

A POLÍTICA DE MASSIFICAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE NO BRASIL SOB A GESTÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

Anibal Correia Brito Neto
UEPA/UFSC
anibalcbn@yahoo.com.br

RESUMO

O presente trabalho está circunscrito no eixo temático formação docente: políticas e processos. O objetivo se materializou em caracterizar a diretriz política atribuída ao campo da formação docente pelo Partido dos Trabalhadores durante os seus mandatos presidenciais no Brasil na última década. Para tanto, analisou o conteúdo dos ordenamentos legais e dispositivos oficiais do governo federal (legislação em geral, pronunciamentos oficiais e relatórios executivos) articulado a leitura da bibliografia sobre a matéria, procurando apreender as determinações históricas que conferem sentido a política. A hipótese do estudo foi de que diferentemente da confiança depositada pelo movimento dos educadores na possibilidade de conformação de uma outra agenda educacional sob a gestão do Partido dos trabalhadores, as evidências, no âmbito das políticas de formação docente, confirmam a continuidade da perspectiva de subordinação às orientações dos Organismos Multilaterais na linha da massificação desta área para fins de atendimento dos indicadores estabelecidos em nível supranacional, ocasionando, conseqüentemente, a rarefação da formação dos professores que irão atuar massivamente nas redes de ensino do país. A exposição inicia pela discussão acerca da constituição do projeto de massificação do ensino superior e suas articulações com a formação docente, na sequência, caracteriza, a partir dos dados oficiais, o quadro de escassez de professores e o propalado apagão do ensino médio como substrato para justificar a política de massificação da formação docente e, por fim, busca sistematizar as principais ações implementadas pelo governo federal neste campo para, então, discutir a rarefação da formação docente como consequência dessa diretriz política.

PALAVRAS-CHAVE: Política Educacional; Formação Docente; Massificação do Ensino Superior.

INTRODUÇÃO

A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência da república no início de 2003 inaugurou uma nova conjuntura política para o Brasil. Apesar do prenúncio desfavorável a um programa de enfrentamento aos interesses do capital expresso na “carta ao povo brasileiro” (Lula da Silva, 2002, p. 1), a esperança nas promessas de reformas para a gestão do capitalismo que impulsionassem medidas democratizantes em benefício dos trabalhadores está registrada no apoio das duas maiores entidades a Luiz Inácio Lula

da Silva: Central Única dos Trabalhadores (CUT, 2002, 2003) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST, 2002).

Pautada no slogan “um Brasil para todos”, a aliança partidária capitaneada pelo PT venceu as eleições com uma plataforma que propalava “o social como eixo do desenvolvimento” (Coligação Lula Presidente, 2002a, p. 30). O compromisso de campanha se centrava na promessa de crescimento do emprego, geração e distribuição de renda e ampliação da infraestrutura social, para tanto, Lula da Silva (2003), em seu discurso de posse, convocou a conformação de um amplo pacto social supraclassista, que entrelaçasse trabalho e capital produtivo em prol do desenvolvimento econômico e social.

Em consonância com esta linha política foi destinada à pauta educacional uma função estratégica no fortalecimento da “coesão do país”. Para os seus formuladores, investir em educação de qualidade, com a ampliação das oportunidades de acesso em todos os níveis educacionais evitaria a fragmentação social que tem alimentado a violência e o crime organizado e contribuiria para a integração dos jovens ao mercado de trabalho, favorecendo, assim, o desenvolvimento e a inserção competitiva do país em âmbito mundial (Coligação Lula Presidente, 2002a).

Para as principais organizações de educadores do país, a chegada de Lula da Silva ao governo federal sinalizava “uma oportunidade histórica de mudança da CONCEPÇÃO que norteia as políticas públicas no Brasil” (ANPED et al., 2002, p. 1). Neste sentido, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Fórum de Diretores das Faculdades/Centros de Educação das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) e Fórum Nacional em Defesa da Formação do Professor se pronunciaram em favor da conformação de um novo modelo de gestão que prezasse pela perspectiva da “educação pública de qualidade social discutida e construída em processos participativos e democráticos, com interlocutores legitimamente qualificados, incorporando as referidas experiências que permitiram acumular conhecimentos e possibilidades de toda ordem” (ANPED et al., 2002, p. 2).

Naquela ocasião, o pronunciamento das entidades educacionais refletia a luta histórica do campo contra as reformas implementadas no país durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB),

segundo os quais foi marcada por “[...] uma forma tecnocrática de gestão, submetida aos ditames de agências internacionais e que reiteradamente desconsiderou as representações legítimas dos educadores” (ANPED et al., 2002, p. 2).

Neste período de transição de governo ganhara destaque a pauta referente a política de formação docente por ocasião das disputas em torno da aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Formação de Professores da Educação Básica. Estes institutos se constituiriam em princípios, fundamentos e procedimentos a serem observados na organização institucional e curricular de cada estabelecimento de ensino. Portanto, além de acreditar na possibilidade de redirecionamento político, o pronunciamento conjunto das entidades educacionais ao presidente eleito também reivindicava a suspensão de quaisquer medidas políticas no campo da formação docente até que se instituísse o novo governo e se abrisse um amplo debate a respeito do tema (ANPED et al., 2002).

Devido a centralidade conferida a esta pauta, não apenas pelos agentes políticos nacionais, mas também pelas orientações emanadas dos acordos firmados em nível supranacional, o objetivo deste estudo se materializou em caracterizar a diretriz política atribuída ao campo da formação docente pelo Partido dos Trabalhadores durante os seus mandatos presidenciais no Brasil.

A hipótese que buscaremos demonstrar ao longo da exposição é que diferentemente da confiança depositada pelo movimento dos educadores na possibilidade de conformação de uma outra agenda educacional sob a gestão do PT, as evidências no âmbito das políticas de formação docente confirmam a continuidade da perspectiva de subordinação às orientações dos Organismos Multilaterais na linha da massificação desta área para fins de atendimento dos indicadores estabelecidos em nível supranacional, ocasionando, conseqüentemente, a rarefação da formação dos professores que irão atuar massivamente nas redes de ensino do país.

O estudo em tela se pautou na análise de conteúdo dos ordenamentos legais e dispositivos oficiais do governo federal (legislação em geral, pronunciamentos oficiais e relatórios executivos) articulado a leitura da bibliografia sobre a matéria, procurando apreender as determinações históricas que conferem sentido a política. Desta forma, organizamos o texto iniciando pela discussão acerca da constituição do projeto de massificação do ensino superior e suas articulações com a formação docente, na

sequência, caracterizamos, a partir dos dados oficiais, o quadro de escassez de professores e o propalado apagão do ensino médio como substrato para justificar a política de massificação da formação docente e, por fim, buscamos sistematizar as principais ações implementadas pelo governo federal neste campo para, então, discutir a rarefação da formação docente como consequência dessa diretriz política.

2 O PROJETO SUPRANACIONAL DE MASSIFICAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E AS IMPLICAÇÕES PARA A FORMAÇÃO DOCENTE

4

Segundo Neves e Prono (2008), o termo “massificação” foi utilizado pela primeira vez quando da indicação pela Unesco (1998) de uma tendência mundial de expansão do ensino superior e, posteriormente, pelo Banco Mundial no sentido de explicar a natureza desta expansão e também justificar a falência da educação superior pública preexistente. Na ocasião, os componentes da massificação estavam relacionados a constituição de um sistema diferenciado, formado por uma variedade de instituições que buscariam fins diferentes e frequentadas por um contingente diverso de estudantes (Banco Mundial, 2000 como citado em Neves & Pronko, 2008).

Em Neves e Pronko (2008) e Sguissardi (2015) fica claro a impossibilidade de separar o projeto de massificação da educação superior das ações direcionadas a reprodução ampliada do capital e a manutenção das relações de dominação na última transição secular. Os determinantes expostos por estes autores evidenciam que o projeto do capital para o nível superior, sob a elaboração dos organismos multilaterais, está em estreita articulação com: o processo de readequação às novas demandas da esfera produtiva, com vistas a retomada do crescimento econômico; o processo de desmonte do modelo de Estado de bem-estar social; a contenção da massa trabalhadora profundamente impactada pelas reformas estruturais e ávida pelo acesso a esse nível de ensino e; a necessidade de amoldamento de novos intelectuais à perspectiva de conciliação de classes.

Ainda nestas produções, identificamos que a condução deste processo de massificação do ensino superior se deu por diretrizes políticas que buscavam desencadear um verdadeiro desmantelamento no modelo de educação superior até então vigente, sob predomínio do padrão europeu, o qual sofreu forte denúncia de contribuir sobremaneira

para o déficit público dos Estados nacionais. Na contramão, as novas características do ensino superior deveriam se fundamentar centralmente nos princípios da flexibilização e privatização, elementos estes que orientariam as ações relacionadas a diferenciação e criação de novas instituições não universitárias, públicas e privadas. As fontes de financiamento precisariam se diversificar, incluindo nesta nova etapa, a participação dos estudantes e a redefinição da função do governo no ensino superior, instaurando um novo modelo de gestão que possibilitasse especialmente a intervenção privada no planejamento e na execução de suas políticas (Neves & Pronko, 2008; Sguissardi, 2015).

Em sintonia com tais diretrizes a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Internacional da Educação (IE) propunham que para solucionar a escassez de professores qualificados – um dos maiores desafios para se alcançar o pacto mundial de uma Educação Para Todos (EPT) – seria necessário a implementação de abordagens inovadoras no âmbito da formação de professores, em substituição ao modelo de educação superior tradicional, o qual não estaria suprindo o quantitativo suficiente e oportuno de professores (UNESCO et al. 2008).

A fórmula “inovadora” que ganhou destaque para a formação docente no âmbito dos países “em desenvolvimento” pode ser visualizada em Torres (2009) quando analisou as orientações do Banco Mundial para o tema docente. Neste mote, recomendava-se a prioridade na capacitação em serviço, em detrimento do investimento na formação inicial sob a alegação de que a primeira seria mais efetiva em termos de custo e mais determinante no que se refere ao desempenho do aluno. Outra indicação recorrente foi sobre o aproveitamento das modalidades a distância, consideradas alternativas de baixo custo se comparado as modalidades presenciais (Torres, 2009)

Diante da combinação destas recomendações para a expansão do ensino superior, em geral e, para a formação docente, em específico, não se apresenta de modo excêntrico a constatação de Sguissardi (2015) sobre a área de educação (pedagogia e licenciatura) ser a mais afetada pelo processo de massificação da educação superior no Brasil.

Segundo Neves e Pronko (2008), Almeida, Marinho-Araujo, Amaral e Dias (2012) e Sguissardi (2015), tais diretrizes se estruturaram no país na ausência de um planejamento estratégico, efetivando-se majoritariamente pelo aumento exponencial das

matriculas em instituições diversificadas, de caráter predominantemente privado, com forte dependência de políticas focais sob o auxílio da modalidade à distância, sem recorrentes processos de regulação e avaliação da qualidade. Tratam-se de cursos e carreiras que na maioria das vezes não representam a escolha profissional daquele que ingressa, ficando relegado a uma sobriedade estudantil com inúmeras dificuldades devido à falta de políticas universais de permanência e, ainda, tendo que conviver com a incerteza de uma vida profissional que faça valer todo o esforço depreendido nesta árdua jornada.

Diante de tudo isso, o que se apresenta de forma mais vexatória é a utilização pela política oficial do termo “democratização da educação” para escamotear a linha da “massificação”, como assevera Neves e Pronko (2008). Dubet (2015) esclarece sobre a não equivalência de processos que conduzem a massificação daqueles que realmente visam a democratização do ensino superior. Para o autor, “massificação” estaria relacionada com a abertura do sistema de ensino e seus estabelecimentos, até então reservadas a uma pequena elite social e escolar, aos alunos provenientes de classes sociais mais modestas, ou seja, estaria muito mais ligada ao acesso a este bem escolar. Já a democratização levaria em consideração as classes sociais que tem realmente se beneficiado deste processo, os níveis de acesso internos ao sistema, o grau de equidade dos procedimentos de seleção e a utilidade acadêmica dos diplomas em termos de valores econômico e social agregados.

Nas análises de Dubet (2015) sobre várias experiências mundiais ficou evidente que a questão referente aos recursos financeiros, as desigualdades de capitais culturais e a estrutura geral do sistema educativo tem inviabilizado que todas as classes sociais se beneficiem da mesma forma do acesso ao ensino superior. Quanto aos elementos internos ao sistema de ensino, suas universidades e formações mais ou menos prestigiosas e rentáveis estão distribuídas com base no aspecto financeiro, local de residência, competências acadêmicas e capital cultural dos estudantes. Por fim, as desigualdades referentes a utilidade das qualificações acadêmicas se apresentam como algo fundamental, trata-se do papel útil dos diplomas do ensino superior no acesso ao emprego e no nível da renda, formando hierarquias de universidades e formações para mercados de trabalho cada vez mais seletivos e especializados.

Portanto, o que vimos no Brasil, como ratifica Sguissardi (2015), foi o aprofundamento das diretrizes de massificação do ensino superior, onde de um lado, a

sua estruturação se dá como de elite e de alta qualificação para poucos e, do outro, como de massas e de baixa qualificação para muitos. Para o autor, esta caracterização estaria conectada com o cenário de implementação de políticas focais por um Estado ideológica e operacionalmente débil para um investimento maciço na educação superior, somado a uma legislação permissiva quanto à natureza comercial das organizações e instituições educacionais, que visa a expansão quantitativa do ensino superior por meio do acesso adaptativo da população trabalhadora, sob determinadas condições de instituições, turnos, modalidades, áreas e cursos, não sendo previsto condições de permanência até o final dos estudos, muito menos de sucesso no mercado de trabalho (Sguissardi, 2015).

7

3 ESCASSEZ DE PROFESSORES E APAGÃO DO ENSINO MÉDIO COMO SUBSTRATO À POLÍTICA DE MASSIFICAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE

Em 2002/2003, a equipe da Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) publicou um diagnóstico geral sobre a situação dos professores da educação básica no país que reuniu algumas das principais estatísticas sobre a situação dos professores no Brasil (Sampaio et al., 2002; INEP, 2003). Apesar de não ter se caracterizado como um levantamento exaustivo que permitisse uma definição clara do perfil do professor brasileiro, os dados já sinalizavam alguns indicadores de extrema relevância para se pensar as políticas da área.

Revelou que apesar da redução do número de leigos e o aumento significativo no percentual de professores com formação superior no decorrer da década de 1990, ainda persistia 43% dos professores atuando na pré-escola, ensino fundamental e ensino médio sem a formação de nível superior. Constatou que mesmo com o incremento de ingressos e concluintes nos cursos de licenciaturas, o acréscimo não supriu a necessidade do sistema, muito menos a perspectiva de crescimento delineada pelo Plano Nacional de Educação de 2001, sinalizando a grande necessidade de professores, com nível superior, para atuar nas séries finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio (Sampaio et al., 2002; INEP, 2003).

Conforme a Figura 1, a demanda estimada foi de 235.138 funções docentes no ensino médio, que quando acrescida das últimas séries do ensino fundamental elevou-se para 710.895. Estes dados hipotéticos quando confrontados com o número de licenciados

formados entre 1990-2001 apontava um quadro deficitário de 253.948 docentes. Os resultados referentes aos componentes curriculares de física e química apresentaram o diagnóstico mais preocupante, principalmente quando se considerou a possibilidade de professores formados em determinada área ministrarem paralelamente outras disciplinas, ou que nem todos licenciados atuarão no magistério devido os baixos salários e péssimas condições de trabalho, ou que ainda muitos que já atuavam no magistério se aposentarão (Sampaio et al., 2002; INEP, 2003).

8

Disciplina	Ensino Médio	Ensino Médio + Ensino Fund. 5ª a 8ª série	Nº de Licenciados	
			1990-2001	2002-2010
Língua Portuguesa	47.027	142.179	52.829	221.981
Matemática	35.270	106.634	55.334	162.741
Biologia	23.514	55.231	53.294	126.488
Física	23.514	55.231	7.216	14.247
Química	23.514	55.231	13.559	25.397
Língua Estrangeira	11.757	59.333	38.410	219.617
Educação Física	11.757	59.333	76.666	84.916
Educação Artística	11.757	35.545	31.464	12.400
História	23.514	71.089	74.666	102.602
Geografia	23.514	71.089	53.509	89.121
TOTAL	235.138	710.895	456.947	1.059.510

Figura 1. Demanda estimada de funções docentes e número de licenciados por disciplina – Brasil. Por INEP (2003). Estatísticas dos professores no Brasil. Brasília, Brasil: Ministério da Educação; Sampaio, C. E. M., Sousa, C. P., Santos, J. R., Pereira, J. V., Pinto, J. M. R., Oliveira, L. L. N. A., ... Néspoli, V. (2002). Estatísticas dos professores no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 83(203/204/205), 85-120.

No ano de 2006, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) tomou a iniciativa não apenas de prosseguir o diagnóstico sobre o déficit docente no ensino médio, mas também de apresentar recomendações de curto e de médio prazo que ajudassem a minimizar a ameaça daquilo que foi amplamente divulgado como apagão do ensino médio. Para tanto, constituiu uma comissão especial, que divulgou o levantamento realizado por meio do relatório “Escassez de professores no ensino médio: propostas estruturais e emergenciais” (CNE, 2007, p. 1).

O alerta deste estudo ratificou vários aspectos do diagnóstico realizado por Sampaio et al. (2002) e Inep (2003), principalmente no que se refere a configuração de um quadro de diminuição do número de jovens interessados na carreira do magistério, em decorrência das condições inadequadas de salários e carreira, das condições de ensino, da violência nas escolas, da ausência de formação continuada, atrelado a expansão do acesso

ao ensino médio e ao número de aposentadorias que tende a superar o número de formandos nos próximos anos, pois conforme revelou os dados da Comissão de Aperfeiçoamento de Profissionais do Ensino Médio e Profissionalizante (CAPEMP), instituída pelo MEC, de um universo de 2,5 milhões de educadores, cerca de 60% estão mais próximos da aposentadoria do que do início da carreira (CNE, 2007).

Com base nos dados do Inep (2006) sobre a atuação de professores em disciplinas específicas e a adequação de sua formação inicial para o exercício do magistério, os conselheiros do CNE (2007) atualizaram a demanda hipotética de funções docentes referentes ao ano de 2005 para o ensino médio que seria de 246.085 postos de trabalho, enquanto que, para o 2º ciclo do ensino fundamental, seria de 479.906. Conforme a Figura 2 apenas em Língua Portuguesa, Biologia e Educação Física haviam mais de 50% dos docentes em atuação com formação adequada na disciplina ministrada. As disciplinas de física, com um percentual de 9% e química, com 13% foram as condições mais alarmantes.

9

Disciplina	Docentes com Formação Específica
Língua Portuguesa	56%
Matemática	27%
Biologia	57%
Física	9%
Química	13%
Língua Estrangeira	29%
Educação Física	50%
Educação Artística	20%
História	31%
Geografia	26%

Figura 2. Percentual de docentes com formação específica, por disciplina. Por Inep (2006). Relatório sobre professores atuando em disciplinas específicas e a adequação de sua formação inicial para o exercício do magistério. Brasília, DF: Ministério da Educação.

No ano de 2007 o Inep passou a adotar uma nova sistemática de coleta de dados no âmbito de educação básica, o que ampliou o escopo de informações sobre os docentes atuantes nas escolas brasileiras, trata-se da implantação do Sistema Educacenso, o qual utiliza ferramentas web em todas as fases de sua execução, tornando mais ágil e fidedigno todos os processos de obtenção, controle e correção de dados. A atribuição de um código de identificação pessoal possibilitou identificar cada professor como indivíduo, independente da escola em que estuda ou leciona, isto é, a Sinopse Estatística do Professor, instaurada na edição de 2007 trouxe aspectos que não foram levantados em

censos anteriores, como a resposta à pergunta sobre quantos docentes atuavam na educação básica e qual o seu perfil, não necessitando recorrer ao conceito de função docente, o qual admite mais de uma contagem do mesmo indivíduo.

Portanto, com maior precisão, a partir de agora, seria possível afirmar que dos 1.882.961 (100%) que conformaram o universo dos professores atuantes na regência de classes na educação básica brasileira, 359.990 (19,1%) professores atuavam em mais de uma escola, 681.662 (36,2%) tinham jornada de trabalho em mais de um turno e 1.018.992 (62,7%) lecionavam mais de uma disciplina. Na Figura 3 é possível observar com maior detalhamento a escolaridade dos professores da educação básica por região geográfica. Trata-se de 722.150 (38,3%) professores sem a formação superior em nível de licenciatura (INEP, 2007).

Unidade da Federação	Professores de Educação Básica					
	Total	Escolaridade				
		Fundamental	Ensino Médio		Superior	
			Normal/ Magistério	Ensino Médio	Com Licenciatura	Sem Licenciatura
Norte	157.016	2.362	62.763	12.158	68.971	10.762
Nordeste	570.647	8.434	236.430	36.677	256.061	33.045
Sudeste	741.604	2.126	116.561	33.706	534.411	54.800
Sul	281.251	2.058	42.330	12.561	203.955	20.347
Centro-Oeste	132.443	1.002	16.866	8.239	97.413	8.923
Brasil	1.882.961	15.982	474.950	103.341	1.160.811	127.877

Figura 3. Número de Professores da Educação Básica por Escolaridade, segundo a Região Geográfica em 30/05/2007. Por INEP (2007). *Sinopse Estatística sobre o Professor Censo Escolar 2007*. Brasília, DF: Ministério da Educação.

Diante do que está posto, fica em suspenso a tão divulgada “qualidade educacional” e, principalmente o cumprimento dos acordos firmados internacionalmente sobre a garantia do acesso à educação formal, restando agora ao governo federal a elaboração de ações para enfrentar o quadro, tantas vezes anunciado, mas sempre escamoteado por argumentos estatísticos de que seriam “dados aproximados”. Frente a confirmação real da escassez de professores, buscamos visualizar as principais ações estabelecidas pelo Partido dos Trabalhadores na gestão desta política educacional.

4 AS AÇÕES DE MASSIFICAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE INSTAURADA PELO PARTIDO DOS TRABALHADORES

Sob o anúncio de “uma escola do tamanho do Brasil”, o programa temático educacional da Coligação Lula Presidente (2002b) apontava como diretrizes gerais da

política pública no setor a democratização do acesso e garantia de permanência, a qualidade social da educação e a implantação do regime de colaboração e democratização da gestão. Para os seus formuladores, o legado do antigo governo era marcado pela centralização na elaboração e no controle e descentralização na execução, privatização na educação superior e infantil, baixa qualidade do ensino fundamental e médio e insuficiência geral de recursos.

Articulada a ideia de valorização e exercício profissional de qualidade, a formação inicial e continuada de professores foi apontada como componente social e econômico da docência, devendo ser assegurada como dever do Estado e conectada com outras políticas nacionais, como as de avaliação do desempenho profissional, de aperfeiçoamento, de atualização pedagógica e curricular. Entre as principais demandas, o programa indicava a falta de uma política de formação continuada de professores, a carência permanente de professores nas áreas específicas de Matemática, Física, Química e Biologia para o ensino médio, sinalizando, para tanto, a necessidade de mobilização das Instituições de Ensino Superior, especialmente as do setor público, para fins de qualificação profissional dos professores para a educação básica; a promoção de estudos sobre a viabilidade da implantação imediata de programas de formação de professores para educação fundamental e ensino médio, incorporando a EAD entre suas estratégias e; o incentivo a criação de centros de formação permanente e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, por Estado ou região, articulados com as universidades e os sistemas públicos de educação básica (Coligação Lula Presidente, 2002b).

Em termos de ações significativas no campo da formação docente, com vistas a dar respostas ao problema da escassez de professores, a primeira medida que ganhou destaque em nível nacional foi a destinação de bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni) aos professores da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, por meio da lei nº. 11.096, de 3 de janeiro de 2005. Ao todo, foram ofertadas 12.225 bolsas no período compreendido entre 2005 e 2014, conforme demonstra a Figura 4.

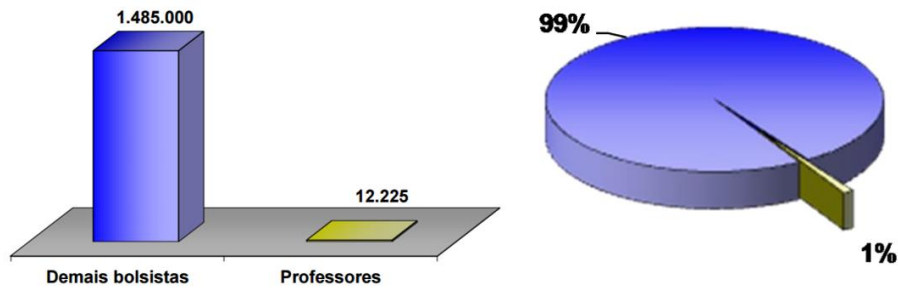


Figura 4. Bolsistas – Professores da Educação Básica Pública (2005-2º/2014) Por Sisprouni 2015. Dados da Ficha de Inscrição do candidato ao Prouni

Segundo Leher (2013) o Prouni surgiu em nome da “democratização do acesso à educação superior” em um contexto de crise do setor educacional, onde não havia mercado consumidor, com renda, para comprar o serviço educacional. O resgate das organizações privadas foi justificado pela evasiva de que o setor público não daria conta da demanda e era pouco eficiente nos gastos. Tal medida, conforme o autor, ultrapassou até mesmo os limites constitucionais ao conceder isenções tributárias às instituições com fins lucrativos, difundindo um modelo de educação minimalista, desvinculado das necessidades do país através de cursos *fast delivery* diploma, inclusive em instituições mal avaliadas pelo MEC, fortalecendo, assim, a lógica da educação mercantilizada (Leher, 2003).

Na lógica dos programas de massa, a segunda ação implementada mostra coerência com as orientações supranacionais para a educação, ao buscarem a consolidação da educação a distância como um imprescindível instrumento para a expansão do acesso ao ensino superior e à formação de professores, trata-se da Universidade Aberta do Brasil, a qual para a gestão do ministério da educação do período “será a casa do professor da educação básica e sua conexão permanente com a educação superior pública do país” (Haddad & Mota, 2006).

No entendimento de Haddad e Mota (2006), tal medida procuraria cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) no que se refere a racionalização e eficiência do gasto público, a ampliação da oferta de educação superior, a diminuição das desigualdades entre as diferentes regiões do país, a promoção da inclusão digital a partir da adoção apropriada das tecnologias de informação e comunicação no processo educacional, além da formação de professores. Planeja-se, com isso:

Estabelecer uma rede nacional que, prioritariamente, atenda às necessidades de formar centenas de milhares de professores para a educação básica, possibilite que outro igual montante de docentes, em efetivo exercício, possa completar sua formação, atendendo ao disposto legalmente, e, em breve, reciclar milhões de professores periodicamente (Haddad & Mota, 2006, p. 2).

Devido sua repercussão positiva na implementação da política nacional de expansão do acesso ao ensino superior, em junho de 2006, o sistema UAB foi institucionalizado por meio do Decreto Federal nº. 5.800/2006, com a finalidade clara de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas no país, com ação prioritária no oferecimento de cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica.

Segundo Mandeli (2014), o crescimento exponencial do número de matrículas nos cursos de licenciatura da UAB pode ser equiparado alegoricamente a uma “fábrica de professores”, conformando-se, assim, como uma expressiva política entre aquelas que visam a certificação em massa. A figura 5, produzida pela autora a partir dos dados do sítio do MEC na internet denominado “painel de controle” evidencia uma evolução de matrículas na casa exorbitante de 116.441,82% entre os anos de 2005 a 2012.

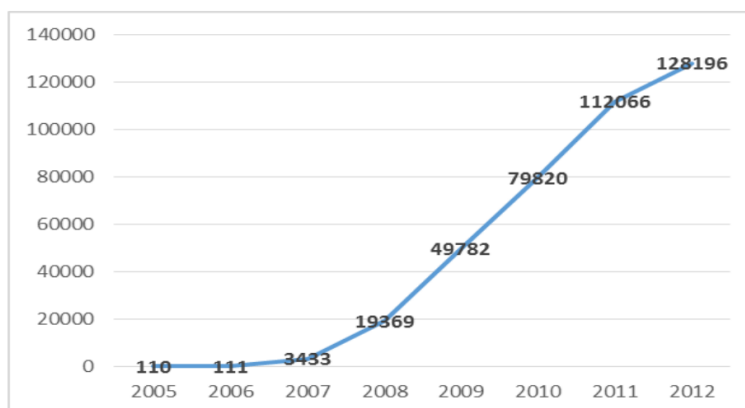


Figura 5. Evolução das matrículas em cursos de licenciatura UAB (2005-2012). Por Mandeli (2014) a partir dos dados do site painel de controle do MEC/BRASIL.

A título de comparação, Mandeli (2014) registra que esta fábrica produz, sob uma ótica “toyotista”, de forma compatível ao número de pedidos e necessidades específicas do consumidor. No caso em questão, a elevada demanda por professores com formação em nível de licenciatura para atuação na Educação Básica. Neste modelo fabril, adverte a autora, as subjetividades também são capturadas, pois em se tratando de uma fábrica do setor educacional, o que se pretende é o amoldamento do professor a uma futura atuação

pragmática e instrumental, fazendo com que o mesmo perca a dimensão política e crítica do seu trabalho, a qual permitiria uma compreensão ampla da sociedade e de si mesmo como sujeito (Mandeli, 2014).

Em prosseguimento a política de massificação da formação docente, o governo federal, por meio da lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, imputou aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no desenvolvimento da sua ação acadêmica, em cada exercício, a garantia de no mínimo de 20% (vinte por cento) de suas vagas para atender a oferta de cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas a formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional.

Lima e Silva (2014) entendem que tal medida inclui-se no rol das políticas que visam a expansão do ensino superior, porém, acrescentam que a opção por uma instituição tradicionalmente especializada na oferta de educação profissional e tecnológica pauta-se em uma vertente mais pragmática, que valoriza de forma acentuada o conhecimento técnico. Trata-se de uma alternativa melhor adequada as novas demandas da esfera produtiva.

Como é possível visualizar na Figura 6, a evolução das matrículas e concluintes entre o primeiro ano da constituição dos Institutos Federais e o ano de 2014 é da ordem de 211,45% e 740,5% respectivamente, o que demonstra a forte tendência para um projeto de educação pensado pela via da elevação dos indicadores e busca de resultados imediatos, que despreza o cabedal científico e a experiência adquirida no trato com a formação docente. No entanto, também revela, que apesar da forte tendência à expansão da oferta, demonstra o quão prejudicial é a política de “massificação” devido a inexistência de ações estruturantes para a permanência dos estudantes neste nível de ensino. A proporção de concluintes, se considerarmos, em média, um fluxo curricular de 04 anos em cursos de licenciatura apresenta índice de evasão extremamente elevado, dos 13.938 (100%) ingressantes em 2009 resultou em 3.250 (23,3%) concluintes, enquanto dos 19.337 (100%) ingressantes em 2010 apresentou resultados de 4.564 (23,6%) concluintes.

Ano	Matrículas		Concluintes	
	13.938		543	
2009 ¹	10.630 (presencial)	3.308 (distância)	540 (presencial)	3 (distância)

2010 ¹	19.337		760	
	15.188 (presencial)	4.149 (distância)	756 (presencial)	4 (distância)
2011	26.925		1.419	
2012	35.554		2.217	
2013	40.544		3.250	
2014	43.410		4.564	

Figura 6. Número de Matrículas e Concluintes dos Cursos de Licenciatura dos Institutos federais de Educação e dos Centros Federais de Educação tecnológica por ano. Adaptado a partir dos dados das Sinopses Estatísticas da Educação Superior produzidas pelo INEP/MEC.

¹ Conforme Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação dos anos 2009 e 2010, os dados referentes aos cursos de graduação nas modalidades presencial e a distância foram separados. Para os cursos de graduação presenciais consideramos os dados referente aos cursos de licenciatura, porém, os cursos de graduação a distância não estavam organizados conforme os graus acadêmicos (licenciatura, bacharelado e tecnológico), mas sim por áreas gerais, o que nos fez optar pela área geral da educação, porém, o dado não permite assegurar que todos sejam cursos de licenciatura. O número exposto apresenta a somatória das duas modalidades.

15

Por último, trazemos a ação supostamente mais imponente. Divulgada pelo MEC como uma medida que garantiria formar 330 mil professores da educação básica em cinco anos (Brasil, 2009), foi o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) comemorado como o “bastião” no enfrentamento da ampla demanda de professores que estão em exercício na educação básica pública e não possuem graduação ou atuam em áreas diferentes das licenciaturas em que se formaram.

Instituído pela Portaria Normativa MEC nº. 9/2009, o Parfor veio materializar um conjunto de medidas previstas no Decreto Presidencial nº. 6.755/2009, que trata sobre a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Com a finalidade de atender a demanda por formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica, tal ação foi delegada a gestão da Capes em colaboração com as Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal, Municípios, Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) e, a partir de 2014, ganhou em caráter complementar a participação das Instituições de Ensino Superior Privadas sem fins lucrativos dos Estados do Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo, devido solicitação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente daqueles Estados.

A Figura 7 evidencia que a oferta consolidada foi exponencialmente mais modesta do que a perspectiva inicial, envolvendo 79.060 professores ao plano nos primeiros seis anos, ou seja, 315,4% aquém do prognóstico. Tal percentual nos faz pensar nas ações que são projetadas para as universidades públicas brasileiras e que desconsideram as reais condições para a sua implementação, pensar nessa dimensão quantitativa é buscar

calcular o impacto nas instituições dessas medidas que visam a “massificação”, mas que não compatibilizam com os recursos necessários.

Ano	Cursando	Desvinculados	Falecidos	Trancados	Transferidos	Formados	Matriculados
2009	3.725	3.252	13	8	0	3.107	10.105
2010	13.119	4.479	25	243	3	6.732	24.601
2011	8.521	2.416	14	383	2	1.111	12.447
2012	11.800	3.598	7	331	0	1.117	16.853
2013	5.869	715	3	89	0	36	6.712
2014	7.974	347	1	20	0	0	8.342
Total	51.008	14.807	63	1.074	5	12103	79.060
Percentual	65,52%	18,73%	0,08%	1,36%	0,01%	15,31%	100,00%

Figura 7. Matriculados por ano de oferta e situação de matrícula – 2009 a 2014. Por Capes (2015). *Relatório de gestão DEB 2009-2014*. Brasília, DF: Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica.

Vejamos, ainda, que o número de desvinculados no decorrer do processo tem sido superior ao quantitativo de formados, o que traz indícios da confirmação dos problemas causados pela política que visa exclusivamente a “massificação”. No caso específico da formação docente, a conseqüente rarefação.

5 A RAREFAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE COMO CONSEQUÊNCIA POLÍTICA E PEDAGÓGICA E ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em trabalho anterior, Shiroma e Evangelista (2015) já haviam denunciado que as políticas das últimas décadas buscaram fragilizar a formação intelectual dos professores na perspectiva de uma “aspepsia ideológica que enleia o sentido e a realização daquilo que é próprio da profissão, ou seja, possibilitar aos alunos da escola pública a apropriação do conhecimento socialmente produzido e sua formação como sujeito histórico, sua formação humana” (p. 91). Afirmavam que sob evasivas em prol da aquisição de novas competências e habilidades para a “sociedade do conhecimento”, gestores de Estados e corporações procuram implementar uma formação conectada às demandas do mercado de trabalho em constante mutação, o que tem conduzido ao processo de rarefação da formação docente (Shiroma & Evangelista, 2015).

Segundo o Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, o termo rarefazer denota o verbo com o sentido de “tornar menos frequente”, “tornar(-se) menos numeroso” e “tornar(-se) menos espesso ou menos denso”, isto é, trata-se de uma designação bastante apropriada ao direcionamento dado para a política de formação docente pelo Partido dos Trabalhadores nesta última década, que contraditoriamente sob

os slogans da “valorização dos profissionais da educação”, “democratização da educação” e “qualidade educacional” implementa a linha política da “massificação”, no sentido “apenas de garantir o aprendizado de conhecimento meramente instrumental e as competências trabalhadas são de caráter adaptativo às exigências do sistema” (Bruno, 2011, p. 554).

Tal caracterização está exposto no desenho das ações implementadas no campo da formação docente, em que quando não se prioriza a diversificação das instituições a ofertarem os cursos, retirando a formação da atmosfera universitária, fazem pequenas concessões, reintegrando parcialmente a esta ambiência, porém, em períodos intensivos, normalmente no período de recesso acadêmico, quando as estruturas universitárias não dispõem de funcionamento integral. Tal medida segue a tônica de extrapolar a capacidade máxima instalada nestas instituições, com vistas ao racionamento dos recursos.

Seguindo as orientações dos Organismos Multilaterais, as ações formativas são flexibilizadas, os currículos pulverizados e os critérios avaliativos rebaixados. Neste processo, o “conhecimento pedagógico” é tido como mero repertório de habilidades de ensino que deve ser obtido na prática pedagógica e o “conhecimento da matéria” é visto como mais relevante para o rendimento do aluno, o que justificaria, portanto, a condução do *locus* formativo para instituições sem tradição científica no campo da educação e processos pedagógicos, como os Institutos Federais, ou até mesmo para as Instituições de Ensino Superior privadas.

Em síntese, avilta-se o programa formativo da próxima geração de professores, que taxativamente tem demonstrado sua insatisfação com essa perspectiva formativa. Os indicadores, apesar de sinalizarem tendência a ampliação do acesso ao ensino superior nas ações voltadas aos professores da educação básica, demonstram, também, a necessidade de uma política consequente que vise a universalização da permanência desses professores e futuros professores nos bancos universitários. A indiferença a esta questão implicará sucessivas derrotas às ações governamentais e, conseqüentemente, desperdício significativo de recursos, o qual já se encontra bastante exíguo das prioridades orçamentárias.

REFERÊNCIAS

- Almeida L., Marinho-Araujo C. M., Amaral, A., & Dias D. (2012). Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil. *Avaliação*, 17(3), 899-920.
- ANPED, ANFOPE, ANPAE, FORUMDIR, CEDES, & Fórum Nacional em Defesa da Formação do Professor (2002). *Pronunciamento conjunto das entidades Anped, Anfope, Anpae, Forumdir, Cedes e Fórum Nacional em Defesa da Formação do professor ao presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva*. Retirado de <https://www.fe.unicamp.br/forumdir/textos/DocConjuntoFORUMDIR-ANFOPE-CEDES-ANPED-nov2002.pdf>
- Brasil (2009). *Plano prevê formação de 330 mil professores não graduados*. Retirado de <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/13595-plano-preve-formacao-de-330-mil-professores-nao-graduados>
- Bruno, L. (2011). Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 16(48), 545-562.
- Central Única dos Trabalhadores (2002). *Resoluções da 10ª Plenária Nacional da CUT*. Retirado de <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-plenarias/121>
- Central Única dos Trabalhadores (2003). *Resoluções do 8º Congresso Nacional da CUT*. Retirado de <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-congressos/121>
- Coligação Lula Presidente (2002a). *Um Brasil para todos*. São Paulo, Brasil: Comissão de programa de governo.
- Coligação Lula Presidente (2002b). *Uma escola do tamanho do Brasil*. São Paulo, Brasil: Comissão de programa de governo.
- Conselho Nacional de Educação (2007). *Escassez de professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais*. Brasília, Brasil: Ministério da Educação.
- Dubet, D. (2015). Qual democratização do ensino superior? *Caderno CrH*, 28(74), 255-265.
- Hadda, F., & Mota, S. (2006). *Universidade Aberta do Brasil*. Retirado de http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/artigo_motahaddad.pdf
- Lima, F. B. G., & Silva, K. A. A concepção de formação de professores nos Institutos Federais: um estudo dos discursos políticos. (2014). *Holos*, 2(30), 3-12.
- Mandeli, A. S. (2014). *Fábrica de professores em nível superior: a Universidade Aberta do Brasil (2003-2014) (Mestrado Dissertação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil)*. Retirado de <http://gepeto.ced.ufsc.br/files/2015/06/aline-mandeli.pdf>

- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. (2002). Carta Aberta ao povo brasileiro e ao presidente Lula (Coordenação Nacional do MST). *Revista Sem Terra*, 17 (5), 14.
- Neves, L. M. W., & Pronko, M. A. (2008). O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro, Brasil: EPSJV.
- Leher, R. (2013). Programa Universidade para Todos: democratizar ou mercantilizar? *Le monde diplomatique Brasil*, 68.
- Lula da Silva, L. I. (2002, Junho 24). Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. *Folha de São Paulo*. Retirado de <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>
- Lula da Silva, L. I. (2003, Janeiro 1). Leia na íntegra o discurso de Lula no Congresso Nacional. *Folha de São Paulo*. Retirado de <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>
- INEP (2003). *Estatísticas dos professores no Brasil*. Brasília, DF: Ministério da Educação.
- INEP (2007). *Sinopse Estatística sobre o Professor Censo Escolar 2007*. Brasília, DF: Ministério da Educação.
- Sampaio, C. E. M., Sousa, C. P., Santos, J. R., Pereira, J. V., Pinto, J. M. R., Oliveira, L. L. N. A., ... Néspoli, V. (2002). Estatísticas dos professores no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 83(203/204/205), 85-120.
- Sguissardi, V. (2015). Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? *Educação & Sociedade*, 36(133), 867-889.
- Shiroma, E., & Evangelista, O (2015). Formação humana ou produção de resultados? trabalho docente na encruzilhada. *Revista Contemporânea de Educação*, 10(20), 96-114.
- Torres, R. M. (2009). Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. L. Tomasi, M. J. Warde & S. haddad (Orgs.), *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais* (6rd ed.) (pp. 125-193). São Paulo, SP: Cortez.
- Unesco, OIT, PNUD, Unicef, & IE (2008). *Mensagem conjunta por ocasião do Dia Mundial dos Professores*. Retirado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001629/162907e.pdf>