

Regulação educacional, formação e trabalho docente

OLGAÍSES MAUÉS*

RESUMO

As últimas décadas têm sido pródigas no que diz respeito às mudanças de base, incluindo aquelas concernentes à educação. Em razão da globalização, os Estados nacionais se reestruturaram, fazendo a transição do modo de gestão, passando de uma administração burocrática para uma gestão empresarial. Essa mudança foi justificada como forma de agilizar os serviços prestados pelo Estado, que estava, segundo a ótica dos reformadores, pesado, burocratizado, o que o tornava pouco ágil e eficiente. As políticas da educação que se realizaram a partir de então estabeleceram reformas e criaram novas regulações, a fim de permitir que os sistemas educacionais, em âmbito nacional e local, se submetessem às novas orientações segundo essa outra lógica. A análise de algumas regulações definidas pelas políticas educacionais é o objeto deste trabalho, resultante de uma pesquisa bibliográfica/documental que buscou identificar as relações existentes entre a reforma do Estado, as tendências da educação traduzidas pelas políticas e o estabelecimento de novas regulações no tocante à formação e ao trabalho docente.

Palavras-chave: Formação de professores; Trabalho; Políticas educacionais.

RESUMEN

Las últimas décadas han sido fecundas en lo que se refiere a los cambios de base, incluyendo aquellos concernientes a la educación. Por causa de la globalización, los Estados nacionales se reestructuraron haciendo una transición en el modo de gestión y pasando de una administración burocrática a una gestión empresarial. Este cambio se justificó como una forma de agilizar los servicios prestados por el Estado, que al estar, según la óptica de los reformistas, lento y burocratizado, se volvía poco ágil y eficiente. Las políticas educativas realizadas a partir de entonces establecieron reformas y crearon nuevas regulaciones, con el fin de permitir que los sistemas educativos, a nivel nacional y local, se sometieran a las nuevas orientaciones según esa nueva lógica. El objetivo de este trabajo es analizar algunas de las regulaciones definidas por las políticas educativas, a las que se llegó a través de una investigación bibliográfica y de documentos, que buscó identificar las relaciones existentes entre la reforma del Estado, las tendencias de la educación traducidas por las políticas y el establecimiento de nuevas regulaciones concernientes a la formación y al trabajo docente.

Palabras clave: Formación docente, Trabajo, Políticas Educativas.

ABSTRACT

The last decades have been undergoing far-reaching structural changes including the education system. Due to globalization, national states have been restructured changing from

* Professora Associada II da Universidade Federal do Pará (UFP) (olgaises@uol.com.br).

a bureaucratic to an entrepreneurial administration. This change has been justified as a way to speed up educational services which have so far proved slow and inefficient. Educational policies have since established reforms and created new regulations that allow both national and local education systems to undergo the necessary changes. The focus of this study is to analyze educational policies and regulations resulting from these changes based on a documental/bibliographical survey carried out to identify the relations between the state reform, the educational trends envisaged through the policies, and the new regulations concerning educational background and faculty work.

Keywords: Teacher training, Work, Educational policies.

As últimas décadas têm sido pródigas no que diz respeito às mudanças de base, incluindo aquelas concernentes à educação. Em razão da globalização, os Estados nacionais se reestruturaram, fazendo a transição do modo de governança, passando de uma administração burocrática para uma gestão empresarial. Essa mudança foi justificada como forma de agilizar os serviços prestados pelo Estado, que estava, segundo a ótica dos reformadores, pesado, burocratizado, o que o tornava pouco ágil e eficiente.

A reforma do Estado foi uma tendência mundial, o que, evidentemente, inclui o Brasil nessa onda de modernização, a fim de permitir maiores transações internacionais e facilidades para o capital expandir os mercados, o que necessitava de alterações substanciais nas leis e costumes nacionais. É com base nessa lógica que a educação vai se reestruturar, em todos os níveis. O ensino superior sofre impactos mais fortes, uma vez que, com a reforma de 1995, é classificado como “serviço não exclusivo do Estado”.

As políticas da educação que se realizaram a partir de então estabeleceram reformas e criaram novas regulações, a fim de permitir que os sistemas educacionais, em âmbito nacional e local, as escolas, os professores, o currículo se submetessem às novas orientações desse outro modelo.

A análise de algumas das regulações das políticas educacionais é o objetivo deste trabalho, resultante de uma pesquisa bibliográfica/documental, financiada pelo CNPq, que buscou identificar as relações existentes entre a reforma do Estado, as tendências da educação traduzidas pelas políticas e o estabelecimento de novas regulações no tocante à formação e ao trabalho docente.

A REGULAÇÃO

Com a reforma que o Estado (em âmbito mundial) se submeteu para se adequar à globalização transnacional, ou a uma nova fase do capitalismo, houve a desregulação de grande número das normas existentes e, conseqüentemente, o estabelecimento de novas

regulações que pudessem, dentro de outra lógica, restabelecer o equilíbrio necessário para o funcionamento do sistema.

Uma das características marcantes da reforma é exatamente a modificação da administração, deixando (pelo menos nos discursos) de ser burocrática e centralizadora, para ser gerencialista e descentralizada. Isso quer dizer que o Estado deixou de executar uma série de atividades que até então lhe eram pertinentes, passando para outros níveis a incumbência da ação, ficando com a responsabilidade de estabelecer as metas a serem atingidas e criando mecanismos de controle dos resultados obtidos. Essas mudanças fazem nascer o Estado-regulador (Afonso, 2005), ou o Estado-avaliador (Broadfoot, 2000) nomes, dentre outros, que são atribuídos ao Estado, em razão do novo papel que passa a desempenhar na pós-reforma.

O conceito de regulação é bem explicitado por Maroy e Dupriez (2000), dentre outros. Assim, para esses autores, no sentido amplo, a regulação é entendida como o processo de produção de regras e de orientação das condutas dos atores. Essa compreensão é de que a regulação representa um conjunto de mecanismos que vai permitir o controle, por meio do qual um sistema busca manter o equilíbrio, ou orientar as ações dos sujeitos (Lessard, 2006).

A regulação, na acepção de Maroy (2005), inclui o sentido de “autoridade reconhecida”, isto é, institucional e política. Ou seja, o conjunto das regras é formulado por um poder que é aceito e que representa, em última instância, o Estado, o governo, ou, no caso do sistema educacional, em nível intermediário, o secretário de educação, ou, ainda, em nível local, o diretor da escola.

De forma mais clara, a regulação representa:

Diferentes arranjos institucionais, definidos, promovidos ou autorizados pelo Estado, tais como as regras e leis, o poder e as competências delegadas a autoridades locais, às hierarquias dos estabelecimentos escolares ou às organizações profissionais, os dispositivos de controle e de avaliação, mas também os dispositivos de coordenação pelo jogo do mercado, do quase mercado, constituem então os modos de regulação do sistema. Eles contribuem para coordenar e orientar a ação dos estabelecimentos, dos profissionais, das famílias na distribuição de recursos e interdições. (Maroy, 2005, p. 1)

O surgimento da regulação pós-burocrática, em substituição à burocrática-profissional é apontado como uma mudança dos sujeitos que estabelecem as normas. Enquanto esta última significa que as normas eram estabelecidas pelo Estado em parceria com os professores, ou com as associações que os representavam, em relação à nova forma de regulação pós-burocrática aparece o Estado-avaliador e o quase mercado. No primeiro modelo (burocrático),

o Estado não desaparece, ao contrário, tem o papel de definir os objetivos do sistema e o conteúdo do currículo do ensino. Entretanto, ele delega aos estabelecimentos autonomia para escolherem os meios adequados para realizar os objetivos. Quanto ao modelo de regulação pós-burocrática, o Estado-avaliador passa a governar pelos resultados, estabelecendo os objetivos e instituindo um sistema de avaliação externa da *performance* dos estabelecimentos e um sistema de incentivos simbólicos ou materiais, mesmo de sanções, para favorecer a realização ou a melhoria do “contrato” realizado entre o Estado e a educação.

As regulações podem ser resultantes de variados fatores, mas tendo em comum a preocupação em realizar um ajuste, de estabelecer regras de acordo não somente com o Estado, mas também com o mercado, por isso podem apresentar características diferentes. Lessard (2002) as classifica em: burocrática-estatal, que estaria altamente preocupada com os resultados e a eficiência; profissional, que está presente por meio dos protagonistas da educação, diretores, professores, especialistas; e a terceira a relativa ao quase-mercado, que busca atender à lógica do setor privado. Essas formas não são excludentes, ao contrário, estão presentes na educação, o que faz com que o referido autor as denomine de “regulações múltiplas”.

Como complementação dos vários sentidos que na atualidade ganha o conceito de regulação, Lessard (2006) alia esta ao conceito de *New Public Management* (Nova Gestão Pública), cujos princípios são a descentralização, a parceria, os resultados, a excelência da performance, dentre outros e que são transportados para o setor educacional, pelo fato de que esses princípios são eficientes na iniciativa privada.

Na área da educação, a regulação tem-se baseado prioritariamente na descentralização das ações acompanhada da avaliação dos resultados e da centralização de decisões relativas ao processo pedagógico como o currículo e as formas de certificação. Dessas duas bases centrais – descentralização/gestão e avaliação – derivam outras formas intermediárias de regulação que estão presentes na educação e que as diferentes políticas estabelecidas procuram dar conta desse novo formato, resultante da adaptação do sistema ao mercado globalizado.

A pesquisa que deu origem a este trabalho buscou verificar de que forma essas regulações pós-burocráticas estão influenciando e determinando a formação e o trabalho docente.

AS TENDÊNCIAS DE EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E AS NOVAS REGULAÇÕES

Nesse contexto de mudanças, no qual o Estado passa a desempenhar outro papel, mais de regulador e avaliador do que propriamente de executor, a educação ocupa um lugar central. Os mais variados organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Comissão Europeia (CE) e até a Organização Mundial do Comércio (OMC), começam a manifestar o mais vivo interesse pela educação, a ponto de serem considerados os definidores da nova ordem educacional mundial (Laval, 2002).

O interesse desses organismos está vinculado à concepção utilitarista da educação, como instrumento que pode promover o crescimento econômico, por meio da formação de “capital humano” que possa servir sobretudo aos interesses do mercado. É nessa lógica que ocorrem as reformas nos sistemas educacionais. As políticas educacionais incidiram fortemente sobre o docente – protagonista privilegiado do processo educacional. A preocupação com a formação desse profissional passou a ser uma constante nas agendas dos diferentes países e nas reformas empreendidas, a fim de operacionalizar os objetivos pretendidos em relação ao novo papel esperado da escola que passou a seguir novas regulações estabelecidas pelo processo de mundialização,

É importante que se conheçam e se analisem algumas medidas internacionais que colocam a educação, logo, a formação dos professores, no centro das principais decisões, como forma de fazer face às exigências de um mundo que se transforma numa velocidade impressionante. Essa análise permitirá que se identifique como as políticas e as regulações delas decorrentes acabam tendo um consenso mundial e que vêm influenciando os países do sul que também passam, em um outro contexto, a adotar medidas parecidas. Dessa forma, serão abordadas algumas decisões tomadas pela Comissão Europeia, pela OCDE e também pelo Brasil.

Em 2000, em uma conferência em Lisboa, a Comissão Europeia deixou muito claro os interesses em relação ao restante do mundo, o que inclui a educação. Naquela reunião que congregou os governos, os chefes de estado da comunidade europeia, foi tomada uma decisão fundamental que viria, nos anos a seguir, servir de referência para todas as ações daquela parte do planeta. Uma meta foi estipulada, ou seja, a União Europeia deveria crescer em média 3% ao ano e criar cerca de 20 milhões de empregos até 2010. O objetivo era, e é, “fazer da Europa a economia do conhecimento, a mais competitiva e a mais dinâmica do mundo, capaz de um crescimento econômico durável, acompanhado de uma melhoria quantitativa e

qualitativa de emprego e de uma maior coesão social”. Para tanto, as questões referentes à educação (como formadora de mão de obra) passaram, de forma mais acentuada, a ser prioritárias. Nesse sentido, a formação de professores ganhou uma “prioridade chave” para a União Europeia. A partir daí, com mais ênfase, a educação tomou a frente da cena, uma vez que havia a compreensão de que da qualidade do ensino, dentre outros fatores, depende o crescimento econômico.

Ora, parece evidente que uma melhor qualidade da educação implica também uma melhor formação dos professores. Assim, em 2002, como forma de operacionalizar essa meta, a Comissão Europeia estipula “que a qualidade da educação e da formação seja conduzida ao nível mais elevado e que a Europa seja uma referência mundialmente conhecida pela qualidade, o valor de seus sistemas e estabelecimentos de educação e de formação”.

Dessa forma, em 2002, é criado o programa de trabalho “Educação e formação 2010”, o qual estabelece três objetivos estratégicos que se desdobram em 13. O primeiro objetivo estratégico é o que nos interessa mais de perto: “Melhorar a qualidade e a eficácia dos sistemas de educação e de formação na União Europeia, à luz das novas exigências da sociedade fundada sobre o conhecimento e a evolução dos esquemas de ensino e aprendizagem”. Essa primeira colocação se desdobra em outras cinco, a saber: 1) melhorar a educação e a formação dos professores e formadores; 2) desenvolver as competências necessárias para a sociedade do conhecimento; 3) permitir a todos o acesso às tecnologias de informação e de comunicação (TIC); 4) aumentar o recrutamento nas áreas científicas e técnicas; 5) otimizar a utilização de recursos. O documento explicita, de forma detalhada, os aspectos fundamentais que devem ser observados como, por exemplo, as competências que os professores devem ter e, para tanto, é preciso considerar que houve uma evolução da profissão docente na sociedade dita do conhecimento. Outro aspecto destacado, para que os objetivos possam ser atingidos, é o relativo às condições de trabalho dos professores e a necessidade de apoio adequado para fazer face a essa nova sociedade, dando atenção à formação inicial e continuada na perspectiva da “educação e formação ao longo da vida”.

O documento citado (2002) enfatiza uma questão que parece estar incomodando também os países da América do Sul, como é o caso do Brasil. Trata-se da preocupação em “atrair” (essa parece ser a palavra chave, tanto lá como cá) candidatos para a profissão de professor. Isso para todas as disciplinas e em todos os níveis. Essa “atração” deve ser exercida sobre pessoas que já tenham uma outra formação e experiência!

O Comitê Sindical Europeu da Educação (CSEE) publicou, em 2005, um relatório que evidencia também a necessidade que o continente tem de professores. Durante uma audiência, da qual participaram membros do parlamento europeu, ficou evidenciada a necessidade e a importância dada aos professores. Em uma fala feita por um Comissário da União Europeia a ênfase foi de que “os recursos humanos são o principal trunfo da União Europeia. A Europa será aquilo que os europeus fizerem dela. Os professores ocupam um lugar insubstituível nesse processo”. As recomendações que o Comitê fez ao final da audiência se centraram basicamente em três aspectos: melhorar a formação inicial dos professores; recrutar e manter os professores melhor qualificados; e assegurar o desenvolvimento profissional. A recomendação principal foi que a formação dos professores ocorra em nível de mestrado, tendo em vista as altas responsabilidades que esse profissional vem assumindo nos últimos tempos, o que exige uma qualificação de pós-graduação. Destaque-se o fato de o Comitê demonstrar preocupação quanto à formação em nível superior, buscando o equilíbrio entre a pesquisa e a prática. Além disso, outra recomendação importante, refere-se às condições de trabalho e de emprego, salientando que é preciso valorizar os salários que, segundo o documento, estariam defasados em relação aos de outros profissionais que têm qualificações semelhantes.

Nessa mesma tônica a OCDE (2005) elabora o documento “O papel crucial dos professores; atrair, formar e reter os professores de qualidade”, como resultado de pesquisa realizada em 25 países membros¹. A grande questão apresentada pela organização é a relação que se estabelece entre a qualidade do ensino e a formação dos professores. Há mesmo um consenso de que a qualidade do trabalho docente é a principal variável que influi nos resultados dos alunos. Essa suposta correlação é estudada com base nas notas dos estudantes e em alguns indicadores, como diplomas, experiência pedagógica, competências teóricas, conhecimentos em uma disciplina.

Mas o relatório em questão mostra grande preocupação com alguns aspectos que não são, segundo o próprio documento, fáceis de mensurar, mas que são importantes “qualidades” que os professores devem possuir. A lista é muito interessante e nela constam a atitude do professor ao transmitir suas ideias, alertando que esta deve ser clara e convincente. O professor também deve criar (para que o aluno tenha sucesso) um ambiente pedagógico eficaz

¹ Os países integrantes da pesquisa foram Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá francês, Chile, Coreia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Japão, México, Noruega, País Baixo, República Eslováquia, Reino Unido, Suécia e Suíça.

para diferentes tipos de alunos; esse profissional também deve ter entusiasmo, imaginação e saber trabalhar eficazmente com os colegas e os pais de alunos. De fato, é uma superprofissão, para um superprofissional.

A OCDE enfatiza que o papel dos professores está mudando, tendo em vista as inúmeras demandas da sociedade do conhecimento. Segundo essa entidade, o docente deve ser capaz de trabalhar com o aluno, individualmente, respondendo às necessidades de aprendizagem diferenciada, mas também deve estar apto a trabalhar com classes pluriculturais, trabalhar e planejar em equipe com os pares, além de ser capaz de trabalhar com os pais de maneira profissional e também fazer parcerias com as comunidades locais para melhor desenvolvimento do seu trabalho. Realmente, é um trabalho complicado atrair e reter esses profissionais se não houver uma valorização da profissão traduzida em salários, plano de carreira, formação inicial e continuada, dentre outros fatores.

O relatório da OCDE evidencia a preocupação com o que ela denomina de “penúria” de professores e traça algumas recomendações aos países implicados, tais como melhorar a imagem da profissão e torná-la mais competitiva em matéria de remuneração, avaliar e recompensar os professores mais eficazes, melhorar as condições de trabalho e tornar a formação dos professores mais flexível. Esse último aspecto é preocupante, sobretudo se avaliarmos que outros países, com condições bastante diferentes daquelas próprias dos países membros da OCDE, também apontam para a mesma proposta. Essa flexibilidade inclui as chamadas passarelas para a profissão de professor, isto é, possibilitar que um profissional com outra formação exerça a função de docente. Isso implica uma reorientação da carreira ou a combinação de uma carga horária reduzida no ensino e na outra profissão.

No Brasil, a questão da formação de professores faz parte da agenda do governo, como dispositivo de regulação para melhor gerenciar a educação. Esse interesse pelo assunto tem relação direta com o fato de que a esses profissionais são atribuídos, em geral, os problemas relativos ao processo formal de ensino e aprendizagem. Desde a promulgação da LDB nº 9.394/06, novas políticas são traçadas e novas regulações são estabelecidas. A legislação apontou para a formação em nível superior, mas, ao mesmo tempo, abriu a possibilidade que essa ocorresse em outros espaços que não necessariamente a universidade (art.62). Ou seja, a *universitarização*² se deu fora da universidade, por vezes com qualidade pouco confiável,

² Essa expressão é utilizada na língua francesa para indicar a formação de professores em nível superior, nas universidades.

sobretudo pela multiplicação das entidades privadas que começaram a surgir em razão da facilidade propiciada pela legislação.

O § 4º do artigo 87 da referida lei indica uma década (1997-2007) para a admissão apenas de professores “habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”, o que estimulou diferentes maneiras de formação, visando a atingir essa meta, mas que na realidade não aconteceu. Cursos aligeirados, com carga horária teórica reduzida, a distância, de finais de semana foram algumas das inúmeras alternativas apresentadas para “formar” os professores.

Em 2002, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou a Resolução nº 01 que estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior em cursos de licenciatura de graduação plena. Apenas em 2006 foram instituídas as Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia, licenciatura que também forma professores para atuar na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental. Há pois uma duplicação de esforços, tendo em vista que o CNE autoriza a formação desses profissionais (educação infantil e séries iniciais) de modo diferente, inclusive com relação à carga horária e às próprias diretrizes para o currículo. Essa situação, apesar de vir sendo apontada pelas organizações acadêmicas, não foi ainda objeto de discussão e análise pelo Conselho competente.

A partir de 2003, uma série de programas é elaborada pelo Ministério da Educação, visando à formação do professor, tendo em vista o alto índice de docentes leigos, incluídos nessa categoria aqueles que têm nível superior em outras áreas e atuam no magistério e os que têm formação específica na docência em nível de ensino médio. Todos os programas são considerados de formação continuada e destinados a professores que já estão no exercício da docência.

Dentre os programas, destacam-se a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores que tem por objetivo atender, de forma institucional, as demandas de formação continuada em Alfabetização e Linguagem, Educação Matemática e Científica, Ensino de Ciências Humanas e Sociais, Artes e Educação Física e Gestão e Avaliação da Educação. Essa rede é constituída por centros de pesquisa e desenvolvimento da educação que são vinculados a universidades a quem compete ministrar os cursos diretamente ou por meio de parcerias.

O Pró-Letramento é um programa do governo federal destinado a professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental e tem como objetivo contribuir para uma melhor aprendizagem da leitura/escrita e da matemática. O programa tem a duração de 120h, sendo 84 presenciais. Esse conjunto de ações traz explicitamente a regulação da formação do professor sob a forma de educação a distância e majoritariamente tem-se concretizado por meio do treinamento em serviço.

Assinalam-se três grandes políticas educacionais que vão se constituir nas regulações da formação do professor: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a criação da Nova Capes (2007). Cada uma representa, na realidade, um conjunto variado de ações, sendo que as duas últimas são exclusivas para a formação inicial e continuada.

O PDE, que segundo Saviani (2007) não é um plano e sim um “[...] aglomerado de 30 ações de natureza, características e alcance distintos entre si [...]”, estabeleceu duas ações que incidem mais diretamente sobre a formação docente: a Universidade Aberta do Brasil (Brasil, 2006), cujo decreto já tinha sido aprovado no ano anterior, e a Nova Capes (Brasil, 2007). A primeira ação visa a “oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada a professores da educação básica”, reforçando assim outras ações que colocam essa modalidade de ensino como carro chefe na formação inicial de docentes e vão na direção das novas regulações pós-burocrática, que tornam o professor responsável pela sua formação, principalmente a continuada. A segunda ação também tem por objetivo a formação do docente, celebrando convênios com IES públicas e privadas.

A UAB, uma espécie de coringa, foi criada em 2006 como a grande panaceia para resolver prioritariamente a questão da formação. Quando do anúncio do PDE, pelo governo federal, em abril de 2007, a Universidade Aberta passou a integrar as ações desse plano, sempre voltada à formação, e em dezembro de 2007 ela foi incorporada à Nova Capes. Isso evidencia bem a importância da educação a distância para a formação de professores, na lógica do aligeiramento e da responsabilização.

A Nova Capes, criada pela Lei nº 11.502 de julho de 2007, será a grande agência reguladora da educação e da formação. A ampliação das funções desse órgão, que atuava exclusivamente com a formação em nível de pós-graduação *stricto sensu*, estabelecendo os critérios para o funcionamento da mesma e atuando dentro de uma lógica altamente

produtivista, cuja avaliação incide grandemente sobre os docentes, agora vai levar essa experiência para a educação básica, em relação à formação inicial e continuada.

Em uma fala do Ministro da Educação na própria Capes (Brasil, 2007) a nova estruturação do órgão ficou bem evidenciada. Para o ministro “A formação deve ser aliada à avaliação e ao financiamento como o tripé que sustentará o sistema” [nacional de formação de professores]. Na mesma ocasião, foi anunciada a incorporação da UAB a esse órgão, para, segundo a nota, “ajudar a formar 50% dos professores da educação básica que não têm diploma de curso superior”. O ministro anunciou que tanto a formação inicial quanto a formação continuada poderão ser feitas nessa modalidade.

À semelhança de outros países e de outros documentos expedidos por organismos internacionais (OCDE, 2005), o Brasil também está sofrendo de uma penúria de professores para o ensino médio. O Conselho Nacional de Educação (Brasil, 2007) realizou um estudo com base nos dados preocupantes da falta de professores em todas as disciplinas, mas sobretudo naquelas referentes às ciências exatas, biológicas e naturais (Física, Química, Matemática e Biologia) e fez algumas recomendações. Após algumas considerações, o conselho propôs soluções em nível estrutural e emergencial, tais como: formação por meio de licenciaturas polivalentes, estabelecimento de critério de qualidade na formação de professores por educação a distância (o que já evidencia a ausência do mesmo). Outras medidas propostas pelo CNE, ditas emergenciais, são ainda mais preocupantes: contratação de profissionais liberais, aproveitamento de alunos de licenciaturas, incentivo ao retardamento das aposentadorias de professores, incentivo para professores aposentados retornarem à atividade docente, contratação de professores estrangeiros em disciplinas determinadas, uso complementar das telessalas. Ou seja, há um rol de propostas que, se aplicadas, não resolverão a questão da formação docente, pelo menos no sentido que se entende, isto é, com uma sólida formação teórica, com uma relação teoria e prática, com interdisciplinaridade e estimulando a adoção de gestão democrática.

Ao retomarmos o sentido de regulação como um processo de orientação, de coordenação e de controle das condutas dos atores e de definição das regras do jogo em um sistema educacional, percebe-se que ela é normativa, mas que tem evoluído nos últimos tempos para uma descentralização da gestão e de uma avaliação interna e externa. Nessa lógica, as políticas de formação de professores que estão sendo definidas no mundo, inclusive no Brasil, caminham para o sentido do Estado-avaliador, que utiliza a avaliação como

instrumento político, estabelecendo as regras do jogo (as políticas de formação, por exemplo) e cobrando os resultados por meio de provas padronizadas que são aplicadas quer nos processos de formação (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade), quer por intermédio de exames externos (Saeb, Prova Brasil, Provinha Brasil, Enem), que vão indicar a *performance* do ensino e do desempenho do professor, em razão dos resultados apresentados pelos alunos.

As políticas de formação em vigor traçam novas regulações que incluem a descentralização da gestão, a responsabilização ou a imputabilidade do professor pelo seu desempenho, a fixação de resultados que são verificados por meio dos inúmeros exames (avaliação interna e externa dos alunos, dos profissionais e das escolas) no sentido da prestação de contas. Esse conjunto de normas inclui a centralização de decisões como a definição do currículo (Parâmetros e Diretrizes Curriculares) e dos parâmetros da certificação ou diplomação (número de horas e outras exigências).

Freitas (2007) sintetiza muito bem o papel do estado avaliador e regulador que define as regras e orientações (regulações), a fim de responder às questões que vão indicar os conhecimentos que as crianças necessitam aprender; as metodologias que podem ajudar no processo de aprendizagem; e, em função disso, como os professores que vão trabalhar com essas crianças e com esses conhecimentos devem ser formados e onde, isto é, em quais instituições (universidade, faculdades, institutos), na modalidade presencial ou a distância. Esse Estado também define os instrumentos avaliativos que vão verificar os resultados dessas normas estabelecidas.

O TRABALHO DOCENTE EM FACE DAS NOVAS REGULAÇÕES

Os novos marcos regulatórios, estabelecidos com base nas recomendações dos organismos internacionais, dos consensos dos setores educacionais mundiais apresentados nas conferências internacionais em relação à educação superior, conferiram-lhe feições de empresa moderna, transformando o conhecimento em força produtiva, exigindo da comunidade acadêmica uma nova cultura, que vem sendo forjada por força de Leis, Decretos, Portarias e outros instrumentos, que se constituem hoje nos parâmetros que regulam esse nível de ensino.

As novas regulações educacionais, em relação à educação superior, são traduzidas pelas políticas e materializadas pelas reformas, estando caracterizadas pela centralidade atribuída à avaliação; pelo financiamento externo – heteronomia (influenciando grandemente na missão e no fazer da instituição) e pela avaliação de resultados.

Nesse contexto da regulação pós-burocrática (Maroy, 2005), a formação dos professores é condicionada também pelo que se passa a exigir como trabalho próprio do docente. Aliás, há um ciclo contínuo entre formação-trabalho-formação. Na atualidade, o trabalho docente assume outras feições, por vários motivos, dentre eles o fato de a educação a distância passar a ser central no ensino, o que, naturalmente, vai traçar outro perfil para o responsável pela condução do processo, pois não haverá mais uma relação presencial, ou essa será esporádica. Mas o principal motivo para a alteração da natureza do trabalho docente é a nova organização do processo de trabalho.

A regulação pós-burocrática (Estado-avaliador e quase mercado) das políticas educacionais estabelece a autonomia das escolas e dos professores e formula os objetivos a serem atingidos, além de definir os diferentes tipos de avaliação externa, que vão verificar os resultados obtidos por esses profissionais. No caso dos docentes da educação superior, além das avaliações externas indiretas a que esses trabalhadores são submetidos, tais como Provinha Brasil, Prova Brasil, Enem e Pisa, se acresce a essa relação a avaliação de cursos promovida pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

O Estado-avaliador estipula as metas a serem atingidas e estabelece mecanismos de verificação dos resultados obtidos. O docente tem a obrigação de atingir tais resultados, sob pena de que a instituição ao qual está vinculado possa deixar de receber recursos, como uma forma de penalização. Tardif (2004) afirma que a questão da obrigação de resultados em educação nada mais é do que um esforço para fazer as organizações escolares entrarem na lógica da ação instrumental própria da modernidade, lógica que segundo o autor, é baseada nos critérios de eficácia e de sucesso, ou seja, nos parâmetros do mercado.

Essa “obrigação de resultados” que hoje é imposta ao professor não leva em conta, na maioria das vezes, as questões estruturais e conjunturais que envolvem a profissão, tais como as condições de trabalho, que implica turmas com mais de 50 alunos; falta de uma política de valorização do magistério, que inclui um plano de cargos e salários e um plano de formação continuada; formas de contratação temporária; uma política previdenciária que permita ao docente se aposentar com dignidade, dentre outras questões fundamentais que deixam de ser

consideradas nessas regulações que incidem sobre o trabalho docente, precarizando-o e flexibilizando-o.

Lenoir (2004) diz que a obrigação de resultados em educação procede dessa nova cultura comercial e se inscreve plenamente na lógica neoliberal, que responde ao fenômeno global de mundialização, correspondendo ao discurso hegemônico do mercado que coloca à frente de tudo o princípio da excelência.

Os docentes da educação superior e da pós-graduação têm sido alvo dessas regulações pós-burocráticas que têm a obrigação dos resultados como objetivo principal, sem considerar em que condições isso pode ser alcançado. Na pós-graduação *stricto sensu*, a Capes representa a agência reguladora no que diz respeito às exigências do desempenho do professor, cobrando dele e do programa no qual está inserido resultados, traduzidos por publicações em periódicos que atendam o Qualis (estabelecido pela agência); capítulos de livros; participação em eventos, nos quais os próprios docentes, em geral, se autofinanciam (passagens, hospedagens); orientações e outros indicadores de performance. A produção acadêmica está instalada, sendo considerada “competente” o docente que consegue cumprir as exigências dos órgãos de fomento, ou seja, aprovando projetos de pesquisa, solicitações de financiamento para participação em eventos, e tantos outros indicadores estabelecidos a partir da lógica mercantilista.

A própria sistemática de financiamento de projetos, adotadas pelas duas agências nacionais de fomento, CNPq e Capes, segue a linha da regulação de quase mercado, por meio de editais públicos, sendo esse procedimento mais uma atribuição em que o docente, pela obrigação de resultados, deverá obter êxito, criando-se uma cultura da licitação (Afonso, 2005). Essa lógica tem acirrado uma forte competição entre os pares e tem transformado o professor em empreendedor que precisa ser capaz de celebrar, por meio da instituição, convênios, atrair empresas que se interessem em financiar suas pesquisas e montar seus laboratórios, transformando-se assim em pessoas quase jurídicas que conseguem realizar “negócios” que vão tornar a instituição mais competitiva. A competitividade que se estabelece no interior das universidades bem caracteriza as exigências de resultados que está sendo posta ao docente. Nessa lógica, o professor passa a assumir, além do magistério, funções administrativas, burocráticas, como inúmeros relatórios a serem preenchidos, a captação de recursos externos e a obrigação de produzir muito se quiser se manter no circuito acadêmico,

isto é, na pós-graduação, na possibilidade de receber bolsa das agências de fomento, por exemplo.

Isso representa a intensificação do trabalho, uma vez que exige mais tempo desse profissional, muitas vezes tendo que estender a jornada de trabalho para além das oito horas, a fim de poder realizar todas essas atividades que agora são dele esperadas e que vêm alterando significativamente a natureza desse trabalho e mudando a própria identidade do docente.

O governo brasileiro, por meio do Decreto nº 6.096 de abril de 2007, estabeleceu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), constituindo-se em mais uma regulação pós-burocrática das políticas de educação superior, na qual o Estado-avaliador, utilizando os parâmetros do quase mercado vai exigir das instituições federais de educação superior, e consequentemente de seus docentes, a obrigação de resultados.

O Reuni visa a reduzir as taxas de evasão; fazer melhor ocupação das vagas ociosas; aumentar o número de vagas de ingresso; ampliar a mobilidade estudantil com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior; rever a estrutura acadêmica, reorganizando os cursos de graduação e as metodologias; diversificar as modalidades de graduação; ampliar as políticas de inclusão e assistência estudantil; além de articular a graduação com a pós-graduação. Qualquer semelhança com o Processo de Bolonha não é mera coincidência, e sim uma exigência do processo de globalização.

Para o cumprimento dessas “metas” (resultados), o professor será altamente envolvido, devendo se adequar a esse novo formato de graduação; além de ver aumentada a relação professor/aluno, precisará adotar medidas que permitam a aprovação de 90% dos alunos matriculados. Isso significará a intensificação do trabalho (salas com maior número de alunos), assim como a flexibilização das atividades, na medida em que o professor terá dificuldades, pelas condições objetivas, de manter uma educação de qualidade que possa atender as demandas sociais.

A partir dessa nova regulação das políticas de educação, as Instituições Federais de Educação Superior passarão a ter outro perfil, e o professor que nela atua deverá estar preocupado com a aprovação em massa das turmas, alterando o seu trabalho, aligeirando a formação, visando a obter os resultados estipulados pelo Estado-avaliador.

Mas é por meio das Portarias Normativas Interministeriais de números 22 e 224 de 2007 que essa nova regulação ataca mais diretamente o trabalho docente. Essas portarias do Ministério da Educação e do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão instituem o “banco de professor equivalente”, cujo nome se origina da equivalência entre os salários de um professor efetivo e os de um professor substituto, regulamentado pela lei da reestruturação e remuneração das carreiras de magistério superior. A Portaria nº 22 pontua os professores que doravante terão os seguintes valores: um professor doutor efetivo em regime de dedicação exclusiva é igual a 1,55; o doutor efetivo com 20h equivale a 0,5, um professor substituto com 40h tem peso 1 (alteração sofrida por meio da Portaria nº 224/07). Essa “contabilidade” contribuirá com o Reuni, com a expansão prevista, uma vez que permitirá a contratação, com o mesmo recurso financeiro, de maior número de professores. Mas isso se dará em detrimento da qualidade.

Por meio do “banco de professor equivalente” será possível substituir um professor doutor efetivo DE (que realiza ensino, pesquisa e extensão) por dois professores em regime de trabalho parcial, o que para o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN) contribuirá para a instituição da Universidade de Ensino, pois quebrará a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Todos esses elementos levam a uma flexibilização da carreira docente e a uma precarização do trabalho desse profissional, na medida em que haverá mais tempo de trabalho e mais alunos por sala de aula, certamente em detrimento da qualidade.

As políticas educacionais estabelecidas, como o Reuni e o professor equivalente, traduzem algumas regulações postas para o setor educacional. Esse conjunto de normativas, traz os princípios da vinculação da educação ao mercado, passando aquela a ter que se submeter à nova regulação que, como diz Barroso (2006), é “mais flexível na definição de processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados”.

A questão docente tem ainda outros contornos que envolvem a carreira e a forma de contratação, o que vem criando uma maior precarização e flexibilização do trabalho. A estrutura da carreira docente está sendo revista pelos órgãos governamentais, alterando substancialmente o que é defendido pelo Andes-SN (2003) que propugna por um vínculo de trabalho regido pelo Regime Jurídico Único (RJU), devendo o ingresso ocorrer mediante concurso público, e o regime de trabalho ser prioritariamente em dedicação exclusiva, podendo, excepcionalmente, haver contratos em regimes parciais de 20 e 40 horas.

Assim, a nova regulação das políticas de educação superior, tais como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), a Lei de Inovação Tecnológica, a Parceria Público Privada e o Reuni representam aquilo que Lessard (2004, p.25) explicita: “[...] a obrigação de resultados [que] exprime uma pressão social forte em favor de um sistema educacional mais ‘performático’”. A imputabilidade e a responsabilização, além da obrigação de prestação de contas, isto é, de resultados, passam a ser as principais referências para o trabalho docente, que será conduzido visando a atender a esses parâmetros.

ALGUMAS CONCLUSÕES

A questão educacional está presente na agenda de desenvolvimento econômico e social, tanto dos países centrais quanto dos periféricos, em razão da necessidade que é colocada da importância de criar uma sociedade do conhecimento que possa vir respaldar essa nova etapa de internacionalização do capitalismo.

A preocupação com o papel das escolas, com o conteúdo por elas transmitido ganha centralidade, uma vez que há interesse em que a educação possa responder às exigências do mercado. Nesse contexto, o trabalho do professor é destacado e a formação desse profissional passa a ser motivo de preocupação de organismos internacionais que veem nesse sujeito um elemento-chave na cadeia da produção do conhecimento necessário ao desenvolvimento de tal sociedade.

Em virtude dessa lógica, novas regulações ganham importância, e a regulação puramente burocrática perde o peso que tinha até então, dando lugar a um outro tipo que ficou conhecido como regulação pós-burocrática. Assim, as orientações em relação à formação e ao trabalho docente passam a ser formuladas, levando-se em conta o novo papel que o Estado assume como regulador e avaliador, descentralizando as ações e verificando resultados. É claro que se está falando, até certo ponto, de um tipo ideal de regulação, por isso dificilmente será encontrada na forma pura. A regulação anterior poderá se misturar ou mesmo ficar embutida nas novas regulações pós-burocráticas.

A profissão professor, alvo de novas regulações, que representam exigências traduzidas em normas, vive uma crise que se manifesta pela “penúria” ou pela falta do profissional em diferentes disciplinas. Há uma mobilização para suprir essa carência, mas as medidas propostas não indicam, pelo menos no caso brasileiro, uma preocupação real com a valorização do magistério no sentido de desenvolver uma série de ações que garantam uma

formação inicial e continuada de qualidade, um plano de cargos e salários que represente um estímulo para entrar ou permanecer nesse *métier* e um reconhecimento social que traduza o verdadeiro papel que o professor desempenha na sociedade. Também em relação às condições de trabalho, o que se constata é a intensificação e precarização que tem ocasionado doenças, desgastes e abandono da profissão.

O que se defende é que as entidades acadêmicas, os movimentos de professores, os sindicatos da categoria possam, de forma responsável, intervir na situação, buscando a valorização do profissional da educação e a melhoria das condições de trabalho, permitindo que se resgate o valor social do magistério.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2005.

ANDES-SN. Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira. *Cadernos ANDES*, n. 2, out. 2003.

BARROSO, J. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (Org.) *Regulação das políticas públicas de educação*. Lisboa: EDUCA, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Escassez de professores no ensino médio: propostas estruturais e emergenciais; relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio (CNE/CEB) 2007*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CE/AP/PDE/AP_03_CNE.pdf>. Acesso em: jul. 2007.

_____. *Resolução CNE/CP n.º 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 n.º 1, de 15 de maio de 2006*. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura.

BRASIL. Leis e decretos. Decreto n.º 5.800 de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. *D.O.U.* de 9 de junho de 2006, p. 4.

_____. Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. *D.O.U.* de 23 de dezembro de 1996, p. 27833.

_____. Lei n.º 11.502 de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –

Capes, de que trata a Lei n.º 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis n.ºs 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. *D.O.U.* n. 133, de 12 de julho de 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Capes. *Ministro fala sobre nova Capes a conselheiros*. 2007. Disponível em: http://www.capes.gov.br/servicos/salaimprensa/noticias/noticia_0878.html. Acesso em: dez. 2007

BRASIL. MEC/Inep. *Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)*. Disponível em: http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/{9C976990-7D8D-4610-AA7C-FF0B82DBAE97}_Texto_para_discussão26.pdf. Acesso em: nov. 2007.

BROADFOOT, P. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*, n. 130, p. 43-55, janv./mars 2000.

COMISSION EUROPÉENNE. *Éducation et formation en Europe: systèmes différents, objectifs partagés pour 2010, 2002*. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/educ2010/objectives_fr.pdf >. Acesso em: nov. 2007.

COMITÉ SYNDICAL EUROPÉEN. *L'Europe a besoin dès enseignants 2005*. Disponível em: http://www.etuce.homestead.com/Campaign/Fr_Final_report.pdf. Acesso em: nov. 2007.

CONSEIL EUROPÉEN DE LISBONNE. *La Stratégie de Lisbonne 2000*. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/facts/4_0_0_fr.htm?textMode=on >. Acesso em: nov. 2007.

FELDFEBER, M. La Regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la "agenda educativa" en América Latina. *Educación & Sociedad*, v. 28, n. 99, p. 444-465, maio/ago. 2007.

FREITAS, H. A. Nova política de formação de professores: a prioridade postergada. *Educación & Sociedad*, v. 28, n. 100, p.1203-1230, out. 2007.

LAVALL, C. W. L. *Le Nouvel ordre éducatif mondial*. OMC, Banque Mondiale, OCDE, Commission européenne. Nouveaux Regards. Paris: Regards/Syllepse, 2002.

LENOIR, Y. Por une éthique de l'évaluation des résultats en éducation: quelles compatibilités entre les attentes néolibérales et les visées éducatives? In: LESSARD, C. ; MEIRIEU, P. *L'obligation de résultats en éducation*. Canada, Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2004.

LESSARD, C. L'obligation de résultats en éducation: de quoi s'agit-il? Le contexte québécois d'une demande sociale, une rhétorique du changement et une extension de la recherche. In LESSARD, C. ; et MEIRIEU, P. *L'obligation de résultats en éducation*. Canada, Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2004.

_____. Universidade e a formação profissional dos docentes: novos questionamentos. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94. p. 201-227, jan./abril 2006.

_____. *Régulation multiple et autonomie professionnelle des enseignants: éléments de comparaison Canada/Québec*. 2002. Disponível em: <<http://crifpe.scedu.umontreal.ca/html/chaieres/lessard/pdf/regulationMultiple.pdf>>. Acesso em: jan. 2007

MAROY, C. Vers une régulation pós-buroeaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation*, n. 49, p.01-30, dec. 2005.

MAROY, C.; DUPRIEZ, V. La Régulation dans lês systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, n. 130, p.73-87, janv./mars 2000.

OCDE . *Le Rôle crucial des enseignants*. Atirrer, former et retenir des enseignants de qualité, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/39/43/34990974.pdf>>. Acesso em: nov. 2007.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p.1231-1255, out. 2007.

TARDIF, M. Les organisations de service public et l'obligation de résultats en éducation: plaudoyer pour un principe de responsabilité limité. In: LESSARD, C. ; MEIRIEU, P. *L'obligation de résultats en éducation*. Canada, Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2004.

Recebido em: junho 2009

Aprovado para publicação em: setembro 2009