessa uma crise fiscal e sobrecarga de demandas, entre outros aspectos, leva a uma crise de legitimidade da instância governamental tradicionalmente responsável pela condução do processo de desenvolvimento nacional.

Somando-se às demais crises, a dificuldade do Estado em responder às exigências relativas à manutenção das condições de integridade sistêmica instaura uma crise de produto, manifesta por uma crise de racionalidade das decisões administrativas da autoridade governamental, expressando a “incapacidade estatal no cumprimento dos requisitos funcionais de reprodução social” (Zauli, 1998, p. 46).

A crise do Estado no Brasil é sintomática da hipertrofia da capacidade legislativa e de um processo de hiperatividade decisória por força da concentração, centralização e insulamento da tomada de decisões do poder executivo central (id, 1998). Com efeito, o

contingente de Medidas Provisórias¹⁸ produzidas nos últimos governos acabou desencadeando comportamentos oportunistas e de descrédito em vista dos erros produzidos por voluntarismos, agudizando a crise de legitimidade e de racionalidade estatais.

Das frações de análise entabuladas defende-se que a grande âncora da crise reside na propalada “crise fiscal do Estado” que é gerada no contexto do endividamento público, no qual a despesa suplanta a receita, gerando um grande déficit público, no início dos anos 90 e final da década de 80. Este déficit é engordado pelos altos juros praticados, arremessando o país a abraçar uma política de privatizações já no final dos anos 80, levando a cortes nos investimentos sociais, demissão de funcionários públicos, rebatendo também na formulação de políticas educacionais. Esta crise leva à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – lei complementar nº 101/2001, cujos efeitos ainda carecem de análise e reflexão.

As redefinições¹⁹ que o Estado vem assumindo nas últimas décadas materializam-se na política educacional, sendo também esta parte constitutiva das redefinições. As mudanças de rota que se processam têm características peculiares, ocasionando transformações na produção da vida intelectual objetiva e subjetiva, no momento em que prepondera a globalização e a reestruturação produtiva no capitalismo. Está em curso, portanto, uma mudança no processo produtivo no interior do próprio modo de produção capitalista, alterando a vida das pessoas, forçando-as a recriarem suas relações com o mundo. Neste panorama, o Estado também não é a mesma construção inicial surgida na modernidade.

A redefinição do Estado moderno e o redimensionamento da relação Estado/sociedade é tarefa complexa por tratar-se de algo em que se está mergulhado, dificultando o distanciamento que auxilia a compreensão crítica. De todo modo, as mudanças advindas tanto das alterações vertiginosas no plano internacional, quanto dos movimentos de autonomização de atores sociais internos dão suficiente visibilidade para a emergência de uma nova esfera pública.

É marcante a diversidade nas concepções acerca da crise do Estado neste final do século XX e início do século XXI. Alguns criticando a inclinação do Estado para absorção da sociedade civil, fazendo uso de formas autoritárias; outros, apontando a ineficácia do Estado e sua incapacidade de fazer frente à rapidez das transformações de ordem social e econômica.

¹⁸ No governo FHC foram produzidas, no primeiro mandato, em média 54 medidas provisórias por mês.

¹⁹ Entre as diferentes análises sobre a crise do Estado pode-se aprofundar o tema em Santos (1995, 1998), Bobbio (2000), Calame e Talmant (2000), Offe e Ronge (1984), Poulantzas(1978) e outros.

Posições tão diversas situam o Estado, ora como o leviatã devorador, ora como o empreendedor fracassado (Santos, 1997). A nebulosidade destes entendimentos, segundo o autor, dá-se, em parte, pelo fato de utilizarmos ainda os quadros conceituais do século XIX; de predominar o Estado-Nação, como unidade de análise, aliando-se ao fato de que a teoria sociológica é derivada basicamente da experiência das sociedades centrais ou do que se denomina centrocentismo (idem, 1997).

Estes entendimentos constroem um mapa referencial que, embora tenham tido seus méritos, hoje não respondem à necessidade de avanços conceituais sobre o Estado e a sociedade, em especial a sociedade periférica, como a sociedade brasileira. A distinção Estado/sociedade civil, que é o núcleo daquela elaboração, constitui-se em equívoco e tende a tornar obscuros os processos históricos que se necessita desvelar. A dicotomia Estado/sociedade civil, característica do pensamento moderno ocidental, toma o Estado como realidade constituída, artificial, diferentemente da sociedade civil. Este dualismo, porém, apresenta contradições. Segundo Santos (1997), a separação entre Estado/sociedade civil aponta tanto para um Estado mínimo quanto para um Estado máximo, e a ação estatal tanto pode se constituir em inimiga potencial da liberdade quanto em condição para exercê-la (ibidem, 1997). Apesar das contradições internas, a dicotomia Estado/sociedade civil tem persistido, pois, ao promover a separação entre o político e o econômico, permitiu, por um lado, a naturalização da exploração econômica do capitalismo e, por outro, levou a abafar o potencial revolucionário da política liberal, consolidando o modelo capitalista das relações sociais.

Seguindo esta vertente, Santos (1997) aponta os riscos da crítica à dualidade Estado/sociedade civil, situando três objeções possíveis: primeiramente parece correta a distinção, num momento em que a sociedade civil emerge do jugo do Estado e se autonomiza; é difícil encontrar uma alternativa conceitual, dentro da ordem social burguesa; há riscos em situar esta dicotomia nas sociedades periféricas, nas quais a sociedade civil é fraca, pouco organizada e pouco autônoma.

Para o autor (idem, ibidem, 1997) o que está em jogo na “reemergência da sociedade civil” por parte do discurso dominante é um reajustamento estrutural do papel do Estado, valendo-se de um intervencionismo mais autoritário para as classes operárias e certos segmentos da classe média e mais diligente na atenção às necessidades macro-econômicas da

acumulação do capital²⁰. Não há como negar que a reemergência da sociedade civil possa traduzir-se na reafirmação de valores como o auto-governo, a expansão da subjetividade, do comunitarismo, da organização autônoma, mas este núcleo tende a ser omitido. A segunda objeção, de que é difícil uma alternativa, é respondida partindo do conceito de poder, pois é ele que subjaz à distinção Estado/sociedade civil, cujo lugar de exercício tem sido o Estado e cuja concepção é o poder político-jurídico. Todas as outras formas de poder parecem diluídas no conceito de relações privadas e concorrentes.

Sua defesa à terceira objeção que se poderia emitir reside, primeiramente, em se saber se de fato as sociedades periféricas são pouco autônomas e mais fracas, tendo em vista que a distinção entre Estado e sociedade civil foi forjada em função das condições econômicas sociais e políticas dos países centrais. Ao analisar a sociedade civil portuguesa, Santos (1997) é enfático:

a sociedade civil portuguesa só é fraca e pouco autônoma se, segundo o modelo das sociedades centrais, a identificarmos com o espaço da produção ou com o espaço da cidadania. Se, ao contrário, atentarmos para o espaço doméstico, verificamos que a sociedade civil portuguesa é muito forte, autônoma e auto-reguladora (p. 128).

Tomando-se o exemplo da sociedade civil portuguesa, talvez seja possível transpor este comparativo às sociedades periféricas como o Brasil.

O autor propugna, enfim, que “é imprescindível abandonar o dualismo Estado/sociedade civil e inventar novos instrumentos analíticos (...) bem como, desenvolver estratégias políticas mais eficazes” (Santos, 2000, p. 175). Prosseguindo em sua análise do estado português, Santos (idem) aponta que a centralidade do Estado, enquanto Estado semi-periférico distingue-se dos países centrais por ser mais autoritária e menos hegemônica. Esta centralidade nem sempre é eficaz. Há autonomia relativa nos núcleos estruturais que tendem por vezes a subverter e bloquear a atuação do Estado. Com efeito, tem preponderado a dimensão política (espaço da cidadania) sob a forma do Estado, combinando-se com outras formas de poder, conferindo, assim, grande particularismo à atuação do Estado, através de clientelismo, corrupção, nepotismo, entre outros. A realidade retratada, seguramente, encontra ressonância nos Estados periféricos como o Brasil. Santos alude que, “ao contrário do que se passa nos países centrais, não se trata de influências exercidas sobre o estado e sua acção mas da configuração interna do próprio poder do Estado” (p. 131).

²⁰ No Brasil, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional - PROER parece ser um exemplo genuíno desta prática.

O particularismo da atuação do Estado também se manifesta como dominação e troca desigual nos casos em que os países centrais ou organismos internacionais, apropriam-se de parte da soberania do Estado Nacional, como, por exemplo, nas exigências do Fundo Monetário Internacional para os países da América Latina. A atuação heterogênea do Estado nos países semi-periféricos e também periféricos é atestada pela forma como a burocracia pende entre a extrema rigidez, distância e formalismo com que trata o cidadão anônimo e a extrema flexibilidade e informalidade que dispensa ao cidadão conhecido, oscilando entre o Estado predador e o Estado protetor (ibidem, 1997).

2.3.2 Uma nova esfera pública, um outro Estado: recriando mapas para outras rotas

A obrigação política moderna tem no contrato social sua metanarrativa contraditória e complexa. Enquanto expressão de uma tensão dialética entre emancipação e regulação, o contrato social é polarizado entre a vontade individual e coletiva, entre o particular e o bem comum. A convivência entre estas tensões evidencia a necessidade de traçar uma alternativa conceitual que dê conta da complexidade do momento presente, em que o paradigma da modernidade reduz-se ao desenvolvimento capitalista e as sociedades modernas vivem a tensão entre emancipação e regulação, pendendo para a regulação. Esta tarefa passa pela reinvenção do Estado, para fazer frente ao sistema de desigualdade e exclusão gerido pela regulação, enquanto a igualdade e a integração apontam para os processos emancipatórios (Santos, 1995).

Os efeitos da globalização econômica atingem a esfera política, conformando uma concepção de estado fraco (Santos, 2002). Esta lógica vincula-se ao entendimento de que o Estado opõe-se à sociedade civil. Assim, a economia neoliberal ao exigir uma sociedade civil forte, enfraquece o Estado, alcunhando-o de limitador das iniciativas da sociedade civil. A idéia de Estado mínimo, inicialmente defendida pela teoria liberal é abrandada pelas necessidades que o desenvolvimento capitalista impõe de intervenção estatal na economia. A idéia de Estado evolui de oposição à sociedade civil “para espelho da sociedade civil” (id. p.41).

A recomposição da idéia original do liberalismo de Estado mínimo, revela-se emblemática. O afastamento do Estado nas políticas e serviços é promovido pela desregulação, privatização e redução de serviços públicos, o que implica em intensificar sua

função regulatória. Para pôr fim à regulação estatal anterior, o Estado necessita normatizar um novo modelo de regulação. Para Santos (2002), “tal actividade só pode ser levada a cabo por um Estado eficaz e relativamente forte”, assim há que intervir para deixar de intervir. Fica evidenciado, com efeito, que não se trata de um mero esvaziamento do Estado enquanto estrutura de regulação. Submetidos à disciplina do capital, os Estados perdem legitimidade institucional para dirigir a economia (Pureza, 2002). Mais do que recuo do Estado, trata-se de um novo mapa que redireciona suas prioridades para regular sua própria desregulação (idem).

Em outro contexto, Genro (2001a) contribui sobejamente com a reflexão sobre a possibilidade de reinvenção de um outro contrato social, no qual estejam presentes a complexidade da tarefa de reforma política e de recriação do Estado. Conquanto o autor situe sua reflexão como fundamental para o que denomina de tentativas modestas e experimentais, permite entender-se que o Estado moderno não encarna condições de representar ou mediar as novas condições materiais em que vivem os cidadãos. Assim, as antigas formas jurídicas da sociedade mercantil são insuficientes para regradar esta nova situação de fluidez, diversidade, fragmentação e separação radical entre a sociedade formal -os incluídos- e a sociedade informal -os excluídos- (Genro, 2001b). As reformas propostas pelo autor (id., ib) para a estrutura estatal remetem a avanços na formulação de uma nova Teoria da Democracia antevendo novas relações entre Estado e sociedade, instituindo o controle público do Estado e também a retomada da força política volatizada pelo capital financeiro (idem, ib., 2001b).

O momento de crise que perpassa a sociedade capitalista, no qual se combinam a dominação econômica com o controle da informação, está a exigir novas formas de organização pública. Este novo espaço público, para Genro (2001b), cria novas formas de poder e influência, através da participação dos cidadãos, qualificando a representação política e a cidadania, rumo ao surgimento de uma nova esfera pública não-estatal que incide sobre o Estado, aumentando a capacidade organizativa da sociedade e sua influência sobre o Estado. Para o autor (idem, 2001b, p. 9), estas organizações “podem se tornar reais mediadoras da ação política direta dos cidadãos por seus interesses, sob controle destes, sem amarrar-se mecanicamente no direito estatal que regula a representação política”. O conceito de esfera pública, baseado em Negt (1984), exige adequação a uma proposta que preserve a esfera pública tradicional como espaço de democracia participativa clássica e, também, inserir o conceito de esfera pública a um novo espaço entre o Estado e a Sociedade, na conjunção da ação direta da cidadania com as instituições públicas organizadas. Genro (2001b) afirma que esta concepção daria um “caráter plebeu ao processo em curso de reforma do Estado” (p. 10).

A esfera pública tradicional, nos países de capitalismo tardio, como o Brasil, por vezes, voltou-se a uma lógica formalista estatal, ou esteve a serviço de interesses privados²¹. Assim, vêem-se obrigados a reconhecer a emergência de uma nova organização social disposta a lutar por formas de inclusão social. Esta esfera produz um espaço social e político que abriga inúmeras demandas a serem equacionadas com meios diferenciados. A própria indignação que atinge o cidadão excluído acaba por produzir energias para consecução de um novo humanismo. Gestar uma nova esfera pública não-estatal, capaz de abrigar um espaço público portador de esperança e utopia, anuncia-se como possibilidade emancipatória.

No momento em que o estado parece reduzir sua atenção à cidadania, desregulamentando direitos sociais historicamente conquistados, a organização de grupos que, no coletivo, fazem valer suas demandas, transformando-as em demandas públicas, gera um espaço de pressão com caráter público, mas não absorvido ou tutelado pelo Estado. Para Genro:

A criação de um novo modo de vida, conscientemente orientado, só poderá ocorrer pela radicalização deste processo democrático, com indicações mínimas que liguem os projetos de reforma do estado e da sociedade civil a um horizonte onde a questão da igualdade social seja “pré-vista” como capaz de ser ordenada racionalmente pelo homem (2001b, p. 14).

Para refundar o contrato social, Genro (2000) preconiza um mínimo de consciência para as classes trabalhadoras que se encontram amordaçadas pela ameaça do desemprego. Este desafio de opor-se às políticas governamentais que produziram a retração da produção e do emprego deve somar-se à proposição de alternativas, via novas forças sociais alicerces de um novo projeto nacional (id., p. 107).

Sob outra ótica, embora com finalidades semelhantes, a análise entabulada por Santos (1999) aponta, com respeito à construção do novo contrato social, além da idéia de sociabilidades alternativas e da redescoberta democrática do trabalho, a visão de Estado como novíssimo movimento social. O descentramento que o Estado sofre torna obsoletas tanto as teorias de cunho liberal, quanto as marxistas. Para o autor, está em curso uma nova organização política, mais ampla que o Estado, de que o próprio Estado é o articulador, que

²¹ Analisando a sociedade portuguesa, Santos (2001a) alude que há um outro estado da nação que corre nos subterrâneos dos debates políticos, indiferente a eles. Este novo estado da nação traduz-se numa sociedade civil íntima, vale dizer que realiza uma dupla privatização do Estado, quer quando o Estado abre mão do bem público, quer quando o Estado reserva para si a salvaguarda de interesse geral; manifesta-se também na desigualdade perante a lei, já que tem ao seu dispor todos os recursos da legalidade e da ilegalidade de acordo com suas conveniências e poderio econômico; revela-se, sobretudo, na manipulação da opinião pública. Qualquer semelhança com o caso brasileiro não parece ser mera coincidência.

inclui um complexo de redes e organizações que se entrecruzam sob formas estatais ou não-estatais, nacionais e globais.

O contrato social da modernidade tinha pressupostos de inclusão muito baixos. Segundo Santos (1999), incluía apenas os proprietários. A função do Estado restringia-se a garantir a segurança dos proprietários. Quando se pensa na inclusão dos não proprietários, o Estado adquire uma dimensão socioeconômica redistributiva, própria do processo político. Para o autor (*idem*), o sentido de pertencimento no plano político e simbólico só será viável se houver “pertencimento” ao nível socioeconômico. “A crise das democracias ocorre como forma de resposta ou ressentimento em relação a outras formas de inclusão socioeconômica que se foram perdendo” (*idem*, 1999, p. 1). Assim, não é possível manter-se o atual contrato social sem redistribuição de formas mais democráticas de inclusão social e de participação.

A miniaturização do Estado está gestando uma transformação da soberania e do modo de regulação, ocasionando disputa e negociação permanentes com nível variado de superproteção. Esta situação remete à urgente repolitização do Estado, entendido no marco de uma nova organização política. Nesta nova vertente, “O Estado é uma relação política parcelar e fraturada aberta à competição entre agentes de subcontratação política, com concepções alternativas de bem comum e de bem públicos” (*idem*, p. 67). Esta concepção imagina um Estado para além da materialidade institucional e burocrática, revelando um campo de luta menos regulado, que faz abrigar interesses privados, mas que também traduz a possibilidade de juntar armas para lutar por uma democracia redistributiva, “transformando o estado em componente do espaço público não estatal” (*id. ib.p.* 68). Esta evolução leva à designação de “Estado como novíssimo movimento social” (Santos, 1999, p. 68). Para fazer valer esta transformação, ao Estado compete coordenar as diferentes organizações e interesses na ótica de que a luta democrática exige democratizar a tarefa de coordenação, comprometendo-se com os processos de inclusão/exclusão, com processos de redistribuição, enfim.

Santos (1999) enfatiza a incompletude da democracia representativa, a qual deve alçar-se à democracia redistributiva, participativa, incidindo sobre organismos estatais e não-estatais. Expressa-se textualmente: “não faz sentido democratizar o estado se, simultaneamente, não se democratizar a esfera não estatal” (*idem, ibidem*, p. 69). Exemplificando a experiência de democracia redistributiva, o autor volta a nominar as tentativas do orçamento participativo em Porto Alegre, as quais contribuem para “erradicar a

privatização patrimonialista do Estado” (p.69). Peça fundamental na democracia redistributiva é também a fiscalidade participativa, vinculando-se à realização de objetivos sociais participativamente definidos. Para Santos é iminente a criação de novas constelações democráticas englobando diferentes formas de sociabilidade.

Outro componente que forja o Estado como novíssimo momento social é o Estado experimental (idem, 1999). A mudança de paradigma proposta impacta sobre o Estado, já que a materialidade institucional se inscreve num tempo-espaco nacional sujeito a outros tempos e espaços de ordem global. Evidencia-se a complexidade de inventar este Estado-articulado, prevendo-se o desafio de luta por mapas institucionais alternativos. De todo o modo, o Estado somente poderá ser genuinamente experimental quando engendrar soluções institucionais que confirmam igualdade de oportunidade às diferentes propostas. Sob esta ótica, o Estado experimental deve, além de garantir igualdade aos diferentes projetos de metagoverno, fazê-lo também no interior da organização política. Para Santos (1999), o campo da democracia participativa é vasto, devendo ser exercido articuladamente ao Estado, no próprio interior do Estado e das organizações não-estatais que o Estado sub-contrata. Vale dizer que “a democratização do Estado está na democratização societal e, vice-versa, a democratização societal, está na democratização do estado” (idem, p.73).

Na análise de Zauli (1998), no contexto de uma reforma do Estado voltada à descentralização e também para ganhos gerenciais, cotejando-os com o aperfeiçoamento do caráter democrático das relações, cabe ao Estado não abdicar de suas responsabilidades públicas através de apoio financeiro, regulamentações e ações de fiscalização, firmando credibilidade.

Na tentativa de desenhar esta nova esfera pública, Calame e Talmant (2001) expressam que “O Estado é uma mediação entre os indivíduos e o mundo”(p. 53). Neste sentido perguntam:

Esta mediação contribui para os constituir em cidadãos e atores, ajuda-os a compreender o mundo e nele se mover, ou ao contrário, tende a submetê-los, a convencê-los de que o mundo em geral e o funcionamento do Estado em particular são decididamente incompreensíveis e não oferecem outras alternativas senão a submissão ou a revolta? (2001, p. 53).

Para os autores urge reconstruir o sentido das regulamentações não como arbitrariedades, mas enquanto um dos meios de legitimar a vida em comunidade. O elemento complicador não é a regra, mas a sua perversão, ocultando a realidade, tornando-se um meio de arbítrio. Nesta incursão, Calame e Talmant (2001) anunciam que a governabilidade impõe

o dever de moderação na produção de regras, já que dão um poder sem controle; exige o dever de relacionar todas as regras com o real que a legitima, pois não são absolutas, destinam-se aos seres humanos e não os seres humanos para as regras (idem). Os autores em tela defendem ainda o papel do Estado enquanto um mecanismo de que se vale a sociedade para agir sobre si mesma, enfocando a burocracia como perversão que se opera no aparato estatal, desviando sua função de estar a serviço da sociedade, para ser um fim em si mesmo.

A tese sustentada por Calame e Talmant é balizada pela idéia de um Estado “fiador da elucidação do real em benefício de todos” (idem, p. 65). Os interlocutores do Estado e a natureza das relações que ligam esses parceiros potenciais ao Estado são os cidadãos, as empresas, as associações, as coletividades locais e toda gama de instituições, inclusive de caráter internacional (idem, p. 67). Este estado fiador, a que se referem os signatários da proposta, necessita facultar o diálogo das pessoas entre si. Para tanto propõem uma outra ética do diálogo pautada na confiança, na competência e no reconhecimento dos parceiros. Fundamenta o diálogo “a possibilidade que se oferece ao outro de exprimir, em pé de igualdade conosco, a sua própria palavra e as suas próprias expectativas” (idem, ibidem, p. 93).

Ao tempo em que se ensaiam estas reflexões sobre o Estado, o mundo é surpreendido pelo golpe no maior ícone econômico-financeiro do Ocidente capitalista em New York, bem como no poder político-militar e simbólico do Pentágono, supostamente por terroristas árabes. Entrementes, impactados pelo fato, a racionalidade precisa assimilar a fragilidade do mundo globalizado pós-guerra-fria. A desintegração desses ícones leva à comparação de que os Estados nacionais também vêm se desintegrando há algum tempo. Uma gama de forças centrífugas, segundo Pipes (2001), tem enfraquecido o estado como organização que tem o monopólio da violência. Os desdobramentos deste fato, seguramente, refletirão também na busca de novos parâmetros de convivência entre os países. Estes parâmetros não podem ficar reduzidos à polarização Busch x Bin Laden²² já que esta polarização é falsa, dado que o mundo e a realidade são muito mais do que isso.

²² Presidente dos Estados Unidos George W. Bush e Osama bin Laden, saudita, tido como líder do terror que abalou os EUA e o mundo. Santos, a esse respeito, afirma que o “ciclo infernal dos terrorismos só se pode quebrar se se conhecer a história e tirar dela lições” (2001b, p. 1). Esta história começou há muito tempo e, se não for assimilada, ao terrorismo dos desesperados seguir-se-á uma reação de terrorismo do Estado e a esta mais terrorismo se seguirá. Lembra, ainda, dados da FAO reveladores de que no mesmo dia 11 de setembro morreram de fome, no mundo, 5.615 crianças, sem qualquer divulgação a respeito.

Na tentativa de vislumbrar um outro mapa na redefinição de Estado, é flagrante a fragilidade que ainda circunda esta redefinição. Gestar uma outra concepção de Estado dar-se-á no contexto da transição paradigmática. O desafio continua a residir na possibilidade de gerar mais igualdade deixando de ser simples mediador das conseqüências econômicas, para mediar a vontade de homens que almejam a igualdade.

Reitera-se ao final deste capítulo que o paradigma emergente a que alude Santos (2000) escava na retórica e na utopia – tradições marginalizadas da modernidade – as tarefas emancipatórias requeridas por este tempo/espço de transição. Sem a pretensão de formular uma nova teoria social, propõe desequilibrar a realidade social rumo ao pensamento e desejo utópicos.

As tensões e ambigüidades que conformam o Projeto Social e a redefinição do papel do Estado estão a projetar tensões e ambigüidades nas Políticas Educacionais, notadamente nas medidas atinentes à formação de professores, propósito deste estudo. Os desdobramentos destas tensões nas reformas educacionais são ensaiados a seguir. A análise se faz necessária no intento de percorrer os diferentes relevos que se projetam na formação docente, configurando seus mapas.

3 POLÍTICA E REFORMA (EDUCACIONAIS): POR ENTRE OS RELEVOS

Não é o calendário que nos empurra para a orla do tempo, mas sim a desorientação dos mapas cognitivos, intencionais e societais. Os mapas que nos são familiares deixaram de ser confiáveis, os novos mapas são por agora linhas tênues, pouco menos que indecifráveis (Santos, 2000, p. 41).

O campo educativo enquanto um sub-sistema do sistema social atravessa e é atravessado pelas mesmas crises que perpassam o tecido social, pulsando, portanto, em conformidade com os desafios que a sociedade enfrenta. Sob este ponto de vista, se o projeto social da modernidade está assentado no Pilar da Regulação, capitaneado pelo mercado, se o desenvolvimento da ciência e da tecnologia condicionam a erosão dos sujeitos e das emancipações, se o Estado revela-se regulador para pôr fim à regulação estatal, descortina-se um novo contorno na formulação e implementação de políticas educacionais. Evidencia-se, no marco das políticas educativas, a defesa da redução do campo de atuação do Estado. Prega-se, com efeito, a privatização crescente, em todas as esferas dos bens públicos, especificamente, a educação. A expansão e a generalização do viés mercantil atingem, sobremodo, as concepções de formação docente, presentes nas reformas em implantação pós-LDB.

A análise dos mecanismos que operam na formulação da política educacional e nas reformas decorrentes de tais políticas é o propósito que move este fragmento da investigação. Torna-se importante avançar no entendimento dos conceitos de reforma e mudança, bem como na compreensão das tendências de um outro desenho que apontam para a descentralização *versus* transferência de responsabilidade, para a tensão entre o público e o privado, para o caráter regulatório e /ou emancipatório das reformas educacionais e da formação docente.

Preliminarmente, cabe destacar que, ao inserir a política educacional na perspectiva do projeto social em curso, não se estabelece uma relação linear, baseada em causa/efeito. Cumpre alertar que, em que pese a presença forte da determinação do projeto social sobre o

projeto educacional, encontram-se focos de resistência, nas arenas de luta, que tentam fazer valer propostas antagônicas ao projeto oficial. Pode-se até afirmar que se digladiam, atualmente, mas seguramente não com o mesmo poder, pelo menos duas propostas em relação à formação docente: a que emana do Ministério da Educação e do Desporto (MEC) e a proposta que tem origem nas Faculdades de Educação, em entidades e associações de docentes, sejam ANPED, ANFOPE, FORGRAD, FORUNDIR, Fórum em Defesa da Escola Pública, entre outras, ainda que não traduzidas em seu todo na forma de publicações sistematizadas.

Ao engendrar a presente análise das políticas públicas de educação, situamo-las, inicialmente, em relação a seus determinantes/determinados, cotejando-as com o projeto de sociedade em curso no Brasil. Desta ótica, as políticas públicas educativas têm como pano de fundo o projeto econômico de feição neoliberal, cujos significados e idéias esteiam-se na crença no mercado como ente de representação dos interesses da sociedade e na desterritorialização do indivíduo, sendo, por conseguinte, voltadas ao interesse particular. Paraskeva (2001) elucida: “Estamos perante uma construção ideológica (...) através da qual o indivíduo/consumidor se subordina, se assimila e se exclui” (id. 2001, p. 66). Tal projeto de sociedade faz valer suas agendas de interesses na formulação ou implementação de paradigmas ou políticas. Está em construção um consenso sobre a reforma educacional que se traduz em “fetichização” do conhecimento instrumental para a sempre relativa ou limitada inserção dos países latino-americanos no mercado mundial.

O elemento sinalizador para o planejamento das políticas educacionais, portanto, é a perspectiva de desenvolvimento econômico enquanto meta principal das sociedades capitalistas, traduzida em bens materiais e de consumo. Consoante capítulo anterior, o projeto social da modernidade sustenta-se nos pilares da regulação e da emancipação (Santos, 1997). O suposto desequilíbrio entre regulação e emancipação alça o Mercado a amplos domínios, esvanecendo as possibilidades emancipatórias. O domínio do mercado exige a reforma do Estado para a consecução do projeto de desenvolvimento neoliberal.

Nos países periféricos, no caso, o Brasil, por força da dependência econômica dos países centrais, a relação de subordinação do social ao econômico é exacerbada, acentuando a ótica do mercado regulador:

É nesse sentido que podem ser compreendidas, de um lado as dificuldades maiores de implementação de políticas neoliberais por Estados enfraquecidos, e, de outro, a

estreita ligação, o sentido de subordinação absoluta de todas as facetas do social ao paradigma econômico do mundo globalizado (Gracindo, 1997, p.9).

Essa cosmovisão, já referida, assentada na supremacia do mercado, na qual a política restringe sua ação a tarefas compensatórias realizadas posteriormente à investida mercadológica, cujas palavras de ordem são eficiência, eficácia e competitividade, passa a constituir os novos pilares do planejamento e gestão educacionais, reproduzindo a atual racionalidade econômica. As reformas preconizadas na gestão das Políticas Públicas parecem considerar os sistemas e as instituições de acordo com esta constelação de valores.

A análise da política educacional situa a educação no cenário da atuação do Estado e comparativamente a outras áreas sociais. Para o propósito deste estudo, interessou aprofundar a análise a partir da segunda metade da década de 90, quando, no Brasil, importantes alterações na configuração e na intervenção estatal são processadas, deslançando-se uma ambiciosa pauta de medidas na área educacional, na qual o MEC se inscreve como principal formulador e coordenador das políticas e reformas educacionais. A estratégia política que tem permitido a aprovação de tais medidas encontra a narrativa de Santos (1997), na qual o Pilar da Regulação enfatiza a adequação das políticas sociais às necessidades de valorização do capital, sincronizado à reestruturação do setor produtivo. Os pressupostos do atual projeto de sociedade povoam a educação nacional, ensaiando uma nova configuração educacional, notadamente, no que tange à formação docente, foco deste estudo. A implantação da reforma educacional, portanto, dá-se na perspectiva de políticas favoráveis às mudanças no padrão de acumulação capitalista dos países do terceiro mundo.

Reitera-se que o processo de elaboração de políticas sociais e educacionais é definido na perspectiva de abrir espaços para retornos privados na esfera social. A restrição de recursos para investimentos nas políticas sociais atinge áreas estratégicas e direitos humanos tais como saúde, educação e previdência. A esfera educacional reforça, assim, padrões de seletividade, fragmentação e heterogeneidade, ao mesmo tempo em que aumenta a regulação do Sistema Educacional por parte do Estado, aspecto a ser melhor explicitado no decorrer deste trabalho.

3.1 O carimbo do Banco Mundial

Sem a pretensão de adentrar na análise econômica das políticas educacionais, cabe uma observação sobre as proposições originadas das agências financiadoras internacionais, especificamente o Banco Mundial. Sua inserção se justifica na perspectiva de compreensão

dos fundamentos sob os quais se assentam a homogeneização das políticas e reformas e da Transnacionalização das Políticas Educacionais (Stoer, 2002).

O contexto das políticas educativas desenhadas pelo viés economicista está marcado pela intervenção e financiamento do Banco Mundial. O marco teórico-metodológico que orienta as políticas educativas preconizadas pelo Banco Mundial assenta-se na teoria econômica neoclássica (Coraggio, 1996). O significado da centralidade da análise econômica na arquitetura das políticas educativas precisa ser analisado. Primeiramente, há que considerar que a análise econômica tem limitações, já que o enfoque economicista destina-se à consolidação dos valores do mercado capitalista. Sabe-se que a cultura e a educação desencadeiam outros benefícios não quantificáveis, tais como os do ponto de vista social e político.

As proposições do Banco Mundial para a educação assentam-se na geração de capital humano para o novo desenvolvimento, ancorado num modelo educativo propulsor de alta flexibilidade, com ênfase na educação básica, reiterando a relação entre educação e desenvolvimento econômico.

É preocupante constatar, também, que as recomendações do Banco Mundial são assumidas pelos governantes dos países sem questionamentos, levando-se a deduzir daí sua co-responsabilidade. De outra parte, nem sempre estas medidas são economicamente sustentáveis, conduzindo, isso sim, a novas crises. Neste cenário, a contribuição de Coraggio (1996) vai na direção de que

(...) a gravidade das conseqüências de uma ampla intervenção equivocada na área educacional deveria evitar o unilateralismo disciplinar e facilitar a criação de um espaço pluralista de busca coletiva, em que diferentes critérios e propostas plausíveis fossem pesquisadas e colocadas à prova com acesso equitativo aos recursos (p.97).

Ao afirmar-se a influência da doutrina economicista do Banco Mundial para a educação, há que remeter às questões próprias do âmbito da cultura e da política que são abordadas com a mesma ótica com que se analisa a economia de mercado. Para tal, o Banco Mundial estabelece uma “correlação entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relação de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa” (Coraggio, 1996, p. 102).

No que tange à formação docente, o Banco Mundial propõe uma formação baseada em “programas paliativos em serviço” (Coraggio, 1996, p. 105), porque não é eficiente investir na formação prévia. Nesta mesma linha de argumentação, Torres (1998) alude que a ênfase na formação em serviço está atrelada à política do Banco Mundial, cujas rubricas orçamentárias atestam tais recomendações.

Entre as propostas do Banco Mundial, o primeiro ponto remete à descentralização dos sistemas de educação; à melhoria da qualidade e da eficiência da educação (básica); ênfase nos aspectos financeiros e administrativos da reforma educacional; convocação à maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos da escola; impulso do setor privado e dos organismos não governamentais; mobilização e alocação eficaz dos recursos adicionais para educação de primeiro grau, além do enfoque setorial contrariando, inclusive, a meta do programa “Educação para Todos”, que prevê ações multissetoriais. Conforme esclarece Torres (1996), trata-se de uma proposta formulada por economistas para ser executada por educadores, operando na lógica da relação custo-benefício e da taxa de retorno. Desconsidera, assim, outros benefícios como os sociais e os políticos que a educação enseja.

A relativa subordinação das políticas educacionais ao paradigma econômico acaba por reproduzir a lógica da exclusão social, encontrando, na reestruturação do Estado capitalista, via mercado regulador, seu principal referente. Este contorno está construindo novos mapas para as Políticas Educacionais e para formação docente. Cabe, portanto, percorrer os relevos deste contorno.

3.1.1 Mapeando a travessia: reforma e mudança

Ao sinalizar neste estudo o horizonte histórico da segunda metade da década de 90, exige apontar nesta década dois movimentos distintos. Na primeira metade dos anos 90, após o *empeachment* do governo Collor e a posse do Governo Itamar Franco, o MEC, sob a gestão do Ministro Maurílio Hingel, parecem consolidar-se conquistas historicamente perseguidas. Intensos debates mobilizam a comunidade educativa e a sociedade, nomeadamente, através do Plano Decenal de Educação, decorrência dos compromissos assumidos por ocasião da Confederação Mundial de Educação para Todos realizada em Jointien na Tailândia. A “revolução silenciosa” é interrompida com a posse de Fernando Henrique Cardoso, dando início a uma outra trajetória na formulação das políticas educacionais. Com efeito, está em

curso a implantação de um modelo de reforma no sistema de ensino, articulado ao modelo de reforma do Estado cujos contornos regulatórios são facilmente percebidos. A análise vai se deter com maior aproximação às propostas da segunda metade da década de 90, por ser esta a que apresenta maior repercussão e impacto sobre as políticas de formação docente no Brasil.

É neste período que se verifica o poder incontestável do MEC, na formulação de políticas de educação e de controle e regulação das redes de ensino, seja através da implantação do sistema nacional de avaliação, de diretrizes e parâmetros curriculares, de critérios de distribuição de verbas federais, bem como via medidas normativas, mais diretamente relacionadas à formação docente como o Decreto Presidencial 3276/99, entre outros pareceres e resoluções. Vive-se um tempo em que a “recentralização” do MEC oculta os caminhos de lutas já empreendidos pela sociedade, para o alcance da quase total cobertura da população em idade escolar. Entretanto, este espaço está sendo auto-creditado pelo MEC: “o empreendedorismo e liderança do governo federal desloca para o segundo plano a história de luta que levou à conquista do direito formal à educação e que continua viva nos movimentos sociais em defesa da escola pública” (Motter e Gomes, 2001, p. 198).

O MEC, sem dúvida, capitaliza os “ganhos” das políticas das reformas, através de uma competente estratégia de marketing²³ na qual tudo parece ser implantado a partir de 1995, com a ascensão do Governo Fernando Henrique Cardoso ao poder. Em âmbito mais global, quatro iniciativas conformam as reformas institucionais na área educacional lei 91131/1995 – cria as normas básicas para o Conselho Nacional de Educação, incluindo a Avaliação no Ensino Superior; esta medida tendeu a ser muito mais uma troca de sigla (CFE/CNE), prevalecendo a forte influência de interesses privados na Câmara de Educação Superior; Emenda Constitucional nº 14/96, a qual cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef), redistribuindo recursos financeiros entre as esferas de governo nacional e sub-nacional; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9394/96) que, embora com alguma flexibilidade assume mais tarde função normatizadora pela profusão de portarias, resoluções e pareceres que a contornam; Lei 9424/96, legisla sobre o Fundef traduzindo em termos concretos a Emenda Constitucional 14/96. A partir destes instrumentos, foi instituído o Plano Nacional de Educação (PNE) através da lei 10.172/2001,

²³ Para o Ministro Paulo Renato de Souza, “na área social, não adianta só querer fazer, especialmente num país das dimensões do Brasil. Não é possível querer fazer alguma coisa sem cuidar da comunicação, que é responsável por 30 a 40% do êxito. Comunicação não é propaganda: é dizer o que está fazendo para que aquilo aconteça”. (Jornal do MEC, ano IX, nº 2, nov/dez, 1996, p. 11).

cumprindo-se exigência constitucional, reforçada pela LDB. O Plano Nacional de Educação resguarda as feições da proposta original do executivo, com alguns adendos do legislativo, reforçando sobretudo a política educacional do MEC. Converte-se, portanto, em mais uma carta de intenções entre tantas que o país já abriga, já que as metas que envolviam aumento nos gastos públicos com educação são vetadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

Refletir sobre a sustentabilidade das reformas em curso na educação brasileira é ter presente um quadro de instabilidade política e econômica que, via de regra, tem oscilado na administração pública. No propósito deste estudo, cumpre, além disso, examinar os dispositivos de regulação/emancipação que contornam tais medidas.

Alguns indícios de regulação são atestados pela onipresença e endeusamento do MEC em seus excessos ao conduzir as políticas educacionais, cuja concentração de poderes e de mecanismos de controle subtrai poder dos governos subnacionais. Este dirigismo do MEC (Mottter e Gomes, 2001) é atestado por medidas, tais como Diretrizes Curriculares e PCN, Avaliação Externa que, otimizada pela divulgação na mídia, tornam o MEC o principal agente das reformas (idem, 2001). Nesta linha de pensamento “o protagonismo e proselitismo do MEC tornaram-se elementos cruciais para manter a agenda das ações educacionais na crista da mídia” (idem, *ibidem*, 2001, p. 227).

Consoante o propósito regulador, inscreve-se o equilíbrio fiscal, enquanto parte integrante do ajuste estrutural do Estado, acoplado às exigências do Fundo Monetário Internacional, submetendo estados e municípios à Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000. Este mecanismo legal tem um efeito regulador e excludente nas ações da área social e da educação. Os vetos ao PNE concernente ao aumento de gastos públicos com a educação são também justificadas pelo governo federal com base na Lei de Responsabilidade Fiscal. No momento em que as demandas aumentam, esta questão é emblemática. Para alguns, a falta de autonomia e flexibilidade para atender compromissos na área social leva a indagar se não caberia também a existência de uma Lei de Responsabilidade Social (Mottter e Gomes, 2001).

A auto-suficiência do MEC tem operado no contraponto da exclusão de atores importantes na implementação das reformas educacionais. O CNE não tem conseguido pautar suas decisões de forma independente, traduzindo-se, por vezes, como instância subordinada às intenções do MEC. As entidades que congregam as secretarias estaduais e municipais de

ensino como os CONSED e a UNDIME limitam-se, não raro, a homologar decisões do MEC. O discurso da reforma tem encontrado muito mais respaldo nas lideranças empresariais e na mídia do que no setor educacional. As tentativas de diálogo do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública com o governo não se mostram frutíferas. O caminho escolhido para projetar as reformas²⁴ e fazê-las ganhar força dão-se via alianças com a mídia e com as elites econômicas. Este é o mapa que vem sendo desenhado.

O caráter recentralizador do MEC contribui sobremaneira para produzir espaços regulatórios na gestão educacional brasileira, na esteira da sujeição às vicissitudes políticas e à rotatividade dos titulares de secretarias municipais e estaduais de educação em contraste com a permanência da equipe do MEC, fato inédito na história educacional brasileira. Subexiste, entretanto, a tensão entre regulação e emancipação, atestada pelo fato que, em que pese a inexistência de reformas políticas, a sociedade brasileira segue buscando alternativas para expressar seus interesses legitimamente. As pressões que se ouvem, pelo direito de participação dos setores excluídos, seguramente, produzirão rasgos de claridade, precipitando mudanças, talvez por uma outra correlação de forças políticas.

O atual quadro de reformas educacionais projeta a idéia de reforma em todos os âmbitos da escolarização e também da formação docente, notadamente no atual contexto de grande profusão de medidas normativas protagonizadas pelo MEC.

Analisando-se o cenário no qual operam os sistemas educativos na atualidade, é flagrante a confirmação de que em nenhum outro momento histórico preponderou um ambiente de reformas educativas tão amplo. No Brasil, bem como na maioria dos países, a questão da reforma educacional converteu-se no grande alvo das políticas educacionais. A perseguição da reforma parece demonstrar a existência de um certo vazio de experiências e trajetórias anteriormente vividas, passíveis de reflexão e aprendizado, como se estivessem a descobrir um novo começo.

As reformas educacionais em execução nos diferentes países e, inclusive, no Brasil, carregam consigo grande traço de hegemonia de propostas. São fabricadas através de estratégias de marketing que legitimam seus pressupostos. De outra parte, são apresentadas como questões técnicas e científicas, desprovidas de conteúdo político e mascarando seu viés

²⁴ As dificuldades em dialogar com o MEC podem ser constatadas no período em que a greve dos funcionários e professores federais se estendeu por mais de três meses.

regulador. Cumpre sublinhar que, sob a denominação de reforma, inserem-se programas e medidas de toda ordem, desde propostas de descentralização da gestão e do financiamento, passando pela questão do currículo e da formação docente, gestão do sistema, entre outros. A tendência à homogeneização das propostas é sintetizada por Stoer como sendo um fenômeno de transnacionalização das políticas educativas (2002).

Um aspecto distintivo das Reformas dá conta de que seus anúncios rapidamente rebatem nos diferentes segmentos sociais e nos docentes. Esta repercussão se dá pela esperança que suscitam, na perspectiva de que possam fazer frente aos propósitos a que aludem. Vale dizer que a linguagem da reforma classifica, por vezes, como “reforma” apenas uma atividade rotineira e normal do Sistema Educativo. Esta postura se justifica no sentido de que, ao falar em reforma, consegue-se notoriedade, cria-se uma expectativa de melhoria e progresso. A publicidade acerca das medidas a serem implementadas já se configura como inovação, antes mesmo de sua implementação de fato ou de avaliação criteriosa do executado. Sob este enfoque, nas sociedades em que os meios de comunicação são formadores de opinião, o anúncio de reforma, por si, já evidencia mudanças. Caso contrário, parece não haver uma política marcante para a educação. A política moderna, segundo Sacristán (1999), parece necessitar não “apenas” de contextos democráticos para ser exercida, mas de veiculação de reforma de modernização, de uma certa melhoria em abstrato, sustentadas por critérios técnicos e científicos. Sacristán (id) é enfático ao problematizar que, se por reforma se entendesse a mudança de condições objetivas de aprendizagem desejadas pelo professor, aluno, ou família, aqueles que propõem reformas entenderiam que este é um universo cheio de necessidades não satisfeitas, de demandas e conflitos nem sempre possíveis de articular entre si.

A atual reforma nos sistemas educativos revela, também, muita importância ao texto formal. Estão a sugerir, pois, novos padrões de regulamentação, atuando como mediadores no desenvolvimento das políticas educacionais. Nesta lógica

O poder simbólico dos padrões é que eles expressam diversas esperanças e desejos através de sua forma retórica, enquanto, ao mesmo tempo, as reais distinções e relações das categorias produzem formas sutis de regulamentação social (Popkewitz, 1997, p. 207).

As propostas reformadoras tendem a estruturar seus programas sob uma linguagem instrumental que classifica os problemas como administrativos ou técnicos, ocultando o aspecto moral, ético e político: conduzem a uma homogeneização e universalização do

fenômeno social. Assim, os programas de reforma são organizados de modo a parecerem administrativos no enfoque e universais na aplicação (Popkewitz, 1997).

O uso retórico-político das reformas leva a concluir que nem sempre logram resultados positivos. Decorrido certo tempo, é de se perguntar se operaram melhorias ou confusão e desmobilização (Sacristán, 1999). Com efeito, a recorrência na proposição das medidas de reforma educacional ancora-se no fato de que são implantadas de forma episódica ou milagrosa, e ainda porque não foram sustentadas por diagnósticos precisos da realidade, não avaliaram experiências anteriores, reforçando seu caráter fragmentário. Neste sentido, “No es extraño que las reformas fracassen en la práctica(...) siendo más bien, formas de representación de la política y hasta de la ausencia de verdadera política” (Sacristán, 1999, p.86).

A análise da questão da reforma educacional deve remeter à compreensão de que as reformas, as inovações ou os processos de mudança constituem processos de tensão política entre interesses diversos, grupos sociais, ideologias e estratégias de ação. Vale dizer que as reformas podem concretizar-se na tensão entre o existente e o desejado, os quais nem apontam para as grandes metas dos sistemas educativos, nem atendem às demandas daqueles que, atuando na esfera educacional, atestam as insuficiências das propostas em seu fazer cotidiano.

Na tentativa de obscurecer esta impotência, fala-se numa linguagem pretensiosa e ambígua. Fala-se em abstrato, transmitindo, pelo seu caráter genérico, esperança de melhoria da realidade vivida. Neste embate, que se aspira permanente e aberto, é necessário que os docentes possam reconhecer suas possibilidades de participação na elaboração de políticas educativas, de defesa de ideais, de análise e denúncia, rumo à construção de emancipações possíveis.

3.1.2 Reforma educacional: mapeando significados

O conceito de Reforma tem estado associado ao contexto da história e das relações sociais de seu tempo. Neste sentido, passando do significado religioso de “salvar almas”, da aplicação dos novos postulados da ciência na época do Iluminismo, mantém uma cosmologia milenar, refazendo-se de acordo com ideologias e meios institucionais específicos. Não há, pois, uma definição estática (Popkewitz, 1997).

Para Popkewitz (1997), há uma distinção entre Reforma e Mudança. Reforma relaciona-se com a mobilização do espaço público e com as relações de poder e regulação social que ensejam. Mudança situa-se no terreno menos prescritivo e mais científico. A mudança envolveria mais a idéia de ruptura. O estudo da reforma, para o autor, pressupõe entender as relações entre poder e conhecimento, permitindo a expressão de desejos, vontades e interesses.

É legítimo destacar que o significado que assume a reforma, tomada como sinônimo de ação política, pode comunicar à sociedade mensagens nem sempre claras. Popkewitz (1997) alerta também para o equívoco existente no sentido de considerar alguma intervenção como progresso. Entrever nos processos de reforma o equivalente a progresso é, no mínimo, uma visão acrítica, na esteira de que há evidências históricas e avaliações empíricas de programas de reforma sinalizando que as mesmas podem melhorar uma realidade no sentido contrário daquele que propugnavam. De igual forma, pode-se mudar para melhor, quanto pode-se mudar para tornar pior. Tudo depende do ponto de vista e dos efeitos que pretendemos, pois, como toda a ação social, existem efeitos nem sempre previsíveis. Não há uma relação causa-efeito.

A leitura dialética oportunizada por Freitag pode auxiliar no entendimento desta realidade: “Ao mesmo tempo (...) as diferentes políticas se desdobram em movimentos dialéticos com efeitos não programáveis que, muitas vezes, produzem o reverso do originalmente intencionado” (Freitag, 1987, p. 31). Vale destacar, ainda, que a realidade não se modifica na mesma medida em que desejamos. Algumas coisas podemos mudar, mas nem sempre são controláveis.

Sobre este enfoque, a idéia de movimento proposta por Balandier (1989) pode auxiliar a compreender a não-linearidade das reformas educacionais nas políticas públicas. Segundo o autor, o momento contemporâneo é pautado por inúmeras figuras de desordem; assim, não há uma única ordem direta, nem construída, nem a construir. Existem ordens que vão resultando de movimentos desordenados das partículas, das pessoas, da coletividade. Este movimento gera novas formas de ser, produz novos possíveis, a partir do que os diferentes atores sociais podem engendrar seu futuro. A relação ordem/desordem cria pontos de bifurcação que produzem uma nova ontologia. Assim, todo ser é também organização e também guarda novas formas de ser (Balandier, 1989). Nesta linha de argumentação, Santos (2000) reafirma

o caos como forma de saber e não de ignorância, na perspectiva do conhecimento-emancipação.

É a categoria do movimento, das flutuações, que torna emblemática a definição “*a priori*” de linhas de ação que garantam o bem estar individual e coletivo. Reside, aí, talvez a limitação das políticas públicas, acenando para a necessidade de construção de novos marcos explicativos para o entendimento da realidade. Este cenário, talvez, reduza a capacidade das políticas públicas produzirem efeitos de unidade, na conjunção dos propósitos de normatizar e regular, pois o jogo de forças em movimento dificulta a sistematização de demandas. Vale dizer que a permanente tensão entre regulação e emancipação preside também a formulação de medidas educacionais.

Com este pano de fundo, apresentam-se as diferentes clivagens que podem situar as estratégias das Reformas. Uma primeira clivagem é a que remete à idéia de reforma como equivalente a progresso, conforme já referido. Esta cosmovisão bastante difundida situa o reformador como o portador da mudança, do aperfeiçoamento da realidade e das ações sociais. O conceito de reforma, neste caso, transmite à opinião pública e ao sistema educativo a idéia de progresso, de modernização. Cabe inserir aqui a contribuição de Popkewitz (1997) ao situar a Reforma Educacional não enquanto progresso, mas implicando em relações de poder e regulação. Ela é parte, assim, do processo de regulação, controle e avaliação do sistema, apresentados como inovação:

As práticas de reforma vinculam mudanças sociais prescritas com o conhecimento público do mundo, de uma maneira que possibilita às pessoas sentirem-se confiantes de que os processos irão, realmente, atingir os seus objetivos pessoais assim como os objetivos sociais (Popkewitz, 1997, p. 115-116).

Sob outra concepção, a reforma aparece como uma relação desequilibrada entre “reformadores” e “reformados”. Baseia-se na suposição de que a realidade vai de fato melhorar com as novas propostas, lideradas por aqueles que detêm a verdade e que esta merece ser implementada. Para levar a termo as idéias dos “iluminados”, mascaram-se formas de participação entre alguns porta-vozes oficiais e a grande maioria, que, por vezes, não compreende o significado ou o propósito dos processos de inovação. Estabelece-se, pois, uma relação desigual entre quem planeja e quem executa. O efeito que causam é assim expresso por Sacristán: “Las reformas ilustradas, cuando quieren establecer nuevas formas técnicas de entender la práctica (...) lo que hacen es deslegitimar los saberes teóricos e prácticos de los

buenos profesores” (1999, p. 87). Para o autor, esta prática acaba por gerar desmobilização e descrédito dos docentes.

Nesta mesma linha de argumentação tem-se que é pela participação, ainda que exígua, dos diferentes atores sociais, que o Estado legitima suas convicções. A questão de quem legisla passa a ser transferida para a competição de diversos grupos e a política pública é produzida pelos resultados das negociações (Popkewitz, 1997). A inclusão dos pontos da proposta do Estado passa a ser a inclusão dos atores sociais/ educacionais. É elucidativa ainda a seguinte análise:

A participação formada dentro de uma análise instrumental contém duas implicações aparentemente diferentes para a regulação social. As regras administrativas distanciam os participantes das fontes de interesse envolvidas (...) A atenção não é dirigida às pessoas específicas que ditam as regras, mas às regulamentações que colocam a atenção naquilo que o programa exige (Popkewitz, 1997, p. 228).

Analisando esta mesma problemática, Giroux ilustra que “a mensagem parece ser que os professores não contam quando se trata de examinar criticamente a natureza e o processo de reforma educacional” (1997, p. 157). Se a mudança fosse entendida como resultado de interações complexas entre diferentes atores, os programas de reforma teriam que considerar diferentes mecanismos de discussão, trocas e críticas (Sacristán, 1999).

Outra estratégia presente nas políticas educacionais reformistas revela seu componente “litúrgico” ou episódico. Neste particular, estabelece-se delimitação de tempo, como se fora um fenômeno ou um evento. Crê-se que a reforma deva suscitar uma mudança de paradigma que convulsione a todos para depois estabilizar-se. Alternam-se tempos de calma com tempos de ebulição das propostas reformistas. As alterações introduzidas pelas reformas funcionam como uma espécie de conversão das pessoas e das estruturas. As transformações não são entendidas enquanto evoluções, mais ou menos pausadas, em idas e vindas, rupturas e descontinuidades. A proposição de reforma sob este enfoque pode levar a sobressalto, insegurança e descrédito.

Presente também na implementação da reforma a vinculação de reforma como “textos” a interpretar. Há que atentar, na formulação e implantação de políticas de reforma educacional, que, por vezes, o poder político e os mecanismos legais acabam sendo superestimados, como se tivessem o poder mágico de transformar a prática. Cumpre destacar que as políticas educacionais não se instalam sem negociação com os atores envolvidos e sem

consonância com o contexto onde operam. Há uma relação dialética entre propostas políticas e realidade, ambas se co-determinam.

Os processos de negociação poderiam suscitar o melhor entendimento dos programas de reformas, traduzindo-se em diferentes textos, com histórias singulares, interpretações diversas, significados abertos, em constante reformulação. Assim, as reformas seriam programas criativos, passíveis de variadas leituras e reformulações, rumo a emancipações. Circunstanciadas nesta ótica, surgem algumas derivações. A primeira delas remete à historicidade do processo de construção de uma Política Educacional voltada à Reforma, pois a mesma não surge do nada. Neste caso, a historicidade poderia testar sua validade e entender seus propósitos. Uma segunda derivação faz supor que se o significado do texto é negociado, são avaliadas também as condições de interpretação, tais como as limitações da prática, as capacidades e possibilidades de participação dos envolvidos. Ilustra esta realidade o que afirma Sacristán “o político prudente sabe que nem sempre tem o domínio sobre a realidade e que todo programa está destinado a ser negociado” (1995, p. 92). Neste sentido, uma reforma bem intencionada da formação de professores, deveria privilegiar os professores e seus formadores.

Cabe destacar que um texto de reforma não produz somente resultados práticos, de forma prescritiva. Há um efeito simbólico, que é veiculado na formação de uma consciência prática que signifique as relações teóricas. A ação política não se resume em ativismo, mas também em gerar idéias, construir alianças.

A leitura deste quadro remete a transições de paradigmas e de novos começos. A implementação de uma nova política educacional para a educação brasileira, conforme já referido, processa-se no bojo de um processo mais amplo de reestruturação do setor produtivo que passa pela mudança do paradigma econômico, pelas conseqüências da implantação deste modelo nos países periféricos como o Brasil, em especial, nas novas formulações na política educacional para a formação docente. Neste panorama, as reformas educacionais parecem conduzir à transferência da educação do “*locus*” político para o “*locus*” do mercado (Gentili, 1997).

Neste particular, as reformas imbricadas no atual projeto social impõem-se na forma da cultura e da ideologia, mudando, inclusive, o próprio sentido da palavra reforma, variando de uma conotação iluminista do termo, no sentido de transformação voltada a maior igualdade e

democracia, para a apropriação do termo, pelos ideólogos neoliberais, que aludem a um caminho inverso do que se propugnava, ou seja, antidemocrático. Sob esta direção, as reformas em implantação na América Latina podem ser alcunhadas de “contra-reformas”, pois articulam-se para aumentar a desigualdade em todas as áreas, “*naturalizando*” os processos de exclusão social que produzem.

De todo modo, tornar o problema da reforma um problema de gestão da mudança social significa aceitar as relações sociais e de poder subjacentes que dão forma e modelam os acordos institucionais como sendo naturais, normais e inevitáveis (Popkewitz, 1997, p.27). As conceituações de Reforma Educacional têm indicado muito mais a estabilidade, a harmonia e a continuidade dos acordos do que a mudança social. Com efeito, há que vislumbrar a reforma como plural e instável, com diferentes níveis de interação, trazendo o conflito, as tensões, as contradições. Vale dizer que as reformas se situam como práticas institucionais e epistemológicas que organizam a percepção do mundo e o próprio mundo. Ou seja, “a significação da reforma reside nos efeitos de poder para fazer o mundo” (p.204). Na metáfora em questão, sua significação reside nos efeitos de poder e regulação para estabelecer os mapas da formação docente.

3.1.3 Reforma educacional: desenhando um novo mapa

A trajetória das reformas educacionais não pode ser considerada um campo de estudo acostumado a grandes êxitos (Romero, 1997). As promessas de sucesso são acompanhadas, por vezes, do fracasso repetido. Hargreaves e Fullan (2000), ao refletirem sobre os significados das reformas no campo educativo, põem de manifesto a ausência de horizontes que se alastram neste campo de investigação. Algumas razões parecem estar no bojo desta questão, tais como a preocupação com o processo de mudança e formas de implantar as inovações. Esta predominância é reforçada pelos autores (id), quando afirmam que nos esforços para implementação das reformas esvanecem, por vezes, as razões que justificam tais medidas. As pessoas envolvidas se perguntam seguidamente qual o propósito de mudar, pois não têm claro suas origens e finalidades, nem a importância de tais medidas.

Ao enalço de uma virada conceitual nas formas tradicionais de conceber as reformas educativas, autores como Hargreaves e Popkewitz avançam na elucidação da questão. Hargreaves (1996) propõe inverter a ótica no que tange aos aspectos operativos e voltar a atenção ao contexto e aos propósitos das medidas. Ademais, a obsessão em antecipar as metas

dos programas deve dar lugar à busca por atender aos anseios dos sujeitos envolvidos nos processos de reforma, atentando também para a complexidade do cenário. Para Popkewitz (1997), o conceito deve superar a idéia de consenso e apontar a noção de conflito. O cânone da eficácia deve ser substituído pelo estudo das relações de poder e saber, na forma como se configuram os espaços de regulação, advogando o enfoque pluridisciplinar, ou seja, além do enfoque por vezes psicologizante, há que valer-se das abordagens da sociologia, da história e da filosofia na interpretação das reformas.

A complexidade da análise sobre a reforma tem levado à proliferação de uma espécie de categoria de profissionais da reforma incorporando um corpo específico de profissionais dispostos a ocupar espaços de intervenção, simulando, inclusive, uma pseudoparticipação. De igual forma se constata uma prática comum em muitos países, inclusive no Brasil, em divulgar grande diversidade de informações governamentais sobre as reformas, reforçadas por uma poderosa estratégia de cooptação da mídia e dos meios de comunicação em geral, dificultando a apreensão de seu real significado.

Fazer a transição conceitual supõe identificar as diferentes comunidades discursivas que tentam explicar os processos de reforma. Trata-se de deslindar categorias que captem as complexas e contraditórias manifestações que envolvem as reformas educacionais, nas quais os discursos produzem significados e visões de mundo, além de autorizar certos enunciados e excluir outros. Segundo Ball (1993), os discursos trazem consigo um significado e relações sociais, constroem tanto subjetividades quanto relações de poder. Os significados são criados a partir de práticas institucionais, de modo que as possibilidades de significação estão marcadas pela posição social e institucional de quem as utiliza. Esta tensão entre inclusões e exclusões criadas pelo discurso é visualizada nos informes sobre as políticas educacionais levados a termo pelo MEC. Seu propósito se caracteriza também por propagar e divulgar um tipo especial de discurso, vale dizer, não apenas configura-se enquanto discurso como também serve de veículo seletivo a certos discursos. Este preâmbulo tenta demonstrar as possibilidades de inserir determinadas correntes no cenário das reformas, captando certas regularidades que permitem situá-las, provisoriamente, em algumas comunidades discursivas, ressaltando que suas fronteiras são tênues e seus contornos nem sempre são nítidos.

Uma primeira comunidade discursiva, segundo Romero (1997), é a da excelência. Seu fundamento reside no fato de que o slogan da excelência ganha corpo no contexto de desenvolvimento recente e de competição entre países industrializados, transferindo-se os

cânonos de eficiência, produtividade e qualidade do setor econômico para o setor educacional. As pautas do discurso sobre educação são orientadas pela idéia de progresso. Com efeito, nos países ocidentais, no final do século XX, a educação tem sido colocada na centralidade do debate para manutenção/elevação do referido progresso. Assim, a excelência é uma construção intelectual e social que serve para representar as desigualdades sociais e também integra a arbitrariedade que caracteriza esta construção. Subjazem ao conceito de excelência maiores exigências, como, por exemplo, melhor nível de formação, mais ciência, mais carga de trabalho escolar, mais disciplina. O argumento da excelência acaba revitalizando a meritocracia e a competição. Seu argumento primeiro é não perder o trem do progresso, ajustar-se ao mercado, do nível pretendido. Nesta relação, Kenway (1993) aponta a preocupação dos governos neoconservadores em enfatizar a leitura e escrita e a matemática, em atender às normas da economia enquanto proposta servil da educação, entre outros aspectos. A reivindicação da excelência, segundo Kenway (id), tem a ver também com o contexto de desenvolvimento mundial, no qual diminui o apoio das classes média e alta aos serviços públicos. Este contexto favorece a proliferação da crise de legitimidade porque passa a educação pública, que, via de regra, vem a culpabilizar o professor pela baixa qualidade da educação. Enquanto um serviço controlado e regulado pelo Estado, a educação sofre um processo desregulador e debate-se nas pressões por privatização.

A comunidade discursiva da excelência evidencia a responsabilidade do sistema educativo e dos professores pelo sucesso ou insucesso escolar, utilizando-se, por vezes, dos docentes como bodes expiatórios para tudo justificar, além de não reconhecer que a situação do trabalho docente não oferece oportunidades de formação em número suficiente. A ofensiva retórica deste discurso legitima e difunde uma visão de mundo particular e elitizado acerca das reformas, através de estratégias de bombardeio de informações para disseminar seu discurso.

Na classificação engendrada por Romero (1997) inscreve-se ainda a comunidade discursiva da reestruturação, abrigando um conjunto complexo de discursos sobre inovação. Sua proposta está a indicar uma transformação de grande alcance em sala de aula, nas estruturas organizativas, acompanhada, porém, de ceticismo sobre seu verdadeiro alcance. O autor assinala, ainda, que o que está subentendido nesta proposição de reforma é um consenso frágil sobre a incapacidade da escola pública em atender às expectativas da sociedade. Embora com algumas nuances progressistas, nesta comunidade discursiva persiste um ar conservador.

Esta proposta encobre, sob as palavras participação, devolução de autoridade, descentralização, etc., o verdadeiro significado que se pretende no contexto mais amplo. As implicações afetam os propósitos que regulam a educação. Esta situação tem levado, por vezes, à exclusão dos professores do debate político, no entendimento de que os docentes estão pensando apenas em interesses próprios e não nas necessidades dos alunos ou do país. Assim, têm muito mais voz a classe política, as empresas, os setores conservadores, enfim, do que os docentes. A reestruturação parece estar associada com formas mais autônomas de gestão, identificando-se com o processo de descentralização e gestão na escola baseado em tendências iniciadas na década anterior e que parecem ganhar nova roupagem, encobrindo seu poder regulatório.

O discurso da reestruturação também incide sobre a capacitação dos professores prevendo mudanças em suas condições de trabalho, as quais, sob a aparência de divisão de poder, sustentam o que Hargreaves (1996) indica como falsa colegiabilidade, já que as reformas têm fronteiras previamente delimitadas. Na verdade, está se produzido uma cooptação dos professores, conduzindo ao retorno da recentralização dos sistemas educativos. Aparentemente, a equidade e a democracia que esta proposta parece veicular acaba definindo equidade como igualdade de oportunidades para os não iguais e traduzindo democracia como sendo qualquer forma de participação.

Para Romero (idem, 1997), uma das formas mais definitivas que designa a reestruturação é a reforma sistêmica. Esta evidência traduz-se nas políticas educativas de alcance nacional, tais como, no Brasil, os PCN, as Diretrizes Curriculares Nacionais para formação de professores e a avaliação externa, entre outros. São tendências conservadoras encobertas pela alcunha de reestruturação. Nesta concepção unem-se a centralização curricular com um sistema estandardizado de avaliação externa, reforçado pelas exigências dos indicadores internacionais. Em síntese, a reestruturação incide sobre as diretrizes curriculares, a estrutura de apoio para implementação dos conteúdos fixados, a destinação de recursos para consecução de um alto nível de desempenho. Esta proposta segue a visão tradicional e dá-se de forma verticalizada e externamente à escola. Embora sobejamente criticadas, as propostas de reforma de “cima para baixo” seguem seu percurso de inoperância, sem atentar que as inovações não se dão em terreno vazio, não fazem desaparecer uma prática já existente, mas acrescentam complexidade, por que via de regra os professores reconstruem as reformas em suas escolas e em seu fazer cotidiano. Para Sarasola (2000), os docentes só mudam quando ajustam o desenho original da proposta de mudança à sua realidade

educacional. O desafio supõe conseguir um equilíbrio entre a formulação das reformas e sua implementação para que as ações inovadoras aconteçam “por dentro” da instituição. No tocante à formação docente, a escola como unidade de mudança pode ser o lugar privilegiado para a formação de professores. Ainda no que tange à reestruturação, Hargreaves (1996) sinaliza para a dualidade entre reestruturação como capacitação ou como controle, o que implica numa redefinição de regras, responsabilidades e relações. Parece evidente que a comunidade discursiva da reestruturação tem destacado os modos tradicionais de propor reformas. Para os propósitos desta investigação, a reestruturação enquanto controle traduz-se na regulação dos sistemas de ensino e no trabalho do professor, contraditoriamente ao que seu discurso propugna: participação dos docentes, políticas públicas produzidas no coletivo. Desta forma, o significado da reestruturação só pode ser analisado no contexto no qual se desenvolvem as reformas e com os propósitos que perseguem.

Os discursos acerca das reformas contemplam também a comunidade discursiva das políticas culturais, fruto da convergência entre o político e o cultural. Diferentes autores conformam esta comunidade discursiva, passando pelas correntes políticas, pela pedagogia crítica, pelo pragmatismo crítico, pela ecologia social das reformas, pelo pós-estruturalismo e pelo pós-modernismo. As diferentes filiações teóricas de autores, tais como Popkewitz (1994), Cherryholmes (1988), Shafiro (1995), Kenweis (1995), citados por Romero (1997), entre outros, estão a confrontar a tensão entre contingência e compromisso. O autor questiona as chamadas “verdades universais” e posiciona-se acerca da vulnerabilidade de cada um dos focos desta tensão. Com efeito, a aspiração emancipatória só poderá ser alcançada no conflito entre o propósito proclamado e as conseqüências desejadas.

Sem a pretensão de antever formas de conciliação entre as diversas vertentes, notadamente as críticas, as pós-modernas e as pós-estruturalistas, o que não se insere nos propósitos do estudo em questão - há que identificar um terreno em que se possam firmar alianças rumo à conceituação de mudança/reforma educativa. Este terreno remete a uma gama de práticas e estudos que se pode denominar de políticas culturais. Nesta direção:

As políticas culturais são um modo específico de aceitar a intervenção teórica que tem o poder como foco principal de atenção e que usa seus recursos teóricos na peregrinação da mudança enquanto contribua para uma cultura emancipatória (Romero, 1997, p. 15).

Nesta perspectiva, a reforma educativa é percebida como uma configuração retórica diversa, envolvendo lutas entre grupos sociais distintos em nível local, nacional e mundial. As

relações que se processam oscilam entre conflito e cooperação, dialetizando-se as dinâmicas estruturais e a ação humana, tanto ao nível da retórica, quanto das ações, que ao mesmo tempo são constituídas e constituem as estruturas sociais.

Os processos de reforma inscrevem-se como contradição e conflito, regulação e emancipação, no sentido que aquilo que se configura como construção para um grupo pode não ser para outro. Estas lutas que se desenvolvem num espaço de contradições não vão possibilitar antecipar os rumos que a reforma irá tomar, nem sua influência sobre os grupos. Vale dizer que as contradições podem representar uma brecha para respostas contra-hegemônicas. Exige-se, assim, conclamar os educadores para desenhar formas de trabalho em grupo que potencializem espaços de resistência, inclusive na abertura de causas alternativas que enfrentem a hegemonia presente em diversos setores, inclusive nos meios de comunicação, para mais comprometimento com a mudança social, explorando as possibilidades que o contexto contraditório das reformas oferece.

Nesta linha de argumentação, Hargreaves sinaliza para pontos nebulosos na reforma, nos quais convergem elementos pessoais, morais, políticos e sociais. O autor ressalta aspectos voltados à identidade e a experiências pessoais relacionadas a crenças e formas de interação que se entrecruzam nas instituições educativas. Hargreaves (1996) propõe, ainda, formas alternativas de plasmar o conhecimento sobre inovações educativas. Nesta direção propugna que, no processo de reforma, deparemos-nos com opções que têm a ver com questões de ordem moral e de ordem prática do processo. Nem sempre é possível prever o que as reformas vão operar no futuro. A comunidade discursiva das políticas culturais desafia a articular análises globais sobre as relações entre conhecimento e poder e as inovações, de forma a dar respostas a uma tendência emancipatória, conjugando compromissos localizados com compromissos mais universais de justiça social e democracia. Esta linha de discurso parece possibilitar a relação, interação e tensão entre diversas linhas de pensamento que põem em evidência as condições materiais e ideológicas produzidas sobre as reformas, mostrando zonas de interação e conflito.

De qualquer sorte, capturar as diferentes comunidades discursivas sobre as reformas educacionais é considerar seu caráter provisório e instável, e demarcações muito tênues e flutuantes. É considerar as tensões entre o espaço de regulação e as brechas emancipatórias em que operam.

Na perspectiva apresentada por Popkewitz (2000), reforma é enfocada como “prática de administração social para governar a alma” (p. 154). Os padrões são ordenados envolvendo os discursos da ciência e das políticas públicas que interiorizam determinada racionalidade. A administração da alma, para o autor (idem, 2000), revela-se quando se fala em “voz”, “emancipação”, “capacitação”, “conhecimento do professor”, participação da comunidade.

Os debates sobre as reformas, ao englobar o tema do neoliberalismo, também remetem a uma forma particular da administração da alma, já que o pensamento econômico impregna as práticas sociais e culturais, pelos fios condutores do mercado, privatização, cliente, consumidor, entre outros cânones, desencadeados notadamente pelo Banco Mundial para as nações de capitalismo tardio. Com efeito, o neoliberalismo não é um conjunto de políticas, mas múltiplas trajetórias que se referem à política de prestações sociais relacionadas também com a equidade e com a construção de novas imagens que se realinham dentro dos movimentos sociais de cada nação, como, por exemplo, os movimentos feministas e ecológicos, que não podem ser reduzidos apenas a mudanças econômicas. Popkewitz (2000) alerta para a utilização de conceitos tais como neoliberalismo e mercado, como conceitos determinantes, em vez de concepções que necessitam de explicação histórica. O neoliberalismo, como categoria sujeita à crítica, supõe uma “noção particular de tempo particular, tipo liberal, contínua e unidirecionalmente progressista, seja a noção do tempo de Locke ou a dialética hegeliana” (idem, p. 156). Os discursos do neoliberalismo retomam a distinção entre Estado e sociedade civil pela diferenciação entre o Estado e o mercado.

As reformas educativas atuais parecem reconstruir os padrões da administração social, concebendo um indivíduo que resolve problemas, que age e participa distanciadamente da intervenção estatal. Para Popkewitz (idem), “as atuais discussões e críticas da reforma educativa tratam as práticas da reforma como argumentos de princípios relacionados com o progresso social” (p. 163). Parece generalizar-se a crença de que as políticas educacionais poderão alçar a escola a emancipar-se. Esta crença tem levado a equivocadas distinções interpretativas das reformas. Prosseguindo em sua análise, o autor (idem) aponta dois movimentos interpretativos em relação ao problema da reforma: “Há por um lado, um conceito geográfico de globalização que leva em consideração as diferenças entre os distintos territórios nacionais, mas a globalização também tem a ver com os sistemas de razão empregados na reforma educativa” (p. 165). A concepção de globalização assim entendida transfere idéias dos sistemas particulares como sendo universais, transparecendo como naturais, sendo vistas como apropriadas para todos, esquecendo que as idéias que veiculam

como globais não o são no sentido de estarem livres de valores e princípios sociais. Assim: “os discursos científicos sobre a reforma escolar que circulam entre nações (...) são mais do que maneiras de representar aproximações mais eficientes à educação: representam imagens e princípios do cidadão que deve participar e agir dentro de cada um dos diferentes sistemas nacionais” (idem, p. 165).

A análise contemporânea e por vezes controversa de Popkewitz serve, também, para situar o terreno da reforma como movediço e instável e com disputas sobre sistemas de razão. A “guerra de paradigmas” leva este estudo a concordar com Santos (2000): vive-se de fato numa sociedade intervalar, apelando para, também no campo da reforma, a adoção de uma racionalidade ativa, transitória e tolerante, desinteressada de certezas, inquieta, movida pelo desassossego que deve, ela própria, potenciar (idem, 2000).

No caso específico da formação docente no Brasil, a comunidade discursiva adotada pode ser definida como eclética, na medida em que apropria-se tanto das narrativas da excelência e da reestruturação de que ensinam Romero e Hargreaves, quanto voltam-se a padrões de gerenciamento e administração aludidos por Popkewitz (2000).

As tendências das políticas e reformas educativas conformam as medidas em execução na formação de professores. O entendimento da descentralização parece desvirtuado de seu propósito político inicial, para consubstanciar-se em transferência de responsabilidades dos governos nacionais para governos sub-nacionais, empresas ou sociedade civil. A tensão entre público e privado presente nas reformas educacionais demonstra a matriz patrimonialista de formação do Estado brasileiro, ao lado do clientelismo, do verticalismo de decisões e da descontinuidade das medidas que afetam a educação. As práticas que pretendem regular o campo das propostas de formação de professores são tensionadas com possibilidades emancipatórias. O conhecimento-regulação que preside o processo de formação, assentado na ótica da competência, traduz o modelo dominante da atual racionalidade científica. A proposição do conhecimento-emancipação acompanhou a reflexão que se processou.

Estas tensões encharcam a realidade educacional relativa à formação docente, seja nas propostas oficiais como a Lei 9394/96, seja nas Diretrizes para Formação de Professores de Educação Básica, seja através da profusão de pareceres e resoluções sobre o tema, com ampla incidência também nos programas de formação desenvolvidos pelas IES do país.

A tensão dialética entre regulação e emancipação continua a ser desvelada no item a seguir. A abordagem das tendências presentes nas políticas educativas situa também a nova conformação das reformas e o papel que protagonizam no palco das políticas educacionais e na formação de professores.

3.2 Tendências das políticas e reformas: escalas de análise

No princípio deste estudo, mencionou-se a suposta vinculação entre as políticas educacionais e o projeto social eleito. Com as ressalvas já empreendidas de que não se trata de relação linear, baseada em causa-efeito, cumpre, então, deslindar as escalas de análise que constroem o mapa das políticas educacionais, tomadas do ponto de vista do modelo denunciado. A maturação reflexiva que foi redundando na eleição de algumas escalas não esgota o manancial de determinantes que operam na definição dos contornos do mapa das políticas educativas e também da formação de professores. Tentou-se, com efeito, a esta altura do estudo, evidenciar alguns dos significados relativos que assumem. Para tal, valendo-se da metáfora da cartografia, utilizou-se do mecanismo da escala, na tentativa de evidenciar os traços que conformam as políticas educacionais.

Considerando os símbolos presentes nos mapas, podem ser visualizadas algumas tendências que estão a contribuir para a consolidação deste novo desenho, através de escalas que projetam interpretações da realidade. Entre estas escalas podem-se apontar: descentralização *versus* transferência de responsabilidades; público *versus* privado; regulação social *versus* emancipações. Cumpre a esta altura do trabalho suscitar questões sobre os modos como as escalas são usadas, que saberes e poderes legitimam. Neste sentido, podem ser entendidas como parte de um conjunto de relações mais amplas, na construção de representações, valores, identidades e regulação das políticas educacionais em curso. Importa, especialmente, situar sua relação com as questões que perpassam a regulação social e as possibilidades emancipatórias como, por exemplo, as presentes nas reformas educacionais no âmbito da formação docente.

3.2.1 Descentralização x transferência de responsabilidades

Freqüentemente, em educação, se é surpreendido pela utilização, em novos contextos, de conceitos que integram as arenas de luta da democratização da educação. Entre estes conceitos, sobressai-se o conceito de descentralização, historicamente enraizado nos processos e embates pela educação includente, na perspectiva de distribuição de competências e responsabilidades entre o sistema educacional, o Estado e a sociedade, ou na perspectiva de regime de colaboração entre as esferas de poder. No entanto, este conceito tem sido apropriado pelas políticas presentes no atual projeto social, em sentido político bem distinto.

Ao analisar neste estudo o tema da descentralização, denuncia-se a concepção que tem sido apropriada pelas políticas presentes no projeto social em curso, as quais têm desvirtuado seu significado político mais genuíno.

Tomando-se o estudo de Lobo (1990) e as diferentes clivagens do termo, verifica-se que uma das abordagens utilizadas para o fenômeno da descentralização remete à proliferação de empresas, enquanto um poder marginal sob o qual o Estado não exerce seu controle. Prosseguindo em sua classificação, a mesma autora remete a uma outra clivagem relativa às relações entre poderes. Redefinem-se encargos entre o Estado nacional e os subnacionais, ocorrendo, por vezes, superposições e duplicações de meios. Numa terceira abordagem transferem-se funções do setor estatal para o setor privado, fato que se tenta desocultar neste capítulo. Admitindo-se a inexistência de um único modelo atuando isoladamente, há que convir, porém, sobre a predominância da terceira vertente, atuando na formulação das políticas públicas educacionais contemporâneas.

A proposta descentralizadora em educação, forjada, especialmente, na municipalização, é uma idéia recorrente na história educacional brasileira desde as décadas de 20 e 30. O manifesto dos pioneiros da Educação Nova já contemplava a necessidade de descentralizar a educação. Posteriormente, o mote da descentralização de ensino é retomado com o fim do Estado Novo, na década de 40, e também com o golpe militar de 1964 a descentralização é apresentada como portadora de vantagens – nem sempre verdadeiras – de uma ação política mais democrática e propiciadora de maior flexibilidade. Na cultura política brasileira, este fato é contraditório, no sentido de que a proximidade das populações em relação ao poder público municipal pode tanto desencadear processos de gestão mais democráticos, quanto pode suscitar um modelo de gestão subserviente às oligarquias locais (Peixoto, 1999).

A descentralização através da municipalização do ensino, a partir da lei 5.692/71, ganha força quando traduz em sua doutrina a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), reforçando-a no aspecto de estrutura técnica e administrativa. A política educacional anunciada, sobretudo nos estados do Nordeste, acaba transferindo responsabilidades sem o devido investimento financeiro. Neste nível do sistema, diversas ações representam estas tentativas de municipalização, tais como Promunicípio, Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o meio rural (Pronasec), Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural), este último com o apoio do Banco Mundial. Destaca-se também, já na década de 80, o Projeto Nordeste.

Nas duas décadas apontadas, de 70 e 80, auge do projeto desenvolvimentista no Brasil, forja-se a crença no planejamento para o alcance do desenvolvimento econômico, chamando a atenção à ênfase para a descentralização de ensino e o papel da participação da comunidade, vista como essencial para o êxito do processo.

Na década de 90, vai acentuar-se o apoio do Banco Mundial com medidas de caráter descentralizador, as quais sinalizam para a precária organização dos sistemas de ensino, como um dos principais obstáculos para a melhoria da qualidade de ensino, focalizando na análise o aspecto relativo a custos. A Comissão de Educação do Banco Mundial destaca, a propósito, a importância em considerar a escola como unidade de transformação, aliada à descentralização, enquanto ferramenta de construção de escolas eficazes, fortalecendo-se a autonomia (Peixoto, 1999). Estas recomendações, paradoxalmente, dão-se no bojo de estruturas centralizadoras por parte dos responsáveis pela administração escolar, como currículos, valorização salarial de professores, entre outros.

O advento da Constituição de 1988 recoloca a questão no centro do debate, no sentido de que introduz um novo cenário no quadro de distribuição de poderes entre as esferas de governo. A descentralização é vista como saída para o impasse político-institucional do Estado brasileiro, alcunhado de centralizador e ineficiente para responder às demandas sociais.

Mas os possíveis avanços, protagonizados pela Constituição de 88, são redefinidos radicalmente pela Emenda Constitucional 14/96 que redesenha o papel da União, regida agora pela ótica da racionalidade econômica, reduzindo o aporte de recursos da União na educação básica.

Retrocedendo sobre a trajetória das tentativas de descentralização pode-se elencar algumas conclusões. Primeiramente, cabe apontar que a via da municipalização revelou-se capaz de operar muito mais um efeito desagregador sobre as redes municipais do que a efetiva democratização do ensino. Ocasinou efeitos diferenciados entre regiões, acarretando, à exceção de algumas capitais ou regiões, uma falsa solução. De outra parte, não é verdadeira a assertativa de que há relação direta entre a responsabilidade nominal pela escolaridade pública e aumento da qualidade. Peixoto (1999) menciona exemplo de países como a Itália e a França que mantêm sistema de ensino de boa qualidade, centralizados nacionalmente. Resguardando os limites do exemplo e de formação histórica, depreende-se a importância real e eficaz da participação da população nas decisões educacionais, cotejada com processos de fiscalização e controle do serviço público.

O grande desafio parece remeter para a construção de um sistema educacional no qual o regime de colaboração entre as esferas do governo, concretize uma escola de qualidade para todos. Este entendimento tão necessário, revela-se complexo na implementação, haja vista “a débil tradição federativa do país” (Luce, 1998, p. 12).

Contrariando esta ótica, as reformas educacionais no Brasil começam a ganhar um novo contorno em meados de 90, quando o governo Fernando Henrique Cardoso põe em marcha mais vigorosa a versão brasileira da mundialização da economia com graves incidências sobre a democracia e sobre a área social, agora organizadas pelo viés mercantilista. Neste contexto, os governos subnacionais assumem, cada vez mais, responsabilidades para com a política educacional, demonstrando a impossibilidade de um planejamento global da educação.

O mapa que se descreve é contornado pela marca descentralizadora das políticas públicas, justificadas pela crise fiscal do Estado, pela sobrecarga de demandas, pela crise de legitimidade, de nacionalidade e pela impossibilidade decisória do executivo, além de hiperatividade do legislativo, entre outros fatores. A Constituição de 1988 já definiu para a área da educação competências diferenciadas, porém não exclusivas, para a União, Estados e Municípios. Neste sentido, o FUNDEF²⁵ é um exemplo da redistribuição financeira e da intervenção do governo federal nas regulamentações de competências diferenciadas entre os níveis subnacionais de governo.

²⁵ A esse respeito ver Tese de Nalú Farenzena, “Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica Brasileira: continuidade e inflexões da tradução normativa em tempo-espacos de mudança e reforma”. UFRGS-PPGEDU, 2001.

Na análise entabulada por Fávero (1999), a idéia da descentralização da educação básica no Brasil está assentada numa questão mais abrangente, qual seja, na definição do lugar da educação na federação brasileira. Para o autor, durante todo o Império e na Primeira República, a descentralização “significou uma omissão da União em relação à educação popular” (1999, p.107). Em outros momentos da história da educação brasileira é passível de perceber a persistência deste quadro. Mais recentemente, na década de 70, a descentralização se processa pela tentativa de municipalização do ensino de 1º grau, que não encontrou condições de se concretizar satisfatoriamente na maioria dos municípios, seja por falta de recursos humanos, seja por insuficiência de recursos materiais e financeiros.

Nos últimos anos, o MEC tem desenvolvido mecanismos legais e técnicos para garantir sua função reguladora do sistema educacional. O que ocorre, porém, não são ações voltadas a um planejamento global da educação, mas à prefixação de metas, atendendo, notadamente, a compromissos internacionais a serem atingidos. Nestes compromissos se inserem medidas como o FUNDEF, os PCNs, as reformas no ensino médio e profissional e na formação docente, entre outras. A intervenção 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.

Cumprir destacar também que a América Latina, como um todo, e o Brasil, particularmente, basearam suas reformas educativas no intento de reduzir os custos financeiros do governo central, através da descentralização da gestão e, também, da busca de fontes alternativas para o financiamento da educação. A princípio, as reformas descentralizadoras parecem ter reduzido a burocracia estatal ao transferirem a gestão educacional para os estados e municípios. Na prática, porém, além desta intenção, as reformas estão motivadas, especialmente, por propósitos de neutralizar o poder de mobilização dos sindicatos e associações docentes, que, no fundo, parecem ter, igualmente, motivação de contenção dos investimentos feitos no setor educacional, além do controle político pelos setores mais conservadores. Para Carnoy e Castro:

En Brasil la municipalización de la escuela primaria generó estructuras dobles/ a nivel del estado y de los municipios y en las ciudades medianas y grandes creó una

burocracia municipal cuestionablemente necesaria para administrar las nuevas funciones educacionales de los municipios (1999, p.8).

O que se pode concluir aponta para o fato de que a descentralização mais reduziu a aplicação de recursos do governo central em educação do que possibilitou a ampliação da esfera democrática. De igual forma, a descentralização da educação sem o suporte técnico e financeiro não possibilita avançar na qualidade da oferta educativa. Neste sentido, as experiências descentralizadoras, via financiamento, podem aumentar a desigualdade social e a exclusão, especialmente em algumas regiões do Brasil. Sob este olhar, a descentralização, por si, como qualquer reforma institucional isolada, não produz a melhoria desejada.

Estudos sobre a descentralização (Harris, 1983) demonstram a insuficiência de indicadores que atestem a eficácia desta política educativa quanto a resultados pedagógicos ou de gestão econômico-financeira e quanto à ampliação de formas de participação. Cumpre destacar que os governos têm insistido no processo de descentralização movido por múltiplos interesses. Segundo Oliveira (1997), a descentralização pode representar a possibilidade de aumentar a participação não de todos, mas de determinados grupos privilegiados. Igualmente, permite deslocar o poder do governo central para governos subnacionais, garantindo a hegemonia dos grupos que o controlam. Pode ocorrer, ainda, também, que alguns grupos interessados em manter seu espaço no governo enfatizem a descentralização como forma de enfraquecimento do poder de outros grupos também ligados a governos. Nesta perspectiva, a centralização ou descentralização concorre para atender aos interesses de grupos, até mesmo entre as facções do bloco político que está no poder.

Para alguns autores a descentralização poderia ocorrer via delegação de funções para organizações localizadas no âmbito do Terceiro Setor²⁶, com transferências a organizações não- governamentais (ONGS) de funções sociais que seriam de competência do governo, constituindo-se em alternativa à privatização. Esta interpretação suscita um aprofundamento sobre a questão público x privado e suas respectivas derivadas, de igual forma importante nesta cartografia das políticas de formação docente. E, no caso, oportuna a ilustração de que:

Apesar de sua tão propalada flexibilidade, organizações sem fins lucrativos, continuam sendo organizações. À medida em que crescem em escala e complexidade, são vulneráveis a todas as limitações que afligem outras instituições burocráticas – falta de sensibilidade, morosidade e rotinização (Salamon, 1998, p. 9).

²⁶As entidades do Terceiro Setor parecem organizar-se mais como cidadania outorgada do que cidadania emancipatória. Os novos cidadãos transformam-se em clientes de políticas públicas administradas pelas entidades do Terceiro Setor (Gohn, 2000).

A tendência à descentralização de políticas públicas em curso na sociedade brasileira não pode prescindir da capacidade institucional do governo central. Pressupõe recuperação de espaços de debate com a sociedade brasileira no encalço de possíveis soluções aos problemas nacionais. Há que atentar também para o fato de que a transferência de poder do Estado para a sociedade acabe por subordinar-se à postura neoliberalizante, estimulando a atividade econômica e liberando-a de controles e regulamentos. Esta situação, por um lado, evidencia a importância da participação da sociedade civil, de outro, ao transferir para a sociedade o gerenciamento da educação, o Estado pode ausentar-se, descomprometendo-se com o processo. O maior risco desta prática é a possibilidade de gerar um tipo especial de privatização da educação, ocasionando a perda de seu sentido público universal.

O debate atual sobre a descentralização, como tem sido em outros países, orbita ao redor de “argumentos em favor da descentralização administrativa”, os quais têm origem em alegações de eficiência e eficácia dos mercados livres e na defesa da privatização enquanto instrumento de política pública” (Plank, 2001, p. 144). Outro agravante que é preciso sublinhar é que, ao descentralizar a gestão e o financiamento do sistema educacional, corre-se o risco de gerar uma fragmentação do espaço público, permitindo uma forte regulação do Estado Nacional, além de dispersar conflitos por salários, condições de trabalho e demandas sociais por escolarização. Sob outro enfoque, a proposta descentralizadora da educação aponta que, diferentemente do projeto iluminista de escolarização destinado a construir o espaço nacional, despojando-se do local, familiar e particular, presenciamos hoje um movimento contrário. As reformas dos anos 90 propõem a volta à comunidade, ao local, ao familiar, como “*locus*” construtivos de identidades. Conforme posição de Tiramonti (1998):

La invocación y reconocimiento de lo local, lo particular y lo existencial con ‘el lugar’ para el desunido de lo universal y nacional, tiene una serie de implicancias para aqueles, como nosotros, pretendemos analizar el compromiso escolar con los sistemas regulatorios (1998, p. 80).

A perspectiva da descentralização revela-se fundamental na análise das políticas públicas educacionais como um todo e na formação docente, as quais ocultam um processo crescente de padronização e regulamentação dos sistemas educacionais. Entendê-la como parte integrante de um conjunto de escalas que constroem representações, valores e identidades das políticas públicas educacionais, torna-se indispensável. De igual forma, há que situar o processo descentralizador das medidas educacionais, em relação aos espaços de regulação social ou das brechas emancipatórias em que operam.

3.2.2 Público x privado: para além das fronteiras?

As expressões público e privado, segundo Bobbio (2000), tornaram-se as grandes dicotomias que delimitam, representam, ordenam, o campo da investigação, tais como paz/guerra, democracia/autocracia, estado de natureza/estado civil, etc. Uma grande dicotomia existe, segundo o autor, quando nos deparamos com a capacidade de “dividir um universo em duas esferas, conjuntamente exaustivas, no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão, e reciprocamente exclusiva, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser contemporaneamente compreendido na segunda”. Prosseguindo nas características que designam uma dicotomia, Bobbio (2000) informa a capacidade “de estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes aos quais atualmente e potencialmente a disciplina se refere devem nela ter lugar, e principal, enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela secundárias” (Bobbio, 2000, p. 13-14). O debate acerca da relação público/privado tem se resumido, por vezes, no lugar-comum entre a esfera do público e a esfera do privado, ou seja, ao aumentar a esfera do público, diminui a do privado e vice-versa. Avançando no secular debate, não se pode esquecer de que a distinção compreende outras dicotomias recorrentes nas ciências sociais, que a completam ou substituem, tais como: sociedade de iguais e sociedade de desiguais, lei e conhecimento, justiça comunicativa e justiça distributiva.

O Estado, ou qualquer outra sociedade organizada, rege-se por relações de subordinação entre governantes e governados, entre os que possuem poder de comando e os que devem obediência, que são relações desiguais. A outra distinção que interfere na dicotomia é a que remete às fontes do direito público e do direito privado: a lei e o contrato. O critério de distinção, segundo Bobbio, “é o diverso modo com o qual um e outro passam a existir enquanto conjunto de regras vinculatórias da conduta: o direito público é tal enquanto posto pela autoridade política e assume a forma específica, (...) da lei” (id. 2000, p. 18). Ao prosseguir no estabelecimento das diferenças, o autor (idem, ibidem) entende que o direito privado é o conjunto das normas que os singulares estabelecem para regular suas recíprocas relações (...) independentemente da regulamentação pública sobre o princípio da reciprocidade” (Bobbio, 2000, p. 19).

Completando as influências que incidem na relação público/privado inserem-se as formas de justiça: distributiva e cumulativa. A justiça cumulativa preside as trocas, isto é, para

serem justas as trocas devem ser de igual valor. Um bem por outro bem, um mal por outro mal. A justiça distributiva é a inspiradora da “autoridade pública na distribuição de honras ou de obrigações” (Bobbio, 2000, p. 20). A preocupação reside em dar a cada sujeito o que lhe cabe, de acordo com a situação/contexto. Vale dizer que a justiça cumulativa é a que se reporta entre as partes, a distributiva entre o todo e as partes.

Para além da significação informada, Bobbio (2000) alerta para o significado valorativo da dicotomia público/privado derivando concepções diversas, tais como a supremacia do privado sobre o público ou a supremacia do público sobre o privado. Segundo Bobbio, os dois processos, de publicização do privado e de privatização do público, não são incompatíveis, mas se interpenetram. Um refletindo o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado, que engloba a sociedade civil; o outro realizando a revanche dos interesses privados através da formação de grupos que se valem do serviço público para alcançar objetivos particulares. Com efeito, “o Estado pode ser corretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor-se e recompor-se, estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social” (idem, 2000, p. 27). Sem a pretensão de esgotar a análise da dicotomia em seu sentido jurídico, este estudo vale-se, especialmente, da análise sociológica desta contribuição.

Analisando-se as arenas de luta em torno da normatização da educação brasileira é flagrante a recorrência da polaridade: público x privado, já anunciada. No período de discussões pré-LDB presenciaram-se embates entre os denominados publicistas e os intitulados privatistas, os quais defendiam interesses vinculados ao caráter público ou não da educação, controle e destinação de verbas públicas, gestão, etc. Em momento anterior, na Constituição de 1988, o caráter público da educação foi reiterado, reconhecendo-se também o direito à convivência entre a educação pública e as demais modalidades: privadas lucrativas, privadas não lucrativas. Desta forma, nos marcos legais, as fronteiras entre público e privado parecem claras, notadamente em relação à educação básica; na prática, porém, há uma interpenetração do privado no público.

Cumprir destacar ainda que, historicamente, a iniciativa privada no Brasil sempre logrou reconhecimento oficial, fato atestado inclusive pelas Constituições Federais Brasileiras. Para Cury (1992), há uma “reciprocidade contraditória entre o público e o privado”, em que o direito de propriedade, por vezes, não permite a ingerência do poder governamental. Segundo

Cury (1992), a diferenciação mais clara operada pela Constituição de 1988 e pela LDB entre os diferentes setores do privado, ou seja, entre aquela educação com fins lucrativos e aquela denominada comunitária, filantrópica e confessional, enquanto produto de relações “pré-capitalistas” acaba por acirrar a contradição. Os movimentos sociais exerceram, no processo constituinte, determinada pressão pela defesa da escola pública, democrática e gratuita que veio a se revelar estratégia importante para que predominasse no texto legal o caráter público da educação (Leão, 1998).

Há que aludir, da mesma forma, que, do ponto de vista do Estado brasileiro, o processo histórico de sua formação forjou-se na perspectiva de um modelo capitalista periférico. Tal exigência remonta à própria gênese do Estado no Brasil, cuja matriz parece assentar-se em sua feição patrimonialista (Faoro, 1975, Vianna, 1987). Sob este vértice, a privatização é inerente ao próprio formato que o Estado assumiu no desenvolvimento capitalista, prevalecendo a opacidade da dimensão pública nas Instituições do Estado, na gestão da coisa pública e na interlocução com o todo social. Esta realidade é presente no Estado brasileiro, ao lado do autoritarismo, do verticalismo de decisões, do clientelismo, de interesse privado, entre outros atributos. Iniciando com o Estado oligárquico controlado pelas elites agrárias, passando pelo Estado intervencionista na era Vargas, pelo liberal-populista e pelo Estado militarista de 1964, no Estado liberal dos dias de hoje esta face particularista do Estado continua presente.

A análise histórica revela-se importante para a compreensão das políticas educacionais dos Estados capitalistas, enquanto asseguradoras das bases de sustentação política e da continuidade do capitalismo. As raízes do patrimonialismo, como política do favor não comportam a distinção entre o público e o privado. Assim, com a modernização capitalista, enfatizaram-se as características colonialistas do Estado. Sob a aparente modernização, as oligarquias não perdem poder. Na década de 20, o confronto entre a Igreja Católica e os publicistas, encabeçados por Anísio Teixeira, clamam que educação não é privilégio. Neste período, prolifera “a denúncia da imbricação do setor público com interesses do setor privado” (Bruno, 1999, p. 132).

A partir de 1930 anuncia-se a consolidação de uma política educacional. A modernização econômica, política e social articulada ao Estado, marca o período. Forma-se uma sociedade capitalista sem, contudo, romper com padrões anteriores; tenta-se conciliar as velhas forças econômicas com as emergentes, as quais exigem padrões diferenciados de desenvolvimento. Denota-se a expansão da rede pública de ensino, cabendo à educação

atenção à ordem econômica. A política educacional configura-se na regulação estatal e na prevenção de conflitos entre capital e trabalho. O Estado passa a manter uma rede de intervenção, a qual dá sustentação na mediação das demandas políticas que se instalam fora do Estado. De todo modo é visível desde as primeiras formulações que as Políticas Sociais apresentam-se de forma fragmentária e seletiva.

O sistema educacional reforça esta seletividade pelos mecanismos de dualidade e diferenciação, qualificando as classes médias e altas e excluindo da escolarização amplas camadas da população.

Na década de 50, persegue-se a superação do atraso brasileiro, alçando o Estado como produtor de mercadorias e serviços, além de elemento de acumulação e expansão do capital, marginalizando, porém, grande parcela da população. A intervenção do Estado na economia não beneficiou a classe trabalhadora, mas os grandes grupos econômicos, sagrando a expressão “modernização conservadora”, pois prioriza os interesses da burguesia nacional.

Sob esta rápida retomada histórica, pode-se verificar a complexa relação entre o público e o privado e inclusive as dificuldades em estabelecer contornos demarcatórios entre um e outro, ressaltando-se, sobretudo, a apropriação do público pelo privado. O Estado intermediou os interesses da classe dominante e ao mesmo tempo ensejou condições para a reprodução da força de trabalho sob o prisma da submissão. O apoio das políticas educacionais tem mantido este quadro, produzindo a exclusão social.

Nos anos 80, com a abertura democrática, as vozes dos movimentos sociais e dos cientistas sociais contabilizam as perdas da modernização, atingindo grandes déficits sociais. Em que pese o fato de que no período autoritário tenha se ampliado a rede de escolas públicas, o modelo de política de modernização conservadora prevaleceu. As políticas educacionais são formuladas autoritariamente, na perspectiva de difusão ideológica, de regulação dos conflitos e para abrir espaço para o setor privado. A expansão do sistema educacional convive, assim, com o modelo de desenvolvimento econômico que beneficia as classes médias e altas, ou os que oferecem sustentação política ao governo.

Nos anos 90 as transformações do setor produtivo já anunciadas têm levado as políticas educacionais a uma outra formulação. De um lado, a pressão dos organismos financiadores; de outro, as pressões sociais sugerem revisões na administração e no financiamento educacionais. Persiste, entretanto, a privatização do Estado brasileiro e a

fragilidade de uma esfera pública de decisões na elaboração das políticas educacionais. Parece evidenciar-se um Estado com características de atrelamento do público ao privado.

A análise mais apurada da formulação de políticas educacionais em meados dos 90, especialmente na formação docente, é o limite tempo/espaço que orienta este estudo. Cabe mencionar, ainda, que em 1988 a Constituição Federal estabelece um marco importante na formulação das políticas educacionais ao definir que as verbas públicas seriam destinadas com prioridade às escolas públicas. O marco legislativo dá início a uma gama de reformas capitaneadas pela nova LDB, pela Emenda Constitucional 14/96 (que cria o FUNDEF), reduzindo os investimentos da União no ensino fundamental.

Nas lutas por democratização da sociedade brasileira, impõe-se o papel dos movimentos sociais, reivindicando um conjunto de medidas de alcance social. Parecem redefinir-se as relações Estado/Sociedade Civil com a presença desses movimentos, alçados a interlocutores na definição de políticas sociais públicas. Novas contradições ensaiam aflorar na relação público-privado, como, por exemplo, na redefinição do espaço público/privado no ensino superior, que aparenta ter consolidado seus interlocutores, o que não ocorre em outros níveis de ensino. Neste sentido:

As lutas pela democratização da sociedade brasileira, os movimentos em prol da educação pública, a organização do setor da saúde, os movimentos sociais vão expressar uma negação da identificação pública estatal e reivindicar um conjunto de políticas sociais, articuladas com a inserção dos brasileiros na sociedade, enquanto portadores de direitos (Britto, 1999, p. 136).

3.2.2.1 Público/privado na gestão

O intuito de pensar a relação público/privado na educação brasileira com novos enfoques remete à complexidade crescente desta relação, no momento em que diferentes estratégias de privatização do setor público são implementadas. Cumpre analisar de que forma estas estratégias privatistas alcançam o seio da gestão da educação pública.

A agenda de reformas dos anos 90 e os debates envolvendo a sociedade civil marcam uma nova configuração entre setores identificados com o mercado e outros mais afetos ao caráter democrático das oportunidades educacionais. Assim, a suposta modernização capitalista, os conflitos entre público e privado, parecem remeter à esfera da gestão e administração de recursos. A ótica do privado se instaura no espaço público, ensaiando as condições de acumulação capitalista que marca a globalização econômica. Alguns indícios

desta lógica se comprovam quando o Estado, ao não ampliar a oferta de alguns setores, induz o campo privado a fazê-lo como é o caso da Educação Infantil e da Educação de Jovens e Adultos (Leão, 1998), levando a uma privatização implícita.

No âmbito da gestão educacional, algumas estratégias do capital para realização do lucro se enquadram na fronteira público/privado. Um dos aspectos é o que remete à passagem da centralização da gestão para formas flexíveis, na qual a escola é o núcleo de gestão. Neste particular, vicejam as máximas da autonomia e descentralização, as quais eram defendidas por progressistas, incorporam-se agora com novo significado aos interesses do capital. Uma outra forma de inserir os interesses do capital privado na esfera educacional é a adoção de modelos administrativos emprestados das empresas. Sob este enfoque, ressalta-se o paradigma da excelência, da competitividade, bem ao gosto da lógica privada da administração do ensino. Exemplos desta prática foram as cópias de modelos da gestão da Qualidade Total, afirmando determinada visão de gestão, que não se dá de forma neutra, mas legitima a visão de uma classe social específica sobre o projeto educacional.

Estão presentes também nas incursões do privado na administração pública formas veladas que necessitam serem reveladas. Há a veiculação de um discurso que confere à educação pública um caráter de crise e de baixa qualidade. Este discurso, tornado hegemônico, é terreno fértil para tornar legítima a ofensiva privatista como medida para promover a eficiência e a eficácia. Esta prática acaba difundindo a desigualdade e a injustiça, retirando da educação sua função mais legítima que é a vivência da democracia.

Cabe aqui tomar de empréstimo a análise de Chauí (1994), quando assevera que a sociedade brasileira carece de uma base que proporcione o surgimento de instituições verdadeiramente democráticas e por isso favorece o alastramento do projeto neoliberal. Para a autora, “a ideologia neoliberal nutre a indiferenciação entre o público e o privado, o narcisismo do governante, a política como espetáculo”²⁷ (Chauí, 1994, p. 29).

Analisando os sentidos da palavra público, Ribeiro (1994) refere-os como bem comum, patrimônio coletivo, distinguindo-se, por vezes, do governamental ou estatal. E acrescenta:

Outro sentido de público é o que se opõe a palco. Aqui seu sinônimo é a platéia, a soma dos que assistem a uma representação, tentando à passividade, podendo

²⁷ Exemplo desta prática são flagrantes nos informes Publicitários do MEC, nos quais parece inverter-se o público pelo publicitário.

manifestar-se apenas pelo aplauso ou vaia. No sentido teatral, o público vale menos do que o palco (Ribeiro, 1994, p. 32).

Seguramente, não é este o significado que se busca quando se mencionam as políticas públicas educacionais, embora se presencie que este seja o ideal de alguns integrantes da classe política, pois mantêm o controle pelo jogo das aparências, jogo que a tecnologia faculta, via “palanques eletrônicos”.

Apoiados na complexidade das relações entre Estado, Mercado e Sociedade alguns defendem que o espaço público não pode restringir-se ao espaço estatal, pois o mesmo não abrange a totalidade das práticas sociais. De igual forma, as práticas sociais, que operam no tecido social, não podem restringir-se à esfera mercadológica. As transformações dos mapas da política educacional brasileira parecem situar o significado de um espaço público que sinaliza para fronteiras menos demarcadas entre público, privado e estatal, conforme apontado anteriormente. Estas redefinições dão-se no momento de crise do Estado, oriundas das transformações no plano internacional e também dos movimentos dos atores do plano nacional, os quais emprestam argumentos para fazer emergir uma outra esfera pública.

Na análise de Calame e Talmant (2001), o Estado enquanto mediação entre os indivíduos e o mundo impele a construir uma ética do diálogo, pautada na confiança, na competência e no reconhecimento dos parceiros.

Refundar os modelos historicamente desenhados no país e que foram calcados na visão patrimonialista da esfera pública impõe-se como necessidade inadiável na produção de uma nova organização social, preocupada com a inclusão e, portanto, com espaços públicos portadores de esperança e utopia.

Construir espaços públicos, especialmente na esfera educacional e no campo da formação docente, é construir lugares de circulação de valores, poderes, debates e argumentações, na perspectiva de constituição de uma ética pública e de uma ética da solidariedade. Nesta navegação, figuram diferentes critérios para atender a reivindicações, nos quais se entrelaçam o legítimo ou ilegítimo na distribuição de bens educacionais, privilegiando a exclusão ou a inclusão, a regulação ou as emancipações. Na dimensão apontada, o campo educacional é recortado por embates e conflitos, focalizando-se a

educação como um percurso de luta pelo direito de todos e de cada um a uma educação democrática e de qualidade.

3.2.2.2 Regulação x emancipações sociais

Ao situar as reformas em curso nas políticas educativas, em especial na formação docente, há que presentificar seus elementos de regulamentação social no âmbito da referida formação e da própria escolarização. O estudo da reforma, conforme Popkewitz (1997), “pode ser comparado a um fino tecido de muitos fios” (p.235). Assim, a resistência do tecido não se dá por suas fibras, mas pelas tramas, pelas sobreposições de suas teias. Esta metáfora permite situar a complexidade do processo de regulação, atuando nas reformas contemporâneas, sua interface com o projeto social, as dinâmicas, as propriedades e arenas de luta no todo social. As práticas de reforma estão a inculcar uma concepção de monitoramento cada vez mais implícita sob o viés da autonomia e, também, do que se denomina “auto-gerenciamento de sua formação profissional,” conforme o texto do Decreto Presidencial nº 3276/99.

A preocupação com a certificação da competência intenta produzir relações de poder sobre a prática profissional e a carreira do magistério. Portanto, a linguagem da regulamentação acaba constituindo-se num poderoso meio de controle, enfatizando procedimentos rotineiros e padronizados, escamoteando as dimensões ética, moral e política. Sob este enfoque, as regras parecem neutras e transcendem a valores e conflitos sociais. Há, pois, uma pretensa homogeneização e universalização do fenômeno social. As categorias administrativas passam a comandar as reformas.

Vistas deste ângulo, as questões que envolvem a aprendizagem reduzem-se a problemas de “*procedimento*” técnico e não abrangem as implicações sociais (Popkewitz, 1997). Uma reforma não pode centrar-se apenas no aspecto pedagógico ou organizacional, mas precisa debater as finalidades políticas desta formação.

A análise entabulada por Popkewitz (1997), acerca dos processos de regulação social e monitoramento dos professores, aponta que, de um lado, há um modelo geral de experiências para todos, de outro, intensificam o trabalho do professor, tendo em vista o maior controle e monitoramento de seu fazer, além do monitoramento mais amplo, através de avaliação

externa²⁸. Outro aspecto apontado é a limitação da autonomia do professor, enquanto ressalta a linguagem do profissionalismo e da competência. A esse respeito, o autor alude que “As práticas de reformas contemporâneas contêm palavras de profissionalismo e ciência (...) Elas têm sido e são elementos da regulamentação social da escolarização” (1997, p. 231).

Em contexto distinto, mas nos propósitos desta pesquisa, Santos (2000) alude que fazer a transição do paradigma da regulação para emancipações sociais torna-se condição inapelável. Uma proposta promissora parece ser a que o autor designa por paradigma emergente ou pós-modernidade de oposição, alertando para a necessidade de um conhecimento prudente para uma vida decente. No entender do autor, o esgotamento do atual modelo, “embora admitindo o esgotamento das energias emancipatórias da modernidade, não celebra o facto, mas procura antes, opor-se-lhe, traçando um novo mapa de práticas emancipadoras” (idem, p.54). A absorção da emancipação pela regulação, conforme já apontado no início deste estudo, caracteriza este fim de século e se incorpora às políticas públicas enquanto concepção e operacionalização.

Em breve digressão histórica é possível perceber que a tensão entre regulação e emancipação tem início no campo jurídico para depois estender-se ao campo da ciência (Santos, 2000). Uma de suas primeiras demonstrações, o direito romano, situa-se no século XII, considerado por alguns autores como um movimento intelectual de grandes proporções. Para uma época na qual a sociedade é marcada pela fragmentação em todos os campos, inclusive o jurídico, a sociedade vivia um grande pluralismo: “o fato de uma pessoa poder estar sujeita a diferentes ordenamentos jurídicos, conforme a situação ou a sua condição, bem como a ausência de regras explícitas de delimitação dos diferentes direitos, tornavam “o sistema jurídico” complexo, pesado, caótico e arbitrário” (idem, 2000, p. 121). No contraponto, este estado de coisas poderia ser ocasião de liberdade, uma liberdade caótica utilizada em situação de dificuldade. As classes mercantis ansiavam por uma liberdade contratual e por uma garantia contratual, como duas faces do mesmo sistema jurídico. Surge, então, o “direito erudito” como racionalização da vida social. A recepção do direito romano era conveniente para os projetos emancipatórios da classe nascente, reforçando seus interesses de ascensão. O direito romano nasce, portanto, da convergência de interesses econômicos e culturais. Neste sentido, a tensão entre regulação e emancipação integra o direito romano, o qual, enquanto um novo projeto regulador, está voltado aos interesses progressistas de uma

²⁸ No Brasil alguns destes instrumentos de avaliação externa são o “Provão” para o Ensino Superior e o SAEB

classe social que almeja atingir seu projeto econômico-cultural de emancipação social. Desta forma, as exigências que incidem sobre a regulação social voltam-se à experiência racional, na perspectiva de uma nova ética política e social, cotejada com idéias de autonomia e liberdade (Santos, 2000). A tensão entre regulação e emancipação “reside no facto de a legitimidade do poder regulador derivar de sua autonomia relativamente aos poderes fácticos envolvidos nos conflitos cuja resolução exige regulação” (idem, 2000, p. 123). A tensão que caracterizou a acolhida do direito romano integrou o projeto histórico da nova burguesia européia.

Mais tarde, nos séculos XVII e XVIII, o direito natural racionalista e seus ideais liberais e democráticos, a tensão entre regulação e emancipação como fundamento de uma nova ordem, tem a duplicidade do absolutismo e da liberdade. O direito torna-se inerente à vida coletiva, conforme a natureza do grupo social, promove a igualdade ou destaca a hierarquia.

A tensão entre regulação e emancipação também emerge das teorias do Contrato Social, como de Rousseau (idem, 1971). Quando afirma que o “homem nasce livre, mas por toda parte está acorrentado” (1971, p. 165), já exprime esta tensão dialética que dá origem à modernidade. Para Santos, Rousseau representa o apogeu de uma concepção de racionalidade moral-prática, presente no paradigma da modernidade, uma tensão criativa entre regulação e emancipação, traduzida na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789. Neste contexto, a regulação social deveria fomentar e não sufocar a emancipação que a modernidade prometeu, equilibrar liberdade e igualdade, autonomia e solidariedade, razão e ética (idem, *ibidem*, 2000).

Santos (2000) prossegue na elucidação do pensamento dos fundadores do ideário político moderno, Rousseau, Hobbes e Locke, ressaltando a extensão e complexidades da tensão regulação/emancipação que a modernidade empreende. Cada um dos autores atesta uma “dimensão arquetípica de um projeto revolucionário global” (p. 137). Tanto o princípio do Estado proposto por Hobbes, do mercado por Locke quanto o da comunidade anunciado por Rousseau constituem um novo paradigma social, que para cumprir seus processos reclama equilíbrio entre os três aspectos. A tensão entre regulação e emancipação que é auscultada nos três fundadores do pensamento político moderno pode ser definida como uma ansiedade de justificação da nova ordem social que se anuncia antevendo um feixe de promessas e, ao mesmo tempo, uma face de excessos e déficits invencíveis.

No século XIX o paradigma da modernidade se consolida, seja via modo de produção capitalista, seja através da burguesia como classe hegemônica. O projeto sociocultural da modernidade²⁹, no primeiro período é contraditório e ambicioso, mantendo, a tensão regulação-emancipação. Cumpre algumas promessas e deixa de cumprir outras no segundo período do capitalismo. No terceiro período, há a consciência de que o que a modernidade concretizou não é irreversível; já as promessas não cumpridas continuarão deficitárias a persistir o atual paradigma, posto que seus déficits são maiores do que se supunha. “Este processo de concentração/exclusão é também o processo através do qual a tensão entre regulação social e emancipação constitutivas do pensamento jurídico vai sendo gradualmente substituído por uma utopia automática da regulação jurídica confiada ao Estado (Santos, 2000, p. 140).

Sob a ótica da regulação, os modelos dominantes de racionalidade científica da modernidade podem ser considerados modelos totalitários, na medida em que negam outras racionalidades. Estes modelos, porém, atravessam uma séria crise, permitindo antever-se sinais de emergência de um novo paradigma de ciência. Um dos sinalizadores desta crise reside na concepção de que não conhecemos o real senão o que nele introduzirmos, ou seja, pela nossa intervenção. Neste caso, complexifica-se a idéia de totalidade, problematiza-se a distinção sujeito/objeto, a crise do paradigma newtoniano, entre outros. O conhecimento científico assim descrito é desencanto e tristeza, pois transforma a natureza num autômato, aviltando cientista e natureza. Desta ótica, “o conhecimento ganha em rigor o que perde em riqueza e a retumbância dos êxitos da intervenção tecnológica esconde os limites da nossa compreensão do mundo e reprime a pergunta sobre o valor humano de um afã científico assim concebido” (idem, ibidem, p. 73). É instigante constatar em Santos (2000) que, ao invés de desalento e ceticismo, procura antever na crise do paradigma moderno a emergência de novas possibilidades, de emancipações possíveis.

Interpretando este mapa, é possível reiterar o que Santos (1993, 2000) chama de paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente, isto é, um paradigma que, além de científico, seja social. A travessia da regulação para a emancipação, ou emancipações, impõe-se, principiando 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” (idem, p.79). Um dos aspectos positivos do

²⁹ Os três períodos do capitalismo foram definidos no capítulo anterior.

caos é a idéia de não-linearidade, ou de desordem na acepção de Balandier (1989), pois os sistemas são complexos e as soluções não são lineares. Nesta lógica, assoma a atitude epistemológica da prudência (conhecimento prudente). Com efeito, exige que, limitados em nossa capacidade de prever, possamos antever conseqüências negativas sem sermos pessimistas. Para Santos (2000), quando está em risco a sobrevivência dos seres humanos, não ter medo é uma atitude conservadora. Aceitar o caos e a prudência leva a marcar pontos para as emancipações. O conhecimento emancipatório, pela via da solidariedade, é uma forma de caos e o colonialismo da regulação é a ordem. Há que proceder à negação crítica da regulação para proceder a novas construções. Sob este prisma, “a revalorização do caos e da prudência não se traduz numa visão negativa do futuro”, torna possível desequilibrar o conhecimento a favor da emancipação. A outra face do conhecimento emancipação reside na solidariedade: “a solidariedade é o conhecimento obtido no processo, sempre inacabado, de nos tornarmos capazes de reciprocidade” (2000, p. 81).

Esta ruptura pode processar-se na esteira de que o conhecimento-emancipação possa converter-se num senso comum emancipatório, reinventando o senso comum, na medida em que este possui uma dimensão utópica e libertadora. A consolidação desta proposta opera-se pelo diálogo com o conhecimento pós-moderno. A arquitetura deste senso comum emancipatório vincula-se a novos topóis emancipatórios: senso comum solidário; senso comum participativo; senso comum reencantado, os quais são escavados das representações inacabadas da modernidade (Santos, 2000).

A nova ética preconizada pelo autor não é individualista, não tem em vista apenas o imediato, mas o futuro. É calcada no princípio da responsabilidade e também da coresponsabilidade. Se a dimensão da solidariedade nutre a nova ética, a dimensão da participação alimenta o senso-comum político. O fim do político é o fim da liberdade. Esta visão leva a considerar todas as formas de poder como políticas, para pôr fim aos monopólios de interpretação ou à renúncia à interpretação. O prazer caracteriza o novo senso-comum estético. Tendo sido expulso da ciência, ora à mercê do consumismo, ora à mercê da obra de arte, há que contrapor novas experiências estéticas, ou seja, reencantar as práticas sociais locais-globais, rumo à solidariedade.

Há que manter acesa a pulsão utópica pelas emancipações, analisando e procurando antever avanços na construção de novos caminhos emancipatórios. Para Santos (2000), de um lado, urge reinventar um novo mapa emancipatório, mas que não se converta em mais um

dispositivo de regulação social. De outro, impõe-se a reinvenção da subjetividade individual e coletiva para fazer uso desta nova cartografia. Eis a dupla transição: epistemológica e social.

À guisa de reflexão acerca deste capítulo, deve-se convir quanto à inexistência de um padrão único para as reformas/mudanças a serem operadas nas políticas educacionais e de formação de professores. Algumas convicções podem, entretanto, mediar o processo. A saber: a educação como direito público, a construção de novas esferas públicas; o conhecimento-emancipação; a defesa da participação de alta intensidade, com condições de colegialidade nas decisões; a defesa da escola/educação como bem público inalienável; espaço para a alteridade, entre outros (Paraskeva, 2001).

A escola/educação tem um valor intrínseco que não pode ser desconsiderado pelas políticas e reformas educacionais e que transcende o valor da racionalidade econômica. A educação deverá ser sempre um bem público, sob pena de estar em xeque a própria democracia. Na ótica de Paraskeva (id. 2001), “a reforma do sistema educativo não pode se assentar apenas na desmonopolização do papel do Estado e na subjugação da educação ao mercado, continuando por se discutir uma questão ancestral que, pela sua complexidade, se persiste em adiar: qual o conhecimento mais valioso a ser veiculado pela educação?” (id. p. 83).

Das respostas que forem engendradas a esta questão advirão as possibilidades emancipatórias ou regulatórias.

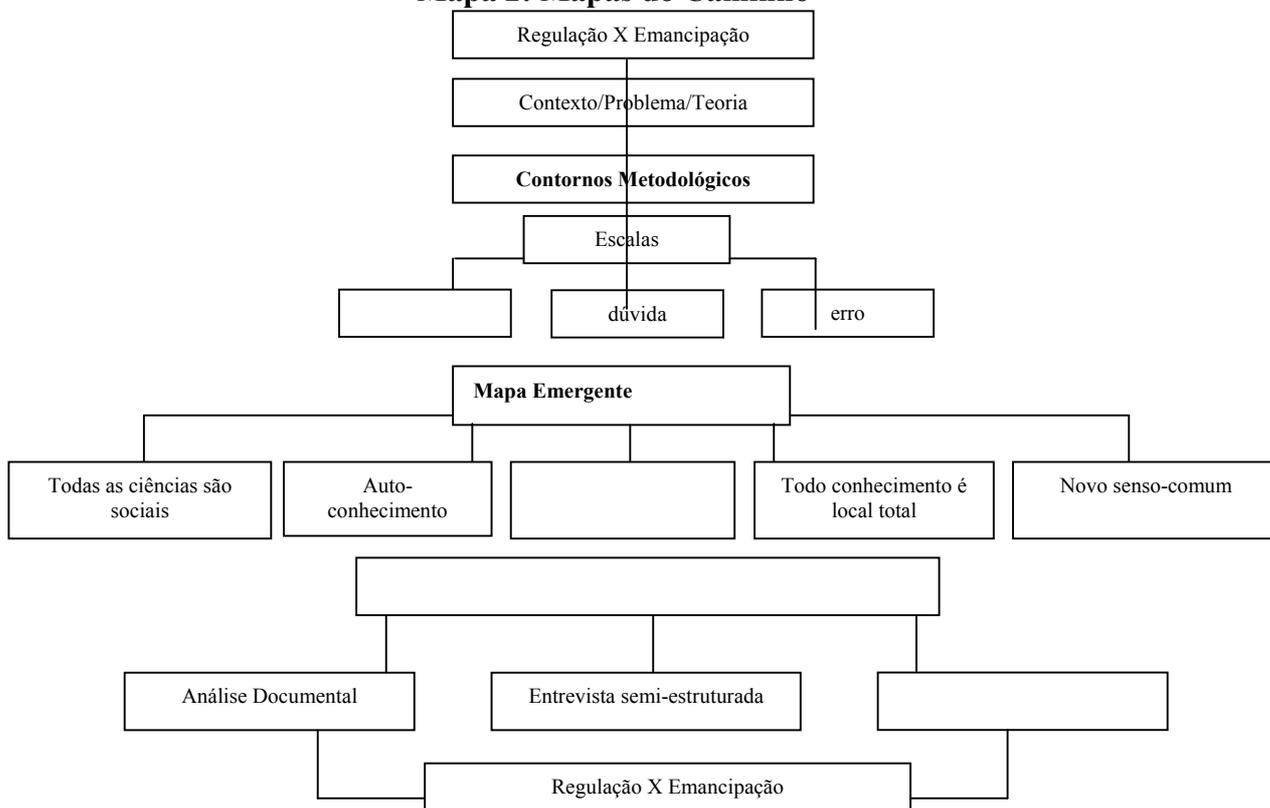
Este desafio instiga a desvelar os caminhos trilhados pela pesquisa na busca do entendimento da problemática. Passa-se a relatar não apenas como os dados foram recolhidos, mas também como se relacionaram e que significados relativos assumiram. Tentou-se dispor num plano visível o que se apresentava obscuro e confuso, urdindo esforços de entendimento, interpretação e compreensão. Mapearam-se, portanto, o contexto, o problema, a teoria e as aproximações de leitura e análise da realidade.

4 TRAÇANDO CAMINHOS

Gostaria de mostrar, neste Discurso, que caminhos segui; e de nele representar a minha vida como num quadro, para que cada qual possa julgar, e para que, sabedor das opiniões que sobre ele forem expedidas, um novo meio de me instruir se venha juntar àqueles de que costume servir-me. (Descartes, 1996).

Esta fração do texto que integra o processo de investigação visa a situar o percurso desenvolvido para dar conta da problemática de pesquisa cotejando-o com pontos de vista teóricos, procurando relatar as rupturas e descontinuidades presentes no trajeto. Situou-se, brevemente, o pano de fundo sob o qual orbitou o problema em estudo, enunciando, à luz da metáfora da cartografia, as escalas orientadoras que perpassaram este esforço investigativo, conforme demonstra o mapa 2.

Mapa 2: Mapas do Caminho



Este Mapa focaliza a leitura da realidade e os rumos seguidos na tentativa de análise e interpretação do real.

O mapeamento do trajeto permitiu pensar relacionalmente, na medida em que proporcionou intertextualidades entre concepções e, também, entre os espaços mundial/global e o espaço local. A cartografia social das políticas de formação docente que a pesquisa percorreu possibilitou atentar para os diferentes mapas que podem ser construídos e as disputas por territórios e poder que encerram. Santos (2000) enfatiza que os mapas são objetos triviais, fazem parte do cotidiano e também orientam a rotina diária. Em que pese esta trivialidade, a opção pela metáfora da cartografia visou a sustentar a racionalidade e as lutas por saídas emancipatórias na transição paradigmática.

4.1 Mapeando o contexto, o problema e a teoria

A construção desta pesquisa processou-se, conforme já anunciado, num cenário marcado por uma grande reformulação no sistema capitalista. Entre os indicadores deste contexto, sobressai-se a redução do tamanho do Estado³⁰ nas políticas sociais públicas, sem que retraia, porém, seu papel de controlador e regulador dos sistemas sociais. Institucionalizam-se formas e mecanismos de combate à pobreza aguda, tais como distribuição de cestas básicas; os sindicatos perdem poder; as grandes mobilizações sociais parecem refluir; amplia-se o poder da mídia; substitui-se a informação pela publicidade. De outra parte, há processos sociais positivos sendo gestados, na perspectiva de traçar novos caminhos para a mudança social qualitativa. Destacam-se, entre estas novas formas de sociabilidade, os orçamentos participativos, as campanhas de solidariedade, a ação de ONGs, entre outras. A emergência de uma nova cultura política parece anunciar-se. Quais os contornos que assumem as políticas educacionais neste cenário? Como se desenham os novos mapas da formação docente? Existem sendas alternativas/utópicas aos mapas propostos?

Muitos fatores estão a indicar que a educação cresce em importância face ao ambiente de competitividade que se instala, demandando a busca permanente por conhecimentos. A educação torna-se, assim, figura central nos discursos e nas políticas, como fator de competitividade. Para a vasta maioria da população, a escolarização passa a ser fator

³⁰ Para alguns autores como Gentili (2000), Peroni (2001), o encolhimento do Estado se dá nas Políticas Sociais, enquanto há um Estado máximo para o capital.

predominante para galgar postos no mercado de trabalho, aumentar a renda. Sob a metáfora da igualdade democrática, entretanto, evidencia-se uma redução do sentido de cidadania, posto que a educação passa a relacionar-se com o domínio de competências que permitam a inserção no mercado de trabalho, na ótica utilitarista, ou seja, a educação passa a ter valor de mercadoria e não de direito universal inalienável. Por isso, também, os objetivos e o conteúdo da educação se transformaram em mercadorias e a formação é balizada pela racionalidade do lucro. Este contexto tem perpassado o grande contingente de reformas educacionais que se impõe no Brasil. No caso, interessou aprofundar a análise das políticas que estão traçando novos mapas para as reformas da formação docente no Brasil.

A âncora de Bachelard (1978), em sua recusa de aceitar as certezas do saber definitivo, ensina que a ciência só progride ao colocar sob questão os princípios de sua construção. Sob este prisma, o percurso de investigação que se construiu buscou a compreensão do foco de estudo, estabelecendo aproximações ou conclusões provisórias, no entendimento de que o processo de conhecimento é sempre inconcluso. Nesta trajetória enunciaram-se algumas questões norteadoras da pesquisa, para o acercamento da problemática: “Mapas da Formação Docente na década de 90: espaços de regulação e emancipações possíveis”. Nesta direção, perguntou-se:

1 – Quais as relações entre o atual Projeto Social, as Políticas Educativas e as Reformas Educacionais?

1.1 Há indícios de uma nova relação público x privado x estatal?

1.2 A descentralização das Políticas Sociais Educativas articula-se com as emancipações ou com a regulação social?

2 – Quais os Projetos de Formação Docente e como se articulam ao poder público?

3 – Que possibilidades podem ser construídas rumo a um novo mapa da Formação Docente na perspectiva de abrir espaço para as emancipações?

4.2 Contornos metodológicos

Ao tracejar os contornos metodológicos esteve presente a ótica de que a pesquisa não é uma realidade definitiva, nem dogmática, embora não prescindia do rigor para um trabalho mais percuciente. Reiterou-se, sobretudo, o que ensina Weber (1982) ao referir-se ao

trabalho do cirurgião, ou seja, da mesma forma que o conhecimento da anatomia não é a condição suficiente para um procedimento correto, também o conhecimento das opções metodológicas não é condição de um trabalho fecundo para o pesquisador. Sem descuidar, porém, deste esforço anunciam-se os pressupostos que sinalizaram o caminho.

4.2.1 Escalas orientadoras

Ao relatar que este estudo se guiou pelas questões teóricas não se afirma que seja unidimensional e dedutivo. A problemática teórica foi sendo transformada e dialetizada com a realidade empírica.

O aprofundamento do referencial teórico apresentou-se como o grande pano de fundo que deu suporte à investigação. A construção da pesquisa efetivou-se pela inserção de um ponto de vista teórico que dirigiu o tema escolhido. Assim, a definição do problema passou pela elaboração de um sistema de relações que foi sendo tecido, o qual empresta relevância ao fenômeno em estudo (Marre, 1991). Esta pesquisa inscreveu-se numa abordagem inicialmente descritiva, de análise de processos que conduzem à formulação de novos mapas da formação docente, envolvendo a proposta oficial, a análise de um Programa de Formação de uma Instituição de Ensino Superior do RS, cotejadas com uma proposta de resistência.

Para além de reivindicar uma filiação teórica monolítica, este trabalho valeu-se de Santos, Bourdieu, Bachelard, entre outros, na perspectiva de que a confluência destes contributos teóricos ensejasse alguma compreensão da realidade acerca da formação docente no Brasil e no recorte específico da realidade, ou seja, numa Instituição de Ensino Superior do Estado do Rio Grande do Sul.

Embora em diferentes contextos, Bachelard, Bourdieu e Santos ofereceram contribuições importantes para o trabalho de investigação. Bachelard indica (1978), em sua tese de manutenção da vigilância epistemológica, que o processo de conhecimento é também auto-conhecimento e como este é atravessado pelo processo de conhecimento, daí o perigo da simplificação e o porquê da necessidade de vigilância para que o sujeito cognoscente possa desalojar-se, desinstalar-se e retificar constantemente seu conhecimento. A vigilância de que fala o autor remeteu ao eterno recomeço, à procura dos obstáculos no próprio ato de conhecer, à problematização do fenômeno.

Bourdieu (1999), ao propor a construção da problemática no bojo do conhecimento teórico, chama a atenção para o fato de que adotar um determinado referencial teórico não significa, necessariamente, desertar da busca de outros conhecimentos sobre a realidade. Nesta lógica, também valeram os conceitos bachelardianos da dúvida, do erro e da retificação, constituindo-se em auxiliares importantes na construção da investigação, antevendo a provisoriedade do saber, pelas descontinuidades e rupturas presentes na descoberta do real. Procede-se a esta altura do relato a uma tentativa de reconstruir os passos da pesquisa e os propósitos que a moveram, na perspectiva de compreensão da problemática enfocada.

4.2.1.1 A dúvida

Nesta breve digressão, que, seguramente, não reconstitui o caminho na sua integralidade, cabe apontar a presença da dúvida, articulada ao problema de pesquisa. O primeiro anúncio da dúvida já se processou no início do estudo, perpassando todo o percurso investigativo. Esta premissa acompanhou a verificação da validade da informação recolhida, o aprofundamento de aspectos mais específicos da realidade em análise, retocando e corrigindo as sistematizações empreendidas (Bachelard, 1977, 1978). Abrigados em Bourdieu (1999), ilustra-se que quando o sociólogo aproxima-se da problemática para construir e analisar, “não basta que o sociólogo esteja à escuta dos sujeitos”, sob pena de “substituir suas próprias prenoções pelas prenoções dos que ele estuda” (id. p.50).

4.2.1.2 O erro

Retomando a reflexão sobre o método, realizou-se um esforço para interrogar a realidade. A esse respeito, auxiliou a âncora de Bourdieu quando afirma que

É necessário submeter as operações da prática sociológica à polêmica da razão epistemológica para definir e, se possível, inculcar uma atitude de vigilância que encontre no conhecimento adequado do erro e dos mecanismos capazes de engendr-lo um dos meios de superá-lo (1999, p. 11).

O intento de captar o real encontrou obstáculos. “A fonte inicial é impura. A evidência primeira não é uma verdade fundamental” (Bachelard, 1978, p. 129). As distorções no entendimento da problemática exigiram constante retificação, na esteira do que afirma o autor, (...) “não poderia haver uma verdade primeira. Apenas existem erros primeiros” (id., p. 22). Nesta linha de argumentação, não é possível apresentar *a priori* as condições de um

pensamento científico, somente o desenvolvimento da ciência pode permitir respostas mais aproximadas.

4.2.1.3 A retificação

Quando Bachelard (1978) afirma que todo o conhecimento é sempre a reforma de uma ilusão, seguramente tem em vista a idéia de retificação constante. Ao proceder a investigação presentificou-se a idéia de que não se pode almejar a descoberta definitiva. Para uma aproximação precisa da complexidade da realidade, teve-se em vista a permanente retificação. É valiosa a contribuição de Bachelard (1977, 1978) de que a reconceituação possibilita reaprender e aprofundar as experiências do empírico enquanto parte do trabalho investigativo. A atenção ao estado de “vigia” e “vigília” acompanhou o percurso. A postura de retificação foi tendo lugar à medida em que se recolhiam e analisavam as fontes empíricas. Daí que conjugaram-se categorias de análise definidas a partir do quadro teórico com outras que foram incorporadas a *posteriori*, de modo a contemplar na análise outras especificidades que a realidade ia apontando.

4.2.1.4 Mapa emergente

Revisitando a construção do caminho de investigação e suas escalas orientadoras, optou-se, também, pela noção de paradigma emergente, (Santos, 1988, 1997, 2000), traduzido pelo autor como “paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente”, assentado no pressuposto de que o paradigma deve ser científico e social. Para a finalidade desta pesquisa aqui denomina-se de mapa emergente. Especulando a configuração de um paradigma emergente, Santos (2000) afirma que esta especulação é vertida na imaginação sociológica. Cabe partir das representações mais abertas da modernidade, transcendendo a própria modernidade. Entre estas formas que a modernidade deixou mais inacabadas, sobressaem, no pilar da regulação, o princípio da comunidade e, no pilar da emancipação, a racionalidade estético-expressiva. É a comunidade, segundo o autor (id), por suas virtualidades ligadas à participação e à solidariedade, que possui potencialidades epistemológicas para guiar as energias emancipatórias. Apostou-se nas potencialidades emancipatórias da participação e da solidariedade, enquanto pressupostos teóricos, e também enquanto testemunho da vivência profissional da pesquisadora. Este paradigma abriga alguns princípios que auxiliaram a balizar a pesquisa.

a) Do conhecimento-regulação ao conhecimento-emancipação

O conhecimento-emancipação supõe um estado de ignorância designado por colonialismo e um estado de saber denominado por solidariedade. Já o conhecimento-regulação exige a passagem entre um estado de ignorância denominado caos e um estado de saber denominado ordem (id. 2000). Situados no paradigma da modernidade, estabelece-se ligação entre os pilares da regulação e da emancipação, buscando-se equilíbrio. O poder cognitivo da ordem nutre o aspecto cognitivo da solidariedade e vice-versa. A consecução deste equilíbrio foi confiada às três lógicas da racionalidade, já apontadas anteriormente: racionalidade moral-prática, racionalidade estético-expressiva e racionalidade cognitivo-instrumental.

Ocorre, porém, que a racionalidade cognitivo-instrumental forjou-se hegemônica sobre as outras formas de racionalidade, sobressaindo-se a regulação. Neste contexto, o saber no conhecimento emancipação equivale à ignorância no conhecimento regulação; já a ignorância no conhecimento emancipação (solidariedade convertida em caos), equivale a um estado de saber no conhecimento regulação (o colonialismo foi alçado à ordem). O conhecimento cognitivo-instrumental também tem perpassado os programas de formação docente, seja no nível das propostas oficiais, seja nas propostas das agências formadoras.

A pesquisa em tela concedeu primazia, em suas análises, ao conhecimento-emancipação. Para Santos (id. ib.) isto supõe, “por um lado, que se transforme a solidariedade na forma hegemônica de saber, e, por outro, que se aceite um certo nível de caos decorrente da negligência relativa do conhecimento-regulador”. Isto implica em reafirmar o caos como forma de saber e não de ignorância, coexistindo tensionadamente com a ordem. Os espaços regulatórios que se analisaram nesta investigação e a denúncia e resistência a sua hegemonia traduzem-se nos mapas que foram construídos no percurso da pesquisa.

b) Para um novo senso comum

Este trabalho guiou-se também pela idéia de emancipação de Santos (2000), propugnada na construção de um novo senso comum, baseado na dupla ruptura epistemológica. Vale dizer que cumpre romper com a primeira ruptura epistemológica (do senso comum para a ciência), transformando o conhecimento científico em novo senso comum. Esta transição é possível por conta do conhecimento emancipação. Assim, o conhecimento emancipatório tem de “romper com o senso comum conservado, mistificado e mistificador, não para criar uma forma

autônoma e isolada do conhecimento superior, mas para transformar a si mesmo num senso comum novo e emancipatório” (p. 107). Em que pese o caráter mistificado e conservador do senso comum, este possui uma dimensão utópica e libertadora. Esta face utópica, de que fala Santos (idem), transpareceu na pesquisa em algumas características do senso comum, tais como a criatividade ensaiada pelos sujeitos, o pragmatismo, a valorização das experiências docentes. Este senso comum apresenta-se transparente e evidente, sugere segurança e confiança, é indisciplinado e não metódico, é retórico e metafórico, não ensina, persuade e convence.

Cabe sinalizar que, se deixado à própria sorte, o senso comum é conservador, mas, se transformado pelo conhecimento-emancipação, com base na solidariedade, “o conhecimento-emancipação, ao tornar-se senso comum, não despreza o conhecimento que produz tecnologia, mas entende que tal como o conhecimento deve traduzir-se em auto-conhecimento, o desenvolvimento tecnológico deve traduzir-se em sabedoria de vida” (id. ib. p. 109).

A transformação da ciência em força produtiva subtrai-lhe seu potencial emancipatório, convertendo-a à mecanização da tecnologia. Desta forma, também na formação docente o estudo propõe inventar um senso comum ético, assentado na solidariedade, um novo senso comum político, baseado na participação de alta intensidade, além de um novo senso comum estético voltado a um reencantamento da prática docente.

c) Todas as ciências são ciências sociais

As tensões do projeto social da modernidade perpassaram este processo de investigação. Refletiu-se acerca da proposição de Santos (2000) quando afiança que o desenvolvimento da física e da biologia tem sido presidido por conceitos apoiados nas ciências sociais. De outra parte, os modelos explicativos das ciências naturais têm sido aplicados aos domínios do social. Assim, à medida que as ciências naturais se aproximam das ciências sociais, estas aproximam-se das humanidades. Revalorizar o humanismo sinaliza para o estético-expressivo, o qual, juntamente com a comunidade, é uma representação inacabada da modernidade. Como decorrência, o discurso científico se aproxima do discurso literário e artístico³¹. Cumpre destacar que a revalorização dos “estudos humanísticos, pela

³¹ Arthur Koestler (1992) afirma que “não existe em nenhum lugar uma fronteira clara que indique onde o reino da ciência termina e o da arte começa”. Assim, toda a descoberta científica enseja a experiência da beleza, como toda experiência da beleza precisa do endosso do intelecto.

aproximação das ciências naturais *versus* ciências sociais não pode prescindir da transformação das humanidades. Há que garimpar categorias globais de inteligibilidade, transplantar fronteiras, entabular diálogos fecundos. Esta pesquisa buscou, dentro de suas limitações teórico-metodológicas e epistemológicas, a superação da dualidade entre conhecimento científico-natural e científico-social. Santos(id.) afirma que a natureza não é a segunda natureza da sociedade e que toda natureza é humana. O conhecimento tende a não ser dicotômico sujeito/objeto, natureza/cultura, natural/artificial, subjetivo/objetivo, etc. A superação da atual dicotomia revaloriza os “estudos humanísticos”, mas para tanto há que “revalorizar, inclusive, as humanidades, transformando-as para propor uma reflexão global sobre o mundo” (Santos, 2000, p. 93-94). A denúncia da necessidade de revalorização das humanidades está presente neste percurso, notadamente quando se resiste à racionalidade da prática que tem preponderado nas propostas de formação, escamoteando as dimensões éticas e políticas da formação e da educação em sua globalidade.

d) Todo conhecimento é auto-conhecimento

Revisitando o percurso desta pesquisa, pode-se, com efeito, concordar com esta premissa que orientou o trajeto desde seu ponto de partida. Refletir sobre os mapas de formação docente, quer emanados da oficialidade, quer da proposta específica de uma IES, é promover a auto-análise da pesquisadora, cuja trajetória profissional remete à proposição e atuação em espaços de formação docente. É também autoconhecimento para a Universidade pesquisada e seus docentes além, de servir à reflexão dos atores de Programas de Formação Docente no Brasil.

A supremacia da objetividade é a marca da ciência moderna. O paradigma proposto por Santos (2000) orienta-se pela não separação entre sujeito e objeto. A ciência moderna, sabe-se, tem separado aquele que busca conhecer do objeto a ser conhecido. Esta separação tem propiciado as condições de sujeito do conhecimento e objeto do conhecimento. As contradições desta distinção apontam que as condições de conhecimento são, por vezes, arbitrárias. O objeto a ser pesquisado é, assim, o conjunto das condições do conhecimento não selecionadas. Pelas interações, conflitos e confrontos levados a termo, pode-se afirmar que a revisão radical da distinção entre sujeito e objeto leva ao saber enquanto solidariedade, substituindo a subserviência do objeto a serviço do sujeito, pela reciprocidade entre sujeitos. O objeto passa a ser a continuação do sujeito de outras formas. Isto é o que leva a afirmar que o “conhecimento emancipatório é auto-conhecimento” (Santos, 2000, p. 83). Esta premissa já

havia sido anunciada por Bachelard (1978) quando alerta para a vigilância permanente, na perspectiva de que o sujeito cognoscente possa desalojar-se, desinstalar-se.

O estudo que se narra refletiu sobre esta questão, atestando o caráter autobiográfico do conhecimento-emancipação de que fala Santos (id.ib.), na perspectiva que pode determinar a trajetória pessoal e coletiva, interferir e produzir conhecimento, mesmo que estes saberes se mantenham clandestinos e/ou não-explicitados.

e) Todo o conhecimento é local e total

A adesão a esta categoria do paradigma emergente de ciência, proposta por Santos (1993, 1997, 2000), é atestada especialmente ao inserir na investigação o estudo de um Programa de Formação de Professores de uma Instituição de Ensino Superior do Estado do Rio Grande do Sul.

Contrário à fragmentação dos saberes especializados, o paradigma emergente busca a totalidade universal e, sendo total, é, igualmente, local porque “vivemos numa época de nexos opacos, locais-globais e imediatos-diferidos” (Santos, 2000, p. 81). Assim, o local pode englobar o mundo todo e o futuro, como pode ser também uma forma de percepção do global e o imediato uma forma de perceber o futuro. Esta dimensão metodológica balizou a escolha de focos da pesquisa além do global e do transnacional, os desdobramentos destes no local, no caso, no programa específico de formação docente de uma Instituição de Ensino Superior do Estado do Rio Grande do Sul.

4.2.2 Cartografia da realidade

4.2.2.1 Campos de análise

Conforme afiança Bourdieu (1999), pensar em campo é pensar de forma relacional, ou seja, numa trama de relações. O conceito de campo educativo incita a refletir que num campo há lutas, portanto, história (id., 1996). Se cartografar é, também, pensar de modo relacional como afirmam Stoer e Cortesão (2002), mapear remete a pensar em termos de campo.

O campo que se mapeou nesta pesquisa centrou a análise numa abordagem dinâmica dos processos de formação de professores. Esta opção situou a investigação em torno dos atores sociais e dos processos nos quais eles são protagonistas. Este contexto levou a analisar,

fundamentalmente, as dinâmicas que emergiam a partir de matrizes territoriais, políticas e socioeconômicas.

A análise empreendida recaiu sobre a Lei 9394/96 que, pela sua abertura, está sendo regulada e normatizada por novos atos normativos; sobre as Diretrizes para Formação de Professores de Educação Básica, em nível superior, Curso de Licenciatura, Graduação plena (Parecer 09/2001 – Resolução CNE 01/2001 e CNE 02/2002) pelos significados abrangentes sobre as propostas de Formação Docente; sobre o Plano Nacional de Educação, e, ainda, sobre o Programa de Formação de Professores em Exercício – Regime Especial de uma Instituição de Ensino Superior do Rio Grande do Sul. A necessidade de interlocução com a realidade leva a convir com Da Matta (1979), aquilo que nos parece familiar, pode não ser necessariamente conhecido e o que não é familiar e próximo, pode ser exótico, mas até certo ponto, conhecido. Inscreveu-se, sobretudo, a luta contra a ilusão do saber imediato de que fala Bourdieu (1999). Perpassando as análises, tensionando-as e confrontando-as, está inserida uma proposta de resistência utópica.

Aproximando a lente do campo empírico, em especial dos docentes/alunos, sujeitos do Programa de Formação em análise, em pesquisa anterior, foi possível estabelecer algumas características dos envolvidos (Sudbrack e Silva, 2000). Neste particular, cerca de 70% dos docentes/alunos situam-se na faixa etária de 20 a 40 anos, são predominantemente do sexo feminino, residindo na zona urbana e rural, com equilíbrio entre as duas regiões, mas atuando em escolas da região rural ou periferia urbana. No atinente à situação socioeconômica-cultural, sem a pretensão de aprofundamento desta questão, inscrevem-se uma renda na faixa 1 a 3 salários mínimos³². Conseqüentemente, seu acesso aos bens de consumo é restrito, a grande maioria (75%) não possui recursos tecnológicos, como o computador.

4.2.2.2 Escalas de análise

Buscando, sobretudo, a construção de um olhar multifacetado sobre o tema em destaque, optou-se por uma pluralidade de procedimentos de análise de dados: a) análise documental, b) entrevistas semi-estruturadas, c) construção de mapas.

³² Tomando-se por base o salário mínimo nacional, na época, no valor de R\$181,00.

a) Análise documental

Ao engendrar a análise documental, pretendeu-se imprimir a esta sistemática um caráter de transversalidade, qual seja, o de perpassar todos os momentos do estudo. Definiram-se, provisoriamente, algumas categorias de análise à luz da proposta, tais como a regulação social e as possibilidades/espacos de emancipações. O sistema de categorias, que orientou o recorte empírico, foi sendo definido a partir do quadro teórico de referência e de outras construções que se processaram no decorrer do trabalho, trazendo para a análise a problemática em questão. Em seu sentido essencial, a análise pretendeu decompor o texto, fragmentá-lo em seus elementos fundamentais, recortando-os na perspectiva da síntese que se buscava. A teoria e as categorias, portanto, foram sendo construídas e reconstruídas através da interrogação contínua dos dados que se dispunha.

Na perspectiva do conhecimento-emancipação a que alude Santos (2000), tentou-se lutar contra o monopólio de interpretação ainda presente na ciência moderna. Em face da colonização das racionalidades pela racionalidade instrumental, deparou-se com um novo desafio: fugir da renúncia à interpretação. Para fazer frente a esta luta constituíram-se comunidades interpretativas várias. A centralidade da retórica que integrou os princípios da transição paradigmática parece evidenciar que a questão será resolvida pela “força dos argumentos que os grupos utilizem dentro da comunidade relevante, em defesa de uma determinada percepção global” (id., p. 98).

Tomadas estas posições como pano de fundo, intensificou-se a dimensão dialógica entre comunidades interpretativas para além do monopólio da interpretação ou da renúncia à interpretação. Tratou-se de deslindar categorias que captassem as complexas e contraditórias manifestações que envolvem as reformas educacionais, nas quais os discursos produzem significados e visões de mundo, além de autorizar certos enunciados e excluir outros. Segundo Ball (1993), os discursos trazem consigo um significado e relações sociais, constroem tanto subjetividades quanto relações de poder. Os significados são criados a partir de práticas institucionais, de modo que as possibilidades de significação estão marcadas pela posição social e institucional de quem as utiliza. Esta tensão entre inclusões e exclusões criadas pelo discurso são visualizadas nos informes sobre as políticas educacionais levados a termo pelo MEC. Seu propósito caracteriza-se também por propagar e divulgar um tipo especial de discurso, vale dizer, não apenas configura-se como discurso, como também serve de veículo seletivo a certos discursos.

b) Entrevistas semi-estruturadas

O procedimento baseado em entrevistas semi-estruturadas teve o propósito de tornar possível o contato com os sujeitos de um Programa de Formação. O caráter semi-aberto das questões tornou possível acrescentar novas questões ou excluí-las de acordo com os propósitos do estudo. Buscou-se entrevistar parcela significativa, até a saturação da população/amostra, no propósito de desvelar os ingredientes concretos relativos aos espaços regulatórios e/ou emancipatórios dos programas de formação docente eleitos. A saturação da amostra (Marre, 1991) remeteu à necessidade de investigar os elementos constitutivos da dinâmica do campo a ser pesquisado, o qual alcançou a saturação quando deixou de haver acréscimos nos relatos; diz-se, então, que o campo atingiu a saturação e o tamanho da amostra está alcançado. Decorreu, desta premissa, a não delimitação prévia do número de entrevistados.

A entrevista semi-estruturada, embora orientada por questões estruturantes, permitiu, porém, a flexibilização de sua seqüência e do léxico empregado, articulados à problemática e à teoria. Foram registradas magnética e manualmente sendo transcritas, respeitando-se a estrutura discursiva do entrevistado e as marcas da oralidade. Os discursos emitidos pelos sujeitos do Programa caracterizaram quantitativa/qualitativamente as propostas de formação em andamento.

A entrevista foi roteirizada em dois blocos. O primeiro pretendeu caracterizar o perfil socioeconômico-cultural dos docentes, sujeitos do processo de formação. O segundo bloco visou a situar os espaços de regulação das propostas em curso, bem como suas possibilidades emancipatórias. Tornou-se evidente nas análises que os docentes protagonistas dos programas de formação inscrevem suas trajetórias e constroem, por vezes, a “caixa negra” (Alves, 1996), ao largo dos mapas oficiais, antevendo-se brechas emancipatórias.

As entrevistas foram organizadas, portanto, de modo a ensejar respostas quanto aos espaços de regulação/emancipação presentes nos Programas de Formação Docente. Em relação à proposta oficial, subexistem brechas emancipatórias? O estudo manteve-se alerta pela vigilância quanto à validade da informação obtida, aprofundando a análise da problemática.

Quanto às técnicas de tratamento da informação relativa aos dados qualitativos, após constituído o corpo empírico do estudo, valeu-se da análise de conteúdo. O estudo enfocou as

categorias de análise da regulação social e dos espaços de emancipação, na perspectiva de encontrar no exame de porções do texto as interfaces com as referidas categorias, interrelacionando-as com a opção teórica da pesquisa. Quanto à análise dos dados quantitativos, após construída a base de dados, o estudo apoiou-se na estatística descritiva, através do uso de medidas de tendência central e outras ferramentas oportunas. O recurso do procedimento estatístico adotou, ainda, tabelas e gráficos, resumindo, desta forma, os dados obtidos via fontes secundárias e/ou primárias.

O histórico embate entre as dimensões do quantitativo e do qualitativo tem estado presente na ciência moderna. A superioridade da quantidade que preponderou, deslocou a qualidade para uma posição marginal, desvalorizando seu discurso, bem ao gosto da racionalidade cognitivo-instrumental da ciência moderna. A crise do paradigma científico coloca em xeque, no próprio bojo da racionalidade cognitivo-instrumental, esta hegemonia. O topos da qualidade sobreviveu, segundo Santos (2000), na racionalidade estético-expressiva das artes, da literatura. Este estudo tentou, apoiado nesta ótica, valer-se destas duas formas de racionalidade para a apropriação de um novo conhecimento.

Ao conduzir a análise dos dados quantitativos e qualitativos, enfatizou-se que os dados quantitativos se constituem em fonte para configurar a realidade e suscitar a análise, enquanto os dados qualitativos remeteram à análise dos dados e do que eles significaram para o fenômeno em estudo. Thiollent (1992), adverte que ora o quantitativo sofre de imprecisão de fontes, ora o qualitativo se vê à mercê das distorções de percepção, conceitos e significados. Na mesma linha de argumentação, este estudo concordou com Steren: “Talvez uma proposta promissora em termos de pesquisa seja a de atenuarmos a rígida dicotomia – quantitativo-qualitativo e guiarmos nossas análises no sentido da interrelação entre ambos os pólos” (Steren, 1992, p. 48).

c) Construção dos mapas

Cumprir registrar, na construção das opções metodológicas, a justificação do uso de metáforas, notadamente a metáfora central da Cartografia. Na perspectiva de que o conhecimento científico, assim como o conhecimento do senso comum, forjam-se na forma como os indivíduos realizam seus objetivos de pesquisa e de trocas cotidianas (ALVES, et. al., 1996), as imagens que se utilizou para abordar o fenômeno educacional, no caso, a

formação de professores foi traduzida em metáforas que favoreceram a postura epistemológica adotada.

Metáfora, conforme verbete de Abbagnano (1970), significa transferência de significado. Lembrando Aristóteles, “a metáfora consiste em dar a uma coisa um nome que pertence a outra coisa: transferência que se pode efetuar do gênero à espécie ou à base de analogias” (Abbagnano, 1970).

Segundo Infante (1999), Mesquita (1996), Faraco (1999) e Tufano (1998), metáfora é o emprego de um termo que se associa a outro, a partir de uma comparação pessoal e subjetiva. Metáforas são, portanto, um instrumento lingüístico e, para o escopo deste trabalho, as definições apresentadas revelaram-se adequadas ao estudo dos mapas da formação docente.

Para Campadelli (1999), metáfora, enquanto figura de sustentação da linguagem literária, é uma comparação em que não se explicita nem o termo comparado, nem o termo comparativo, nem o ponto de comparação. É a semelhança resultante da interseção de duas idéias. No caso específico das metáforas utilizadas nos referenciais normativos da Formação Docente, com base na autora, foi possível estabelecer intersecções. Tomando-se o conceito de Gadamer: “metáfora serve para definir conceitos , porque essas correspondências representam ao mesmo tempo um dos mais importantes princípios formadores na forma lingüística das palavras” (1998, p. 625). Reportando-se a Morin (2000), a metáfora faculta uma comunicação afetiva e inteligente, superando a descontinuidade e o isolamento das coisas. No caso da pesquisa em tela, indicou abertura, convidou a outras interpretações.

As metáforas têm influenciado grandemente as Ciências Sociais. Para o escopo deste estudo e das matrizes teóricas eleitas, considerou-se que tanto a linguagem científica quanto a do senso comum apresentam uma permanente tensão entre os aspectos técnicos e os metafóricos. Conforme Santos (1998, 1999, 2000), na dupla ruptura epistemológica, os limites são mais tênues entre as duas posturas. Alves (1996) é enfática ao concluir que a metáfora não pertence à lógica da prova, mas à lógica da descoberta de novas possibilidades, pela extensão de uma idéia, situação ou objeto ao signo de uma outra idéia mais forte, mais desejável ou mais impressionante.

A proposição da imagem metafórica presentificou que a análise não pode deixar de ser inserida em seu contexto. Ela limitou-se a revelar, a sugerir e a seduzir, implicando um

trabalho de análise crítica de seu sentido, ou, como afirma Ricouer, uma metáfora, só faz sentido num enunciado, ela é predicado e não denominador (1976).

Entre as formas variadas de representar o espaço escolheu-se a metáfora dos mapas. O procedimento denominado de construção de mapas situou-se na possibilidade de dar corpo ao propósito do estudo, através do apelo à cartografia, para desenvolver uma concepção de formação docente enquanto mapa interpretativo da realidade em estudo. Assim, o modo como se imagina o real pode vir a ser importante referência de concepção dos demais aspectos da realidade. No processo de construção dos mapas, inscreveu-se o fato de que, para desempenhar seu papel, os mapas precisam interpretar a realidade, ou não serão práticos. Nesse sentido, o mapa trabalhado não pode assemelhar-se totalmente à realidade. Esta interpretação se operou no estudo pela via dos mecanismos da escala, da projeção e da simbolização, conforme descrição já explicitada anteriormente.

A imagem metafórica da cartografia situou o espaço como uma singularidade especial, conferindo materialidade própria às relações sociais que nele têm lugar. Os mapas desenhados nesta tese vincularam-se à destinação de analisar as escalas, projeções e simbolizações que operam, escavando em seus traços, a criatividade e a incompletude. No caso da realidade em questão, a cartografia social da formação docente permitiu pensar e analisar as práticas institucionais dominantes, quer do ponto de vista físico/territorial (global/local), quer do ponto de vista político/cognitivo (concepção e discursos).

A presente investigação, ao incursionar pelo campo metafórico, talvez tenha produzido um conhecimento distinto daquele que obteria com uma outra conformação lingüística. Esta escolha deliberada não se filiou a um conhecimento conservador ou ingênuo, mas buscou reconhecer a possibilidade de superar os obstáculos que se interpõem entre o conhecimento técnico que separa a ciência do senso comum, e superar o conhecimento do senso comum que se submete ao social (Alves e outros, 1996).

Marcou presença na construção dos mapas de formação docente a dualidade com que se depara o pesquisador, ou seja, entre os argumentos que o convencem a si e os argumentos que convencem a comunidade dos cientistas. De todo modo, reconhecer que o conhecimento tem limites, levou a abordar a realidade partindo das conseqüências de seu impacto sobre o mundo da vida e sobre a vida pessoal e coletiva (Santos, 2000). Neste transitar, convido com Santos (id) em sua tese de uma novíssima retórica, buscou-se “privilegiar o convencimento em

detrimento da persuasão³³, acentuar as boas razões em detrimento da produção de resultados” (p. 104).

Concordou-se, também, com Popkewitz (2001), que o papel do pesquisador não é dizer aos outros o que têm de fazer. Esta pretensão do intelectual é rebatida por uma gama de profecias e propostas cujos efeitos hoje se questionam. Não se trata, segundo o autor, de “moldar a vontade política dos outros” (id. p. 141). A função do estudioso reside em analisar, questionar o que é postulado como auto-evidente, reproblematicar, na perspectiva da formação de uma vontade política e que ele tem algo a dizer porque é cidadão” (Foucault, 1997).

Cumprir enfatizar, ainda, que há uma série de fenômenos de grande importância que seguramente não foram apropriados por entrevistas, observações ou outras formas de coleta de dados. Estes situados na categoria que Malinowski (1980) intitula de “os imponderáveis da vida real”, nos quais se incluem comportamentos, rotinas e atitudes, entre outros, que, por vezes, escapam à atenção. Mesmo tendo atentado para o problema do “*bias*”³⁴ (Becker, 1997), evitando, enquanto pesquisador, ver somente aquilo que as hipóteses prevêem, isto talvez não se tenha concretizado, em que pese o registro de todos os fenômenos, emendas e hipóteses tentativas e de atentar para a permanente retificação.

Esteve presente nas análises da realidade a tentativa de ultrapassar a lógica homogeneizadora das análises, através dos traços específicos que conferem identidade às práticas dos protagonistas e sua articulação com os órgãos centrais. Em que pese esta tentativa, a racionalidade institucional minimiza e regula o espaço de autonomia e também desterritorializa as práticas locais, sob a influência da dimensão transnacional das políticas educacionais.

Os caminhos seguidos no acercamento do tema, descritos neste capítulo, representam tentativas de aproximação entre a grelha teórica, os contornos metodológicos e a realidade empírica que se elegeu. Este propósito foi levado a termo na análise dos mapas de formação

³³ Na acepção de Santos (2000), persuasão envolve uma retórica voltada aos modelos da tecnologia moderna que submete a razões os resultados. A retórica do convencimento visa a contribuir para um certo equilíbrio entre razão e resultados, entre contemplação e ação, na perspectiva de um conhecimento prudente para uma vida decente. (id., p. 104-105).

³⁴ Expressão utilizada por Howard Becker em “Métodos e Técnicas de Pesquisa em Ciências Sociais”, atentando que mais que um problema técnico, trata-se de um problema da organização de pesquisadores. O *bias* de observador pode ser amenizado nas observações por longo tempo, variedade de dados, variedade de procedimentos, entre outros, a fim de não afetar sua avaliação da situação (p. 84).

docente aqui estabelecidos, ou seja, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96; o Plano Nacional de Educação; as Diretrizes para Formação de Professores de Educação Básica; além de uma Proposta de Formação de Professores numa Universidade do Rio Grande do Sul. Permeando a análise, subexiste uma proposta de resistência aos atuais modelos que têm preponderado, na qual são propugnados espaços emancipatórios. O próximo movimento visa a narrar os significados relativos destas análises.

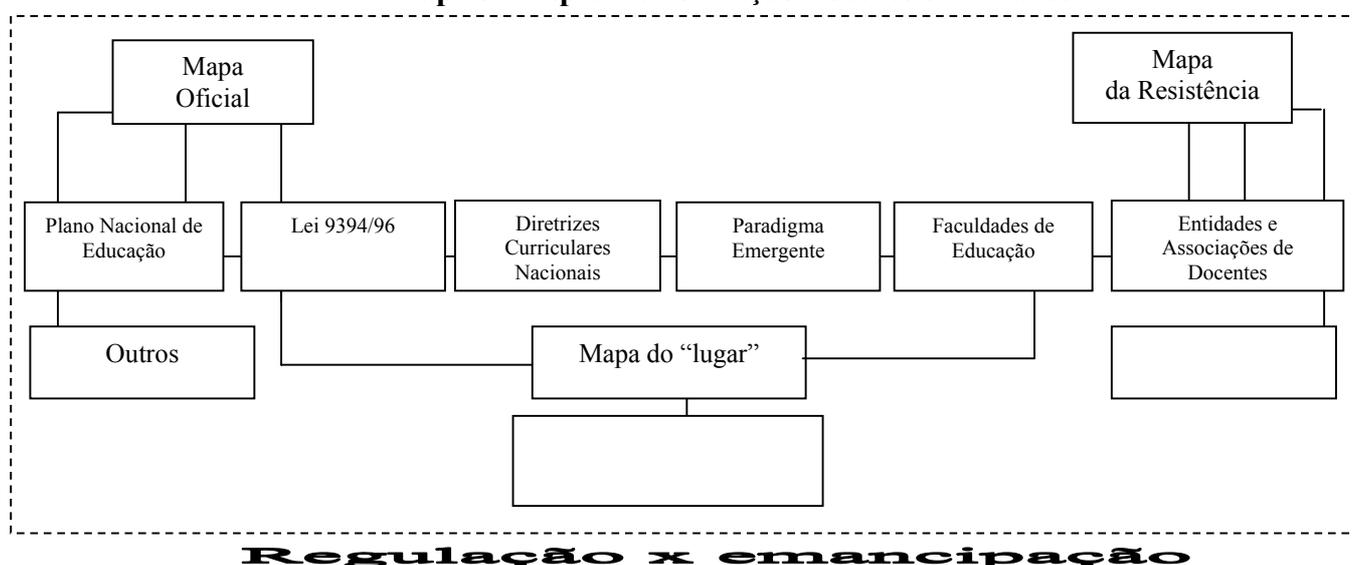
5 MAPAS DA REFORMA: NAS FRONTEIRAS DA EMANCIPAÇÃO OU AINDA A REGULACÃO

Uma verdadeira viagem de descobrimento não é encontrar novas terras, mas ter um olhar novo (Proust, 1970).

No paradigma emergente viceja a sensação de que os antigos mapas não são mais confiáveis (Santos, 2000), já que o mundo mudou, revolucionado pela tecnologia, pela mundialização/globalização dos mercados e da informação, exigindo um outro contorno para a educação e a formação de professores que façam frente a este cenário. Os novos mapas, que supostamente orientariam os viajantes destes tempos contemporâneos, constroem, com traço forte, políticas de exclusão no campo social, econômico e educacional. Anunciar mapas de resistência à regulação, vale dizer, um novo olhar, ainda que, em linhas tênues (id), torna-se inexorável, na crença de construir espaços emancipatórios. Trata-se, com efeito, de interpretar os diferentes desenhos da realidade, os quais produzem projetos diferenciados de formação, na perspectiva de auscultar seus espaços de regulação ou de emancipações possíveis.

O Mapa a seguir, tenta sintetizar a cartografia anunciada.

Mapa 3: Mapas da Formação Docente em Análise



5.1 Rosa-dos-ventos: decodificando simbolizações

A rosa-dos-ventos, na linguagem cartográfica, permite orientar os viajantes, estabelecer um norte a seguir. Na linguagem dos mapas da formação docente, sua leitura projeta orientações distintas, conforme posições de poder, seja dos órgãos oficiais, de um Programa Específico, ou de uma proposta utópica. Nesta parte do estudo, tenta-se desocultar as escalas, projeções e simbolizações que encobrem significados/significantes destes mapas.

5.1.1 Traço oficial: Lei 9394/96

A ambiciosa agenda de reformas protagonizadas pelo governo federal insere-se na temática central que orienta o discurso hegemônico da importância da educação, o qual destaca que, face ao elevado grau e à natureza da competitividade econômica, são necessários para a força de trabalho mais conhecimentos e mais informações. Para além da exigência de maior oferta, clama-se por qualidade das oportunidades educacionais. Se antes os indivíduos eram preparados para ocupar postos de trabalho assalariados e assegurados por um sistema que garantia a aposentadoria, hoje exige-se preparação para o mundo da vida e para seguir trabalhando por mais tempo, tomando iniciativas na criação de novos produtos e processos de produção. Nesta dimensão, as reformas educacionais revelam-se como imperativas, acenando para o objetivo de promover a modernização da rede escolar, uma nova qualidade da educação. Em tal conjuntura insere-se a proposta de atenção à formação docente. Vale retomar que as demandas de formação de professores respondem a configurações que se originam nas mudanças havidas no mundo do trabalho e nas relações sociais, em geral, assim como nas posições assumidas pelos grupos que ocupam o poder, a partir de determinada composição de forças. Face a este cenário, desenham-se novos mapas para a formação docente, consoante o projeto social em curso, o qual se caracteriza por espaços regulados pela ótica mercadológica e a conseqüente redefinição do papel do Estado, atingindo, sobretudo, as políticas sociais.

O quadro sucintamente apontado, já explicitado em momento anterior deste estudo, inside sobre o delineamento das respostas que o governo brasileiro vem tecendo às novas demandas educacionais e de formação de professores, principiando pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Decorridos oito anos de sua tramitação, prevaleceu a concepção de uma lei ampla a ser

suplementada pelo Poder Executivo, na ótica desejada pelo MEC, assumindo estas amplas funções de normatizador e regulador.

A aprovação da nova LDB, representou a primeira etapa de (des) construção de mapas para a formação docente a que se refere o tempo/espaço deste estudo. Marca, assim, com traço forte, as políticas educacionais gestadas pelo MEC, notadamente em relação à Formação de Professores. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação confere à formação dos profissionais da educação importância estratégica para a realização das reformas, consoante o projeto social eleito. Este propósito alude à necessidade de equacionar o problema da formação como medida para elevar os níveis de “qualidade” da educação nos países periféricos, conforme sugestão dos órgãos financiadores, em especial, o Banco Mundial. A Lei 9394/96, apresenta-se como linha mestra do ordenamento referente à formação docente, inaugurando uma profusão de medidas de caráter normativo. Calame e Talmant (2001) elucidam que “a norma dispensa (...) da procura de sentido, de partir novamente dos objetivos fundamentais, de combinar as iniciativas do melhor modo possível. (...). Ela transforma os cidadãos em ‘beneficiários’ ou em ‘com direito’” (id., p.58). E estas duas alternativas são muito importantes de serem percebidas. O excesso de controle social produzido pelo poder disciplinar e pela normatização técnico-científica, maximizando a ‘utilidade’ social dos indivíduos e reduzindo seu potencial de reflexão, também é denunciado por Foucault (1987).

Situando os contextos demarcadores da aprovação da nova lei, inscrevem-se os debates protagonizados à época da Assembleia Nacional Constituinte, momento histórico de retomada da democratização, marcado pela ebulição de idéias e de interesses. Neste embate, pode-se afirmar que se entrecruzaram idéias novas e velhas de diversas maneiras: “a velha determinação de ampliar e concentrar o capital se abastece de novos patamares da ciência e da tecnologia; a velha lógica da exclusão social se veste de novas roupagens; a velha política de ampliação do capital se alimenta de novas formas de exclusão social” (Silva Júnior, 1998, p. 27). Os grupos constitutivos do poder mesclam interesses, ou seja, progressistas negociam com conservadores para consecução de seus propósitos. Neste contexto tão distinto, travam-se as lutas para as primeiras formulações da LDB. As idéias iniciais do primeiro projeto vão se esvaziando e se transmudam em substitutivos, até a versão final, impondo-se o texto governista sobre o texto coletivo, sobrepondo-se, portanto, este ao projeto coletivo e criando lacunas a serem preenchidas por reformas setorializadas.

Cabe destacar o interesse do governo em reformular a proposta inicial da LDB, elaborada pela sociedade civil e Congresso, a qual atribuía ao poder público a obrigação de dar cumprimento ao direito à educação em todos os níveis, com base no preceito constitucional. A proposta de que ao Estado cabia assegurar a universalização educativa supunha grandes investimentos de recursos em educação. A idéia não viceja, alicerçada pelo projeto social que se desenhava, contornado por um outro tipo de relação entre as esferas do político, do econômico e da sociedade, sob o viés do modelo neoliberal. Sob este pano de fundo, foram sendo engendradas, após a LDB, um conjunto de reformas, articuladas ao contexto das reformas da área econômica, administrativa, previdenciária e fiscal, conformando um novo Estado. Apesar da recorrência com que o compromisso da universalização é veiculado, as novas políticas remetem à polarização de competências, vinculando formação e mercado. O conceito de universalidade do direito à educação passa a ser substituído pelo de equidade, na perspectiva da racionalidade econômica e não na perspectiva política.

Ao situar a formação de professores neste cenário e no texto legal, depara-se com o Título VI da LDB, o qual trata especificamente Dos Profissionais da Educação. O Art. 61 assim a define:

A formação de profissionais da educação, de modo a atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e às características de cada fase do desenvolvimento do educando, terá como fundamentos:

- I – a associação entre teoria e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço;
- II – o aproveitamento da formação e experiência anterior em instituição de ensino e outras atividades.

Em relação ao inciso II, em especial, a concepção de formação presente intenta reduzir o professor a um profissional que tenha pleno domínio da escola/sala de aula, mas desconectado de questões que circundam o microespaço da escola, às quais se tem acesso pela pesquisa e investigação. A questão normativa parece aquartelar regulamentações em documentos, decretos e pareceres, invertendo-se a essência do debate, que deveria centrar-se em conceitos, concepção, perfil, conteúdo/forma, entre outros aspectos. Com efeito, visualiza-se a fragmentação na formação de profissionais da educação, revelando na formulação legal apelo a uma concepção conteudista e tecnicista. Parece reforçar a lógica do taylorismo/fordismo, na qual se desenvolviam competências através do próprio exercício laboral, via observação, explicação de outros profissionais e repetição.

Concebendo a função do professor como mediador, na criação de condições para que as pessoas desenvolvam suas capacidades e os saberes necessários para construir instrumentos

de compreensão da realidade e para participar de relações sociais mais amplas e diversificadas como condição de cidadania, entende-se que não é um mero distribuidor de conhecimentos, mas também produtor de ciência. Nesta linha de argumentação, a ênfase na pesquisa em seu processo formativo deve possibilitar a crítica dos problemas socioculturais e educacionais e a proposição, no enfrentamento das questões da não-qualidade da educação e da exclusão escolar. Contrapondo-se a este pressuposto parece desenhar-se no projeto governamental um perfil profissional no qual a habilidade da eloquência sobrepõe-se à formação científica.

Integrado ao Título VI, que trata dos Profissionais da Educação, o Art. 62 preconiza:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidade e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, modalidade normal.

A exigência de formação profissional em nível superior recua frente ao contingente de docentes sem formação superior e atuando nas séries iniciais. São cerca de 830.883 professores (MEC, Censo Escolar, 2001), admitindo-se, então, exercício nas séries iniciais do ensino fundamental e na educação infantil de profissionais com curso de nível médio, modalidade normal. Para Scheibe (1999), a formação no ensino superior é uma exigência contemporânea, que vem confrontar-se com as reais condições de acesso a programas de formação em algumas regiões do país.

De outra parte, é significativo notar que o *locus* institucional de formação previsto na LDB, isto é, Universidades e Institutos Superiores, foi reduzido exclusivamente aos Institutos Superiores pelo polêmico Decreto 3276/99, o qual depois teve de ser revisto pelo Decreto 3554/2000, por conta da mobilização da comunidade acadêmica das faculdades de educação, ainda mais que a própria LDB indica os dois espaços. Entrementes, a criação dos Institutos Superiores de Educação e o Curso Normal Superior, como lugares específicos para formação de professores, integra as estratégias do governo brasileiro no sentido de dar cumprimento a seu projeto de reforma educacional. Conforme já referido neste estudo, esta reforma educacional é parte do ajuste estrutural firmado com o Banco Mundial, que, na educação básica, se traduz na massificação e pragmatismo pedagógico, na ênfase à capacitação dos docentes em instituições formadoras, na retirada da formação docente das faculdades de educação, desautorizando-as como centros formadores e de pesquisa na área e em diretrizes curriculares compatíveis com os mesmos princípios (Torres, 1996).

O Artigo 62 tende a remeter sua aplicação diretamente a políticas de esvaziamento das licenciaturas e a transformar graduados em professores, em diversos cursos superiores que não conseguem a devida alocação profissional mediante cursos de complementação pedagógica.³⁵ Apesar de toda a resistência gerada, o CNE regulamenta os Institutos Superiores de Educação através do Parecer 115/99.

Assoma a conclusão de que os professores e suas entidades representativas de classe foram surpreendidos pela aprovação das reformas sem que se amadurecessem as divergências sobre estes, isto é, sem negociação com a proposta do governo. Para além de supor que uma visão mais unificada auxiliasse na negociação, o fato revela também a falta de organicidade dos diferentes fóruns de discussão sobre a questão, fragilizando a posição dos professores. Esta situação representou terreno fértil para que o MEC 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 definiu-se sem que fosse promovido o esperado debate e a análise de suas peculiaridades, prós e contras, desejáveis numa sociedade democrática. De todo modo, cabe a reflexão sobre a agilidade do Executivo em aprovar as reformas e o contra-ataque dos docentes, via de regra, *post-facto*, ilustrativo de sua relativa incapacidade de articulação para antecipar propostas.

A propósito das resistências e embates entre comunidade acadêmica e o MEC, é lapidar a contribuição de Santos (2000), ao explicitar a dicotomia consenso /resignação. A nova hegemonia do momento atual parece apontar para o fato de que as classes dominantes, no caso o MEC, “se desinteressaram do consenso, tal é a confiança que têm em que não há alternativa às idéias e soluções que defendem” (p. 35). Vale dizer que não se preocupam com as propostas que lhes são antagônicas, já que estão certos de sua irrelevância e de seu inevitável fracasso. A resignação parece ser o caminho inexorável. “O que existe não tem de ser aceite por ser bom”, afirma Santos (*idem*, p. 35), “bom ou mau, é inevitável, e é nessa base que tem de se aceitar”. O desafio frente a este quadro é de grandes proporções. Lutar contra a resignação com as mesmas armas que se repudia o consenso, talvez não seja viável. Para enfrentar este desafio, quiçá a teoria crítica deva recorrer entre a determinação e a direção pela exigência do compromisso ético (*idem*, *ibidem*, 2000, p. 35).

³⁵ A esse respeito veja-se o Programa Especial de Formação Pedagógica para Portadores de Diploma no Ensino Superior com 540h/a de formação pedagógica (Res.CNE 2/97).

O Artigo 62 da LDB admite como espaço de formação para as séries iniciais e a educação infantil o ensino médio, na modalidade normal. Contraditoriamente, o parágrafo 4º do Artigo 87, que estabelece o limite do ano 2006 para que todos os professores estejam habilitados em nível superior ou formados por treinamentos em serviço, omite clareza com relação à exigência de licenciatura plena. A matriz teórica da legislação remete a uma concepção de formação fragmentária no modo organizativo e de tempo, e no aspecto de conteúdos, competências e finalidades. A concepção de professor que esta concepção faz emergir sinaliza para um modo superficial de formação, paradoxalmente ao maior nível de exigência que se vem fazendo em todas as carreiras profissionais. Desconsidera-se a necessidade de o professor construir formação especializada, como pré-requisito para construir seu perfil e identidade profissionais.

O Artigo 63 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional faz surgir a figura dos Institutos Superiores de Educação, e os define como organizações que manterão:

- I – Cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental.
- II – Programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica.
- III – Programas de educação continuada para os profissionais de educação de diversos níveis.

O Normal Superior, como espaço de formação de professores para atuar na educação básica, vinculado aos Institutos Superiores de Educação, traduz um modelo de formação mais voltado a conceder certificação do que a construir um padrão qualificado de formação. As atuais políticas de educação, decorrentes das bases normativas que as orientam, não parecem sinalizar para o lugar central da educação no cenário contemporâneo, desvalorizando o papel social e cultural do profissional docente, desmantelando instituições superiores responsáveis pela formação de professores. Há que tecer a análise, no bojo das contradições e ambigüidades que se notabilizam nos encaminhamentos do MEC. Há que convir que o Ministério da Educação cumpra com zelo sua função de regulação das políticas educativas, negando-se ao debate e deixando em segundo plano a interlocução com a sociedade e com a comunidade acadêmica, sem atentar para a luta dos educadores por uma política global de formação dos profissionais da educação e valorização do magistério. Tal política necessitaria agregar, em condições de igualdade, sólida formação inicial, condições de trabalho, salário, carreira e formação continuada, como direito das populações e obrigação do Estado e das instituições mantenedoras da educação básica.

A desconsideração dos debates do “mundo real³⁶” no tocante à formação docente configura-se como arbitrária ao desconhecer, inclusive, as propostas apresentadas pela Comissão da área de Educação que é nomeada pelo próprio Ministério. Parece ser um equívoco a posição oficial de Especialistas com relação às finalidades dos cursos de licenciatura e de pedagogia, de modo especial, e sua contribuição à qualificação dos sistemas de ensino. Ademais, revela o MEC descaso com associações e entidades docentes ao não relevar que dedicaram anos de estudos e pesquisas relacionadas à reformulação curricular dos cursos de formação. Desenha-se, assim, um mapa de formação que permite reduzir a formação docente à certificação. Os instrumentos, mecanismos e conteúdos escolhidos voltam-se a um pragmatismo e praticismo, modulares e aligeirados, restringindo o direito a uma política mais ampla de formação permanente e consentânea com o conhecimento contemporâneo. Com efeito, convictos da complexidade da ação docente, há que considerar suas relações com a sociedade, englobando as interfaces entre educação, economia, sociedade, conteúdos específicos, formas de ensinar, conhecimentos do aluno. A graduação na Universidade pelas relações que se estabelecem entre as diferentes áreas do saber, constitui-se como o *locus* privilegiado de formação.

A Lei 9394/96 alude, ainda, no Artigo 64 que:

A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério das instituições de ensino, garantida nesta formação, a base comum nacional.

Este artigo parece desconhecer a trajetória dos Cursos de Pedagogia na formação docente para a educação básica, desde a década de 80, evidenciando também enganos quanto às finalidades do Curso de Pedagogia ao assinalar que os referidos cursos foram criados para formarem especialistas. Toma como pressuposto que estes cursos assim o faziam e que paralelamente formavam professores para as matérias pedagógicas do curso normal de nível médio, suprindo, apenas provisoriamente, lacunas existentes na formação para as séries iniciais do ensino fundamental. Ora, as contribuições historicamente consolidadas para a qualificação da educação básica das diversas redes de ensino, pelo Curso de Pedagogia, contrapõem-se a esta afirmação. Conformando esta análise, a contribuição de Bordas (2001), aponta a existência de cerca de 458 cursos de Pedagogia no País, atuando na formação de

³⁶ Expressão cunhada por Brzezinski (1999).

professores para as séries iniciais e na educação infantil, ratificando sua importância e papel na formação de professores.

A base comum nacional que o artigo menciona vem sendo construída no cotidiano dos educadores e reivindica a profissionalização que assegure igualdade de condições de formação. É um elemento unificador da proposição, ao propugnar que a “docência é a base da formação de todos os profissionais da educação (Anfope, 2001), em contraposição ao generalista. Não parece ser também esta a matriz de idéias que se dissemina nos pareceres que regulamentam este artigo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

De outra parte, a obstinação das Universidades em, contrapondo-se aos Pareceres 115/99; 970/99; ao Decreto 3296/99 e à Resolução 01/2002, entre outros, assegurar o funcionamento do Curso de Pedagogia como espaço de formação de professores para educação básica, parece inspirar-se em Santos (2000), em sua análise da dicotomia espera/esperança, para a atitude de manter em aberto a possibilidade de alternativas credíveis (idem, p. 36). Assim, “recuperar a esperança significa (...) alterar o estatuto da espera, tornando-a simultaneamente mais activa e mais ambígua”. Neste contexto, a utopia permite lutar aqui e agora, antevendo a possibilidade de resistir localmente à inevitabilidade. Para o autor (idem, 2000), “é este o realismo utópico que preside às iniciativas dos grupos oprimidos que, num mundo onde parece ter desaparecido a alternativa, vão construindo (...) alternativas locais que tornem possível uma vida digna e decente” (idem, ibidem, p. 36). Ainda em Santos (2000) sob a dicotomia determinismo/contingência, revela-se a possibilidade de pensar a transformação social ou a sua impossibilidade. A teoria crítica aponta que “as estruturas são dinâmicas quanto às acções que elas consolidam” (p.33). Assim, criam horizontes de possibilidade nos quais, tanto excluem, quanto potenciam transformações. Esta reflexão aposta em outra dualidade, a ação conformista e a ação rebelde (ibidem, 2000).

Prosseguindo esta análise, focaliza-se o artigo 65, onde se lê: “A formação docente, exceto para a educação superior, incluirá prática de ensino de, no mínimo trezentas horas”. Além das indagações que decorrem do ressurgimento do curso normal e da criação do normal superior pelos Institutos Superiores de Educação, denota-se a flagrante contradição entre o princípio da aparente flexibilidade da lei e a prescrição com que são tratados alguns temas como é o caso da carga horária para a Prática de Ensino. Esta contradição fica exacerbada quando se atribui às instituições o papel de construção de seu projeto pedagógico e impõem-se aos cursos de formação de professores da escola básica 300 horas de Prática de Ensino,

descuidando das diversidades regionais existentes no país, além do princípio do pluralismo pedagógico, que integra a própria LDB³⁷. Como se vê, a aprovação de uma lei ampla e flexível dá margem a uma grande produção de atos normativos via Poder Executivo e Conselho Nacional de Educação, conforme demonstra o Mapa a seguir.

Mapa 4: Mapa normativo da Formação Docente derivado da Lei 9394/96

Ato Legal	Assunto
Parecer CNE/CP nº 115 de 10 de agosto de 1999	Diretrizes gerais para os Institutos Superiores de Educação
Parecer CNE/CES 970/99 de 9 de novembro de 1999	Curso Normal Superior e Habilitação para Magistério em Educação Infantil e Séries Iniciais do Ensino Fundamental nos Cursos de Pedagogia.
Decreto 3276/99 de 6 de dezembro de 1999	Formação em nível superior de professores para atuar na educação básica e outras providências.
Parecer CNE/CP nº 10/2000	Proposta de revisão do Decreto Federal 3276/99
Resolução CNE/CP nº 02/97 de 27 de junho de 1997	Dispõe sobre Programas específicos de formação pedagógica de docentes para do ensino fundamental, médio e educação profissional em nível médio.
Parecer CNE/CP 009/2001, de 08 de maio de 2001	Diretrizes Curriculares para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, Curso de licenciatura, de graduação plena.
Parecer CNE/CP 27/2001, de 02 de outubro de 2001	Dá nova redação ao item 3.6, alínea c do parecer CNE/CPE 9/2001, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação de Professores da Educação Básica em nível Superior, curso de licenciatura, de graduação plena.
Parecer CNE/CES 133/2001, de 30 de janeiro de 2001	Esclarecimento quanto à formação de professores para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.
Parecer CNE/CP 21/2001, de 06 de agosto de 2001.	Duração e carga horária dos Cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, cursos de licenciaturas, de graduação plena.
Parecer CNE/CP/28/2001, de 02 de outubro de 2001.	Dá nova redação ao Parecer CNE/CP 21/2001, que estabelece a duração e a carga horária dos cursos de formação de professores da educação básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.
Parecer CEB nº 1/99, de 29 de janeiro de 1999.	Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de Professores na modalidade Normal Ensino Médio.
Decreto nº 3554/2000 de 7 de agosto de 2000	Dá nova redação ao parágrafo 2º do artigo 3º do decreto nº 3276/99.
Resolução CNE/CP 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.
Resolução CNE/CP 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.

O Mapa 4 demonstra a profusão de medidas normativas e de regulação dos espaços de formação docente, sob as formas de Pareceres, Resoluções, Decretos, Diretrizes, entre outras.

³⁷ O CNE aprovou recentemente, as Resoluções 01/2002 e 02/2002 que ampliam a carga horária da Prática de Ensino para 400 horas, agregando o Estágio Supervisionado com outras 400 horas, confirmando-se a perspectiva de professor como um prático.

A concepção de uma lei ampla a ser suplementada pelo legislativo e regulamentada pelo Executivo sinaliza para a ascendência do MEC nos seus propósitos normatizadores e reguladores, diligentemente aprovados pelo CNE. Configura-se, assim, também neste campo o paradoxo entre propostas descentralizadoras e a aparente “recentralização” do MEC, conferindo-lhe poder inequívoco na formulação das políticas de educação básica, no controle das redes de ensino, através do sistema nacional de avaliação, das diretrizes e parâmetros curriculares nacionais, dos critérios de distribuição de verbas federais e nas regulamentações relativas à formação docente, em especial.

Luce e Pörtner (2001) corroboram esta idéia ao afirmar que, "após 95, fica demarcada uma “hiperpresença” do governo federal e da visão econômica e efficientista” (...) (idem, ibidem, p. 10). Os autores prosseguem nesta linha de argumentação afirmando que “há uma nova centralização de contornos ainda tecnocrática que, se por um lado, conseguiu tornar o MEC um órgão que de fato produz e implementa políticas educacionais (...) tornou-se refratário de alguma forma à pluralidade política e democrática, bem como ao conceito ampliado de educação” (Luce e Portner, 2001, p. 10).

É evidente, na abundância de atos que contornam a formação de professores para a educação básica, o fato de que cada governante, legislador, ou até o tecnocrata aventura-se a proposições de momento. O agravante deste modelo remete ao detalhamento da norma que obscurece, por vezes, a essência do fazer docente, o papel social do professor e sua qualidade constitutiva, historicamente identificados com o ato pedagógico e com possibilidades de emancipação.

Mapa 5: Mapas da Formação Docente: a Lei 9394/96

CATEGORIAS MAPAS	REGULAÇÃO	EMANCIPAÇÃO/RESISTÊNCIA
L E I 9 3 9 4 / 9 6	<ul style="list-style-type: none"> - Ótica da racionalidade econômica, formação aberta ao mercado, retração de espaços públicos de formação. - Novos espaços de formação, desconsiderando as IES. - Regulamentação de carga horária de 800 horas para Práticas de Ensino e Estágio Supervisionado. 	<ul style="list-style-type: none"> - A proclamada “autonomia” e flexibilização da lei, revela-se propícia à regulação através de atos normativos, subtraindo seu potencial emancipatório. - Manutenção do Curso de Pedagogia pelas IES.

O Mapa 5 representa uma tentativa de demarcar os traços mais determinantes do mapa da formação docente inaugurado pela Lei 9394/96. Seus mecanismos de representação da

realidade, ao desenharem espaços de abertura, tanto permitiram antever emancipações quanto maior regulação do sistema. A agilidade do MEC em protagonizar medidas normativas faz prevalecer a marca reguladora.

5.1.2 O traço oficial: o PNE

As expectativas quanto à aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) pelo Congresso Nacional como ferramenta de articulação e aplicação da política educacional, quer pelo seu conteúdo, quer pela força de pressão normativa e social, não parecem atendidas na plenitude. Na perspectiva de orientar as ações do Poder Público, uma proposta desta dimensão seria endereçada a dar fim ou, pelo menos, minimizar as desigualdades marcantes na oferta da educação. Com efeito, exige-se em coro a ampliação dos padrões de qualidade na educação para todos, no intuito de fazer frente à complexidade dos tempos que correm; exige-se urgência em qualificar as oportunidades e propostas de formação docente, bem como de remuneração, de condições de trabalho e carreira. Para além de carta de intenções, entendia-se que as metas fixadas pudessem ensejar um tratamento prioritário à educação, pondo, também, ordem nos investimentos e ações.

Não obstante os objetivos e esforços da sociedade civil e da comunidade educativa, a cartografia do PNE revela-se preponderantemente em sintonia com a proposta do Executivo. Conforme já referido neste estudo, esta proposta, afinada com o projeto social em vigor, é embasada nos ditames dos interesses econômicos de feição internacional, próprios do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo ocidental. As metas aprovadas no PNE inscrevem-se como fundamentais e desejáveis, não contemplam, entretanto, os meios efetivos para seu alcance, frustrando as expectativas de que a educação como um direito público e inalienável do cidadão e da cidadã finalmente teria sua conquista assegurada. Sobre a decisão do Congresso Nacional impôs-se a vontade do Executivo, na forma de vetos.

As lutas pela redemocratização do país contribuíram para dar maior visibilidade às necessidades de mudanças na área educacional. O processo, de contornos mais demarcados a partir da Assembléia Nacional Constituinte de 1988, prossegue com o projeto de LDB, passando pelo Plano Decenal de Educação para Todos e a Conferência Mundial de Educação para Todos, além do Pacto Nacional pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação.

A prerrogativa de um Plano Nacional de Educação, enquanto intenção de ação do poder público instituído e suas respostas às demandas da sociedade, situa-se, também, conforme Monlevade(2001), em diferentes passagens anteriores da história da educação brasileira. Iniciando com os propósitos evangelizadores da Companhia de Jesus durante o período do Brasil colônia, passando pela reforma do Marquês de Pombal e suas aulas régias, e a criação da escola primária pública e gratuita por D. Pedro I, chega-se à República, quando a primeira Constituição preconiza o ensino público, laico e gratuito. Com este mapa, aporta-se à Lei 10.172/2001, que estabelece o PNE. As concepções mais próximas do Plano atual nascem embrionariamente no manifesto dos Pioneiros, contemplado na Constituição de 1934 e sendo recorrentes nas Cartas Magnas de 1946, 1967 e 1988.

Também nesta última etapa houve disputas pelo mapa que deveria guiar as ações na próxima década. À versão do Coned, seja a versão do MEC, acaba sobrepondo-se uma proposta bem ao semblante do Ministério, conduzida pelas estratégias políticas de seu Relator, sob os argumentos de que investir 10% do PIB em educação, que era o propósito do Coned, além de inconstitucional, colocaria em perigo recursos para outras áreas, como saúde e segurança (Monlevade, 2001).

Assim, a Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, aprova o PNE para os próximos 10 anos, prevendo uma possível revisão após quatro anos de implementação. Frisa-se que o Plano alinha-se ao projeto social do atual governo, ratificando sua política educacional. A proposta alternativa, apresentada pelo Fórum em Defesa da Escola Pública, definindo-o como um instrumento importante para a política educacional a ser implantada, ficou suplantada pela proposta aprovada, um instrumento da política em vigor. Esta posição, voltada para a maior regulação dos sistemas, está retratada, notadamente, em uma de suas metas, que preconiza “desenvolvimento dos sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino” (PNE, 2000). A contraface emancipatória talvez possa ser invocada nas palavras de Motter e Gomes (2001) ”o PNE nasceu como uma proposta pragmática identificada com o governo Fernando Henrique Cardoso e, apesar de sua natureza decenal, estará sujeito a revisões substantivas, caso ocorra alternância no poder e a conseqüente mudança nos rumos da política educacional” (p. 205). Esta tese ou esperança também é sustentada por Monlevade (2001) quando afirma “o que de bom acontecer nos próximos 10 anos não será fruto do PNE, mas de medidas isoladas de atores que têm sustentado a esperança” (p. 30-31).

Com efeito, os argumentos que sustentam os vetos do governo aos itens que envolvem aumento de recurso, carecem de solidez, o que recrudescer a necessidade de mobilização da sociedade e dos parlamentares, sob bases cientificamente cimentadas. Ecos desta resistência são encontrados na Campanha Nacional pelo Direito à Educação, sob o *slogan* “Educação: Eu quero mais”, mobilização em âmbito nacional com o propósito de derrubar os vetos do governo ao investimento de, no mínimo 7% do PIB em Educação, previstos inicialmente na proposta do Relator.

5.1.2.1 Escalas desiguais, imagens distorcidas

O texto aprovado pelo PNE engloba os diferentes temas da educação nacional. Para os propósitos deste estudo, porém, interessa-nos adentrar com mais ênfase na análise da formação e valorização do magistério, presente no seu capítulo IV.

O diagnóstico da formação docente no país que abre o item Formação de Professores e Valorização do Magistério principia por apontar a necessidade de melhoria da qualidade de ensino, calcada na valorização do magistério, que envolve formação inicial, formação continuada e condições de trabalho, salário e carreira (PNE, 2000). Em que pese esta doutrina, os vetos a pontos do Plano que envolveriam aumento de recursos e que permitiram aproximação desta diretriz, especialmente por parte da União, levam Monlevade (2001) a perguntar: “os profissionais da educação pública continuarão a ser desvalorizados não somente em termos salariais e de formação, mas também quanto ao próprio papel de educadores na escola e na sociedade?” (p. 31). Especificamente em relação a remuneração dos professores, o FUNDEF ao exigir a aplicação de 60% de seus recursos na remuneração do magistério, possibilitou um certo nivelamento para baixo. Com efeito, nas regiões do país que detinham salários mais aviltantes, favoreceu a elevação do patamar de remuneração. No contraponto, nas regiões de melhor remuneração dos quadro de docentes inscreveram-se até dificuldades de manutenção do quadro atual de salários (PNE, 2000). A avaliação do FUNDEF é medida que urge, para detectar desvios e promover correções de rota. O que é instigante, contudo, é a transitoriedade do FUNDEF, uma vez que a Emenda 14 tem um prazo de duração de 10 anos. Esta situação acaba alimentando conflitos entre as esferas de governo e o próprio pacto federativo, que importa em repartição de receitas públicas. A tornar-se medida permanente, fica o descompromisso do governo federal, evidenciado na sub-correção

do valor mínimo regional (Motter e Gomes, 2001). Nesta esfera de debate, a União não atende aos dispositivos constitucionais de exercer função “redistributiva e supletiva” para equalizar as oportunidades educacionais em padrões mínimos de qualidade, condicionando o aumento de recursos na educação às arrecadações estaduais e municipais, enquanto a União administra a sua parte, cumprindo a disciplina fiscal, ancorada nos mapas externos, que traçam suas rotas para os países periféricos.

Os dados diagnosticados pelo PNE em termos de necessidade de formação nos diferentes níveis de ensino levaram a fixar metas e diretrizes para consolidá-las.

Reiterar a importância da formação inicial e continuada do professor é, por certo, afirmar o óbvio. Entretanto, o que está em jogo é a concepção de formação implícita no recorrente clamor desta necessidade. Se a formação é entendida como oportunidade de estudos e práticas que permitam a apropriação das várias faces da realidade, fundamentadas nas várias ciências que permitam a análise, compreensão e intervenção nesta realidade, não é possível banalizar esta formação. Ou seja,

compreender historicamente os processos de formação humana em suas articulações com a vida social e produtiva, as teorias, os processos pedagógicos, de modo a ser capaz de produzir conhecimento em educação e intervir de modo competente nos processos pedagógicos amplos e específicos, institucionais e não institucionais, a partir de uma determinada concepção de realidade (Kuenzer, 2000, p. 04).

Ao propugnar, nas suas diretrizes, esta importância, o PNE veicula a formação docente como “condição e um meio para o avanço científico e tecnológico de nossa sociedade e, portanto, para o desenvolvimento do País, uma vez que a produção do conhecimento e a criação de novas tecnologias dependem do nível e da qualidade da formação das pessoas” (p. 112). Contraditoriamente a esta diretriz do PNE, vive-se o paradoxo entre o PNE e a legislação recente (Res. CNE/ 01/2002 e 02/2002), que estabelecem um modelo de racionalidade prática ao propugnar 800 horas de Prática de Ensino e Estágio Supervisionado, subtraindo um tempo/espço necessário à formação teórica. Este raciocínio instrumental valoriza o conhecimento do fazer em detrimento do pensar. Seus efeitos têm caráter de regulação, descuidando a qualidade da formação. Os compromissos com a maior qualificação da educação, segundo o PNE, não poderão ser atendidos sem o papel decisivo dos docentes. No contraponto, porém, o governo veta o dispositivo constante nas metas que alude a “garantir a implantação, já a partir do primeiro ano (...) dos planos de carreira (...) garantir,

igualmente, os novos níveis de remuneração em todos os níveis de ensino” (...) (PNE, 2000, p. 114-115). Refutar as condições objetivas, que são os aumentos de recursos em educação, seguramente, leva ao descumprimento do PNE ainda no seu nascedouro, configurando-o como mais uma carta de intenções. Vale repetir que a valorização do magistério passa pelas condições de formação inicial e continuada, trabalho, carreira e remuneração. O PNE atenta, ainda, para alguns princípios a serem seguidos pelos cursos de formação de professores, estabelecendo:

- a) sólida formação teórica nos conteúdos específicos a serem ensinados na Educação Básica, bem como nos conteúdos especificamente pedagógicos;
- b) ampla formação cultural;
- c) atividade docente como foco formativo;
- d) contato com a realidade escolar desde o início até o final do curso, integrando a teoria à prática pedagógica;
- e) pesquisa como princípio formativo;
- f) domínio das novas tecnologias de comunicação e da informação e capacidade para integrá-las à prática do magistério;
- g) análise dos temas atuais da sociedade, da cultura e da economia;
- h) inclusão das questões relativas à educação dos alunos com necessidades especiais e das questões de gênero e de etnia nos programas de formação;
- i) trabalho coletivo interdisciplinar;
- j) vivência, durante o curso, de formas de gestão democrática do ensino;
- k) desenvolvimento do compromisso social e político do magistério;
- l) conhecimento e aplicação das diretrizes curriculares nacionais dos níveis e modalidades da educação básica (PNE, 2000, p. 113).

Chamam a atenção alguns paradoxos que se instalam entre o PNE e as Diretrizes para Formação de Professores (Res. 01/2002). Enquanto o PNE estabelece a necessidade de “sólida formação teórica”, “ampla formação cultural” e “pesquisa como princípio formativo”, as Diretrizes parecem negar estes pressupostos ao propor ênfase na prática e deslocando o espaço de formação das Universidades – historicamente preparadas para estas exigências – para outros centros de formação, conforme será analisado em maior profundidade no seguimento deste capítulo.

Cabe examinar, ainda, a importância que o PNE estabelece para a formação

continuada dos profissionais da educação atribuindo às secretarias estaduais e municipais de educação a garantia de oferecimento destes espaços de formação. Inscreve como dever das instituições privadas esta mesma responsabilidade para com os docentes das referidas instituições. A formação continuada visualizada, como direito do(a) cidadão(ã) professor(a), pode contribuir para universalizar a formação permanente. Garantir este direito supõe também mobilização da categoria dos professores. Há que criar espaços mais plurais de participação, em que as diretrizes e metas do PNE possam ser debatidas e controladas quanto à sua real efetivação, exercendo os profissionais e suas lideranças, portanto, função problematizadora e crítica e também propositiva, construindo discursos contra-hegemônicos.

Sob esta ótica, mais do que conhecer e acompanhar o PNE, há que exercitar o papel de sujeitos com idéias a contribuir, com capacidade de deliberação, criatividade nas intervenções e mecanismos de controle e avaliação, como direitos de cidadania. O espaço de participação que se vislumbra pode constituir-se em instrumento de luta contra as restrições financeiras decorrentes dos vetos impostos pelo executivo.

No seguimento deste estudo, tenta-se a leitura do mapa que vem sendo traçado pelas Diretrizes Curriculares para Formação de Professores para a Educação Básica. O esboço de análise que se debruça sobre este documento revela-se fundamental pelo fato de que o mesmo retoma e apropria-se do leque de pareceres, resoluções, entre outros atos legais que sucederam à aprovação da LDB.

5.1.3 Traço oficial: diretrizes curriculares para formação de professores de educação básica

5.1.3.1 Fronteiras demarcadoras

Em recente análise avaliativa do desempenho do sistema educacional brasileiro, o relatório EFA 2000 – Educação para Todos (INEP, 2000) alerta para os problemas e soluções que contornam a educação do país. Entre os problemas, situa o da qualidade de ensino, afirmando: “a qualificação inadequada dos professores constitui o principal fator que afeta a qualidade de ensino” (id., p. 60). A par do reducionismo e simplificação da análise é de se perguntar se o modelo de formação que vem sendo gestado contribuirá para a consecução da

referida qualidade. O Censo Educacional Brasileiro (MEC/INEP/SEEC/2001) aponta um total de 2.250.035 funções docentes no país, conforme demonstra o Anexo nº 1. Deste contingente, 830.883 professores ainda não completaram sua formação em nível superior, conforme prescreve a LDB.

Nos dados a seguir, apresenta-se o grau de formação dos docentes, de acordo com as regiões do Brasil.

Mapa 6: Ensino Fundamental – 1ª a 4ª série– número de funções docentes por grau de formação e localização – Brasil e Regiões – 2000

Brasil e Regiões	Funções Docentes por grau de formação e localização										
	Localização	Total		Fundamental Incompleto		Fundamental Completo		Médio Completo		Superior Completo	
		Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
Brasil	Total	815.079	100%	21.774	2,67%	44.510	5,46%	548.469	67,29%	200.326	24,58%
	Rural	228.946	100%	20.137	8,80%	35.024	15,30%	160.969	70,30%	12.816	5,60%
Norte	Total	76.747	100%	3.753	4,90%	10.219	13,31%	59.285	77,25%	3.490	4,54%
	Rural	32.722	100%	3.577	10,93%	9.035	27,61%	19.921	60,89%	189	0,57%
Nordeste	Total	295.091	100%	15.571	5,27%	27.013	9,15%	224.443	70,06%	28.064	9,52%
	Rural	128.027	100%	14.628	11,42%	21.993	17,17%	88.685	69,29%	2.721	2,12%
Sul	Total	113.493	100%	557	0,51%	2.059	1,81%	64.905	57,20%	45.922	40,48%
	Rural	23.686	100%	454	1,92%	1.208	5,10%	17.783	75,08%	4.241	17,90%
Sudeste	Total	273.509	100%	849	0,31%	3008	1,10%	167.020	61,06%	102632	37,53%
	Rural	35.895	100%	616	1,72%	1181	3,30%	29.286	81,58%	4812	13,40%
Centro-Oeste	Total	56.239	100%	1014	1,80%	2211	3,93%	32816	58,35%	20198	35,92%
	Rural	8.616	100%	862	10%	1607	18,65%	5294	61,45%	853	9,90%

Fonte: MEC/INEP/SEEC/2001

Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e mais de um estabelecimento.

Do total de docentes atuando nas séries iniciais, segundo dados do INEP (2001), 8,13% não possuem a qualificação mínima, exigida pela LDB, ou seja, a formação em nível médio, modalidade normal. Percebe-se um decréscimo nestes índices, que, em 1998, apontavam para cerca de 11,9% do total de docentes sem o requisito mínimo de formação para a docência. A maior concentração de professores sem a formação mínima exigida situa-se nas regiões Norte e Nordeste. O relatório, porém, mostra-se otimista, entendendo que, através de esforços conjuntos entre Universidades, Estados e Municípios, a norma da LDB e meta do PNE poderá ser cumprida. O crescimento do percentual de docentes com formação superior é considerado pelo Relatório governamental como “alentador”. A maior dificuldade reside, porém, em dar cumprimento à norma da LDB de que até 2006 todos os professores das séries iniciais possuam formação superior, o que significa titular até la 76% dos docentes, um percentual

que sobe para mais de 86% nas regiões Norte e Nordeste (INEP, 2001). A constatação da preocupação com estes índices auxilia no entendimento da “pressão” do MEC em implantar processos formativos mais rápidos, de menor custo e, inclusive, à distância.

Pode-se observar, pelos dados do Mapa 7, que a região Sul, comparativamente aos dados globais de titulação superior do Brasil (24,58%), apresenta índices mais elevados, ou seja, 40,48% dos docentes detêm formação de nível superior.

Mapa 7: Ensino Fundamental – 1ª a 4ª série – número de Função Docentes por grau de formação e localização - Região Sul e Rio Grande do Sul

Brasil e Regiões	Funções Docentes por grau de formação e localização										
	Localização	Total		Fundamental Incompleto		Fundamental Completo		Médio Completo		Superior Completo	
		Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
Sul	Total	113.493	100%	557	0,51%	2.059	1,81%	64.905	57,20%	45.922	40,48%
	Rural	23.686	100%	454	1,92%	1.208	5,10%	17.783	75,08%	4.241	17,90%
RS	Total	47.222	100%	390	0,82%	1.039	2,20%	26.616	56,38%	12.376	40,60%
	Rural	12.379	100%	294	2,37%	568	4,58%	8.920	72,06%	2.597	20,99%

Fonte: MEC/INEP/SEEC/2001

Os índices apurados pelo Mapa 7 permitem visualizar um equilíbrio entre o Estado do RS, - espaço onde se localiza este estudo - e a região Sul. Historicamente, o RS tem evidenciado destaque nas taxas de escolarização e de formação de professores. O Estado possui cerca de 15 universidades e outras 37 Instituições de Ensino Superior que abrigam Cursos para formação de professores. Recentemente, com o advento da nova LDB, tem proliferado uma gama de ofertas alternativas de formação de professores em nível superior. Uma destas ofertas integra o universo de análise desta investigação.

Mapa 8: Ensino Fundamental – 5ª a 8ª série – número de funções docentes por grau de formação e localização – Brasil e Regiões – 2000

Brasil e Regiões	Funções Docentes por grau de formação e localização										
	Localização	Total		Fundamental Incompleto		Fundamental Completo		Médio Completo		Superior Completo	
		Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
Brasil	Total	749.225	100%	536	0,07%	4.068	0,54%	189.502	25,30%	555.149	74,09%
	Rural	67.783	100%	182	0,26%	1.089	1,60%	38.069	56,18%	28.443	41,96%
Norte	Total	46.412	100%	52	0,11%	461	0,99%	23.656	50,96%	22.243	47,94%
	Rural	8.287	100%	35	0,42%	245	2,95%	5.964	71,98%	2.043	24,65%
Nordeste	Total	192.436	100%	225	0,11%	1.730	0,89%	87.868	45,68%	102.613	53,32%
	Rural	25.730	100%	69	0,26%	474	1,84%	19.203	74,65%	5.984	23,25%

Sul	Total	122.401	100%	137	0,11%	764	0,62%	18.378	15,03%	103.122	84,24%
	Rural	15.387	100%	48	0,31%	156	1,02%	4.736	30,78%	10.447	67,89%
Sudeste	Total	326.586	100%	75	0,02%	759	0,23%	39.620	12,13%	286.132	87,62%
	Rural	13.777	100%	01	0,07%	56	0,406%	5.526	40,111%	8.194	59,476%
Centro-Oeste	Total	61.420	100%	47	0,08%	354	0,58%	9.980	32,53%	41.039	66,81%
	Rural	4.602	100%	29	0,63%	158	3,43%	2.640	57,37%	1.775	38,57%

Fonte: MEC/INEP/SEEC/Censo 2001

Nota: 1) O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e mais de um estabelecimento.

2) O mesmo docente do ensino fundamental pode atuar de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª séries.

A exigência de maior qualificação para a docência nas séries finais do ensino fundamental do que nas séries iniciais é indicada pelo EFA 2000 como justificativa da diferenciação na titulação docente requerida nas duas sub-etapas do ensino fundamental (séries iniciais e séries finais). Evidencia-se que nas séries finais do ensino fundamental a situação é diversa das séries iniciais, já que a necessidade de formação superior tem sido uma exigência legal desde a lei 5692/71. Segundo o EFA 2000, a meta da formação superior é exequível para as regiões mais desenvolvidas do país e exigirá maior atenção para ser alcançada nas regiões Norte e Nordeste.

Comparativamente aos dados globais do país, a região Sul também mantém superioridade no índices de docentes com formação superior, atuando de 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental, que atinge a proporção de 84,24%, enquanto a média do país é de 74,05%.

Mapa 9: Ensino Fundamental – 5ª a 8ª série– Número de funções docentes por grau de formação e localização Região Sul e Rio Grande do Sul - 2000

Brasil e Regiões	Funções Docentes por grau de formação e localização										
	Localização	Total		Fundamental Incompleto		Fundamental Completo		Médio Completo		Superior Completo	
		Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
Sul	Total	122.401	100%	137	0,11%	764	0,62%	18.378	15,03%	103.122	84,24%
	Rural	15.387	100%	48	0,31%	156	1,02%	4.736	30,78%	10.447	67,89%
RS	Total	57.238	100%	123	0,21%	608	1,06%	9.893	17,28%	46.614	81,45%
	Rural	9.794	100%	45	0,45%	143	1,46%	3.329	33,99%	6.277	64,10%

Fonte: MEC/INEP/SEEC/2001

De igual forma, à semelhança dos índices de formação nas Séries Iniciais, percebe-se uma relação equilibrada entre o Rio Grande do Sul e a Região Sul, no grau de formação dos

professores de 1ª a 8ª séries. Persiste, porém, que cerca de 2% de docentes (188 professores), atuando nesta sub-etapa, têm apenas o ensino fundamental Completo/Incompleto. Esta realidade revela-se emblemática face às oportunidades de titulação oferecidas pelo conjunto das IES do Estado. Sugere que se proceda a uma investigação mais focalizada que, no entanto, já iniciaria com pistas de que estes docentes localizam-se, em sua maioria, nas redes municipais de ensino, em cargos em extinção.

Mapa 10: Ensino Médio– número de funções docentes por grau de formação e localização – Brasil e Regiões – 2000

Brasil e Regiões	Funções Docentes por grau de formação e localização										
	Localização	Total		Fundamental Incompleto		Fundamental Completo		Médio Completo		Superior Completo	
		Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
Brasil	Total	430.467	100%	106	0,02%	506	0,11%	49.176	11,44%	380.679	88,43%
	Rural	7.870	100%	1	0,01%	1	0,01%	1.642	20,86%	6.226	79,12%
Norte	Total	23.006	100%	-	-	16	0,06%	3.722	16,19%	19.268	83,75%
	Rural	755	100%	-	-	-	-	117	15,50%	638	84,50%
Nordeste	Total	90.296	100%	57	0,06%	193	0,22%	19.279	21,38%	70.767	78,39%
	Rural	2.492	100%	-	-	-	-	916	36,79%	1.576	63,21%
Sul	Total	68.775	100%	33	0,04%	169	0,26%	5.641	8,20%	62.932	91,50%
	Rural	1.326	100%	1	0,07%	-	-	187	14,10%	1.138	85,83%
Sudeste	Total	216.028	100%	16	0,007%	104	0,048%	14.037	6,498%	201.871	93,447%
	Rural	2.505	100%	-	-	-	-	224	8,94%	2.281	91,06%
Centro-Oeste	Total	32.362	100%	-	-	24	0,07%	6.497	20,08	25.841	79,85%
	Rural	792	100%	-	-	01	0,13%	198	25%	593	74,87%

Fonte: MEC/INEP/SEEC/2001.

O Ensino Médio, que integra a última etapa da educação básica, aponta índices de titulação de professores bem mais próximas das exigências legais. O Mapa 10 atesta um percentual de 88,43% em termos globais, no país, com 91,50% na região Sul, demonstrando mais uma vez a melhor performance do Sul em relação ao país. Reitera-se aqui, também, que a obrigatoriedade de formação superior remonta à Lei 5692/71, o que demonstra o não alcance daquela meta, decorridos mais de 30 anos.

Tomando-se o comparativo entre o RS e a região Sul, a relação é equilibrada na proporção de 92,62% para 91,50%, respectivamente.

Mapa 11: Ensino Médio– número de funções docentes por grau de formação e localização Região Sul e Rio Grande do Sul - 2000

Brasil e Regiões	Funções Docentes por grau de formação e localização										
	Localização	Total		Fundamental Incompleto		Fundamental Completo		Médio Completo		Superior Completo	
		Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
Sul	Total	68.775	100%	33	0,04%	169	0,26%	5.641	8,20%	62.932	91,50%
	Rural	1.326	100%	1	0,07%	-	-	187	14,10%	1.138	85,83%
RS	Total	25.128	100%	19	0,07%	140	0,55%	1.701	6,76%	23.268	92,62%
	Rural	434	100%	-	-	-	-	19	4,38%	415	95,62%

Fonte: MEC/INEP/SEEC/2001

O Mapa 12 a seguir demonstra o grau de formação dos docentes que atuam na educação básica, na região da 20ª Coordenadoria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul. Os dados apontam que o município de Frederico Westphalen é o que detém o maior índice de professores com formação superior, cerca de 84%. Se o dado é positivo em relação aos demais municípios, esta positividade é decorrente, em parte, do fato de abrigar uma Instituição de Ensino Superior. Por outro lado, revela-se inferior à média do RS, que detém 92,62% dos docentes com formação superior. Esta relativa inferioridade, que pode ser atribuída, em parte, à ausência de oferta pública de formação superior no município, assim como às históricas deficiências de escolarização na região, conforme estudo anterior (Sudbrack, 1997).

Mapa 12: Educação Básica - número de funções docentes por grau de formação e localização dos municípios pertencentes à 20ª CRE

Municípios pertencentes à 20ª CRE	Funções Docentes por grau de formação e localização									
	Total		Fundamental Incompleto		Fundamental Completo		Médio Completo		Superior Completo	
	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
Alpestre	265	100%	02	0,8%	03	1,1%	151	57%	109	41,1%
Ametista do Sul	114	100%	0	-	00	-	59	52%	55	48%
Boa Vista das Missões	100	100%	02	2%	18	18%	58	58%	22	22%
Caçara	159	100%	0	-	01	0,7%	65	40,8%	93	58,5%
Cerro Grande	50	100%	0	-	01	2%	13	26%	36	72%
Cristal do Sul	86	100%	0	-	07	8,2%	60	69,7%	19	22,1%
Dois Irmãos Das Missões	21	100%	0	-	00	-	17	81%	04	19%
Erval Seco	165	100%	07	4,2%	08	4,8%	79	47,8%	71	43,2%
Frederico Westphalen	455	100%	03	0,6%	04	-	68	14,5%	380	84%
Iraí	164	100%	02	1,3%	07	4,4%	71	42,8%	84	51,5%
Jaboticaba	71	100%	0	-	00	-	33	46%	38	54%
Lajeado do Bugre	45	100%	05	11,1%	10	22,2%	30	66,7%	00	-
Liberato Salzano	153	100%	12	7,9%	08	5,2%	67	43,8%	66	43,1%
Novo Tiradentes	52	100%	01	2%	00	-	25	48%	26	50%
Palmeira das Missões	609	100%	01	2%	04	0,7%	204	33,5%	400	65,6%
Palmitinho	187	100%	0	-	06	3,3%	58	31%	123	65,7%

Pinhal	100	100%	01	1%	01	1%	26	26%	72	72%
Pinheirinho do Vale	96	100%	01	1,1%	01	11%	39	40,6%	55	57,2%
Planalto	199	100%	06	3,2%	09	4,8%	91	47,7%	84	44,3%
Rodeio Bonito	125	100%	0	-	00	-	32	25,6%	93	74,4%
São José Das Missões	69	100%	01	1,5%	00	-	42	60,9	26	37,7%
Sagrada Família	54	100%	0	-	09	16,6%	19	35,2%	26	48,2%
Seberi	268	100%	02	0,8%	00	-	121	45,1%	145	54,1%
Taquaruçu Do Sul	58	100%	00	-	01	1,7%	17	29,3%	40	69%
Vicente Dutra	84	100%	01	1,2%	00	-	49	58,3%	34	40,5%
Vista Alegre	48	100%	00	-	00	-	12	25%	36	75%

Fonte: SE/RS/2001

Os dados sobre a formação docente e a perspectiva de corporificar as bases normativas impulsionaram o CNE à elaboração de diretrizes curriculares para formação de professores de educação básica, em nível superior, curso de licenciatura de graduação plena, no Parecer CNE/CP 009/2001 e aprovado pelas Resoluções 01/2002 e 02/2002.

O processo de elaboração das diretrizes para o conjunto dos cursos de graduação que o MEC/CNE vem desenvolvendo desde 1997 intenta ajustar as universidades brasileiras às novas exigências internacionais, adequando a formação de profissionais às demandas de um mercado globalizado.

O Parecer 776/97 da Câmara de Ensino Superior institui as orientações para as diretrizes gerais dos Cursos de Graduação. Apoiando-se na LDB, enfatizam a necessidade de “assegurar maior flexibilidade na organização de cursos e carreiras, atendendo à crescente heterogeneidade tanto da formação prévia como das expectativas e dos interesses dos alunos”. A doutrina que embasa o Parecer alerta para a formação intelectual e profissional autônoma e permanente. Os princípios defendidos pelo CNE/CES, remetem a

- 1) assegurar às instituições de ensino superior ampla liberdade na composição da carga horária a ser cumprida para a integralização dos currículos, assim como na especificação das unidades de estudos a serem ministradas;
- 2) indicar os tópicos ou campos de estudo e demais experiências de ensino-aprendizagem que comporão os currículos, evitando ao máximo a fixação de conteúdos específicos com cargas horárias pré-determinadas, as quais não poderão exceder 50% da carga horária total dos cursos;
- 3) evitar o prolongamento desnecessário da duração dos cursos de graduação;
- 4) incentivar uma sólida formação geral, necessária para que o futuro graduado possa vir a superar os desafios de renovação das condições de exercício profissional e de produção do conhecimento, permitindo variados tipos de formação e habilitações diferenciadas em um mesmo programa;
- 5) estimular práticas de estudo independente, visando a uma progressiva autonomia profissional e intelectual do aluno;
- 6) encorajar o reconhecimento de conhecimentos, habilidades e competências adquiridas fora do ambiente escolar, inclusive as que se referirem à experiência profissional julgada relevante para a área de formação considerada;
- 7) fortalecer a articulação da teoria com a prática, valorizando a pesquisa individual e coletiva, assim como os estágios e a participação em atividades de extensão

8) incluir orientações para a condução de avaliações periódicas que utilizem instrumentos variados e sirvam para informar a docentes e a discentes acerca do desenvolvimento das atividades didáticas.

No tocante à formação de professores, o processo que tem início em 1999 e prossegue até 2002 indica concepções divergentes daquelas emanadas da comunidade educativa. Com efeito, a divergência inicia por não explicitar que as diretrizes referem-se a todos os cursos de formação de professores, incluindo o Curso de Pedagogia. A omissão proposital do Parecer 133/2001 desconhece que, desde a década de 80, o curso de Pedagogia, licenciatura plena, vem se consolidando progressivamente como espaço de formação inicial e continuada de docentes para atuarem nas séries iniciais do ensino fundamental e na educação infantil. De igual forma, a história de contribuições às áreas em questão, estreitaram as relações de interação com os sistemas e redes de ensino.

A esse respeito, em recente documento, Anped, Anfope, Forumdir e Fórum Nacional em Defesa da Formação de Professores nas Universidades apregoam que “ o cuidadoso processo de formação implementado, além de, no seu cotidiano, integrar ao ensino as atividades de pesquisa e extensão, destas se beneficia diretamente através da constante reflexão sobre a realidade das escolas”. O manifesto retrata, sobretudo, o resultado das pesquisas desenvolvidas nas universidades, além das atividades de extensão, propiciando interação entre as instituições e o sistema educacional. Esta evidência faz do *locus* universitário um espaço singular para formação docente, diferentemente de outras instituições. Ignorando esta trajetória, as diretrizes para formação de professores enfatizam que a formação dos professores de educação básica deva ser feita, preferentemente, fora do sistema universitário (idem, 2001), quando a grande meta deveria ser justamente a formação universitária. Cumpre destacar que a elaboração de diretrizes para formação de professores sem incluir o curso de Pedagogia³⁸, retirando-o do debate sobre a formação dos profissionais da educação, remete a questionar o conteúdo da referida formação, que passa pelas concepções de escola, educação, sociedade e educador que têm conformado as propostas de organização curricular e institucional no campo do magistério (Freitas, 1999).

³⁸ Em abril de 2002, a Comissão de Especialistas de Ensino de Pedagogia (CEEP) e a Comissão de Especialistas de Formação de Professores encaminharam ao CNE proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia. Situam-no como espaço pioneiro e fundamental na formação de professores de educação Infantil, Séries Iniciais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, inscrevendo-o como *locus* principal da referida formação. Tem como a base comum a docência, o que lhe confere organicidade e sentido. Reafirmam, portanto, as reflexões, experiências e propostas que integram a trajetória das Instituições de Ensino Superior, em relação ao Curso de Pedagogia. Resta crer que os ecos da resistência produzam espaços de diálogo. (Proposta de Diretrizes para o Curso de Graduação em Pedagogia/2002).

Analisando-se texto e contexto do documento Diretrizes para Formação de Professores de Educação Básica, é flagrante a apropriação de um discurso que veicula na comunidade acadêmica, demonstrando consistente fundamentação teórica e interface com as questões que são debatidas pelas Instituições e pelas associações que congregam docentes no país. O que não está dito, porém, são as finalidades políticas distintas de tal discurso. Na acepção de Brzezinski “tais sintonia e coerência fazem parte do mosaico legislativo que o mundo oficial vem montando, para, sub-repticiamente, atender aos condicionantes impostos (...) pelo Banco Mundial” (p. 96).

5.1.3.2 Diretrizes: territórios contestados

Cumprido destacar que não se teve a pretensão de exaurir a análise do documento em questão. Este estudo valeu-se de algumas reflexões que, entendeu-se, contribuíram para o problema de pesquisa que se buscou desvelar. Garimparam-se, portanto, aspectos do texto na perspectiva de análise da tensão entre regulação/emancipação, sem perder de vista, porém, o propósito da compreensão do documento na sua globalidade.

A preocupação com a inserção do país num contexto econômico que se globaliza e o papel da educação está presente no texto do Parecer CNE 009/2001: “quanto mais o Brasil consolida as instituições democráticas, fortalece os direitos de cidadania e participação da economia mundializada, mais se amplia o reconhecimento da importância da educação para a formação do desenvolvimento sustentável e para a superação das desigualdades sociais” (p. 4). Se a educação é alçada a este patamar de importância, seguramente está se pleiteando uma educação de qualidade que necessita, por isso, de docentes igualmente qualificados. Supõe formar o profissional na perspectiva de ser crítico de problemas socioculturais e educacionais e proponente de ações criativas para enfrentamento das questões da qualidade da educação, no anseio de superar a exclusão social. O *lócus* mais apropriado para perseguir este perfil está mais próximo das Universidades do que de quaisquer outras instituições. De outra parte, esta doutrina parece atribuir à educação apenas um valor de mercadoria. Cabe sinalizar, portanto, que a ciência, convertida apenas na principal força produtiva, acaba por levar à emancipação “a render-se à regulação, minimizando as possibilidades de uma transformação social profunda e de futuros alternativos” (Santos, 2000). O conhecimento que se diz necessário à formação deste perfil de professor aparenta ser muito mais calcado num conhecimento-

regulação do que no conhecimento-emancipação, que tem como ponto de saber a solidariedade.

Com efeito, esta passagem do texto representa uma tentativa de otimizar a própria economia no estreitamento dos laços entre escolarização, trabalho, formação docente e mercado. Esta característica guarda similaridade entre países com respeito às suas diretrizes educativas caudatárias dos balizadores neoliberais.

Ao instituir Diretrizes para Formação Docente como ato normativo, exprime-se com veemência o poder regulador da ação estatal. Paradoxalmente, quanto mais se exaltam as práticas descentralizadoras (ao estilo gerencial), tanto mais aumentam os controles centralizadores. Não é demais reiterar que a educação deixa de ser tratada como direito humano e social para transmutar-se em mercadoria, contando com o apoio financeiro e ideológico das instituições multilaterais, da corporação financeira internacional³⁹.

Ao situar todos os atores envolvidos no processo de formulação das Diretrizes, é flagrante o papel de coordenador da política nacional de formação docente empreendido pelo MEC ou até mesmo seu efeito de ascendência e regulação sobre os demais atores. Neste particular, evidencia-se a aprovação rápida das propostas do Executivo, garantindo as prerrogativas legais que permitem ao MEC implementar uma profusão de medidas na área da educação e, mais especificamente, na formação docente. Reforça-se, por conseguinte, o papel do Ministério centralizador e formulador das reformas educacionais.

O documento em tela tem o propósito de ser aplicável a todos os cursos de formação de professores em nível superior (p. 6), independentemente de *locus* institucional, Universidade ou Instituto Superior de Educação. O documento prossegue sem mencionar o curso de Pedagogia como instância formadora de professores, excluindo-o do discurso, dos marcos referenciais e de uma política de formação de professores de educação básica em nível superior.

a) Decodificando legendas

Os fragmentos de análise que se entabulam tomam, também, os conceitos de

³⁹ Em recente documento do Banco Mundial, Estratégia para o Setor Educacional (Knowledge Management Bank), o enfoque comercial acena para ajudar a abrir o setor educacional como opção de investimento para o setor privado, endossando a educação básica e enfatizando o treinamento de professores (2001).

autonomia, flexibilização e diversidade, presentes na proposta: “as normas e recomendações nacionais surgem nos marcos de um quadro legal de flexibilização da gestão pedagógica e reafirmação da autonomia escolar e da diversidade curricular” (...). A análise mais apurada, à luz do projeto de sociedade eleito e dos mapas que têm orientado a formulação das políticas de reforma no país, vai evidenciar que a mesma está mais fundada nos aspectos técnicos e organizacionais, mais reguladores, do que fundada na esfera política e ética, mais emancipatória. Sob a aparente flexibilização, desenvolve-se mais a prefixação de metas, via referenciais normativos, na tendência de controle e regulação, do que a 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.

Contreras (1999) analisa a questão da autonomia como um paradoxo, já que os discursos e as propostas sobre autonomia remetem muito mais a novos sistemas de regulação do trabalho docente e das instituições do que a espaços de ação livre e criativa. Parece que a administração está a “impor” a autonomia aos sistemas. Tudo está a indicar que se fala de autonomia fora do lugar onde atuam os professores. Fala-se de autonomia como uma prescrição que o sistema tem para os professores, mas que não nasce dos professores. De que autonomia se fala? É o controle e regulação que modificam suas formas?

O documento prossegue apontando “o caminho para um regime de colaboração e um modelo de gestão mais contemporâneo para reger as relações entre o centro dos sistemas e as unidades escolares”. O exame das medidas proclamadas pelo MEC sinaliza que, a princípio, as reformas descentralizadoras parecem ter reduzido a burocracia estatal ao transferir aspectos da gestão educacional para os governos subnacionais. Na prática, porém, estas medidas mais reduziram a aplicação de recursos do governo nacional do que propriamente ampliaram a esfera democrática. O que se percebe é que o preceito da LDB relativo ao regime de colaboração entre as esferas de governo tem se revelado mais como transferência de responsabilidade da União para Estados e municípios do que implementado a co-participação entre governos nacional e subnacionais. Esta realidade é atestada pela Emenda 14, que regula o FUNDEF, a qual reduziu a aplicação de recursos no ensino fundamental em cerca de 50% (Brito, 1999), dos gastos previstos na Constituição de 1988. De todo modo, a perspectiva da descentralização revela-se fundamental na análise das políticas de formação docente contidas nas Diretrizes, pois ocultam, por vezes, um processo crescente de padronização e regulamentação dos sistemas educacionais. Cabe destacar, porém, convindo com

Santos(2000), que “a própria determinação estrutural é uma variável dependente que deve ser avaliada em conjunção com a multiplicidade dos tempos sociais”. No momento de crise, que Prigogine intitula de “bifurcação”, talvez possa ser aventada a possibilidade emancipatória: “um ligeiro empurrão pode levar a um desvio bastante grande”. É a categoria do movimento que torna emblemática a definição dos resultados das reformas. É a tensão permanente entre regulação e emancipação. O movimento de resistência das Universidades, para fazer valer suas propostas, parece indicar esta possibilidade.

b) A racionalidade da prática

O documento alude às novas tarefas que se apresentam para os professores, ensaiando um perfil de formação que contemple: “atualização constante, incorporando o avanço do conhecimento nas diversas áreas, aprofundando a compreensão da complexidade do ato educativo em sua relação com a sociedade” (p. 23). Sem desmerecer este propósito, a questão que permanece reside na abordagem de tais princípios com a implementação de formas pouco reflexivas nos processos de formação, com a supervalorização da prática, desconsiderando a ênfase na pesquisa e a produção de novos conhecimentos.

Popkevitiz (2001) ilustra a recorrência com que o conhecimento da receita e a sabedoria da prática constroem o mapa do ser professor, no sentido de que um tipo específico de conhecimento que valoriza o “fazer” impõe-se sobre algo definido como teoria ou conhecimento abstrato. Este raciocínio instrumental, bem à lógica da racionalidade do mercado, refere-se às tecnologias de manejo de classe, do conhecimento sobre como organizar e controlar a aula (id, 2001). O valor que é atribuído a este componente regulador do conhecimento relativo à formação docente transparece nas distinções que se estabelecem entre “teoria” e “prática”. Os efeitos normalizadores que Popkewitz atribui às tecnologias da prática podem ser cotejados com o conhecimento-regulação apregoado por Santos (2000).

O diagnóstico apresentado pelas Diretrizes aponta o distanciamento entre as instituições de formação de professores e os sistemas de ensino de educação básica, afirmando que “O estudo e a análise de propostas curriculares de secretarias estaduais e/ou municipais e de projetos educativos da escola também ficou, em geral, ausente da formação dos professores” (p. 18). A afirmação tomada como realidade generalizada revela-se equivocada, eis que, pelo menos as IES do Rio Grande do Sul, em especial, têm uma longa trajetória de contribuição às

redes de ensino, seja através de análise crítica, seja como parceiras, ou na própria divulgação de Projetos Educativos em escala estadual⁴⁰. De outra parte, a implementação de pesquisas e atividades de extensão e prática de ensino têm demonstrado o regime de colaboração entre as IES e as redes de ensino, que se traduzem muitas vezes em ação pedagógica autônoma, enquanto autores, suplantando a invasão cultural, pela troca entre sujeitos.

O documento em questão, ao analisar a problemática da formação de professores, situa também a concepção restrita de prática que subjaz ao processo formador. Entendem-se como relevantes os argumentos apontados, porém pergunta-se se seria o caso de cair no outro extremo, que a Resolução 01/2002 (CNE 28/2001) está propondo, ao inserir a carga horária de 800h/a de Prática de Ensino e Estágio Supervisionado.

O modelo de racionalidade da prática que vem sendo proposto situa a prática como eixo da formação, antevendo o contato com a prática docente desde os primeiros momentos do curso. O risco que se corre, tendo em vista a necessidade de habilitar grande contingente de docentes que já estão exercendo o magistério, é uma nociva improvisação. Como a prática deve ocupar um espaço significativo nas grades curriculares, pode ser equivocadamente entendida como formação em serviço. O período trabalhado em sala de aula, sem, um planejamento e uma intencionalidade formativa, pode ser contabilizado nos novos cursos de licenciatura pelos profissionais já em exercício. A consequência será a redução da carga horária dos cursos de formação inicial representando uma proposta superficial de formação. O descuido com o embasamento teórico mostra-se equivocado. Trata-se de oscilar de um extremo ao outro, ora descuidando da teoria em detrimento da prática, ora descuidando da prática em detrimento da teoria. Assim, como não é suficiente o domínio de conteúdos específicos ou pedagógicos para alguém se tornar professor, também não basta o contato com a prática para se garantir uma formação docente de qualidade. A prática não é isenta de teoria e a teoria ganha novo significado diante da realidade escolar.

A questão central é que o conhecimento pode vir e vem da prática, mas não exclusivamente. Esta redução não pode ser aceita, porque aponta para a racionalidade técnica a qual defende a idéia de que os problemas são solucionados mediante a seleção dos meios técnicos. Acontece, porém, que, quando se esgotam o repertório teórico e os instrumentos

⁴⁰ As IES do RS desempenharam papel importante no debate e veiculação de propostas da Secretaria Estadual de Educação, seja no Projeto Melhoria da Qualidade de Ensino, Padrão Referencial de Currículo, Constituinte Escolar, entre outros.

construídos como referenciais, o professor não sabe lidar com a nova situação, já que a reflexão foi reduzida ao espaço da própria técnica (Shön, 2001). Há que reiterar, portanto, que teoria e prática não se dissociam. Apartá-las é comprometer a possibilidade de reflexão e compreensão. Separá-las converge para a negação da própria identidade humana, conduzindo à alienação.

c) O espaço da pesquisa

O texto relativo aos parâmetros orientadores para a formação docente aborda com ênfase a readequação do tratamento dado à pesquisa no processo formativo. Esta preocupação está expressa quando aponta que “A formação de professores para os diferentes segmentos da escola básica tem sido realizada muitas vezes em instituições que não valorizam a prática investigativa” (p. 23). A preocupação do Parecer 009/2001⁴¹ com a questão é genuína, haja vista o fato de que a imersão dos futuros educadores em ambientes de produção científica do conhecimento faculta o olhar crítico de seu fazer, contribuindo para aumentar sua capacidade de inovação e fundamentação de suas ações. É neste contexto que se inserem as Universidades, cuja função pública é ressaltada ao prepararem um perfil diferenciado de professor que não atende apenas às demandas mercadológicas. Vale dizer, assumirem a formação do “professor investigador”, daquele que desenvolve uma postura interrogativa, que se traduz num pesquisador de sua própria ação docente. Para a consecução de tal formação, os formadores de educadores devem assumir eles próprios uma postura investigativa de seu fazer docente. Pelo fato de exercerem, nas instituições formadoras, o papel de produtor de conhecimento, podem ultrapassar a função de simples mediadores entre a ciência, o conhecimento, os produtos da pesquisa e o licenciado. Seguramente, os Institutos Superiores de Educação terão maior dificuldade para cumprir este papel, já que a exigência de mestres e doutores no curso Normal Superior é de apenas 10% do total do corpo docente. Esta baixa exigência de titulação, que também se relaciona com experiência de pesquisa, dificultará trabalhar em sala de aula o estado da arte do conhecimento no ato em que é ensinado. A perspectiva de que os formadores sejam também pesquisadores, a fim de tratar o conhecimento como fator de indagação e de investigação, encontra nas Universidade seu terreno mais fértil. De igual forma, no momento em que os formadores são investigadores de sua própria ação, avaliam o seu fazer e o da Instituição. Com efeito, o princípio da pesquisa é

⁴¹ O Parecer CNE/009/2001 deu origem à Resolução 01/2002 e 02/2002.

imperativo na formação docente, remetendo à definição do lugar mais apropriado para a sua consecução: Universidade ou Institutos Superiores de Educação?

Cabe sublinhar que o documento em exame apresenta em algumas passagens afirmações generalizantes, fruto de avaliações pouco refletidas. Para legitimar suas propostas busca criticar as experiências anteriormente desenvolvidas. Ao invés de optar pelo diálogo com a comunidade acadêmica, “o documento opta por entender que os problemas da educação serão resolvidos por reformas centralizadas, de cunho prescritivo e homogeneizador” (Macedo, 2000, p. 2). O alerta de Morin (2000) pode caber a esta idéia quando afirma que “não podemos produzir por decreto a reforma necessária, porque ela está inscrita no próprio curso da história” (p. 5).

d) O espaço da “competência”

O lugar da competência nas Diretrizes para Formação de Professores é classificado como nuclear na orientação do curso de formação de professores. O conceito de competência tem fundamentado, via de regra, as iniciativas da política educacional do MEC. Particularmente, em relação às Diretrizes, o Parecer CNE/009/2001 alude que “a construção de competências, para se efetivar, deve se refletir nos objetos da formação, na eleição de seus conteúdos, na organização institucional, na abordagem metodológica, na criação de tempos e espaços de vivência para os professores em formação, em especial na própria sala de aula e no processo de avaliação” (p. 28-29). O currículo baseado na idéia de competência vem associado à ótica da avaliação e da adequação ao setor produtivo. Ao lado da competência, associam-se desempenhos que atestem a sua aquisição. Verifica-se, também, que não há grande diferenciação entre um currículo centrado em objetivos e o currículo centrado em competências que é proposto. No texto em análise, as competências por vezes confundem-se com objetivos: “orientar suas escolhas e decisões metodológicas e didáticas por valores democráticos e por pressupostos teóricos coerentes” (p. 40); “participar coletiva e cooperativamente da elaboração, gestão e desenvolvimento e avaliação do projeto educativo e curricular da escola, atuando em diferentes contextos da prática profissional, além da sala de aula” (p. 41). Os exemplos citados situam-se no leque de competências elencadas pelo documento. Salta aos olhos a dificuldade em estabelecer distinção entre objetivos e

competências⁴². A vinculação de competência a objetivos guarda relação com o olhar mercadológico.

Macedo (2000), referindo-se a estudo de Isambert-Jamati (1994), sublinha que o termo competência apresenta uma multiplicidade de significados, desempenhando uma popularização do conceito, sendo definido como um saber mobilizador de conhecimentos e qualidades para resolver problemas; vale dizer, referem-se a conhecimentos em ação (Macedo, 2000). No documento que se analisa, a concepção de competência por vezes assume contornos de conhecimento em ação, noutras, revela-se endereçada ao desempenho de tarefas profissionais, específicas, voltadas ao mundo do trabalho, desnudando seu viés efficientista de influência taylorista/fordista⁴³ (idem, 2000).

e) O estandarte da avaliação

Conceber “a avaliação como parte integrante do processo de formação” está presente no texto, além de situá-la com a função de “diagnosticar lacunas a serem superadas, aferir os resultados alcançados considerando as competências a serem constituídas e identificar mudanças de percurso eventualmente necessárias” (p. 32). É flagrante, no conceito, a vinculação do processo de avaliação ao conceito de competência na ótica produtiva, apontando para a colonização da política educacional pelos cânones da economia. De outra parte, a apropriação de um discurso eventualmente progressista de avaliação, em algumas passagens do texto, não parece compatível com o sistema de avaliação externa proposto pelo MEC, baseado em formas standardizadas e restritas de avaliação, como o ENEM, o Exame Nacional de Curso, o SAEB, entre outras. Com efeito, os pressupostos em relação à avaliação demonstram a predominância de “avaliação standardizada criterial (...) que visa ao controle de objetivos previamente definidos, quer enquanto produtos quer enquanto resultados educacionais (AFONSO, 2000, p. 120). Este modelo, ao tornar público seus resultados é

⁴² O Dicionário Aurélio define *competência* como faculdade concedida por lei a um funcionário, juiz ou tribunal para apreciar e julgar certos pleitos ou questões. Qualidade de quem é capaz de apreciar e resolver certo assunto, fazer determinada coisa; capacidade, habilidade, aptidão, idoneidade. Oposição, conflito, luta. *Objetivo*, relativo ao objeto. Prático, positivo. Alvo de desígnio que se pretende atingir. Objeto de uma ação, idéia ou sentimento. O que há de comum entre os dois verbetes? *Competência* remete ao que é necessário para percorrer um dado caminho e *objetivo* precisa o resultado que deve ser alcançado no final. Os dois inscrevem-se na racionalidade da transmissão do conhecimento, solucionando problemas com a aquisição e domínio de estratégias cognitivas. A tendência efficientista de currículo é que faz proliferar as idéias da pedagogia por objetivo e pedagogia da competência. Ambos têm em comum uma noção instrumental de currículo.

⁴³ O regime de acumulação taylorista/fordista caracteriza-se por total separação entre concepção e execução do trabalho, vinculado à maciça integração dos trabalhadores na sociedade de consumo, via indexação de salários à produtividade.

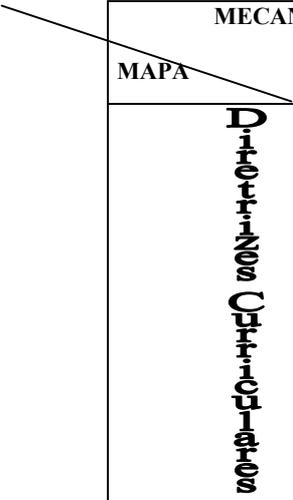
promotor da ampliação da esfera mercadológica na área da educação, ao mesmo tempo em que o Estado aumenta seu papel de regulação e de avaliação a partir dos mecanismos do mercado. A adoção de sistemas padronizados de avaliação, como o SAEB, no contexto das reformas educacionais recentes é assim analisado por Barreto: Elas (as reformas) evocam o princípio da *accountability* como fundamento, ou seja, de que o poder público deve prestar contas à população dos serviços que oferece e de como gasta os recursos que lhe foram confiados. Ao fazê-lo, porém, substituem o discurso que valorizava a escola pública em períodos anteriores, revisitando o princípio liberal que coloca ênfase na liberdade de escolha dos pais em relação ao ensino que querem para os filhos. Apostam que a melhoria do rendimento dos alunos pode ser alcançada mediante a concorrência entre as escolas, podendo, para tanto, (...) valer-se da publicidade negativa para estimular administradores e professores a dedicarem maiores esforços ao ensino e utilizar sanções econômicas, políticas, regulamentares como incentivo (idem, 2000).

Corre-se o risco, ao homogeneizar as reformas, de reduzir a autonomia de professores, escolas e comunidade sobre o fazer educativo. Perdem-se referenciais ligados às realidades locais, submentendo-os ao controle externo, controlando o cotidiano da escola, o que deve ser ensinado, quando deve ser medido e por instrumentos estandardizados (Siqueira, 2001).

A reformulação proposta para a formação de professores para a educação básica intenta classificar a problemática da formação como pedagógica, ao definir a inadequação dos currículos; encara-a como organizacional, quando se refere à relativa incapacidade das Instituições formadoras de fazerem frente a este desafio. Cabe sublinhar, entretanto, que uma proposta de reformulação da formação docente precisa também debater as finalidades políticas e éticas desta formação. No modelo proposto, o valor da educação fica situado fora do campo próprio da educação, trocando-se o bem educação por emprego e mercadoria, escamoteando o valor em si mesmo de que a educação é portadora.

Por conseguinte, anuncia-se um desenho emblemático para a questão da formação docente, através de um novo mapa. Uma de suas escalas tende para a era do credenciamento, perseguindo-se padrões de mérito, que conduzem ao desenvolvimento de uma ética individualista ao invés de ser calcado nos princípios da solidariedade.

Mapa 13: Mapa da Formação Docente: As Diretrizes Curriculares

MECANISMO MAPA	REGULAÇÃO	EMANCIPAÇÃO
	<p>Formação docente é reduzida a um problema técnico e organizacional.</p> <p>Perspectiva do mercado e dos organismos financiadores, na ótica da competência. Prega o auto-gerenciamento da formação.</p>	<p>Aparente autonomia e flexibilização negada pela avaliação externa estandarizada e outras formas de controle e regulação.</p>

O Mapa 13, acima, procura traduzir os pontos de vista que exprimem o discurso oficial através das Diretrizes. Conforme Bourdieu (1996), o discurso oficial impõe um ponto de vista, o qual está instituído como legítimo.

5.1.4 Cartas do lugar

5.1.4.1 Contornos e território

O território reveste-se de grande significado na análise dos mapas da formação docente, que se empreende. Traduzindo exclusividade, limite e identidade, compõe-se por uma multiplicidade de lugares e seus vínculos e é integrado por áreas plenas de conteúdo (Santos, Milton, 1995). Para Calame e Talmant (2001), o território é o espaço privilegiado da parceria. É na sua concretude que as idéias ganham sentido, que os atores se interrelacionam. O futuro, conclamam os autores, “é do território-mundo, em sua esplêndida singularidade, recortado progressivamente em território sempre único, sempre diferente” (idem, p. 159). O lugar contém, portanto, em sua especificidade, o global. O lugar onde se efetiva o estudo é a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, situada no norte do RS, região que detém ainda grande contingente de professores sem formação superior, notadamente nas redes municipais de ensino (Tabela 8).

Ao situar no horizonte a importância do estudo da construção de mapas da formação docente, no espaço em que se desenvolve a prática educativa, remete-se também a Bourdieu e sua análise acerca da realidade social, carente também de percepção. Assim, não se toma para

análise a realidade por si só, mas também a percepção desta realidade, as perspectivas, os pontos de vista, as visões espontâneas, as *folk theories* (...) (idem, 1999, p. 157). Assevera o autor que a sociologia da percepção do mundo social é a sociologia de várias visões de mundo. “Dado que nós construímos o espaço social, sabemos que esses pontos de vista são, como a própria palavra diz, visões tomadas a partir de uma determinada posição no espaço social” (id. ib. p.157).

Esta parte da investigação detém-se, portanto, na análise das percepções sobre formação docente presentes em seu território de práticas.

As incursões pelo campo de uma proposta específica orientam-se no intento de dar voz às indagações acerca dos projetos de formação docente e sua articulação ou não articulação ao quadro normativo, deslindando o escopo regulatório/emancipatório, dos mapas oficiais e dos mapas da resistência. Trata-se de caracterizar, de forma articulada à problemática e à teoria, os traçados relativos à formação docente, produzidos pelos sujeitos da pesquisa, os docentes/alunos, realizando formação em serviço em período especial e em regime regular numa Universidade do interior do Estado do Rio Grande do Sul.⁴⁴

Estas configurações, fruto da ação humana, são construídas social e historicamente. Sob este ângulo, podem ser ressignificadas ou transformadas. Vale dizer que não é possível transplantar mecanicamente propostas externas, haja vista que são recontextualizadas pelas características históricas em que se situam, embora não percamos os traços de decisões operadas, por vezes, em escala mundial. A arquitetura de propostas educativas e também no caso de propostas de formação docente incluem, segundo Azevedo (2000, p. 9),

as soluções tecno-políticas escolhidas para operacionalizar internamente os princípios ditados pelo espaço global, o conjunto de valores que articulam as relações sociais; o nível de prioridade que se reserva à própria educação; as práticas de acomodação ou de resistência forjadas nas instituições que as colocam em ação, sejam nos sistemas de ensino ou nas próprias escolas.

Cumprе assinalar que o estudo do programa em questão não se constitui em fim em si mesmo, mas inscreve-se na necessidade de entendimento das contradições que o processo de implementação de políticas educacionais gera em diferentes espaços, seja nas salas de aula, nas redes de ensino e na escola. Reafirma-se o espaço local como *locus* para ressignificar

⁴⁴A necessidade de interlocução com a realidade leva a refletir com Da Matta (1979): “o que sempre encontramos pode ser familiar, mas não é necessariamente conhecido e o que não vemos e não encontramos pode ser exótico mas, até certo ponto, conhecido”. (p. 39).

redes de resistência aos “globalismos” que grassam, forjando a emancipação (Azevedo, 2000). Inscreve-se, neste espaço, o ensinamento de Santos (2000), para quem, na transição paradigmática a subjetividade da fronteira apresenta possibilidades emancipatórias. “Na fronteira somos todos migrantes indocumentados ou refugiados em busca de asilo” (p. 351).

O relevo conferido à formação docente pelas políticas educacionais públicas e privadas ganha importância estratégica alinhada aos propósitos de reestruturação do setor produtivo. Objetiva-se, portanto, equacionar os problemas que contornam a educação básica, entre os quais a problemática da formação docente, no intuito de contribuir com o pretense desenvolvimento econômico e alçar o país a patamares competitivos internacionalmente. Estes processos de menor custo, realizados em serviço, representam o impulso derradeiro para fazer frente à crise de acumulação do capitalismo, na qual a formação de professores tem papel decisivo, já destacado quando da aprovação da Lei 9394/96 em sua exigência de formação em nível superior.

Cabe destacar, entretanto, que, conforme estudo de Torres (1998), o Banco Mundial caracteriza a formação em serviço como uma “avenida promissora” no tocante à eficácia de seu funcionamento. Esta conclusão é fruto das lições aprendidas pelo Banco Mundial em 25 anos de empréstimos financeiros aos países do Terceiro Mundo. Os projetos financiados pelo Banco, nos países de capitalismo tardio, inscrevem-se na formação de docentes já atuando. Os estudos dos tecnocratas conferem ao processo uma suposta eficácia que é o fato de render mais com menor custo. Seguramente, a inexistência de dados, tanto teóricos, quanto empíricos, não permite conclusões generalizantes, já que sugerem esquemas semelhantes à formação inicial, com as contradições e limites semelhantes aos modelos de formação em geral. Cabe também o registro de que a ênfase na formação em serviço ancora-se, por vezes, na necessidade dos sistemas regularizarem situações funcionais de seu quadro docente.

Esta situação retrata, sobretudo, que não é necessário contratar novos professores, já que a ‘racionalização,⁴⁵ aliada à lei de Responsabilidade Fiscal, é ponto decisivo no recuo dos aumentos dos quadros de funcionários do setor público, no Brasil. O alerta de Torres (1998) vai na direção de que se vive hoje uma “política de portas abertas a educadores leigos”,

⁴⁵ Segundo TORRES (1998), a recomendação do Banco Mundial na racionalização da contratação reflete estudo realizado na África subsahariana (Banco Mundial, 1988). Assim: “Como ocorre em relação a outras recomendações de política educativa, o Banco Mundial generaliza ao conjunto do chamado “mundo em desenvolvimento”, diagnósticos e recomendações inspiradas na realidade de países e regras específicas, neste caso a África” (p. 177).

traduzidos em “educadores comunitários”, “instituições comunitárias”, “monitores”, etc. Neste contexto, a capacitação em serviço ganha realce: “o professor leigo ganha menos, não faz exigências trabalhistas e é fácil de descartar” (idem, ibidem, 1998, p.177).

5.1.4.2 As simbolizações dos sujeitos

A LDB institui as bases para a formulação de novas políticas de formação docente, estabelecendo a obrigatoriedade da formação superior até o ano 2006. Perguntando-se aos acadêmicos do Curso de Pedagogia sobre suas motivações para a busca de um curso superior, denota-se que o efeito regulador da legislação e das políticas educacionais soma-se às exigências do exercício cotidiano e aos desafios da prática. Não negando o predomínio da obrigação legal e seu caráter de regulação, afigura-se a tensão com outros propósitos de germen emancipatório: “Busco um curso superior para obter maior realização pessoal e profissional. “Melhorar a qualidade e a competência de meu trabalho”. Ou ainda: “Para obter melhor formação”. Ainda que estes conceitos não sejam suficientemente explicitados ou que vicejem concepções pouco refletidas, as respostas sinalizam para outras necessidades que a mera certificação parece atender.

Contextualizando a problemática da formação docente em relação à crise educacional brasileira, verifica-se que a mesma se inscreve nas condições econômicas, políticas e sociais que conformam uma sociedade desigual e hierarquizada. Este contorno evidencia, por vezes, as dificuldades na busca da formação em nível superior de grande parcela de professores. Esta situação é revelada neste estudo, quando os docentes em processo de formação apontam a impossibilidade de afastamento das atividades durante o ano letivo pela distância que os separa dos centros de formação. Nesta linha de análise, que refere às condições socioeconômicas e culturais, é flagrante a constatação de que a remuneração dos docentes - em sua maioria das redes municipais de ensino - situa-se na faixa dos dois salários mínimos, tomando-se um universo de 30 municípios de pequeno porte. Sob esta perspectiva é bem-vindo o auxílio que recebem da SMEC para a realização do curso, cerca de (50%) dos entrevistados. O auxílio se dá na forma de transporte para pagamento da mensalidade do Curso. A precariedade das condições socioeconômicas de alguns é atestada quando solicitados a apontar alguma situação marcante vivenciada no curso: “ver todos os dias algumas colegas comendo comida fria ou apenas bolachinhas”.

Há que explicitar as contradições presentes nas propostas de formação docente, aprofundando a discussão de uma política nacional global de formação. A luta pela igualdade das condições de formação, que se configura como um direito de cada um e dever do Estado, opõe-se ao quadro atual que preconiza a igualdade de oportunidades ou equidade, revelando-se um dever dos sujeitos e um direito do Estado. Aliás, este é o marco também do Decreto 3276/99, quando prevê que cada professor deva zelar pelo gerenciamento de seu desenvolvimento profissional (Art.5º). Corre-se o risco de supervalorizar atributos individuais que não partem do mesmo ponto de formação, mas que se diferenciam através de trajetórias que envolvem poder econômico. Para Kuenzer (1999), esta lógica acaba “transformando a qualificação num grande *shopping* onde quem tem mais tempo e dinheiro compra mais” (p. 10).

O gerenciamento, nos termos modernos, pode significar que a forma legitimadora do controle sobre os indivíduos, sociedades e organizações, na ótica do capital, não cabe mais ao proprietário, mas ao gerente. A sociedade governada pela lógica da razão instrumental é ampliada para a racionalidade da eficiência do mercado, efetivando-se um paradoxo: ao mesmo tempo que o indivíduo é coagido pelo gerenciamento, prega-se um indivíduo racional, autônomo, auto-referenciado e auto-motivado, além de co-responsável.

Circunstanciados nesta ótica, a corrida na proposição e frequência de Programas para titulação/certificação docente por parte de agências formadoras e também para acesso a estes pelos dos professores, parece inscrever-se naquilo que Santos (2000) denomina de rendição da emancipação à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e redução da regulação ao princípio mercadológico, no sentido de que a ciência é convertida em força produtiva, determinando a rendição da emancipação moderna à regulação moderna. No pilar da emancipação, “a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica desenvolveu-se em detrimento das demais racionalidades e acabou por colonizá-las” (1997, p. 236). A contradição reside na possibilidade de que o excesso de regulação suscite movimentos emancipatórios. Atestam esta possibilidade as afirmações dos sujeitos da pesquisa de que o currículo de um curso de formação deve conter “pesquisa e elaboração própria”, “problematização”, “interação”, “construção do conhecimento”, “ser crítico e questionador frente às práticas sociais”. Ainda que estas narrativas façam eco ao atual pensamento da reforma no Brasil, subjaz uma outra finalidade política.

Entrever brechas emancipatórias neste cenário é o aceno que se desenha na construção do perfil profissional do professor. Há que recusar a fragmentação e a banalização no processo formativo, filiando-se a uma educação crítica e transformadora, reafirmando-se o perfil⁴⁶ baseado, na perspectiva de um profissional que tenha na docência a base de sua identidade de educador. Implica também sólida formação teórica e interdisciplinar; unidade teórico-prática; gestão democrática como instrumento de luta; compromisso social e político, trabalho coletivo e interdisciplinar; formação inicial articulada à formação continuada (Anfope, 1998).

Estas preocupações parecem incorporadas ao discurso dos acadêmicos, quando afirmam: “Busco um Curso de Pedagogia para pensar, coordenar e orientar o trabalho pedagógico, aprimorando o conhecimento teórico”. “É importante entender que o “fazer” do professor se dá num contexto mais amplo”. “O professor precisa pensar em seu aluno como um ser crítico e transformador, capaz de interagir na sociedade”. São freqüentes nos depoimentos colhidos expressões como “diálogo”, “construção”, “críticidade”, “questionamento”, “mediação”, “teoria e prática”.

Convém retomar o alerta de Popkewitz (2001) de que as reformas submetem-se aos padrões do gerenciamento, concebendo um indivíduo que resolve problemas e age distanciadamente da intervenção do Estado. Generaliza-se, com isso, a crença de que as propostas de reforma por si sós podem levar a escola a emancipar-se. Na perspectiva de Santos (2000) e de sua proposta de uma dupla ruptura epistemológica, estes relatos remetem “a transformar o conhecimento científico num novo senso comum” (idem, p. 107), transformando-os num senso comum emancipatório, rompendo com o conhecimento prodígio e impermeável. Se na ciência moderna a ruptura epistemológica é simbolizada pela passagem do senso comum ao conhecimento científico, no conhecimento emancipação este salto precisa de complemento, passando do conhecimento científico para o conhecimento do senso comum. Para o autor (2000), “o conhecimento-emancipação, ao tornar-se senso-comum, não despreza o conhecimento que produz tecnologia, mas entende (...) que o conhecimento tecnológico deve traduzir-se em sabedoria de vida” (idem, p. 109).

⁴⁶ Transcende aos propósitos deste estudo a definição mais aprofundada do perfil profissional do professor, cujas pesquisas nos remetem a autores como Nóvoa (1992, 1995), Alarcão (1998, 2001), Kincheloe (1997), Giroux (1997), Hargreaves (2000, 2001), Scheibe (1999, 2000), Bordas (2001), Cunha (2000), Schön (2001) e outros.

As figuras dos Institutos Superiores de Educação e do Curso Normal Superior, que nascem na LDB e são alimentadas pelos Pareceres CNE/115/99 e 970/99 e pela Resolução 01/2002, motivaram a indagação aos alunos sobre qual o lugar da formação docente tendo em vista as inovações e possibilidades da nova legislação. As respostas apontam a legitimação das Universidades como espaços mais qualificados de formação, destacando a questão da estrutura física, de biblioteca, laboratório, corpo docente, pesquisa. E textualmente: “As universidades oferecem um aprofundamento teórico e prático mais amplo, formando o cidadão e não apenas a titulação como farão os Institutos”. “Os Institutos Superiores de Educação não proporcionam a pesquisa e isto deixa uma deficiência na formação”. “Na Universidade abrem-se os horizontes, vê-se a educação como merece ser vista. Nos institutos haverá desprestígio”. Ao desvincular-se a formação do local onde situam-se as diferentes áreas do conhecimento, desvinculam-se, portanto, as condições estruturais e históricas que possibilitam a interdisciplinaridade, que contribuem com a relação dialética entre teoria e prática, que aprofundam a produção e reelaboração de saber pela via da pesquisa.

As entidades do campo educacional têm reafirmado a instituição universitária como o lugar da profissionalização, porque esta é atividade complexa que pressupõe o suporte teórico e ambiente acadêmico compatível. No tocante à formação do docente para atuar na educação básica, anos iniciais e educação infantil, conforme Scheibe (2001): “há necessidade de fortalecimento do Curso de Pedagogia como local de formação de professores, considerando que já há um entendimento nacional de que é tarefa prioritária destes cursos formar professores” (2001, p. 5). Segundo Bordas (2001), há um grande número de cursos no país realizando esta formação, razão por que as Diretrizes Nacionais deveriam considerar este papel. Contrariamente a esta posição, da autora e também da Anfope, as Diretrizes para a Formação de Professores referem-se à Educação Básica e não mencionam o Curso de Pedagogia.

As falas dos sujeitos envolvidos, que aqui se tenta analisar, supõem focalizar a formação do profissional da educação, não apenas no que se refere a atender a atual conjuntura de exigências quantitativas de formação de grande massa de docentes. Convidam, outrossim, para olhar para o futuro no qual haja espaço para o aprimoramento do conhecimento teórico-prático, aliado à compreensão da relevância social da ação que desenvolvem e a responsabilidade conferida àqueles que se dedicam à formação de seres humanos (Anfope, 2001).

As reformas que se impõem sobre a formação de professores no Brasil parecem adotar propostas apoiadas em teorias com pretensão de serem guias científicos da realidade. Assim, veicula-se a concepção de que a prática pedagógica é uma realidade homogênea que pode ser regulada. Com efeito, a cientifização da prática é uma pretensão moderna de regular “racionalmente” o sistema educativo, reforçada pela homogeneização e standardização que o sistema produz, vias “modelos” de formação, PCNs, avaliação externa, entre outros. Para fazer frente a estes espaços regulatórios, o ato pedagógico precisa ser encarado como território de experiência e criação (Sacristán, 1999). Com efeito, há que garantir o exercício da subjetividade, ao tempo em que se mantém a equidade da oferta educativa, aceitando a pluralidade. Neste entendimento, insere-se a necessidade de construir processos autônomos e criadores, além da idéia de que os sujeitos também vão se defrontar com uma determinada cultura escolar, dando ou não receptividade à entidade subjetiva. Se a reflexão em epígrafe é válida em termos globais, serve também como análise do programa em estudo.

Convindo com Bourdieu (1999), que as contradições e o movimento duplo das coisas permitem-nos reconhecer que a realidade é mais complexa e multifacetada do que as percepções pronunciadas, é possível deprender das falas enunciadas algumas reflexões sobre a valorização social do fazer docente. O prestígio social do professor parece vinculado ao conhecimento que ele demonstra, escamoteando por vezes as condições objetivas de valorização salarial e carreira. Esta concepção, que se apresenta como fruto de um ideário de educação redentora e como originária do caráter regulador que tem orientado o discurso das políticas públicas, também nutre as falas dos sujeitos envolvidos na pesquisa. O discurso dos docentes/alunos apontam como fatores que concorrem para tornar socialmente relevante o trabalho do professor: “o conhecimento sobre o assunto, a experiência e o estudo permanente”, “quando está em constante aperfeiçoamento”, “quando pesquisa e divulga seu trabalho”, “pela sua responsabilidade em seu trabalho”, “o trabalho tende a ser socialmente prestigiado porque está em constante aperfeiçoamento”.

A ênfase nas respostas tem responsabilizado unilateralmente o professor pelo prestígio social de seu trabalho, descomprometendo as políticas públicas de educação, enquanto mediadoras nas condições de trabalho e valorização de cargos e carreira. A linha de argumentação dos docentes/alunos parece convergir com o preconizado pelos diferentes documentos legais (Decretos, Diretrizes, entre outros), que propugnam o auto-gerenciamento da formação profissional. De igual forma, por decorrência, se não há prestígio social, o

problema é dos professores e não das condições sócio-históricas de produção deste desprestígio.

Com efeito, a distância que separa o conhecimento/regulação do conhecimento-emancipação é de um longo percurso. O pilar da regulação parece governar a busca ansiosa por determinada “competência” e conhecimentos, que se forjam de fora para dentro, separando sujeito e objeto, professor e pessoa. Para Santos, “os pressupostos metafísicos, os sistemas de crenças, os juízos de valor, não estão nem antes, nem depois da explicação científica da natureza e da sociedade. São partes integrantes dessa mesma explicação” (2000, p. 84). Paradoxalmente, estes saberes são subterrâneos, clandestinos e não-ditos nos discursos enunciados.

Perseguindo-se o propósito de auscultar espaços emancipatórios ou regulatórios em relação ao Programa de Formação de Professores em Exercício, alguns depoimentos assinalam quanto a aspectos positivos do Curso: “despertar, o dar-se conta dos erros e a luz que surgiu para iluminar minha prática”; “possibilidade de rever minha prática pedagógica, de compreender melhor o que acontece”; “a diversidade de experiência e o comprometimento com o Curso”.

Evidencia-se que a análise de situações e de práticas, da singularidade de cada história, permite o entendimento das questões sociais que geram a ressignificação que se emprende no retraçado das medidas educacionais. Perseguindo esta vertente, aventaram-se as possibilidades ou não-possibilidades de inserção do conteúdo da prática que já detém, no curso em realização. Grande parte dos docentes/alunos desejam não ter de fazer estágio nas séries iniciais, já que possuem vários anos de experiência como docentes⁴⁷. Esta racionalidade da prática leva a questionamentos, já que esgotados os instrumentos, o profissional não sabe lidar com a situação. Reduz-se a reflexão ao espaço da própria técnica. Há que evoluir da epistemologia da prática para a epistemologia da práxis, a qual caracteriza-se pela ação e reflexão.

Sob esta dimensão, talvez a proposta do Programa possa atentar para Contreras (1997) entendendo que, “ao estabelecer as relações entre a prática reflexiva do ensino em aula e a participação nos contextos sociais que afetam sua atuação, o professor reflexivo estende suas

⁴⁷ A Resolução 01/CNE/2002 prevê o aproveitamento de 200h da prática profissional existente para um total de 400h de estágio supervisionado.

deliberações profissionais a uma situação social mais ampla, ampliando o horizonte da compreensão crítica de seu fazer”. O mundo de ação e reflexão do professor não se limita ao espaço da sala de aula. Há que transpor estes limites, problematizando sua visão sobre a prática e suas condições objetivas e subjetivas. Isto equivale a considerar o trabalho docente enquanto tarefa intelectual. Vale dizer, reconhecendo e questionando a natureza de seu trabalho e suas relações com a ordem social, além da possibilidade emancipadora de que seu trabalho é portador.

A consciência da problemática que contorna o atual modelo de formação das universidades tem estado presente na qualificada produção de saberes e pesquisas que a comunidade acadêmica tem produzido. Paradoxalmente, esta comunidade não é ouvida nas auto-críticas que tem levado a termo, optando-se pela atitude subreptícia da regulação pela norma, por decretos. O alerta de Santos (2000) ensina que a auto-reflexividade é a “atitude de percorrer criticamente o caminho da crítica” (p. 17). Esta premissa é emblemática quando se ensaia uma proposta de formação docente. No paradigma pendular, pode-se correr o risco de estar mais para o paradigma dominante do que para o paradigma emergente.

O Mapa 14 tenta resumidamente pinçar os mecanismos de percepção da realidade constitutivos do grupo de docentes em processo de formação no território compreendido pela realidade do lugar.

Mapa 14: Mapas da formação docente: cartaz do lugar

Mecanismos Mapa	REGULAÇÃO	EMANCIPAÇÃO
Tensões do Lugar	Aumento de oferta privada para formação superior. Redução da oferta pública. Exigência legal de formação superior. Racionalidade da Prática.	Formação como direito do cidadão. Processos reflexivos sobre a prática.

Já o Mapa 15, a seguir, sintetiza as tensões entre regulação e emancipação no traçado dos mapas da formação docente. Sob este enfoque, a proposta oficial sinaliza em sua grelha teórico-ideológica, a perspectiva econômica e eficientista. No programa analisado tensionam propósitos de certificação com qualificação. A proposta utópica em construção

supõe uma política global de formação docente demarcada por contornos menos regulatórios e mais emancipatórios, em que o conhecimento mais que mercadoria esteja a serviço de uma vida decente.

Subverter esta lógica reguladora principia pela idéia do saber solidário. Se o conhecimento regulação conquistou hegemonia sobre o conhecimento emancipação, há que reavaliar e inverter a lógica. O desequilíbrio a favor da emancipação dá-se, segundo Santos (2000), pelas vias da revalorização do caos e da solidariedade. Vale dizer que a solidariedade é o conhecimento obtido no processo, sempre inacabado, propício a tornar os sujeitos de reciprocidade através da construção e do reconhecimento da intersubjetividade.

Mapa 15: Tensão Regulação x Emancipações no traçado dos mapas da Formação Docente

Mapa Mecanismos	Mapa Oficial	Mapa do lugar	Mapa de resistência	Mapa Categorias
R e g u l a ç ã o	<p>A proposta da Lei 9394/96 revela grande preocupação com a questão da certificação, ao propugnar que até 2006 todos os professores tenham formação superior. A expressão dos dados quantitativos parece pretender causar impacto nos órgãos financiadores externos. Aborda como exigência o nível superior sem referir-se à licenciatura plena. Formação é reduzida ao técnico organizacional. Perspectiva mercadológica.</p> <p>Projeta novos <i>locus</i> de formação docente, Instituto Superior de Educação e Normal Superior. Currículo de formação baseado em competências. Autogerenciamento da formação. Ênfase na prática.</p> <p>Sob a aparência dos símbolos da autonomia e da flexibilidade, a LDB deixou vácuos que foram sendo preenchidos por uma profusão de pareceres, resoluções, diretrizes, os quais revelaram o caráter regulador e regulamentador das políticas educacionais, criando instrumentos legais para uma participação regulada, sob a máscara da descentralização.</p> <p>Autonomia Gerenciada</p>	<p>Privatização crescente dos espaços de Formação Docente. Exigüidade de investimentos públicos de nível nacional, transfere para os governos subnacionais a responsabilidade de titulação docente. Comprometimento de recursos municipais com uma rubrica (capacitação de pessoal docente), em volume nunca antes praticado.</p> <p>Na realidade empírica desenha-se uma verdadeira corrida dos leigos às agências formadoras. Proliferação de oferta de programas de formação/certificação em serviço nas instituições privadas de educação superior.</p> <p>Traduz-se no cotidiano como forte regulação do sistema escolar. Inscrevem uma prática de monitoramento, constituindo-se num meio de controle, enfatizando as dimensões técnica e administrativas em detrimento das dimensões éticas e políticas. A exigência de avaliação externa estandardizada, atesta esta máxima.</p> <p>Progressão na Carreira</p>	<p>Educação como direito público inalienável. Educação como direito público subjetivo (art. 5º - LDB). Estado como campo de luta política menos codificada e regulada – uma nova esfera pública estatal e uma nova esfera pública –não-estatal.</p> <p>Política global de formação e profissionalização para o magistério que envolva:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sólida formação teórica e interdisciplinar; - unidade teoria/prática; - gestão democrática; - valorização profissional; - compromisso social e político; - trabalho coletivo interdisciplinar; - formação inicial articulada à formação continuada (Anfope, 1998). <p>Subverter esta lógica reguladora principia pela idéia do saber solidário e de aceitação do caos. Se o conhecimento-regulação é o conhecimento da ordem, o conhecimento-emancipação reafirma o caos como forma de saber e não de ignorância. A negação crítica da regulação auxilia a proceder construções emancipatórias.</p> <p>Paradigma Emergente</p>	E m a n c i p a ç õ e s

As garatujas ensaiadas nos desenhos dos mapas de formação docente pós-LDB não se constituem em realidade acabada. Seus esboços são provisórios, passíveis de retificação. Assim, observa-se no Mapa 15, o resumo das análises empreendidas neste capítulo.

A pretensão de síntese que o quadro apresentado anuncia escava na proposta de Santos (2000) aquilo a que o autor alude como caminho para pensar o futuro. Este caminho é a utopia. O pensamento utópico se traduz para Santos (*idem*) como um prenúncio de novas possibilidades com que a humanidade tem o direito de sonhar. Profundamente enraizado na realidade, o pensamento utópico, portanto, não desconhece o que existe. Chama a atenção, também, para a descrença nas utopias, especialmente no século XX, “como se a utopia se tivesse tornado obsoleta com o progresso da ciência e a subsequente racionalização global da vida social” (*id. ib.* p. 322). É de questionar se a descrença que hoje impera em relação à ciência moderna não teria seus fundamentos na descrença da utopia.

Amparado nesta perspectiva, Santos (2000) prossegue na defesa de utopias fortes, assentado em duas condições: uma nova epistemologia e uma nova psicologia. A nova epistemologia que sustenta a utopia repudia o reducionismo de expectativas e possibilidades e cria alternativas; a nova psicologia não aceita a resignação e o conformismo e propõe a luta por alternativas.

Outro pressuposto que preside a reinvenção da utopia é torná-la uma heteronomia (*id. ib.* p. 333). Para além de inventar um lugar imaginário, aqui ou acolá, como Thomas More⁴⁸ idealizou no século XVI, Santos supõe um “deslocar-se” dentro do lugar onde se está, permitindo uma visão apurada do centro e uma visão microscópica daquilo que faz com que o centro tenha credibilidade como centro. O pensamento utópico objetiva, portanto, “reinventar mapas da emancipação social e subjetividades com a capacidade e vontade de os usar (*idem, ib.* p. 333).

Em relação ao mapa apresentado e aos mecanismos que o compõem, entende-se que na proposta oficial aqui representada pela LDB, Lei 9394/96, pelo Plano Nacional de Educação e pelas Diretrizes para Formação de Professores de Educação Básica, parece reduzir-se a formação ao seu aspecto técnico-organizacional, desconsiderando seu aspecto

⁴⁸ Thomas More utilizou a palavra utopia para nominar a ilha imaginária na obra sobre o melhor estado de uma república e sobre a nova ilha Utopia. Em sua crítica à sociedade da época, designa um lugar onde a sabedoria e a felicidade decorrem de um sistema social político perfeito, guiado pela razão (CLARET, M. A Utopia, São Paulo: Claret, 2001).

político e ético. A projeção de novos *loci* de formação, sem a suficiente discussão com a comunidade acadêmica, revela-se refratária aos ideais democráticos. A perseguição de patamares de competência na ótica mercadológica pressupõe o atendimento aos cânones do projeto social em curso, prevendo ainda o autogerenciamento da formação profissional, definindo-se, assim, uma “autonomia gerenciada”. O paradigma da prática também baliza a proposta oficial; o que leva a concordar com Popkewitz (2001) quando denuncia a supervalorização do conhecimento do “fazer” na lógica da racionalidade instrumental, afeta às leis do mercado, e com Santos (1997, 2000), quando ilustra a supremacia do Pilar da Regulação no atual projeto de sociedade capitalista.

O mapa que se tentou analisar, ao traduzir as tensões entre regulação e emancipação presentes na realidade de um Programa de Formação, deparou-se com a privatização crescente dos espaços de formação docente e a exigüidade e deslocamentos dos investimentos públicos. Como decorrência, assiste-se a uma verdadeira corrida às instituições formadoras, seja em regime especial de férias, seja na modalidade à distância. Sob o argumento persuasivo de progressão na carreira ou simples permanência no sistema, inscreve-se uma prática de monitoramento e regulação. Em que pesem estes determinantes/determinados, tensionam-se propósitos de gérmen emancipatório, para além da certificação.

A análise dos processos de tensão entre regulação e emancipação no traçado dos mapas de formação docente, rascunhando um mapa de resistência que atenda à emancipação, aponta para o paradigma emergente enunciado por Santos (2000). Nesta ótica, supõe emancipações ancoradas na construção de novas esferas de participação democrática; na atenção à viabilidade das reformas; no conhecimento-regulação, transformado em conhecimento-emancipação. Há que reiterar a educação como direito público inalienável e não considerá-la apenas um serviço prestado na concepção mercantilista, da relação custo-benefício. A luta por uma política global de formação e profissionalização, como direito do cidadão/cidadã, deve fazer eco à luta pela democratização das oportunidades de qualificação. Estes anúncios serão melhor desenvolvidos no seguimento do estudo.

Assim, o último capítulo aproxima-se das linhas de horizonte ou daquilo que era só a “abstracta linha” de que fala Pessoa, para revelar-se em “sons e cores”. É o movimento em que se tenta a viagem inversa, antevendo um outro contorno dos mapas da formação docente ou o que se oculta na “serena linha da costa”.

6 LINHAS DE HORIZONTE: CONSTRUINDO OUTROS MAPAS

Linha serena da longínqua costa.
Quando a nau se aproxima, ergue-se a encosta.
Em árvores onde o longe nada tinha;
Mais perto, abre-se a terra em sons e cores;
E no desembarcar, há árvores, flores.
Onde era só, de longe a abstrata linha.
(Pessoa, 1954, p. 55)

Períodos de transição são períodos que tendem à perplexidade, à desorientação dos mapas. Protagonistas e produtos deste período de passagem, comunga-se desta percepção. A ambigüidade e a perplexidade dos tempos que correm levam a convir com Rousseau: “estamos de novo regressados à necessidade de perguntar pelas relações entre a ciência e a virtude, pelo valor do conhecimento dito ordinário ou vulgar (...) que criamos e usamos e que a ciência teima em considerar irrelevante”. Retorna o tempo de perguntar também pela contribuição da ciência à própria felicidade.

No tempo/espço desta sociedade ocidental intervalar, cujo projeto capitalista inaugurado na modernidade revela suas antinomias e desenvolvimentos contraditórios, reflete-se que, de um lado, a modernização científico-tecnológica se alastra, de outro, alarga-se a crise de suas conseqüências, tais como a exclusão, a injustiça, a devastação ecológica. Aprofundam-se as relações de dependência entre países capitalistas centrais e periféricos, desregulam-se os mercados⁴⁹ (mas sobretaxam-se produtos de outros países), flexibilizam-se direitos trabalhistas⁵⁰, postula-se o ajuste fiscal. No contraponto, parecem aflorar novas formas de socialidade, tais como os movimentos pacifistas, feministas, ecológicos, entre outros.

⁴⁹ Recentemente os EUA efetivaram a taxaço do aço brasileiro nas exportações para aquele país e criaram subsídios para seus produtos agrícolas.

⁵⁰ No Brasil, as reformas da CLT são um exemplo das perdas de conquistas historicamente conseguidas, por conta desta “flexibilização”.

Ao proceder à análise do Projeto social da modernidade, Calame e Talmant, assim o definem: “os séculos XIX e XX assistiram ao triunfo de um ator social cujo brilhante futuro os pais fundadores da República nem mesmo haviam pressentido: a empresa. Ela necessitava de um princípio integrador, o mercado; de uma ideologia, o darwinismo social (...); de uma organização dos fluxos, a moeda; de uma personagem, o *homo oeconomicus*, e de um suporte, o espaço. (...) (2001, p. 159). A reflexão prossegue (id) na esteira de que a empresa cresceu, buscou novas orientações; seu gigantismo, porém, se esgotou, não podendo mais assumir as responsabilidades deste poder em escala planetária.

Com efeito, as tensões que informam a modernidade ocidental são também apontadas por Santos (2001). Sua análise vai incidir numa tripla perspectiva.

A primeira tensão a que se refere o autor esteia-se na assertiva de que o paradigma da modernidade vive a tensão entre a regulação social e a emancipação social, a ponto de que deixou de ser criativa. A emancipação já não é a outra face da regulação, para tornar-se o seu duplo. Vale dizer, “as crises de regulação social suscitavam o fortalecimento das políticas emancipatórias, hoje a crise da regulação social- simbolizada pela crise do Estado regulador e crise do Estado-Providência e a crise da emancipação social-simbolizada pela crise da revolução social e do socialismo enquanto paradigma da transformação social radical – são simultâneas e alimentam-se uma da outra” (Santos, 2001, p. 1). A política dos direitos humanos está imbricada a esta crise, já que tem sido ao mesmo tempo uma proposta reguladora e emancipatória. A permanente tensão entre regulação e emancipação das propostas/políticas de formação docente, sobre as quais centrou-se este trabalho, atentam para o fato de que ambas operam no interior das subjetividades coletivas e individuais e nos espaços sociais. Desta forma, no campo das políticas de formação docente, tensionam-se espaços regulatórios que as medidas normativas parecem desenhar, e possibilidades emancipatórias que fazem aflorar novas propostas de formação.

A segunda tensão dialética indicada por Santos (idem) é a que se processa entre Estado e sociedade civil. O Estado, construção da era moderna, tem se apresentado como minimalista, mas na verdade é germen de um Estado maximalista, já que a “sociedade civil enquanto o outro do Estado, auto-reproduz-se através de leis e regulações que dimanam do Estado e para as quais não parecem existir limites, desde que as regras democráticas da produção de leis sejam respeitadas” (idem, ibidem, p. 1). Sob esta tensão, a construção de políticas sociais públicas não pode prescindir de espaços públicos, quiçá ampliados. Ao situar

a gênese e desdobramentos da crise do Estado, ensaiou-se a antevisão destes espaços públicos estatais e não-estatais, com base em Santos, Genro, Offe, Calame e Talmant e outros. Esta nova esfera pública sobre a qual a pesquisa se debruçou, conviveu com a necessidade de gerar um espaço público portador de esperança e utopia. Rever este contrato social, adendando propostas de inclusão mais justas, avizinha-se como um horizonte de maior democracia, ou numa outra síntese, o Estado enquanto mediação entre os indivíduos e o mundo, conforme ensinam Calame e Talmant (2001).

O duelo entre o Estado-Nação e a globalização é apresentado por Santos (2001) como a terceira tensão dialética. A sociedade ocidental tem, no Estado-Nação soberano, o modelo político da modernidade, atuando num sistema internacional de Estados também soberano – o sistema estatal. Historicamente, o sistema interestatal tem sido entendido como desorganizado. Atualmente, a erosão porque passa o Estado-Nação, marcado pela globalização, põe no centro do debate tanto a regulação social, quanto a emancipação, as quais deverão ser transportadas ao nível global, ocasionando, inclusive, as denominações de sociedade-civil global, governo global e equidade global (Santos, 2001). Trata-se, portanto, de saber se a regulação social ou a emancipação social deverão ser deslocadas para o nível global.

Na busca do entendimento dos mecanismos que forjam o processo de globalização, Santos (2001) convida a verificar as articulações ou dissoluções do local e do global. Na perspectiva do autor (id), não há uma única globalização, já que as dimensões sociopolíticas e culturais originam diferentes globalizações, resultando conflitos entre vencidos e vencedores, os quais narram a história a seu modo. A globalização não é, assim, consensual, mas entremeada de disputas entre grupos. Para o autor (id), “Perante as condições do sistema-mundo ocidental não existe globalização genuína (...) é sempre a globalização bem sucedida de determinado localismo” (id. p. 04). Por isso, afirma Santos (id), não existe globalização sem localização. Sob esta vertente, o aprofundamento da análise das contradições que as políticas educativas geram nos espaços locais deveria ensejar a análise mais apurada. As possibilidades de ressignificação das políticas educacionais podem representar possibilidades emancipatórias na direção de uma esfera pública ampliada, forjando a cidadania.

Ao mapear as políticas educacionais, nomeadamente as políticas de formação docente e sua interdependência ao Projeto Social em Curso, revelaram-se, também, os focos de resistência às propostas oficiais. O estudo incursionou, portanto, pelo 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. A denúncia das descontinuidades, da opção mercadológica, da aparente descentralização e autonomia, além da tensão entre o público e o privado e entre a regulação e a emancipação, que permeiam as reformas educacionais, foram categorias que estiveram presentes na cartografia que se buscou analisar.

No que tange às escalas das reformas, cumpre situar que nos últimos anos o MEC tem desenvolvido variados mecanismos legais e técnicos para garantir sua função reguladora do sistema educacional. Constatam-se, todavia, ações voltadas mais à prefixação de metas do que direcionadas a um planejamento global da educação, atendendo, notadamente, a compromissos internacionais. Nestes compromissos se inserem as medidas tais como o FUNDEF, os PCNs, as reformas no ensino médio e profissional e a reforma da formação docente, em particular. O estudo observou 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 MEC 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.

O trajeto que a sociedade brasileira tem trilhado para implementação de conquistas no campo educacional é sobreposto pelo crivo do MEC, que postula a autoria e os dividendos políticos destas reformas. Se revisitada a história, os supostos avanços efetuados na quase universalização da educação fundamental, estão na base da Constituição de 1988 e, antes desta, ainda na Emenda Calmon na luta por mais e melhor alocação de recursos. O mapa que se desenha na suposta evolução dos sistemas parece creditado apenas ao Governo Federal. Seus traços são sublinhados, ainda, pelo reconhecimento, por parte das elites econômicas, do valor instrumental da educação para fazer frente a um mercado exigente e globalizado. Na segunda metade da década de 90, portanto, uma conjunção de forças empurraria a implementação de uma ambiciosa pauta de reformas, cujo processo, porém, é galvanizado pelo governo federal. A nova agenda de reformas apontadas neste percurso, que têm início na nova LDB, Lei 9394/96, parecem conduzidas por uma ascendência do Executivo sobre o Legislativo. O caráter regulador e de controle que tem acompanhado estas medidas, tem perpassado, igualmente, as reformas vinculadas à formação docente, foco deste estudo. Stephen Ball (2001) define o controle que caracteriza as reformas como gerencialismo, o que envolveria objetivos previamente definidos, procedimentos para alcançá-los e avaliação dos resultados.

Retomando-se o contexto de reformas de toda ordem por que passa a educação brasileira na segunda metade da década de 90, perscrutando as causas e fatores que produziram a profusão de reformas já apontadas anteriormente, Motter e Gomes (2001) estabelecem inicialmente os clamores da sociedade civil favorecidos pela democratização do País e ilustrados pelos debates sobre a LDB, Plano Decenal de Educação, Pacto Nacional de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Inserem-se, também, as pressões externas, fruto do modelo de globalização econômica, tornadas visíveis pelo papel dos organismos financeiros internacionais, e, ainda, a crença na educação para o desenvolvimento econômico, revelando-se hegemônica nos discursos dos organismos internacionais, os quais inspiram sobremaneira as reformas educativas em curso no Brasil e na América Latina. Somam-se a este panorama, o crédito político obtido pelo governo com a estabilidade da moeda e a ampla base parlamentar de apoio, ocasionando maior agilidade legislativa na aprovação das reformas.

Este quadro é ilustrado por um novo padrão na alocação de recursos financeiros para a educação. Neste sentido, o FUNDEF interpreta o Pacto pela Valorização do Magistério sem estabelecer o piso salarial reivindicado pelos docentes, apenas instituindo o gasto mínimo por

aluno. Institui, ainda, o Bolsa Escola, o Programa Dinheiro Direto na Escola, sem escalas clientelistas. No contraponto, porém, a União reduz seus investimentos de recursos no ensino fundamental.

Este panorama orientou os caminhos percorridos por esta pesquisa ensaiando saídas provisórias acerca da problemática “Mapas da formação na década de 90: espaços de regulação social e de emancipações possíveis”. O cerco a esta questão vislumbrou as relações entre o atual projeto de sociedade e as políticas e reformas educacionais. Perpassando o problema, presentificou-se a análise da tensão entre regulação e emancipação e as possibilidades/impossibilidades de construir caminhos emancipatórios. O estudo que ora se relata procurou aproximar-se da idéia de conhecimento-emancipação aludida por Santos (2000), lutando contra o monopólio de interpretação ou o desertar da busca de interpretação.

Ao eleger a metáfora da cartografia para entabular a análise das reformas educacionais na formação de professores, no período que sucede à nova LDB, toma-se a categoria do espaço no entendimento de que os conceitos, fatos e relações sociais têm uma vinculação espacial, física e simbólica, alçando os nossos tempos e temporalidades à esfera do espacial. A cartografia social, conforme Cortesão e Stoer (2002), tem como propósito produzir intertextualidades entre conceitos e discursos conflitantes. Vale dizer, representa “um modo de pensar e analisar práticas institucionais dominantes sem depender das formas de autoconhecimento produzidos pelos quadros profissionais que as servem” (Santos, 1988, p. 166). Isto posto, tem-se que a conformação de uma nova proposta para a formação docente toma como marco de referência a Lei 9394/96. Situando os contextos demarcadores da aprovação da nova Lei, inscrevem-se os debates protagonizados à época da Assembléia Nacional Constituinte, momento histórico de retomada da democratização, marcado pela ebulição de idéias e de interesses. Neste embate, pode-se afirmar que se entrecruzaram idéias novas e velhas de diversas maneiras: “a velha determinação de ampliar e concentrar o capital se abastece de novos patamares da ciência e da tecnologia; a velha lógica da exclusão social se veste de novas roupagens; a velha política de ampliação do capital se alimenta de novas formas de exclusão social” (Silva, 1998, p. 27). Os grupos constitutivos do poder mesclam interesses, ou seja, progressistas aliam-se a conservadores para consecução de seus propósitos. Neste contexto tão distinto, travam-se as lutas para as primeiras formulações da LDB. As idéias iniciais do primeiro projeto vão se esvaziando e se transmutam em substitutivos até a versão final, impondo-se o texto governista sobre o texto coletivo,

sobrepondo-se aquele, portanto, ao projeto coletivo e criando na negociação lacunas a serem preenchidas por reformas setorizadas.

Os espaços destinados à formação docente, que a Lei 9394/96 apresenta no título VI, demonstram em germen 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.

O texto da Lei, ao pressupor a formação superior, parece desconhecer o contingente de docentes sem a formação referida, que atuam nas séries iniciais, cerca de 830.883 professores (MEC, Censo, 2001). Nesta lógica admite-se o exercício nas séries iniciais do ensino fundamental e na educação infantil de profissionais com curso de nível médio, modalidade normal. Para Scheibe (1999), a necessidade do ensino superior atesta uma exigência contemporânea, a qual deve somar-se às reais condições de acesso a programas de formação em algumas regiões do país.

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 MEC 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.

Reitera-se aqui a contribuição de Santos (2000), no entendimento deste dissenso entre o MEC e os docentes, visto que a nova hegemonia do momento atual parece apontar para o fato de que as classes dominantes, no caso representadas pelo MEC, “se desinteressaram do consenso, tal é a confiança que têm em que não há alternativa às idéias e soluções que

defendem” (id, p. 35). Vale dizer que não se preocupam com as propostas que lhes são antagônicas, já que estão certas de sua irrelevância e de seu inevitável fracasso. A resignação parece ser o caminho inexorável. “O que existe não tem de ser aceite por ser bom”, afirma Santos (id., idem, p. 35), “bom ou mau é inevitável, e é nessa base que tem de se aceitar”. O desafio frente a este quadro é de grandes proporções. A teoria crítica pode lutar contra o consenso, questionando a dominação e criando impulso para lutar. A teoria crítica não se inscreve em propor soluções desproporcionadas para as questões, mas sim em formular novas questões que almejam respostas.

A contraface da concentração de poderes do MEC tem produzido o alijamento e a exclusão de atores relevantes, prevalecendo um processo decisório centralizado. A LDB garantiu grande autonomia do poder regulamentador ao Executivo; já as iniciativas próprias do Congresso na área educacional são cada vez 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. A concepção de uma lei ampla, a ser suplementada pelo legislativo e regulamentada pelo Executivo, sinaliza para a ascendência do MEC nos seus propósitos normatizadores e reguladores, diligentemente aprovados pelo CNE. Configura-se, assim, um paradoxo entre propostas descentralizadoras e a “recentralização” do MEC, que se confere autopoder inequívoco na formulação das políticas de educação básica e no controle das redes de ensino, através do sistema nacional de avaliação, das diretrizes e parâmetros curriculares nacionais, dos critérios de distribuição de verbas federais e das regulamentações relativas à formação docente, em especial.

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.

A obstinação da maioria das universidades em assegurar o funcionamento do Curso de Pedagogia como espaço de formação de professores para educação básica parece encontrar em Santos (2000), em sua análise da dicotomia espera/esperança, a atitude de manter em aberto a possibilidade de alternativas credíveis (idem, p. 36). Esta situação é ilustrada pelo

ensinamento de Cunha (2001), no sentido de que “inovações que procuram explorar novas alternativas que muitas vezes se constroem na contramão das forças dominantes podem ser importantes marcos para a construção de novas possibilidades” (id. p. 145).

É oportuno trazer à baila a contribuição da Comissão Nacional de Formação de Professores⁵¹ (ANFOPE, 2001) em seu pronunciamento acerca da versão preliminar das Diretrizes – posteriormente aprovadas nas Resoluções CNE/01/02 e 02/02. Em suas ponderações, que ora se sublinham, postula a necessidade de que as Diretrizes Nacionais possam assegurar orientações efetivas à formação docente, para que sejam capazes de contribuir na definição de políticas públicas, de atuação no sistema, a par de preparo pedagógico para a aprendizagem do aluno. A valorização do profissional que atua na educação é outra exigência, incluindo a não separação das políticas de formação inicial e continuada. Este desafio abarca o domínio teórico-prático de sua área, aliado aos mapas conceituais e metodológicos compatíveis com a ação humanizadora que deve permear a ação educativa.

Sob a orientação deste mapa, à ação educativa merece ser conferido o relevo social devido, em face das responsabilidades que lhe são inerentes. Também este vértice, a Comissão Nacional de Formação de Professores (ANFOPE, 2001) preconiza: a qualificação acadêmica rigorosa, compatível com outras profissões de formação universitária; evitar formas simplificadas e simplificadoras do processo de formação; que o processo de formação contemple processos de interação entre conhecimento científico e conhecimento pedagógico, calcados em sólida formação teórico-cultural (ANFOPE, 2001). Com efeito, uma proposta para a formação de professores deve considerar os debates de sua área do conhecimento e que esta tem na docência a base de sua identidade profissional. Preconiza-se o domínio do saber específico articulando-o ao saber que a sociedade produziu, na perspectiva de transformar a realidade social.

No esboço conclusivo desta pesquisa reitera-se a crítica ao estabelecido nas bases normativas da formação docente, em relação à reificação da prática na construção dos saberes do professor. Scheibe (2001) alerta sobre o risco em “tomar como verdadeiras categorias de análise do real reificadas, ou seja, de significação imediatamente absorvidas do cotidiano”(id., p.20). Reafirma-se, portanto, a essencialidade da teoria para a compreensão do real.

⁵¹ Esta comissão integrada por Anped, Anfope, Forundir, Fórum de Pró-Reitores de Extensão, UNDIME, COMSED, CNTE, para subsidiar a Audiência Pública sobre formação docente premita para 23/04/2001, em Brasília/DF.

Retomando a análise das falas dos sujeitos do Programa de Formação Docente, no mapa do lugar surgem evidências, ainda que incipientes, da possibilidade de abrir nichos emancipatórios, seja pela definição e propostas do currículo, seja nas formas de conceber o processo de formação e a sua função educativa, dando corpo às propostas de resistência.

Projeta-se um esforço por parte dos sujeitos do Programa analisado em conhecer o pulsar da região. As percepções trazidas pelos professores constituem canais privilegiados de interlocução com os sistemas, ouvindo seus anseios. Como decorrência, a oferta de espaços de formação pode ser condicionada, também, pelas necessidades que a região está a demonstrar, sem que isto se traduza na fragmentação do sistema ou de propostas.

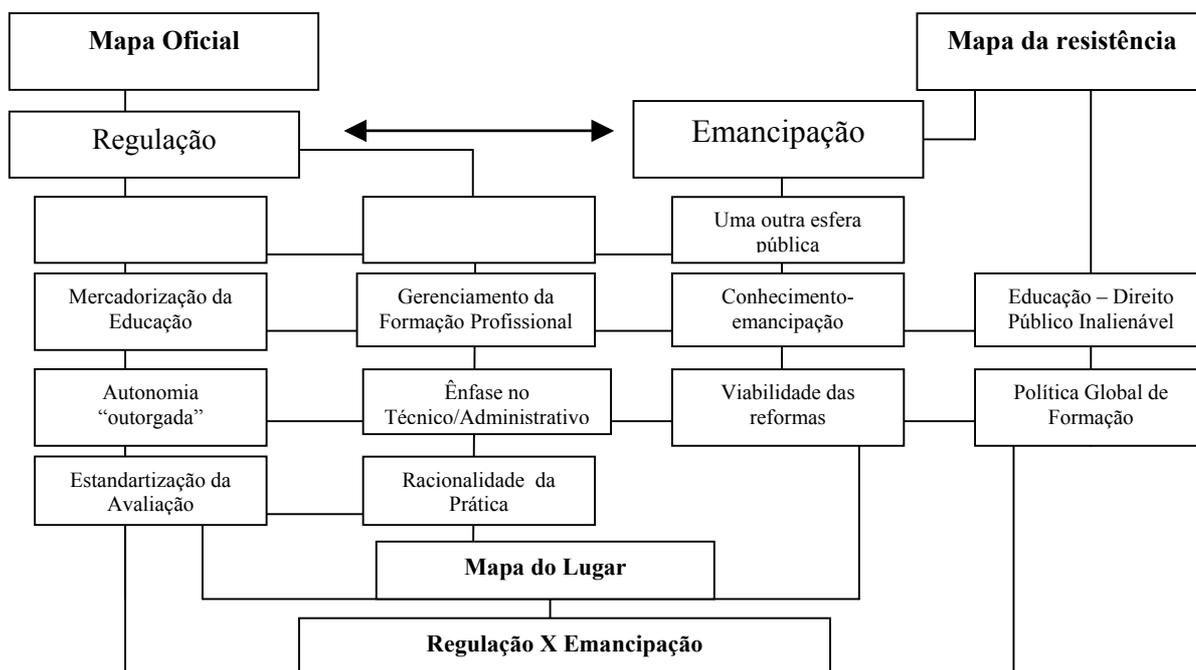
Unidos em torno da necessidade de formação, Universidade e docentes/alunos podem articular as ofertas de formação com as necessidades que os docentes têm apontado. Reside aí, talvez, uma possibilidade de construção de projetos educativos mais autônomos, recriando diretrizes de formação docente, constituindo uma política educativa mais democrática. Circunstanciados nesta ótica, não obstante o fato de que a “autonomia outorgada” constitui um espaço de controle e monitoramento, não se impede que esta dinâmica seja portadora de novas frentes de diálogo e de margens menos estreitas de negociação entre Estado, Universidade e Docentes.

A investigação tentou auscultar os processos embrionários que estão gestando o desenvolvimento profissional emancipatório, seja por parte do esforço das redes de ensino e/ou dos professores/alunos. As necessidades do lugar podem assumir um papel de contraponto face aos enclaves do poder central. Sob este enfoque, autonomia e descentralização podem se forjar em idéias-forças com uma outra finalidade política e outra cartografia daquela do governo central. Neste sentido, é possível dar outra configuração localmente e de forma territorializada às políticas educativas emanadas do poder central. Configura-se a perspectiva das subjetividades de fronteira de que fala Santos(2000). Segundo o autor, no processo de construção de identidade de fronteira o poder do Estado torna-se mais fraco e menos regulamentado. Nas oportunidades de sociabilidade de fronteira, as relações entre as pessoas tendem a ser mais leves, conjugando-se tradição e invenção (id. 2000). A fronteira é portadora de possibilidade de transgredir, lançar pontes, interligar, reinterpretar, redefinir (Gómez-Peña, 1998).

Diagnosticado este pano de fundo e confrontando-o com a realidade do “lugar”, ao focalizar a análise no Programa de Formação de Professores em Exercício numa Universidade do Estado do Rio Grande do Sul, conflitam espaços regulatórios da proposta oficial com brechas emancipatórias daqueles e daquelas que clamam por serem sujeitos. Com efeito, os postulados globalizados, quando são dirigidos para contextos distintos, podem resultar em articulação entre o global, o regional e o local. Neste entrelaçamento e tensão produz-se uma proposta de formação docente que mescla os vários contornos. Buscar o entendimento das especificidades e das contradições que permeiam estes processos torna-se fundamental.

Ao tempo em que se ensaiam estas linhas de horizonte, volta a pergunta acerca dos contornos que desenham os mapas da formação docente no Brasil. São pontilhados pela marca da regulação ou subexistem nichos emancipatórios? Avista-se o umbral da emancipação ou subexiste, entranhada, a regulação e controle dos sistemas? Talvez haja um longo caminho a percorrer ao encaço de respostas. A cartografia ensaiada, seguramente, não desvelou todos os ângulos mais percucientes da questão. De todo o modo, é possível sinalizar para algumas possibilidades que vislumbrem emancipações. Estas possibilidades são retomadas, portanto, sob o prisma dos mapas da transição paradigmática, sinalizados por Santos (2000), na perseguição das emancipações. A cartografia social das políticas de formação docente possibilitou atentar para os diferentes mapas que podem ser construídos e as disputas por territórios e poder que encerram.

Reiterando as categorias de análise que foram sendo construídas neste trabalho em seu propósito de inventar uma outra cartografia da formação docente, reafirmam-se algumas ponderações que atravessaram esta investigação, sinalizando para os mapas da regulação e da emancipação.

Mapa 16 - Linhas de Horizonte

A imagem metafórica da cartografia confere uma materialidade própria às relações sociais que nela têm lugar. O Mapa 16 permite pensar e analisar as práticas institucionais dominantes/dominadas, seja do ponto de vista físico/territorial (global e local), seja da ótica político/cognitiva (concepção e discursos).

6.1 Mapas da Regulação

Cumprir sinalizar que, embora separando os aspectos a seguir para fins didáticos, há um encadeamento e cruzamento entre os pontos destacados, na medida em que um ponto faz parte do mapa, no qual outros pontos também são definidos.

a) *Transnacionalização das políticas educativas.*

Stoer (2002), apoiando-se em estudo de Dale (2001), amplia a análise da tendência mundial presente no campo da educação, situando-a como campo de transnacionalização, em face das mudanças da economia e sua interface com as políticas educativas. Além dos mecanismos que incidem sobre os países tomadores de empréstimo dos organismos financeiros internacionais e a lógica de planejamento educacional destes, mais recentemente, o processo de globalização está a estabelecer: harmonização das medidas educacionais entre

os países na Europa, decorrente do Tratado de Maastrich e disseminação de suas prioridades; em outros blocos regionais standardização de políticas pela UNESCO, como, por exemplo, interdependência, esta característica voltada mais aos trabalhos das ONGS, e, imposições ou medidas obrigatórias para os empréstimos efetivados via Banco Mundial (id. ib. 2002). Com efeito, presenciam-se situações de enquadramento numa sociedade mundial, das políticas educativas decorrentes dos Estados-Nação.

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 standardizar os sistemas educacionais em escala mundial. Estas medidas, embutidas na crise do Estado Moderno e de sua relativa incapacidade em atender os reclames 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, conforme já abordado.

O Brasil, à semelhança da América Latina, reúne condições específicas para 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 se 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.

Segundo 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 da 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 pesquisa demonstram, ainda, que, sem exaurir o tema, nas políticas educacionais e de formação docente há 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 *continuunn* que alterna dimensões mais reguladoras com dimensões mais emancipatórias. Revelam, portanto, em germen, a possibilidade de autonomia relativa. A análise presidida pelas abordagens tempo/espaço simbólico que este estudo realizou 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 educacionais. 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 escolhas⁵².

Refutar o viés mercadológico que incide sobre as políticas educativas exige defender a educação pública como aquela que reúne a promessa de integrar a diversidade social a um projeto comum. Com efeito, o caráter público, de que a educação é portadora apóia-se em valores que se destinam ao aprimoramento da sociedade. Assim, mesmo que propostas privadas (de mercado) possam ser eficientes do ponto de vista quantitativo, são inferiores do ponto de vista ético e social, pois não se vinculam à inclusão dos diferentes sujeitos num espaço democrático. Por referir-se a valores, na educação pública os mesmos não estão dados, precisam ser propostos e construídos. “O bem comum não existe, é feito, descoberto” (Giner, 1996, p. 73).

⁵² 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.

No reino da mercadoria, as reformas educacionais contêm estratégias de classe, que objetivam a manutenção de posições vantajosas na esfera econômica e cultural. A proliferar esta lógica, o sistema público é atacado, em especial as escolas que se nutrem das camadas mais baixas, obrigando-as a competir em desigualdade. Refutar a mercadorização da educação é defender o potencial ético da educação pública, atingindo a solidariedade e a democratização (Sacristán, 2000). Significa defender algo precioso, que não pode ser comprado nem vendido.

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 situadas 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.

A abrangência do processo de mercadorização da educação, através da ampliação da oferta privada, contribui para subverter o desenvolvimento da educação, como direito universal. Segundo Stoer e Cortesão (2001, p. 400), o que se privilegia “é a capacidade, a

importância da educação ser capaz de pagar os seus próprios custos, apesar dos possíveis efeitos negativos desta preocupação sobre a qualidade da ação pedagógica”.

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

Os padrões de gerenciamento, nas políticas educacionais, à semelhança da empresa, distanciam aparentemente a intervenção do Estado. Generaliza-se a convicção de que as reformas são portadoras de mudança por si sós, responsabilizando-se os sujeitos em particular pelo êxito ou não êxito de sua própria competência e de sua própria formação.

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 gerenciam 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, encobrindo 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*).

Cumprе 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 prácticas e ideas” (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 encontrou 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.

Trata-se do que Lyotard (1988) denomina de performatividade (desempenho). Assim, enquanto um mecanismo que controla indiretamente, prescreve e controla tarefas, avaliando o seu desenvolvimento. Sob esta vertente, a relação educação/professor é subvertida, já que

aponta para a sua utilidade, para a sua comercialização, transformando-a em bem de consumo, organicamente articulada ao mundo do trabalho flexível da sociedade globalizada.

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 nesta rota, propugnar outro tipo de relação professor-conhecimento-aluno?

f) Racionalidade Prática

A supervalorização da prática, preconizada pelas Diretrizes para Formação de Professores, volta-se a um pragmatismo e praticismo, vale dizer, a uma concepção restrita e reduzida de prática. Este raciocínio instrumental, na lógica da racionalidade do mercado, inscreve-se também como um componente regulador dos sistemas.

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.

A racionalidade da prática ressalta a presença da regulação, difundindo a racionalidade cognitivo-instrumental de que alerta Santos (2000).

g) Ênfase no Técnico e Administrativo

Analisando-se os pressupostos das atuais reformas, tem-se que as mesmas traduzem-se 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. É elucidativa a contribuição de Macedo (1999):

O fundamento básico das soluções pedagógicas mágicas propostas pelas diretrizes para formação de professores (...) configura, na realidade, uma reforma de natureza política, orientada fundamentalmente pelo mercado e pelo consumo (p. 19).

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 a 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 participação de baixa intensidade, que permeia a definição das propostas de reforma, forjada dentro de uma lógica instrumental, concorre para a regulação social, distanciando os sujeitos dos pólos de decisão.

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 refrário 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.

6.2 Mapas da(s) emancipação(ões)

Apoiada na proposta utópica de Santos (2000), esta pesquisa alinhava alguns pressupostos iniciais, rumo a construção de mapas de formação docente de cunho mais emancipatório.

a) Educação como direito público inalienável

Retomando-se as análises empreendidas nesta pesquisa, é possível constatar a transformação significativa nas relações entre escola e sociedade, mudando a lógica vigente à época do ideário republicano moderno. O desenvolvimento dos sistemas de ensino ganham impulso na forma do Estado moderno, baseado na crença do papel da educação para a homogeneização cultural das nações (Azevedo, 2001). A necessidade de escolarização revela-se aliada da necessidade de preparação para o trabalho, da libertação do homem pela cultura; reitera-se o papel da educação para a redução das desigualdades sociais e promoção do progresso. Para O'Connor(1987), a escola unitária, defendida na acepção de atingir a igualdade, expandir a fé na razão e favorecer a formação de valores, além de atitudes para o exercício da cidadania, ensinou que, tanto no capitalismo em sua versão social-democratizadora, quanto no marxismo, a escolarização universal constituísse o principal fundamento de ação política.

Se, nos países capitalistas centrais, a ação do Estado perseguiu este ideário, no Brasil não se chegou a construir um sistema público universal. Parece, com efeito, cada vez mais distante estabelecer outra lógica para o atual projeto educativo-cultural com propósitos universalizantes. O poder de convencimento da doutrina neoliberal, que orienta as reformas educacionais em curso, demonstra a fragmentação do sistema e uma verdadeira guinada

mercadológica. Seus pressupostos, conforme já referido no contexto deste estudo, visam a estreitar as relações entre escolarização/trabalho/mercado.

Acatando-se a necessidade de reavaliar os caminhos seguidos pela política educativa, em que pese não haver logrado os resultados esperados, há que refletir sobre a substituição da proposta de educação de cunho universalizador e potencialmente incluyente, pela marca mercadológica e mais excluyente. 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, acarreta 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 aos 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 veiculado, 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

Propondo-se um novo mapa – atentando para que o mesmo não se converta em mais um dispositivo de regulação social –, há que situar horizontes de construção de novas esferas públicas estatais e esferas públicas não-estatais.

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 (2001), 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.

Nas condições mencionadas, o público não se confunde com o estatal apenas, mas volta-se aos interesses das coletividades e da sociedade no seu todo. Esta concepção de administração da educação pela relevância social “implica também em desenvolver mecanismos próprios da sociedade civil que fortaleçam as relações de solidariedade “ (Sander, 2000, p. 153). Sob esta visão, será possível a promoção de uma “cultura de convivência, com o objetivo de construir formas qualitativas de vida humana coletiva” (id, 2000, p. 153).

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 desigmo por colonialismo e um estado de saber que desigmo por solidariedade” (p. 78). Prossequindo em sua teoria, Santos define o conhecimento regulação enquanto “uma trajectória entre um estado de ignorância que desigmo por caos e um estado de saber que desigmo por ordem” (p.78). A progressão destes conhecimentos se dá do colonialismo para a solidariedade e do caos para a ordem, respctivamente. 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.

Esta postura sinaliza para a não-linearidade, mas para a complexidade dos fenômenos, entrevendo-se que “uma pequena causa pode produzir um grande efeito” (id. ib. p. 79).

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, enquanto segunda ruptura epistemológica, conforme ensina Santos (2000). 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

O mapa da resistência, que se anuncia, baseia-se em Mattus (1980) para propor o mecanismo da projeção assentado na categoria da viabilidade. Segundo o autor, a realidade pode abrigar diversas situações que são determinadas pela forma como os atores sociais se movimentam, ou seja, seus interesses, objetivos e valores. O caráter multifacetado da realidade conduz os sujeitos a selecionar, ordenar e valorizar aspectos distintos. De igual forma, o enfrentamento dos problemas é diferenciado. A categoria da viabilidade aponta, com efeito, 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), 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 a hegemônica, desconhecendo os demais aspectos. Deste ponto, a análise da viabilidade é operada por aproximações sucessivas, rupturas e discontinuidades. 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 dirige-se 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 imprimir-lhe 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 tarefa educativa 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 pelos modelos de racionalidade prática.

Os entendimentos que se vislumbraram acerca do problema enfocado nos “Mapas da formação docente na década de 90: espaços de regulação social ou de emancipações”, valeram-se da imagem metafórica da cartografia para construir outras interpretações sobre a problemática da formação de professores no Brasil. A pretensão de significados novos que se ensaiaram inseriu-se na afirmação de Santos (id., 1988) de que de “nada valeria desenhar mapas se não houvesse viajantes para os percorrer” (p. 168).

Sob esta perspectiva e inspirando-se nos grandes navegadores que, em seu tempo, mudaram os mapas, acrescentando-lhes detalhes cada vez mais precisos de orientação do caminho, a partir de suas rotas marítimas, tomaram-se algumas rotas de formação docente para construir este estudo. Alçados aos ombros dos navegadores, buscou-se acrescentar novos traçados aos mapas da formação de professores no Brasil. Ressalta-se que as interpretações que buscaram a compreensão global do fenômeno desencadearam reflexões que espriaram o que se ocultava por trás do mapa. Da reflexão maturada a partir da grelha teórica e dos dados analisados, evidenciou-se um mapa, no qual se tentou inscrever os significados relativos de suas escalas, projeções e simbolizações. Recuperando na memória as indagações iniciais, revive-se, também, que compreensões e significados forma deslindados, apoiando-se, ora na margem do global, ora ancorados no local, como focos de análise. A incompletude dos mapas representa, segundo Santos (2000), a possibilidade do exercício criador. Os mapas analisados e construídos contêm em suas legendas, as compreensões relativas que se empreenderam. Para Stoer e Cortesão (2002), há que confrontar a suposta rigidez da grelha teórica, com a dinamicidade dos fatos sociais. A imperfeição e incompletude dos mapas propostos desafiam o leitor/pesquisador a outras fontes, a novos percursos, ensaiando novos significados e/ou construindo novos mapas.

Ao interromper este estudo, recorre-se a Arend (1992) quando assinala que a “diferença decisiva entre as infinitas improbabilidades sobre as quais se baseia a realidade(...) e o caráter miraculoso dos eventos (...)está em que, na dimensão humana, conhecemos o autor dos ‘milagres’. São homens que os realizam – homens que, por terem recebido o dúplice dom da liberdade e da ação, podem estabelecer uma realidade que lhes pertence de direito (p. 220).

Recusar a inexorabilidade do futuro convida a refutar o determinismo que as atuais políticas de formação docente parecem apontar, conduzindo a concordar com a análise de Cunha (1999): “a constatação das forças que contradizem as utopias que alimentamos não pode ser barreira para o empenho de mudança” (p. 49). A proposta utópica, segundo a autora (id. p. 49), não nega a macroestrutura que projeta as políticas educacionais, por isso propõe a resistência, o compromisso e a vontade. Convida à proposição de outras linhas de horizonte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000.

ALARCÃO, I. **Escola reflexiva e nova racionalidade**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

ALVES, N. et al. **A escola e espaço local. Política e atores**. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional: MEC, 1996.

ANFOPE. **Boletim da ANFOPE**. Florianópolis, Ano VII, nº 14, p. 19, maio, 2001.

AZEVEDO, J.M. **A educação como política pública**. São Paulo: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, J. M. **Novas configurações institucionais e as políticas educativas: problematizando uma agenda de pesquisa**. Anped: 24ª Reunião Anual, Caxambu, Minas Gerais, 2001. Disponível em: <http://www.anped.org.br/24/te10.doc2000> Acesso em: 18 de jan. 2002.

BACHELARD, G. **Epistemologia: Trechos escolhidos, preparados por Dominique Lecourt**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BACHELARD, G. **A filosofia do não – O novo espírito científico**. São Paulo: Abril Cultural. (Os Pensadores). p. 3-179,1978).

BALANDIER, J. **El desorde, la teoria del caos en las ciencias sociales**. Barcelona: Gedisa, 1989.

BALL, S. Reformar escolas/reformar professores e os temores da performatividade. **II Congresso Luso-Brasileiro de política e administração da educação**. Braga: jan./2001.

BALL. S. **La gestión como tecnologia moral**. Madrid: Morata, 1993.

BARONE, M. E. **Educação e políticas: questões para o debate**. Boletim Técnico do SENAC. Vol. 26, Nº 03 – set/dez, 2000 Disponível em <http://www.senac.br/boletim/boltec263a.html> Acesso em: 11jan. 2001.

BARRETO, E. S. A avaliação na educação básica entre dois modelos. **Anuário GT Estado e Política Educacional**. ANPED, set. 2000.

- BECKER, H. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.
- BICUDO, M. A. V. SILVA JUNIOR, Celestino da. **Formação do Educador**. UNESP. São Paulo: Autores Associados, 1996.
- BOBBIO N. **Estado, Governo, Sociedade** – para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BORDAS, M. C. **Perfil do Pedagogo no novo milênio**. Faced:UFRGS, 2001, mimeo.
- BOURDIEU et al. **Lições de aula**. São Paulo: Ática, 1988.
- BOURDIEU et al. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- BOURDIEU, P. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BRANDÃO, C. R. (Org) **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- BREZEZINSKI, I. (org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1997.
- BREZEZINSKI, I. Embates na definição da política de formação de professores para a atuação multidisciplinar nos anos iniciais do Ensino Fundamental: respeito à cidadania ou disputa pelo poder. In: **Educação e Sociedade**. Campinas: Cedes, nº 68, p. 80-108. Especial, 1999.
- BRITTO.V. L. O público e o privado e as políticas educacionais. In: DUARTE e OLIVEIRA (org). **Política e trabalho na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 129-142.
- BRUNO, L. Reestruturação capitalista e Estado Nacional. In: DUARTE e OLIVEIRA (org). **Política e trabalho na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 13-42.
- CALAME, P. e TALMANT, A. **A questão do Estado no coração do futuro**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CAMPADELLI, S. Y. **Literatura, história e texto**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- AÇÃO EDUCATIVA. **Campanha Nacional pelo Direito à Educação** – Educação: eu quero mais. Brasília: DF, 2001.
- CANDEIAS, A. Políticas educativas contemporâneas: críticas e alternativas. In: **Educação e Realidade**. UFRGS, nº 20, 01, p. 155-189, jan.jun. 1995.
- CARNOY M; CASTRO, C. M. Que rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación em América Latina? In: **Seminário sobre Reforma Educativa**. BID, 1999.
- CEPAL, UNESCO/OREALC. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad**. Santiago do Chile, 1992.

CERVO, A. L. e BERVIAN, P.A. **Metodologia científica**. 4ª ed. São Paulo: Marron Books, 1996.

CHAUÍ, M. Raízes teológicas do populismo no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1994.

CLARET, M. **A utopia**. São Paulo: Claet, 2001.

CONTRERAS. **Autonomia por decreto?** Paradoxas en la redefinición del trabajo del profesorado. Universidade de Barcelo, 1999.

CORAGIO, J.L. **Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?** O Banco mundial e as políticas educativas. São Paulo: Cortez, 1996.

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.

CRAIDY, C. M. **O analfabetismo do menino de rua como produção simbólica da exclusão social**. Porto Alegre: UFRGS, 1996. 169 p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1996.

CUNHA, M. I. **Trabalho docente e ensino superior**. Trabalho pedagógico: realidades e perspectivas. Porto Alegre: Sulina, 1999.

CUNHA, M. I. Inovação como perspectiva emancipatória no ensino superior: mito ou possibilidade. In: LINHARES et al. **Ensinar e aprender sujeitos, saberes e pesquisas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CURY, C J. O público e o privado na educação brasileira contemporânea posições e tendência. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: nº 81, maio, 1992, p. 33-43.

DA MATTA, R. A. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio: Zahar, 1979.

DALE, R. Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? In: **Educação, Sociedade & Cultura**, nº. 16, 2001, 134-135.

DAVINI, M.C. **Reflexiones acerca del futuro de la formación docente**. La formación docente: cultura, escuela y política. Buenos Aires: Troquel, 1998.

DESCARTES, R. **Discurso sobre o método**. Bauru: Edipro, 1996.

ERNANI & NICOLA. **Práticas de linguagem: leitura & produção de textos**. Ensino Médio. São Paulo: Scipione, 2001.

EZPELETA e ROCKWELL. **Pesquisa participante**. São Paulo: Cortez, 1989.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: USP, 1975.

FARACO e MOURA. **Língua Portuguesa**. São Paulo: Ática, 1999.

FARENZENA, N. **Diretrizes da política de financiamento da Educação Básica Brasileira. continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal: 1987-1996**. Porto Alegre: UFRGS, 2001, 392 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FÁVERO, O. **Políticas educacionais no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, Mimeo, 1991, p. 107-114.

FÁVERO, O. A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central. In: DUARTE e OLIVEIRA (org) **Política e Trabalho na escola Política, administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

FÁVERO, O. **Política pública educacional no Brasil**. Subsídios para a reforma do IESAE. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

FERREIRA, A. B. H. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, M. O. e GUGLIANO, A.A. (org). **Fragmentos da globalização na Educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

FIORI, J. L. (org.) **Globalização: o fato e o mito**. Rio de Janeiro: EDUCRJ, 1998.

FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. Trad. L. F. Baeta Neves. Petrópolis: Vozes, 1987.

FREIRE, P. **Pedagogia da esperança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

FREITAG, B. **Política Educacional e Indústria cultural**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1987.

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

FRIGOTTO, G. **Educação e crise do trabalho: perspectivas do final do século**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GADAMER, H. G. **Verdade e método**. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

GARCIA Walter E. O papel do estado frente às políticas de formação continuada de professores. **Sistema e Instituição - Encontro Nacional de Didática de Ensino**. São Paulo: 1998.

GENRO, T. **O futuro por armar**. Porto Alegre: Vozes, 1999.

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

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

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

GENTILI, P. e FRIGOTTO, G. (org.). **A cidadania negada:** políticas de exclusão na educação e no trabalho. Buenos Aires: Clacso, 2000.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso:** simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1997.

GIL, Gilberto. **Um banda um.** LP Elektra nº BR 26036, 1982. Faixa 3, lado 1.

GINER, S. Intenciones humanas, estruturas sociales: para uma lógica situacional. In: **Cruz Acción Humana.** Barcelona: Ariel, 1997.

GIROUX, H. **Os professores como intelectuais:** rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

GRACINDO, R.V. **Estado, sociedade e gestão da educação:** Novas qualidades, novas palavras de ordem e novas- velhas problema. RBPAAE, U,13, n.1 Jan Jun 1997.

GOHN, M. G. **Educação não-formal, novo associativismo e terceiro setor no Brasil.** Fac. Educação-UNICAMP/CNPq. Disponível em: http://tite.fae.unicamp.br/grupos/9emdec/art_gloria.html. Acesso em: 10 jan. 2001.

HARGREAVES, A. **Professorado, cultura y postmodernidade.** Madrid: Morata, 1996.

HARGREAVES; FULLAN. **A escola como organização aprendente.** Buscando uma educação de qualidade. Porto Alegre: Artmed, 2000.

HARRIS, R. L. **Centralization and decentralization in Latina America.** Beverly Hills, CA: SAGE, 1983.

HELLER, A. **O cotidiano e a história.** Petrópolis: Paz e Terra, 1992.

INFANTE, V. **Curso de gramática aplicada.** São Paulo: Scipione, 1999.

JUNIOR, L. S. **Reformas educativas e qualidade de ensino.** Anped: 24ª Reunião Anual, Caxambu, Minas Gerais, 2001. Disponível em: <http://www.anped.org.br/24/T0555205584949.doc> Acesso em: 15 dez. 2002

KENNWAY, J. **La educación y el discurso político de la nueva derecha.** Madrid: Morata, 1993.

KINCHELOE, J. L. **A formação do professor como compromisso político.** Mapeando o Pós-Moderno. Artes Médicas. Porto Alegre: 1997.

KOESTLER, A. **A visão que liga o poeta, o pintor e o cientista.** Tradução de EIZIRICK M. Faced. UFRGS, 1992, mimeo.

KRAMER, S. **Por entre as pedras, arma e sonho na escola.** São Paulo: Ática, 1993.

KUENZER A. **A formação dos profissionais da educação:** proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais. ANPED: UFSC, 1998.

KUENZER A. **A Formação dos Profissionais da educação: Proposta Diretrizes Curriculares Nacionais**. Anped: 21ª Reunião Anual, Caxambu, Minas Gerais, 1998. Disponível em: <http://ced.ufsc.br/jornal/licenciatura/anped98.html>. Acesso em: 15 de nov. 1998

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

LAURELL, A. C. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997.

LEÃO, G. M. P. Gestão na escola e qualificação docente. Uma análise crítica em torno de algumas concepções de formação permanente de professores. In: **Sistema e Instituição: Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino**. Águas de Lindóia, SP, 1998. p. 115-122.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, 74, p. 11-19, agosto de 1990.

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.

LUCE, M.B. Sistema Municipal de Ensino. **Seminário a Nova Organização da Educação e o Município**. Porto Alegre: FAMURG/UFRGS/OEA, 1990, p. 10-15.

LUCE, M. B. E PÖRTNER, C. G. O projeto principal de educação (PPE da UNESCO/OREALC) no Brasil: 20 anos de ambigüidade na política externa e na política nacional de educação. In: **II Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Braga, jan. 2001.

LUCE, M. B. Municipalização do ensino: é preciso situar esta proposta! In: **Contexto e Educação**. Ijuí, nº 25, p. 68-91, jan./mar., 1992.

LUCE, M. B. **O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério no Rio Grande do Sul – acompanhamento do impacto**. POA/UFRGS. Projeto de Pesquisa. Jul. 1998, p. 44 mineo.

LYOTARD, J. F. **A condição pós-moderna**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.

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.

MACHADO, L. M. **Teatralização do poder**. O público e o publicitário na reforma do ensino paulista. São Paulo: Arte e Ciência, 1998.

MALINOWSKI, B. **Argonautas do pacífico ocidental**. São Paulo: Victor Civita, 1980.

MARRE, J. **A construção do objeto científico na investigação empírica**. Cascavel: UNIOESTE, 1991.

- MARRE, J. História de vida e método biográfico. In: **Cadernos de Sociologia**. Porto Alegre: UFRGS, V. 3, n° 3, p. 89-142, jan/jul, 1991.
- MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, 1997.
- MESQUITA, R. **Gramática da língua moderna**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- MIRANDA, A. G. N. **Dicionário de ciências sociais**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.
- MONLEVADE, J. Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenções? In: **Cadernos do Observatório**. Brasília: IBASE, n. 3, p. 17-31, dez., 2001.
- MORIN, E. **A cabeça bem-feita**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- MOTTER e GOMES. A educação brasileira em tempo de mudança (posfácio). PLANK, D. N. **Política educacional no Brasil – caminhos para a salvação pública**. Porto Alegre: Artemed, 2001.
- NEGRÃO, J. J. **Para conhecer o Neoliberalismo**. Publisher Brasil, 1998, p. 41-43.
- NEGRI, B. **O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério**. Brasília, INEP/MEC. Série Documental. Texto para discussão, n° 03, 1997.
- NEGT, O. **Dialética e história**. Porto Alegre: Movimento, 1984.
- NÓVOA, A. **Profissão professor**. Portugal: Porto, 1995.
- NÓVOA, A. **Vidas de professores**. Portugal: Porto, 1992.
- O'CONNOR, J. Nuevas reflexiones sobre la crisis del Estado. In: OFFE, C. Et al. **Capytalismo y Estado**. Madrid: Editora Revolucionária, 1985.
- O'DONNEL, G. **Análise do autoritarismo burocrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- OFFE C. e RONGE. Teses sobre a fundamentação do conceito de “Estado Capitalista” e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileira, 1984. p. 122-137.
- OLIVEIRA, D. A. (org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- PACHECO, J. A. **Competências curriculares: as práticas ocultas nos discursos das reformas**. Anped: 24ª Reunião Anual, Caxambu, Minas Gerais, 2001. Disponível em: <http://www.anped.org.br/24/ts2.doc>. Acesso em: 18 jan. 2002.
- PARASKEVA, J. M. Curriculum: a extrema-unção (neoliberal) à escolarização pública 26(1). In: **Educação e Realidade**. Faced/UFRGS. p. 59-92, jan/jul, 2001,
- PEIXOTO, M.C. L. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, E DUARTE, M. (org.). **Política e Trabalho na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 101-106.

- PEREZ GÓMES, A. **La cultura escolar en la sociedade neoliberal**. Madrid: Morata, 1998.
- PERONI, V. M. V. **O estado brasileiro e a política educacional nos anos 90**. Anped: 23^a Reunião Anual, Caxambu, Minas Gerais, 2000. Disponível em: <http://www.anped.org.br/0508t.htm> Acesso em: 18 jan. 2001.
- PESSOA, F. **Obra poética**. Rio de Janeiro: Aguillar, 1972.
- PIPES, Richard. CIA e FBI falharam Bush desapontou. ZERO HORA. Porto Alegre, p. 05 15 set. 2001. Caderno de Cultura.**
- PLANK, D. N. **Política educacional no Brasil – caminhos para a salvação pública**. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- POPKEWITZ, T. **A administração da liberdade: a cultura redentora das ciências educacionais. Nova Política educativa: crítica e perspectiva**. São Paulo PEPGE/PUC, 1998.
- POPKEWITZ, T. **Lutando em defesa da alma**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2001.
- POPKEWITZ, T. **Reforma educacional – uma política sociológica: poder e conhecimento em educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- POPKEWITZ, T. S., DUSSEL e TIRAMONT (org.). **Governamentalidad y formación docente. La formación docente, cultura, escuela y política**. Buenos Aires: Troquel, 1998.
- POULANTZAS, N. (org.). **A crise do Estado**. Lisboa: Moraes Editora, 1978.
- PROUST, M. **O tempo redescoberto**. POA: Globo, 1970.
- PUREZA, J. M. Para um internacionalismo pós-vestefaliano. In: SANTOS, B. A. **Globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 233-255.
- REZENDE PINTO, J. M. **A divisão de responsabilidade pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças na legislação**. Mimeo, São Paulo, 1996.
- RIBEIRO, R.J. A política como espetáculo. In: DANINO, Evelina (org.) **Anos 70: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1994.
- RICOEUR, P. **Teoria da interpretação**. Lisboa: Edições 70: 1987.
- ROCHAS, S. NETTO, C. A. (org.). **Universidade pública: educação e desenvolvimento**. In: **III Cumbre**. Porto Alegre: UFRGS, 2002. p. 45-50.
- ROMERO, M. R. **Las comunidades discursivas y el cambio educativo**. HEURESIS, Vol. 1, nº 1. 1997. Disponível em: <http://www2.uca.es/HEURESIS/heuresis97/v1n1-3.html> Acesso em: 27 jul. 2001.
- ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social; Ensaio sobre a origem das línguas; Discursos sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens**. Sao Paulo: Nova Cultural, 1971.
- SACRISTÁN, G. **Poderes instáveis em Educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

SACRISTÁN, G. **Políticas Y prácticas a Culturales em las escuelas: los abismos de la etapa postmoderna.** HEURESIS, Vol. 2, nº 1. 1999. Disponível em: <http://www.2uca.es/HEURESIS/heuresis99/v2n1.html> Acesso em: 09 set. 1999.

SACRISTÁN, G. **Reforma educativa Y reforma del currículo: anotaciones a partir de la experiência española, a partir de el desorden, La teoria del caos en las ciências sociales.** Bracelona: Gedisa, 1985.

SADER E. GENTILI P. (org.) **Pós-Neoliberalismo//que estado para que democracia?** Petrópolis: Vozes, 1999.

SALAMON, Lester. A emergência do terceiro setor – uma revolução associativa global. **Revista de Administração.** São Paulo. v. 33, n. 1, 1998.

SANDER, B. **Educação, Trabalho e Cidadania: eixos de uma política social relevante na América Latina.** RBPAE, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p124/267, jul/dez, 2000.

SANDER, B. **Gestión educativa eu América Latina.** Buenos Aires: Troquel, 1996.

SANTOS, B. S. **Um discurso sobre as ciências.** Porto Alegre: Afrontamento, 1993.

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.** 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, B. S. Uma cartografia simbólica das representações sociais. In: **Revista de Ciências Sociais.** Coimbra, Universidade de Coimbra, nº 24, março de 1998. p. 139-172.4

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 – Universidade 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.

SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Hucitec, 1986.

SARASOLA, M. R. **Indicadores de la implementación en procesos de reforma educativa en Uruguay: uma aproximación cualitativa**, 2000. Disponível em <http://epaa.abu.edu/epaa/v.8 n7.htm/2000> Acesso em: 15 ago. 2001.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998.

SCHEIBE, L. Formação e identidade do pedagogo no Brasil. LINHARES e outros. **Ensinar e aprender: sujeitos, saberes e pesquisa**. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

SCHEIBE, L. Política nacional e a formação de magistério no ensino médio. In: BICUDO e JUNIOR. **Formação do educador e avaliação educacional: formação inicial e contínua**. São Paulo: UNESP, 1999. p. 65-76.

SCHÖN, D. A. **Educando o profissional reflexivo: um novo design para o ensino e a aprendizagem**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

SCHWARTZ, G. **Reforma do Estado é falso consenso liberal**. Disponível em: <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/journal/s/stiglitz1.doc>. Acesso em: 11 dez. 2002.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2000.

SIGNATES, L. **As políticas públicas não-estatais e a comunicação de massa**. Disponível em <http://www.unb.br/fac/mest/1ep1.htm> Acesso em: 26 jan. 2001.

SILVA JUNIOR, J. Reforma educacionais, reconversão produtiva e a constituição de um novo sujeito. In: GENTILI (org.). **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. Buenos Aires: Clacso, 2000. p. 241-258.

SILVA, M. Z. **Educação continuada de professores de pré-Escola e 1º grau – A teoria e a prática ou como nasceu um projeto**. Disponível em: <http://www.bauru.unesp.br/fc/boletim/pesquisa/zila.htm> Acesso em: em 20 de out. 1999.

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: 24ª Reunião Anual, Caxambu, Minas Gerais, 2001. Disponível em: <http://www.anped.org.br/24/T0552423529049.doc>. Acesso em: 21 dez. 2001.

STEREN, T. Da neutralidade ao compromisso: a construção do conhecimento científico na pesquisa social. **Cadernos de Sociologia**. V. 3, Porto Alegre, 1991, p. 33-54.

STOER S; CORTESÃO L. Cartografando a transnacionalização do campo educativo. In: SANTOS, B. **Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 377-416.

STOER S; CORTESÃO L.; CORREA. **Transnacionalização da Educação: da crise da educação à educação da crise**. Porto: Afrontamento, 2001.

SUDBRACK, E. M. E SILVA A. F. **Formação em serviço: percursos de formação e de transformação.** Frederico Westphalen: URI. Projeto de Pesquisa, PIIC/URI, 2000.

SUDBRACK, E. M. **Demitidos da escola: um olhar sobre a exclusão.** Frederico Westphalen, Ed. URI/FNDE/MEC, 1997.

TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** MEC/INEP, 1998. p. 23-43.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação.** São Paulo: Cortez, 1992.

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.

TIRAMONTI, G. Regulación social e reforma educativa. In: DUSSEL e outros(org). **La formación docente.** Buenos Aires: Troquel, 1998. p. 73-80.

TOMMASI; WARDE e HADDAD. **O Banco mundial e as políticas educativas.** São Paulo: Cortez, 1998.

TORRES, R.M. **Educacion para todos: la propuesta, la respuesta.** Disponível em: <http://www.unesco.org/education/efa> Acesso em: 25 jul. 1999.

TORRES, R.M. **Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do banco mundial.** O Banco mundial e as políticas educativas. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, R.M. **Tendências da formação docente nos anos 90.** Novas políticas educativas: críticas e perspectiva. São Paulo: PEPGE/PUC, 1998.

TREVISAN, Amarildo, L. Estado e política educacional: o estado e a formação do cidadão. **Sistema e Instituição - Repensando a teoria na prática.** Porto Alegre: Ed. PUC/RS, 1997.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 1992.

TUFFANO, R. **Estudos de Língua Portuguesa e Literatura.** São Paulo: Moderna, 1998.

VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras.** São Paulo: EDUSP, 1987.

WARDE, M. (Org.) **Novas políticas educacionais: críticas e perspectiva.** São Paulo: Cortez, 1996.

WEBER, M. **Escritos políticos.** México: Folio Editores, 1982.

ZAULI, E. M. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de Políticas Públicas. In: OLIVEIRA e DUARTE. **Política e trabalho na escola.** Belo Horizonte: Autêntica, 1998. p. 43-54.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

BRASIL. **Censo 2000**. Brasília: MEC/INEP/SECC, 2001.

BRASIL. **Conselho Nacional de Educação – MEC**. Proposta de diretrizes para a formação inicial de professores da educação básica, em cursos de nível superior. Versão preliminar. Brasília, fevereiro, 2001.

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

BRASIL. **Documento da ANPED ao CNE**. 1999.

BRASIL. **Educação para todos. Avaliação do Ano 2000**. Brasília: INEP, 2000.

BRASIL. **Plano Nacional de Graduação. Fórum de pró-reitores de graduação das universidades brasilienses**. Ilhéus, 1998.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC, 2001.

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

BRASIL., **Ministério da Educação e do Desporto**. Policen Brasília, Mimeo, 1994.

BRASIL. MEC. **Decreto Presidencial 3276**, 1999.

BRASIL. MEC – CNE. **Parecer 970/99 – Normal Superior, 1999**.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação para Todos**. MEC, Brasília: 1997.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Câmara dos Desportos. Brasília, 2001.

BRASIL. **Parecer nº 115 de 10 de agosto de 1999**. Diretrizes gerais para os Institutos Superiores de Educação. CNE/CP – Conselho Nacional de Educação.

BRASIL. **Parecer 970/99 de 9 de novembro de 1999**. Curso Normal Superior e Habilitação para Magistério em Educação Infantil e Séries Iniciais do Ensino Fundamental nos Cursos de Pedagogia. CNE/CES – Conselho Nacional de Educação.

BRASIL. **Decreto 3276/99 de 6 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre formação em nível superior de professores para atuar na educação básica e outras providências.

BRASIL. **Parecer nº 10/2000**. Proposta de revisão do Decreto Federal 3276/99. CNE/CP – Conselho Nacional de Educação.

BRASIL. **Resolução nº 02/97 de 27 de junho de 1997**. Dispõe sobre Programas específicos de formação pedagógica de docentes para do ensino fundamental, médio e educação profissional em nível médio. CNE/CP – Conselho Nacional de Educação.

BRASIL. **Parecer 009/2001 de 08 de maio de 2001**. Diretrizes Curriculares para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, Curso de licenciatura, de graduação plena. CP – Conselho Pleno.

BRASIL. **Parecer nº 27/2001 de 02 de outubro de 2001**. Dá nova redação ao item 3.6, alínea c do parecer CNE/CPE 9/2001, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação de Professores da Educação Básica em nível Superior, curso de licenciatura, de graduação plena. CNE/CP – Conselho Nacional de Educação.

BRASIL. **Parecer 133/2001 de 30 de janeiro de 2001**. Esclarecimento quanto à formação de professores para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. CES – Conselho de Educação Superior.

BRASIL. **Parecer nº 21/2001 de 06 de agosto de 2001**. Duração e carga horária dos Cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, cursos de licenciaturas, de graduação plena. CNE/CP - Conselho Nacional de Educação.

BRASIL. **Parecer nº 28/2001 de 02 de outubro de 2001**. Dá nova redação ao Parecer CNE/CP 21/2001, que estabelece a duração e a carga horária dos cursos de formação de professores da educação básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. CNE/CP – Conselho Nacional de Educação.

BRASIL. **Parecer nº 1/99 de 29 de janeiro de 1999**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de Professores na modalidade Normal Ensino Médio. CEB – Conselho de Educação Básica.

BRASIL. **Decreto nº 3554/2000 de 7 de agosto de 2000**. Dispõe sobre nova redação ao parágrafo 2º do artigo 3º do decreto nº 3276/99.

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. 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. CNE/CP - Conselho Nacional de Educação.

MARCHEZAN, N. **Plano Nacional de Educação**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2000.

OREALC/UNESCO. **Information systems for the identification of levels of quality in Basic Education**. Encontro sobre Qualidade em Educação. MEC/CNPq/OREALC/UNESCO, Brasília, 1990.

PRASEM. Guia de consulta para programa de apoio aos secretários municipais de ensino. FUNDESCOLA/MEC, 1999.

ANEXOS

ANEXO A

TABELA 1 Educação Básica - Número de docentes Exercendo Atividades em Sala de Aula, Localização e Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica e Unidade da Federação, em 29/03/2000

Unidade da Federação	Número de docentes Exercendo Atividades em Sala de Aula									
	Total					Rural				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	2.250.035	13.914	905.513	884.759	445.849	330.861	1.393	46.619	278.609	4.240
Norte	165.972	1.400	72.196	76.115	16.261	44.348	103	7.570	36.333	342
Rondônia	18.505	12	7.979	8.145	2.369	5.824	12	254	5.485	73
Acre	10.739	47	7.446	2.512	734	3.107	-	1.987	1.120	-
Amazonas	32.968	449	15.064	13.727	3.728	7.315	-	569	6.628	118
Roraima	5.223	109	4.335	555	224	1.245	-	1.096	149	-
Pará	74.691	752	23.963	43.312	6.664	22.071	60	2.165	19.795	51
Amapá	8.081	-	5.705	1.436	940	1.350	-	1.022	283	45
Tocantins	15.765	31	7.704	6.428	1.602	3.436	31	477	2.873	55
Nordeste	657.895	4.207	188.963	345.875	118.850	175.157	519	7.820	164.754	2.064
Maranhão	87.067	341	22.153	54.031	10.542	29.258	79	1.571	26.865	743
Piauí	48.823	375	17.507	22.750	8.191	12.555	17	337	12.081	120
Ceará	104.340	442	21.400	58.972	23.526	28.415	54	167	27.855	339
R. G. do Norte	42.273	386	15.630	18.150	8.107	8.510	54	1.281	7.129	46
Paraíba	51.022	378	17.575	23.857	9.212	11.825	30	1.255	10.488	52
Pernambuco	94.371	1.011	27.064	42.299	23.997	17.947	91	770	16.847	239
Alagoas	34.471	331	8.520	19.259	6.361	9.464	34	588	8.697	145
Sergipe	24.734	240	9.077	11.026	4.391	6.134	52	518	5.493	71
Bahia	170.794	703	50.037	95.531	24.523	51.049	108	1.333	49.299	309
Sudeste	925.466	5.045	408.286	291.883	220.252	56.602	365	15.992	38.963	1.282
Minas Gerais	252.778	1.581	116.250	93.356	41.591	30.312	269	5.723	24.080	240
Espírito Santo	42.993	406	18.081	15.696	8.810	5.835	96	2.071	3.492	176
Rio de Janeiro	206.982	2.647	64.356	73.320	66.659	11.564	-	3.259	7.790	515
São Paulo	422.713	411	209.599	109.511	103.192	8.891	-	4.939	3.601	351
Sul	337.752	2.235	150.334	125.193	59.990	40.957	204	12.495	27.842	416
Paraná	127.084	908	56.973	45.438	23.765	9.786	22	3.096	6.504	164
Santa Catarina	74.972	718	31.642	29.063	13.549	9.556	95	2.827	6.552	82
R. G. do Sul	135.696	609	61.719	50.692	22.676	21.615	87	6.572	14.786	170
Centro-Oeste	162.950	1.027	85.734	45.693	30.496	13.797	202	2.742	10.717	136
M. G. do Sul	31.144	82	14.309	10.434	6.319	2.148	-	201	1.916	31
Mato Grosso	35.960	306	16.896	13.738	5.020	5.356	68	644	4.613	31
Goiás	65.438	413	32.112	21.521	11.392	5.089	134	693	4.188	74
Distrito Federal	30.408	226	22.417	-	7.765	1.204	-	1.204	-	-
Censo, 2000.										
Fonte: MEC/INEP/SEEC										
Nota: o mesmo docente pode atuar em mais de um estabelecimento.										

ANEXO B

DEFINIÇÃO DE TERMOS

- CARTOGRAFIA** ➤ É a ciência que estuda as formas de representação do espaço. Preocupa-se com a análise e confecção de mapas. Possibilita os seguintes níveis de entendimento:
- localização e análise;
 - correlação;
 - síntese.
- CIDADANIA** ➤ Tem a ver com a participação pela base, enquanto cidadãos que partilham de processos decisórios, rompendo a verticalidade. Significa ser não apenas titular de direitos, mas criador de novos direitos e de novos espaços para expressá-los (Benevides, 1998).
- ESTADO** ➤ O conceito de Estado que se trabalha na pesquisa é o Estado histórico, concreto, de classe e, nesse sentido, Estado máximo para o capital e mínimo para as políticas públicas.
- FORMAÇÃO DOCENTE** ➤ Processo que permite “compreender historicamente os percursos de formação humana em suas articulações com a vida social e produtiva, as teorias e os processos pedagógicos, de modo que possa ser capaz de produzir conhecimento em educação e intervir de modo competente nos processos pedagógicos amplos e específicos, institucionais e não institucionais, a partir de uma determinada concepção de sociedade” (Kuenzer, 2001, p. 4).
- GLOBALIZAÇÃO** ➤ “é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival” (Santos, 2001, p. 3).
- MAPA** ➤ É a representação simbólica de um real, que se utiliza de uma linguagem semiótica complexa: signos, projeção e escala. É um símbolo que representa o espaço geográfico de forma bidimensional e reduzida.
- NEOLIBERALISMO** ➤ Tem origem na Teoria do Estado proposta pelo liberalismo clássico emergente, mas foi sendo modificada com o avanço do capitalismo. Abrange, especialmente, três dimensões:
- tendência à mercantilização dos direitos conquistados, convertendo-os em “bens” ou “serviços”;
 - desequilíbrio entre Estado e Mercado, com a supremacia deste último;
 - criação de um “senso-comum” favorável, à idéia de inexorabilidade, de que não há outra alternativa.

POLÍTICAS PÚBLICAS

- Para Larousse política é ciência do governo dos povos, direção de um estado e determinação das formas de sua organização; conjunto dos negócios do estado, maneira de os conduzir. De acordo com Miranda Neto (Dicionário de Ciências Sociais), pode-se definir como políticos os processos, atos ou instituições que definem, polemicamente, uma ordem vinculadora da conveniência que realize o bem público (p. 922). Para Julien Freund o político é definido como instância por excelência do desdobramento, da gestão e da solução dos conflitos.

O conceito de políticas públicas implica em considerar os mecanismos de poder que produzem sua definição e que têm, nas instituições do Estado, o seu principal referente.

POLÍTICA EDUCACIONAL

- São baseadas em escolhas e representações sociais que medeiam a cultura de uma sociedade.

Entende-se que a Política Educacional não é somente determinada pelas mudanças, que se processam na redefinição do papel do Estado, mas é também parte constitutiva dessas mudanças.

Processo de dar sentido ao conjunto de normas reguladoras entre o estado e a sociedade no campo educacional, na perspectiva da visão crítica da ação do estado.

QUALIDADE DE EDUCAÇÃO

- Em sentido amplo significa atenção às necessidades básicas de Aprendizagem, incluindo conhecimentos, habilidades e valores indispensáveis para sobreviver, participar e exercer permanentemente a cidadania, desenvolver suas capacidades, estar informado e apto a tomar decisões, autonomamente. Capacidade de continuar em processo permanente de aprendizagem e de auto-superação (Torres, 1999).