



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
CENTRO DE EDUCAÇÃO – CEDU
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

CEZAR AUGUSTO SEBASTIÃO DE MELO

**O CONTROLE DO ESTADO NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES:
UMA ANÁLISE SOBRE AS DIRETRIZES APROVADAS EM 2019**

Maceió – AL
2021

CEZAR AUGUSTO SEBASTIÃO DE MELO

**O CONTROLE DO ESTADO NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES:
UMA ANÁLISE SOBRE AS DIRETRIZES APROVADAS EM 2019**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de pesquisa: História e Política da Educação
Grupo de Pesquisa: Gestão e Avaliação Educacional (GAE/UFAL)

Orientador: Prof. Dr. Jailton de Souza Lira

Catlogação na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária Responsável: Cláudio César Temóteo Galvino – CRB4/1459

M528c Melo, Cezar Augusto Sebastião de Melo.
 O controle do estado na formação de professores: uma análise sobre as
 diretrizes aprovadas em 2019 / Cezar Augusto Sebastião de Melo. – 2021.
 121 fs.: il.

Orientador: Jailton de Souza Lira.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de
Alagoas. Centro de Educação. Maceió, 2021.

Bibliografia: fs. 105-112.
Apêndices: fs. 113-121.

1. Regulação do Estado. 2. Base Nacional Comum Curricular (BNCC).
3. Formação Inicial de Professores. 4. Neoliberalismo. I. Título.

CDU: 37.55



Universidade Federal de Alagoas
Centro de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

O CONTROLE DO ESTADO NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES: UMA ANÁLISE SOBRE AS
DIRETRIZES APROVADAS EM 2019

CEZAR AUGUSTO SEBASTIAO DE MELO

Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora, já referendada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 28 de maio de 2021.

Banca Examinadora:

Jailton de Souza Lira

Prof. Dr. JAILTON DE SOUZA LIRA (UFAL)
Orientador

Inalda Maria dos Santos

Prof^ª. Dr^ª. INALDA MARIA DOS SANTOS (UFAL)
Examinador(a) Interno(a)

Jorge Fernando Hermida Aveiro

Prof. Dr. JORGE FERNANDO HERMIDA AVEIRO (UNICAMP)

Para meu amigo Rodrigo (*in memoriam*).

*A fome também é professora.
– Carolina Maria de Jesus.*

AGRADECIMENTOS

A importância de lidar com o mundo acadêmico em um processo que não excluiu o trabalho docente contribuiu, de muitas formas, para uma visão essencialmente transformadora da educação. Trabalhar isso em um contexto pandêmico, cheio de desafios e incertezas, permitiu reflexões importantes acerca do meu trabalho, das quais tenho compartilhado com outros professores. O desenvolvimento da pesquisa, a análise das políticas públicas, os entendimentos que foram construídos a partir da literatura especializada, convergiram numa leitura de mundo que é rica e valorosa no âmbito pessoal, profissional e coletivo.

Por isso agradeço a todos que me ajudaram de alguma forma. Primeiramente a minha mãe por ter me apoiado nesta etapa, depois as minhas amigas Suzi e Nise pela compreensão dos processos angustiantes da pesquisa e da escrita deste trabalho.

Agradeço também às pessoas que me ajudaram na organização dessa dissertação (Francielly e Túlio) e aqueles que compartilharam experiências significativas na vivência acadêmica, deixo minha admiração à Renata, Ana, Artur, Sara, Valdivia, Aline e Andresso.

Gostaria de agradecer aos professores que auxiliaram nesta formação, em especial ao professor Walter Matias pelos momentos reflexivos nas aulas de “Educação Brasileira”.

À professora Edna Cristina do Prado pelas aulas de análise de conteúdo.

Ao professor Jailton de Souza Lira pelas conversas sinceras de orientação e as aulas na disciplina de “Trabalho, Estado e Educação”, que marcaram profundamente a importância dos pressupostos teóricos.

E ao professor Júlio Cezar Gaudencio, que permitiu o desenvolvimento do estágio obrigatório na disciplina de “Profissão Docente”, marcando um momento de encontro com as questões da minha pesquisa.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Corpus da análise	29
Quadro 2: Categoria de análise	32
Quadro 3: Organização dos dados da Resolução CNE/CP n° 2/2019	32
Quadro 4: Competências Específicas	78

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura proposta na segunda versão da BNCC	70
Figura 2: Execução Orçamentária - Ministério da Educação	72
Figura 3: Sinergia proposta na BNCFP	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANFOPE** – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
- ANPED** – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
- BNCC** – Base Nacional Comum curricular
- BNC-Formação** – Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica
- BNCFP**- Base Nacional Comum da Formação de Professores da Educação Básica
- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CF** – Constituição Federal
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- CONAE** – Conferência Nacional de Educação
- DCN** – Diretrizes Curriculares Nacionais
- EAD** – Educação a Distância
- ENADE** – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
- FIES** – Financiamento Estudantil
- FIESP** – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
- FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MEC** – Ministério da Educação
- OCDE** – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PDE** - Plano de Desenvolvimento da Educação
- PIBID** – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação a Docência
- PIRP** – Programa Institucional de Residência Pedagógica
- PNE** – Plano Nacional de Educação
- PRONATEC** – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
- PROUNI** – Programa Universidade Para Todos.

RESUMO

A presente pesquisa investiga *quais as ações predominam no Estado para adequar a política da formação inicial de professores às demandas de mercado*. Com o objetivo de identificar quais orientações de formação predominam nos documentos recentes que definem as diretrizes curriculares e uma base comum para a formação inicial de professores. O corpus da pesquisa é o Parecer CNE/CP n° 22/2019 e a Resolução CNE/CP n° 2/2019. Os aspectos gerais do percurso metodológico estão alicerçados na perspectiva teórica do materialismo histórico dialético; na análise documental centrada nas técnicas de análise de conteúdo, tendo como base a categoria-chave de regulação. Os resultados desta pesquisa apontam a BNCC como marco legal nas recentes reformulações das políticas educacionais; indica a construção de uma visão sistêmica sobre a educação incorporando noções neoliberais; específica às competências da profissão docente na lógica da certificação concorrencial; e estabelece um realinhamento da avaliação aos interesses do Estado.

PALAVRAS-CHAVES: Regulação do Estado; Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores; Neoliberalismo.

ABSTRACT

This research investigates which actions are predominant in the State to adapt the policy of initial teacher education to market demands. In order to identify which training guidelines predominate in recent documents that define curriculum guidelines and a common basis for initial teacher training. The corpus of the research is Opinion CNE / CP No. 22/2019 and Resolution CNE / CP No. 2/2019. The general aspects of the methodological path are based on the theoretical perspective of historical dialectical materialism; in document analysis focused on content analysis techniques, based on the key category of regulation. The results of this research point to BNCC as a legal framework in the recent reformulations of educational policies; indicates the construction of a systemic view on education incorporating neoliberal notions; specific to the competences of the teaching profession in the logic of competitive certification; and establishes a realignment of the assessment to the interests of the State.

KEYWORDS: State Regulation; Common National Basis for Initial Teacher Training; Neoliberalism.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ASPECTOS GERAIS DO PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO	19
3 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO	36
3.1 A CARACTERIZAÇÃO DO NEOLIBERALISMO E SUA APROXIMAÇÃO COM O ESTADO	46
3.2 O NEOLIBERALISMO E A RELAÇÃO COM A EDUCAÇÃO NO CASO BRASILEIRO	51
4 SOBRE AS POLÍTICAS DA FORMAÇÃO INICIAL DE PROFESSORES	66
4.1 SOBRE O CONTEXTO DAS RECENTES REFORMULAÇÕES	73
4.2 UMA ANÁLISE SOBRE A NOVA POLÍTICA PARA A FORMAÇÃO INICIAL DOS PROFESSORES	81
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	105
APÊNDICES	113

1 INTRODUÇÃO

Discutir a problemática da formação inicial de professores tem se configurado como uma complexa atividade de pesquisa devido a vasta produção acadêmica sobre o tema. Além disso, pesa o fato de o Estado, por intermédio do Poder Executivo Federal, ter pautado nas últimas décadas uma série de alterações em normas importantes da educação que consequentemente tem impactado na regulação da política nacional para a formação de professores no Brasil.

O interesse em torno desta temática se iniciou durante a graduação de licenciatura em Ciências Sociais a partir do conhecimento e de participação nos debates sobre a institucionalização da Sociologia no currículo escolar do Ensino Médio e no contato com a escola através do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência da UFAL (PIBID/UFAL). Essas experiências contribuíram para a construção de um olhar sobre a formação e o trabalho docente dentro de aspectos estruturais das políticas que organizam essa área.

Foi observando a conjuntura política em torno da atualização das diretrizes nacionais para a formação inicial de professores que esta pesquisa começou a ser desenhada, considerando que existia certa pressa durante o governo do Ex-Presidente Michel Temer¹ em avançar na reestruturação do Estado brasileiro depois da crise política desencadeada por ele, parte do congresso e da imprensa, que terminou com a deposição da Ex-Presidente Dilma Vana Rousseff em 2016². Além disso, soa importante o posicionamento da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e a Associação Nacional Pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), que demonstraram preocupação com os desdobramentos na construção desse marco, incluindo as modificações feitas de última hora pela equipe do atual Presidente Jair Messias Bolsonaro.

Na escola foi possível perceber a complexidade de nossas atividades e de que modo elas aparecem arranjadas numa estrutura de organização que nem sempre se auto explica. Na escola percebi que nem toda norma funciona ou é conhecida, que a racionalização em torno de atividades administrativas por vezes esvazia nosso sentido prático e pedagógico. Que a

¹ O governo durou entre 31 de agosto de 2016 e 31 de dezembro de 2018.

² O contexto social, político e econômico acabou favorecendo parte da oposição e os insatisfeitos com o mercado na articulação de seu impeachment. Para Lira e Hermida (2018, p. 61), esta etapa fazia parte de um projeto político antidemocrático na condução de um neoliberalismo mais ortodoxo que já havia sido pauta no governo de Fernando Henrique Cardoso, neste sentido, os autores definem este momento como a concretização de um golpe jurídico-midiático-parlamentar que desestabilizou o sistema democrático.

avaliação, a organização de um plano de estudos e o material didático não são definidos necessariamente por quem vivencia a sala de aula e que a formação pedagógica às vezes é vista como um apêndice que não dialoga com o mundo real.

Através disso foi possível identificar que o trabalho docente exige diferentes posturas e leituras em um mundo cada vez mais complexo e indeterminado. É na condição de professor que esses processos reflexivos fazem parte da vida cotidiana e conduzem involuntariamente nossa prática. Convivemos com discursos destoantes, que ora valorizam a importância da educação como ferramenta de transformação social, mas também de competição individual. Lidamos na maioria das vezes de forma improvisada sobre os dilemas do cotidiano e dos problemas educacionais, porque extrapolam qualquer código racional ou pré-determinado como se configura em outras profissões.

Segundo Tardif (2014) o saber do professor é social e está sempre ligado a uma situação de trabalho em interação com os outros, com o objetivo de ensinar, estando dentro e firmado na instituição escolar e na sociedade. Ele representa uma síntese fruto de um movimento permanentemente dialógico e mediado por tensões, carregado por uma extensa memória de vida que nem sempre é percebida em sua totalidade.

Mas enquanto profissionais, nosso lugar foi sempre construído pelo outro, gerando, entre outros fatores, discursos ambíguos no âmbito do profissionalismo. Essa palavra expressa nossa busca pela valorização, mas guarda também o esforço incessante pela legitimidade e relevância de tal exercício. Expressa também um trabalho codificado, marcado nas últimas décadas a partir de visões normativas.

Em suma, hoje o professor “remete a um fazer qualificado” (ARROYO, 2013, p. 18), constituindo uma identidade profissional moralmente referenciada, mas pouco valorizada. Parece que as políticas educacionais tendem a perder essa referência social em troca de uma modernização pouco vinculada à importância histórica (Ibidem), descaracterizando o papel dos professores e os adequando às demandas corporativas do profissionalismo. Podemos citar como exemplo a visão tecnicista, na qual os professores são transmissores de conteúdos determinados por terceiros e os alunos são executores dessas proposições. O cerne problemático deste modelo está principalmente na sua desarticulação com o contexto em que ambos sujeitos (professor e aluno) estão inseridos.

Diante desses aparentes paradigmas se constrói uma frágil importância do professor alicerçado em ideias político-econômicas, às vezes democráticas e outras vezes autorais. Nesse percurso se insere a organização da formação docente, repleta de instrumentos normativos que tentam controlar aspectos de interdependência desta profissão. Tais aspectos normativos

também encontram dificuldades de implementação, pois acabam gerando contradições inerentes à própria educação. A produção desses efeitos em termos de avaliação e gestão tem exigido cada vez mais uma noção sistêmica de processos que envolvem atores diversos e decisões multilaterais.

De certo modo, entendemos que a formação docente é de fundamental importância no sistema produtivo capitalista, pois enquanto professores cumprem papéis determinantes na vida dos sujeitos que precisam se adequar e atender as dinâmicas que são estabelecidas numa vida social como essa. Isso desperta a necessidade de estabelecer os próprios fundamentos políticos, filosóficos e pedagógicos num claro movimento de adequar a escolarização formal ao modo de produção da vida material, reforçando e reproduzindo determinações sob a hegemonia de uma classe dominante.

No Brasil, a regulação da formação e do trabalho docente sempre esteve nas mãos de importantes instituições sociais dominadoras. No primeiro momento, através da Igreja, incumbida de uma missão evangelizadora, mas também de ensinar a exploração econômica (HILSDORF, 2007); e no segundo momento, com a reforma pombalina, nas mãos do Estado.

Segundo Cericato (2016), a estatização da docência não foi capaz de favorecer a constituição de uma codificação deontológica como entre outras profissões liberais, pois sua atividade permanece sendo fiscalizada e regulamentada pelo Estado. “Ao controlar o exercício formal da docência, o Estado atribui ao professor a condição de funcionário, privando-lhe de autonomia na regulação de sua profissão” (Ibidem, p. 275).

Como funcionário, o professor corresponde à escola, mas está expressa um modo determinado de atividade que garante a reprodução social vigente, colocando o professor como um instrumento de valorização³ da lógica material e simbólica do capitalismo, pois sua função incorpora múltiplas determinações que constituem, de modo geral, seu trabalho, mas também como sujeito integrado a essa estrutura.

Portanto, de modo sistemático, os professores são submetidos a processos burocráticos e administrativos cada vez mais racionalizados, expondo sua atividade a um regime desumanizante. Essas transformações ocorreram a partir dos processos de reestruturação

³ Essa valorização ocorre sob algumas condições que não estão totalmente no controle deste profissional, pois sua profissão tem como marco regulatório o domínio estatal. Contudo, o que os estudos apontam é uma resistência das associações e sindicatos às reformas que sempre visam uma adequação do sistema educativo ao mercado de trabalho (VIEIRA, 2009).

produtiva implementada no século XX e consolidadas a partir das investidas do neoliberalismo que introduziu conceitos

como qualidade, eficiência, equidade, ditados pelas políticas de ajuste do Banco Mundial, constituindo em dispositivos reguladores do sistema educativo e, conseqüentemente, gestando o modo como o trabalho docente deve ser organizado na escola (ALVES, 2009, p. 35).

Neste quesito, se insere o papel do Estado, pois esse alcançou, nas suas variações históricas e, especialmente, a partir da sua modificação com a consolidação do modo capitalista de produção, uma ferramenta de longo alcance que busca mediar os circuitos que são estabelecidos para essa relação (MASCARO, 2013). Diz respeito aos dispositivos legais que regulamentam a formação docente de forma integrada a uma estrutura de comando, ou seja, responde baseado nas disposições que o próprio capital estabeleceu como prioritárias.

É notável que a sobreposição dessas camadas para discutir a formação docente revela um pouco da problemática sobre sua desvalorização, de certo modo a consolidação de modelos regulatórios e a precarização de seu trabalho ao longo de décadas, transformou os professores em uma força antagônica contra os representantes do capital. Aliás, este último tem se constituído como uma força predominante, mas que enfrenta uma massa de trabalhadores organizados, bem como a controvérsia do mercado de trabalho que nunca conseguiu corresponder de modo satisfatório às demandas deste segmento⁴.

Portanto, a presente pesquisa investiga *quais ações predominam no Estado para adequar a política da formação inicial de professores às demandas de mercado*. Com o objetivo de identificar quais orientações predominam nos documentos recentes que definem as diretrizes curriculares e uma base comum para a formação inicial de professores. A relevância desta pesquisa gira em torno da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) como principal vetor das políticas educacionais, se constituindo numa esfera que tenta resolver conflitos e impor uma concepção de educação. Ao mesmo tempo, sucinta uma preocupação com os futuros professores ao reproduzir essas concepções sem a devida reflexão necessária durante sua formação, reforçando um controle vinculado a regularização do seu trabalho.

Para isso, desenvolvo a discussão apresentando como categoria de análise a *regulação*, que pode ser conceituada como a produção de regras que orientam a atuação dos indivíduos em função da reprodução do sistema social (BARROSO, 2005; REIS, 2013). Sua dimensão

⁴ A ampliação do acesso à educação aumentou a oferta das licenciaturas de forma gradual, sem conseguir corresponder a demanda pela escolarização, com o tempo foi agregando também um baixo valor de diploma que reflete conseqüentemente no salário e prestígio do profissional. Nesse sentido, a escola para as massas já nasceu precarizada (MELO; SANTOS; LEITE, 2019).

compreende o âmbito institucional focado, em função desta pesquisa, na organização da formação e profissão docente no Brasil. Sua concepção favorece um novo status de intervenção do Estado nos assuntos da sociedade, considerando seu papel regulador. Entretanto, trato desta categoria de forma mais detalhada na parte metodológica da dissertação.

Neste sentido, este trabalho está organizado em cinco seções. A primeira corresponde a esta introdução com as questões motivadoras. Na segunda apresento os aspectos gerais metodológicos, tendo como base concepções teóricas do materialismo histórico dialético com a finalidade de demarcar as transformações a respeito do tema. Além disso, apresento os elementos da pesquisa documental vinculados às técnicas da análise de conteúdo, cruciais na identificação do teor regulatório dos dados coletados e na caracterização e interpretação da nova política de formação docente.

Na terceira seção procuro caracterizar o Estado contemporâneo a partir das concepções marxistas, demarcando a formação e consolidação da doutrina neoliberal como uma nova razão para o sistema capitalista. Para isso, foi preciso uma pequena retrospectiva histórica para demarcar o movimento ascendente desta ideologia no bojo das crises deste sistema em meados do século XX. O Brasil se insere nessa discussão a partir das reformas que foram engendradas no segundo quartel do mesmo século, marcando de forma mais específica as aproximações do Estado brasileiro com a temática educacional, pensando principalmente os aspectos da formação inicial de professores.

Na quarta seção chegamos nos resultados da análise documental, na qual apresento os elementos que caracterizam a Resolução nº 2/2019 – incluindo o Parecer nº22/2019 que a justifica – e suas correlações com discussões teóricas sobre o caráter regulatório dessas medidas. Nesta etapa da discussão, munido das técnicas de análise de conteúdo, foi possível observar o caráter amplo, sistêmico e aberto dessa regulação. De um lado ela garante a envergadura jurídica e institucional das agências formadoras e do outro estabelece um controle maior dos graduandos em formação. Essas evidências acabaram sinalizando um controle sobre a docência que agora aparece de forma mais clara na relação entre formação e atuação profissional.

Na quinta seção faço as considerações finais explicando a relevância destas normativas, mesmo que os ciclos ainda não tenham se encerrado. E sinalizo para a importância da autonomia docente frente à conjuntura atual que tem cerceado a liberdade por meio de vários instrumentos legais e atos administrativos, esclarecendo os riscos da construção de uma base nacional para a formação de professores sem a participação dos professores.

2 ASPECTOS GERAIS DO PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Nesta seção, apresento os pressupostos teóricos e metodológicos que conduziram a análise dos materiais coletados, bem como as justificativas pela escolha dessa articulação amparada numa perspectiva de caráter preliminar, considerando que os documentos são resultados de um movimento recente. Isso significa que seus elementos já foram aprovados, mas ainda não ficou esclarecido como o MEC fará a implementação destes. Outro ponto importante são os limites desta pesquisa, que busca identificar quais orientações estão presentes nos documentos e de que forma se alinham ao mercado, mas direcionando a discussão para a formação inicial, sem abarcar as problemáticas em torno da formação continuada⁵.

Para Franco (2005, p. 33), um bom plano que apresente a teoria, coleta, análise e a interpretação dos dados garantem melhor que os processos sejam integrados. Por isso apresento como plano estratégico a combinação da pesquisa documental e as técnicas da Análise de Conteúdo, incorporando como aspecto teórico o materialismo histórico-dialético. Como forma de organizar essa seção, explico a importância da pesquisa documental, depois, respectivamente, desenvolvo os fundamentos teóricos que nortearam a análise de conteúdo.

Durante a pesquisa documental encontrei a priori documentos importantes que fundamentaram a resolução em análise. São eles: o material enviado pelo MEC para o CNE, intitulado “Proposta para Base Nacional Comum da Formação de Professores da Educação Básica” [versão preliminar]; e a terceira versão⁶ do relatório com o texto referência das novas diretrizes para a formação de professores e a instituição de uma base comum para padronizar a formação e integrar diferentes ofertantes desta modalidade na nova política. Naquela altura, os documentos que faziam parte do projeto de pesquisa tinham como referência a Resolução nº 2/2015, mas precisaram ser realinhados considerando as alterações durante o ano de 2019. As alterações ocorreram em função da BNCC que foi apresentada oficialmente em 2015 e em 2017 se tornou o principal marco legal para as políticas educacionais. Esse movimento acabou introduzindo uma série de alterações normativas na educação, tendo como principal protagonista o MEC representado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), em função do

⁵ Em 2020 o CNE voltou a pautar o assunto para incluir em uma nova resolução que definam as diretrizes nacionais e a constituição de uma base comum para a formação continuada de professores. Para saber mais: <https://formacaoprofessor.com/2020/05/20/base-nacional-comum-da-formacao-continuada-de-professores-e-apresentada-pelo-cne/> Acesso: 21 abr. 2021.

⁶ Proposta apresentada em 18 set. 2019.

seu caráter regulador. Todos os dados foram coletados de forma online e podem ser acessados na página oficial do CNE⁷.

Compreendo que o fazer da pesquisa documental não se resume apenas em promover uma investigação dos fatos sobre determinado fenômeno, mas de produzir um conhecimento teórico sobre questões antigas e contemporâneas demarcando seu movimento, pois entende-se que os fenômenos históricos estão sempre em transformação (GOMIDE; JACOMELI, 2016). Neste sentido, precisamos analisar os documentos para decifrar os objetivos reais enunciados e/ou velados para entender de que modo alcançam consensos. Não podemos explicar as políticas públicas em si, pois tomar sua lógica interna e auto justificada não alcança sua materialidade e conseqüentemente não alcançamos a correlação de forças que as produziram (EVANGELISTA; SHIROMA, 2018, p. 4). Além disso, não compreendemos processos maiores que fomentaram múltiplas determinações que permitiram a consolidação de sua materialidade.

Segundo Evangelista e Shiroma (Ibidem, p. 4-5), os documentos oriundos das políticas educacionais são fontes de informações que oferecem pistas sobre o projeto capitalista, portanto, precisamos entendê-lo em um duplo objetivo: compreender suas determinações causais e promover o que Mészáros (2010, p. 45) chamou de tarefa para “romper com a lógica do capital no interesse da sobrevivência humana”.

Entendendo os documentos como empiria, só podemos compreendê-los a partir da sua teorização, pois apesar da fonte possuir objetividade, ela não aparece claramente em sua essência (EVANGELISTA; SHIROMA, 2018). É crucial explicitar a que veio e a quem serve a instituição dessas diretrizes, porque se entende que são produtos sociais e carregam consigo expressões da consciência dominante em dado momento histórico.

Para alcançar essas dimensões analíticas foi necessária à incorporação dos aspectos teóricos do materialismo histórico-dialético para identificar o *conflito de interesse* como aponta Frigotto (2000, p.75), pois “o desafio do pensamento – cujo o campo próprio de mover-se é o plano abstrato, teórico – é trazer para o plano do conhecimento essa dialética do real”.

Antes de entrar propriamente no materialismo histórico-dialético é preciso entender que o trabalho assume uma categoria central na teoria, capaz de mediar a interação/relação entre ser humano e a natureza. Outro elemento que aparece implícito nessa interação/relação, numa concepção ontológica, é a propriedade, constituída como direito do ser humano e firmada no acordo coletivo, servindo como espaço para transformar, criar, recriar, mediado pelo trabalho e

⁷Ver <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao>. Acesso: 02 mai. 2021.

o conhecimento, favorecendo a reprodução da existência social e humana, o que permite também os aspectos culturais, simbólicos e afetivos (FRIGOTTO, 2001).

Nessa perspectiva, é possível compreender a sociedade na sua totalidade tomando como referência essa interação, visto que é através do trabalho que o indivíduo supera sua condição natural e funda uma nova realidade: a sociedade (SELL, 2011). Isto porque os humanos se desenvolveram no momento em que começaram a produzir seus meios de existência a partir das condições materiais, alcançando posteriormente uma relação social e política entre si determinante, estabelecendo, em cada tempo histórico, sua força produtiva e as relações de produção (MARX; ENGELS, 1998). No decorrer desse processo as alterações na estrutura são alcançadas a partir do conhecimento que é apreendido dela.

Em resumo, fazemos história dessa forma, mas respondendo às limitações, ideias e modos de produção de cada época. Contudo, ao passo em que as estruturas se consolidam, acabam por exercer forte influência sobre os indivíduos, sendo sua superação possível apenas quando temos consciência de sua envergadura. É por isso que ao longo do processo histórico as alterações na estrutura da sociedade surgem a partir do reconhecimento de sua força mediante a ação do homem. Neste sentido, a transformação social é produto da negação e do conflito – movidos pela diferença, contradição e o antagonismo – que geram uma nova estrutura que funde velhas e novas condições.

Essa percepção de constante transformação da sociedade levou Karl Marx e Friedrich Engels (2008) a outra constatação: a história de todas as lutas sociais tem sido até aqui a história da luta de classes, acentuada em conflitos que giram em torno da exploração do trabalho e a divisão da propriedade privada. Esse tipo de articulação sempre colocou uma classe em vantagem em relação a outra, resumida na sua literatura entre aqueles que detém os meios de produção⁸ e àqueles que possuem apenas sua força produtiva. Podemos identificar isso no decorrer do processo histórico de maneira sucinta no modo de produção escravista, feudal e capitalista, nas quais as relações produtivas fundam um conflito de classes, respectivamente, entre senhor e escravo, senhor e servo, burguesia e proletariado; de modo que sua força produtiva se baseia respectivamente no cultivo da terra com base no trabalho escravo, depois com base no arrendamento e por último, como “trabalho livre”, dentro do processo de industrialização.

⁸ Pode ser resumido como tudo aquilo que serve de mediação na relação entre a ação do homem e a natureza (Ibidem).

Considerando esta última etapa, o trabalho que anteriormente era forçado passou a fundamentar a concepção de liberdade do indivíduo centrado na comercialização da sua força como forma de sobrevivência. Foi através da revolução industrial que isso ocorreu de forma acelerada, favorecendo uma gigantesca transformação na qual a burguesia se apropriou pouco a pouco do poder através do Estado, impondo uma visão de mundo que começou a fazer parte das dinâmicas de sociabilidade dessa época (SELL, 2011). A economia vira um elemento a ser apropriado e desenvolvido, mas fundado nas noções de mercadoria que se ampliam a partir da relação do valor de uso e valor de troca.

Se apropriando dessa mesma discussão, ao descrever, por exemplo, a relação entre trabalho e educação numa perspectiva ontológica e histórica⁹ Saviani (2007, p. 154) reflete que ao agir sobre a natureza em função das necessidades, os seres humanos produzem sua própria vida através do trabalho; e ao se apropriar coletivamente dos meios de produção da existência se educam e educam as novas gerações. A necessidade de aprender a produzir sua própria existência compreende o processo educativo da formação. Nesse sentido, a ligação entre trabalho e educação se torna uma relação de identidade, ou seja, “a produção da existência implica o desenvolvimento de formas e conteúdos cuja validade é estabelecida pela experiência, o que configura um verdadeiro processo de aprendizagem” (Ibidem).

Contudo, a separação entre trabalho e educação ocorreu em função do próprio sistema capitalista, consolidando uma nova forma de se apropriar do conhecimento em função da nova ordem de produção da vida material. Nesse contexto, a escola surge como uma modalidade específica em oposição àquela educação inerente ao processo produtivo (SAVIANI, 2007, p. 155).

Desde a Antigüidade a escola foi-se depurando, complexificando, alargando-se até atingir, na contemporaneidade, a condição de forma principal e dominante de educação, convertendo-se em parâmetro e referência para aferir todas as demais formas de educação (Ibidem).

A educação no capitalismo converte a potência intelectual em potência material, viabilizando uma escola dominante e generalizada a partir do contexto da revolução industrial. Surge uma simplificação dos ofícios e uma instrumentalização dos conhecimentos, cristalizados na operação e manutenção das máquinas, por exemplo. Sua capacidade reprodutiva tem como base a familiarização e a produção de códigos formais que capacitam a mão-de-obra sem necessariamente estabelecer uma qualificação específica, ficando incumbida de atingir um

⁹ Ambas são históricas porque se referem ao processo desenvolvido ao longo do tempo pela humanidade; e antológicas como produto dessa ação, cujo resultado é o próprio ser dos seres humanos.

patamar mínimo de qualificação geral que seja base de uma formação mais homogênea. Obviamente essa noção mais instrumental da escola serve como um dos panos de fundo para a escolarização das classes dominadas, deixando a classe dominante com outro tipo de ensino centrado no desenvolvimento dos aspectos intelectuais que exigem na ocupação de cargos relevantes na hierarquia social.

A inserção da profissão docente na lógica dessas relações criou uma problemática que passou a ser mediada pelo mercado. Seu conhecimento é convertido na formação da força de trabalho da qual também está inserido como trabalhador. Essa dupla função fornece elementos para a valorização do sistema e torna o professor numa fonte de exploração para o capital. É o que Abreu e Landini (2003, p. 3) chamam de subsunção real, visto que as condições de trabalho dos professores refletem a realidade dos demais trabalhadores: “[...] quanto mais o trabalho se subsume realmente à lógica do capital, mais ele se parcelariza, e maior a distância entre planejamento e execução” (Ibidem).

O trabalho pedagógico vai se transformando numa ação estranha aos professores que o reproduzem, estabelecendo paulatinamente o fenômeno da alienação. Este conceito se refere aos sujeitos que não se reconhecem como produtores diretos de suas próprias ações, visto que tais atividades se tornaram mecânicas e raramente passam por processos satisfatórios de reflexão (Ibidem). As etapas anteriores do fazer na sala de aula, planejamento, construção do material didático e propostas curriculares, ficam centralizadas em esferas acadêmicas, técnicas e administrativas representadas pelas universidades, secretarias de educação e empresas de consultoria.

Sob essas condições, os professores se tornam meros transmissores que têm condicionado suas atividades às demandas do capital. Esse aspecto se reforça na consolidação do trabalho docente como serviço que ganhou no século XX relevância no sistema produtivo, amadurecendo este setor como fonte de exploração e acumulação de capital (ABREU; LANDINE, 2003), perpetrando uma lógica reprodutiva dessa ordem sem que o tecido social entenda as engrenagens na sua totalidade. Ainda no mesmo século, essas noções são envernizadas pela ideologia neoliberal que surge radicalizada na própria essência do capital, como consequência da ideia de livre mercado, permitindo a acumulação e exploração da mão-de-obra, incorporando nos trabalhadores os atributos da concorrência no mercado de trabalho.

Nesse sentido, a educação no capitalismo expressa historicamente uma lógica de reprodução e também de seus conflitos, pois o modo de produção não é apenas a reprodução da existência física dos indivíduos, se trata de um modo determinado de atividades; e sendo a educação uma atividade, ela manifesta suas ideias através de vários vetores qualificados ou não,

“mas em conformidade com as condições materiais e objetivas [...] historicamente construídas pelos homens e particularmente consolidadas nas mais diferentes formações sociais” (LOMBARDI, 2010, p. 26).

Nesta perspectiva, o materialismo histórico-dialético¹⁰ acaba sendo, como pontua Brohm (1979), uma metodologia que supera qualquer determinação a partir das evidências reais que comprovam o movimento incessante do devir na história universal. E como método de investigação, precisa se apropriar da situação que se apresenta costumeiramente de forma caótica, sincrética e confusa, sendo necessária a regressão para buscar seus fundamentos no campo das relações de produção que formam a sociedade. Sua sistematização parte do que frequentemente é hegemônico e estruturalmente dominante, que pode ser evidenciado no recorte da pesquisa, por sua vez, a perspectiva histórica precisa ser organizada numa ordem lógica que permita a articulação das categorias no movimento de compreender a totalidade social. A constituição da totalidade representa uma síntese de múltiplas determinações que fazem parte do fenômeno social, mas precisamos entender que esses processos são históricos e transitórios.

Portanto, explicitada essa relação, consideramos a perspectiva histórico-dialética como referencial teórico para apresentar as implicações dos fenômenos econômicos na relação entre Estado, educação e professores. Para isso, é preciso entender a situação geral para chegar a seus pormenores (BROHM, 1979), o que significa dizer que podemos apresentar de forma crítica seus aspectos de desenvolvimento e descobrir sob quais condições essas relações permanecem interligadas atualmente. É assim que o materialismo histórico dialético aparece aqui, como um método de compreensão e ação da realidade que enxerga os seres humanos dentro de um complexo contexto histórico que constitui a totalidade social tendo como intenção evidenciar o movimento da contradição produzida na própria história (GOMIDE; JACOMELI, 2016).

Para alcançar esses pressupostos, é preciso incorporar as principais categorias que fundamentam esta teoria – totalidade, contradição, mediação, reprodução e hegemonia (GOMIDE e JACOMELI, 2016) – entendendo que não se trata das categorias que foram selecionadas para análise de conteúdo, mas de conceitos que fazem parte dessa apreensão universal do caráter histórico até chegar na singularidade do fenômeno analisado, reconhecendo também sua provisoriedade como conhecimento (FRIGOTTO, 2000).

Em resumo, Gomide e Jacomeli (2016, p. 71-72) definem essas categorias da seguinte

¹⁰ Sendo mais didático, a dialética fica próxima de uma relação dialógica que representa um movimento de interdependência e reciprocidade que mantém a relação entre indivíduo e sociedade, desencadeando assim vários processos históricos.

forma: 1) a *categoria de contradição*, que rebate a concepção de linearidade, parte do entendimento de que nada existe em permanência e, portanto, toda realidade é passível de superação; 2) a *categoria de totalidade*, que procura a conexão dos aspectos particulares com o contexto social mais amplo que gera as contradições; 3) a *categoria de mediação*, que parte da suposição de que o homem é o mediador das relações sociais e, portanto, agente para a intervenção no real; 4) a *categoria de reprodução*, cujo apontamento se dá ao modo de produção capitalista para se manter e reproduzir, mesmo que com pequenas mudanças que não chegam a ser estruturais, mas apenas adaptativas a este modo de produção; e 5) *categoria de hegemonia*, onde entende-se que a ideologia da classe dominante e sua concepção de sociedade, de valores e de relações sociais devem ser reproduzidas a ponto de que estes ideais de sociedade sejam um consenso entre os cidadãos.

As demandas respondidas por essas categorias não são apresentadas de forma estanque, tampouco estão enclausuradas na particularização de determinados temas que, a priori, foram estabelecidos neste trabalho, mas obedece à própria lógica dialética que tende a construir o conhecimento sobre determinado fenômeno a partir da sua apreensão e evidenciando no desenvolvimento do argumento suas categorias fundamentais que ajudará a responder à questão da pesquisa.

Reconhecendo que o Estado exerce um poder sobre o trabalho docente, quais ações são engendradas para adequar essa atividade às demandas produtivas? Como as diretrizes podem consubstanciar mudanças significativas? Quais as ideias predominam na defesa da última alteração na política da formação inicial de professores? Essas e outras inquietações são dúvidas importantes na construção desse trabalho e que estão mais ou menos sintetizadas na questão de pesquisa: *quais as ações predominam no Estado para adequar a política da formação inicial de professores às demandas de mercado?*

Por isso, investigam-se aqui as influências do sistema econômico vigente e seus elementos constitutivos na formulação desse tipo de política pública no Brasil, afinal, o Estado parece corresponder aos interesses daqueles que disputam seu domínio sob a lógica totalizadora do capital. Inteirando-se melhor disso, precisamos procurar e evidenciar suas orientações a partir das decisões institucionais, uma vez que essas são resultados de disputas e não ocorrem em um vazio de ideais, mas em conformidade com o princípio ativo da produção e do trabalho produtivo para a sobrevivência e exploração dos indivíduos na sociedade, como será melhor esmiuçado nos próximos capítulos.

Existem duas hipóteses que foram vistas a priori e que podem ajudar a responder esse problema: 1) a regulação direta do Estado na formação e no trabalho docente tem como

prioridade o equilíbrio social diante das instabilidades provocadas pelo capital; 2) o trabalho docente tem se tornado uma ferramenta essencial na valorização do sistema do capital.

A primeira hipótese tem uma relação muito próxima com o próprio histórico de regulação desta atividade na formação do Brasil, que sempre teve interferência externa (da Igreja e do Estado), principalmente por entender seu papel social relevante (HILSDORF, 2007). Ambos entendiam o espaço escolar como uma necessidade, mas amparado em projetos diferentes. No caso do Estado, o que as leituras sinalizaram¹¹ foi um descompasso da política educacional em decorrência da urgência de uma estrutura econômica consolidada capaz de responder à classe dominante e às novas demandas do mercado.

Isso ocorre devido à relação entre capital e trabalho, que configuram os trabalhadores em função da ordem reprodutiva estabelecida.

O processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização de seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados (MARX, 2011, p. 961).

Dessa forma, podemos relacionar as reformas educacionais à política econômica que se reflete em mudanças significativas no trabalho docente. Oliveira (2004) aponta dois exemplos que podem ilustrar isso: o primeiro são as reformas durante a década de 1960 que ampliaram o acesso à escola, se apoiando nela como um trampolim para a mobilidade social dentro de um padrão de acumulação fordista correlacionada ao ideário de nacional-desenvolvimentismo. O reflexo desse aperfeiçoamento está contido involuntariamente na urgência de responder aos desafios do sistema econômico visto que todo o processo de industrialização era realizado a partir das condições de mundialização de um capital monopólico e controle da economia mundial pelo capital financeiro (LOMBARDI, 2014, p. 30). A educação entra nesse eixo a partir da concepção de que o planejamento econômico deveria estar contido em todos os setores da sociedade, pois já era entendido que só a industrialização não seria capaz de fazer uma “transformação produtiva com equidade social” (Ibidem, p. 31).

O segundo exemplo está situado nos anos 1990, que tentaram proporcionar a educação pela ideia da equidade social¹². A fórmula para expandirem os sistemas de ensino ficou pela descentralização da gestão e financiamento, além do apelo ao voluntarismo e ao comunitarismo,

¹¹ Ver trabalhos como SCHEIBE, 2008; SAVIANI, 2009; GATTI, BARRETO e ANDRÉ, 2009; AGUIAR e SCHEIBE, 2010, entre outros.

¹² Essa equidade estava relacionada às concepções do direito social, mas acabou servindo como parâmetro para o financiamento educacional ancorado numa distribuição mais igualitária dos recursos sem considerar outros contextos sociais. Podemos citar o FUNDEF como exemplo dessa prática.

estes últimos ocorreram principalmente em virtude do terceiro setor que ganhou visibilidade com as políticas neoliberais. Nesse período fica mais evidente que a escola vira requisito fundamental para os critérios de empregabilidade em seu caráter formal e regulamentado. Isso transforma a educação em política compensatória (OLIVEIRA, 2004), visto que a sociedade capitalista não é superada e os problemas persistem com novos arranjos.

Segundo Lira (2016), nesse período, já sob o governo do Fernando Henrique Cardoso, a reivindicação da descentralização dos recursos para a educação por parte dos educadores foi atendida de forma adaptada em benefício dos órgãos e orientações internacionais, promovendo uma racionalização e fiscalização dos recursos em áreas específicas em detrimento de outras mais emergenciais. “A descentralização dos recursos promovida pela gestão de Cardoso caminhava no sentido da racionalização das receitas e na co-responsabilização dos resultados, com base em princípios gerenciais inspirados no mercado” (Idem, p. 139).

A urgência pela ampliação da escolarização no Brasil não é algo recente, mas ganha corpo no século XX, tendo como expoente figuras importantes como Anísio Teixeira¹³ e Paulo Freire¹⁴. A preocupação pela expansão da escola sempre esbarrou na demanda por professores e ainda na década de 1990 enfrentava os problemas sobre seu perfil de formação. Isto porque a democratização do acesso à escola foi construída a duras penas, de um lado alcançaram níveis consideráveis de matrículas no ensino fundamental, do outro ainda enfrentava o desafio de formar mais professores e superar o curso de magistério. Nesse sentido, sem nunca ter correspondido de forma satisfatória à demanda crescente por escolarização, os professores se tornaram, pouco a pouco, um trabalho necessário para referendar a formação dos estudantes ao mesmo tempo em que sua formação fragilizada refletia a própria condição de trabalho. Isso pode sinalizar uma crise sem precedentes na história da profissão docente, pois indica que sua precarização implica também na degeneração da sua atividade amplamente oferecida no mercado, se constituído numa atividade com baixo valor de diploma, o que termina por reforçar uma terrível contradição:

“[...] quanto mais expandimos a oferta do ensino escolar, maior se revela nossa dificuldade de formar professores para atendê-la. Quanto mais escolarizada se torna

¹³ Ouvir o podcast Folha na Sala, Grandes Educadores - episódio 5: Anísio Teixeira escapou de perseguições para construir a escola pública. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/podcasts/2020/07/podcast-conta-historia-de-anisio-teixeira-um-dos-maiores-defensores-da-escola-publica-no-brasil.shtml>. Acesso: 29 jul. 2020.

¹⁴ Entre o final de 1950 e início 1960 os movimentos populares ganham força e são representados pelo Movimento de Educação de Base (MEB) e Movimento Paulo Freire de Educação de Adultos, ambos tendo aproximações com setores da Igreja Católica e o ideário da pedagogia nova (SAVIANI 2013, p. 303); ouvir o *podcast* Folha na Sala, Grandes educadores - episódio 6: Como Paulo Freire se tornou ícone e o que há dele na educação hoje. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/podcasts/2020/07/podcast-mostra-como-paulo-freire-se-tornou-icone-e-o-que-ha-dele-na-educacao-hoje.shtml>. Acesso: 29 jul. 2020.

nossa sociedade, maior é a sensação de que a escola não corresponde ao que esperamos dela no nosso tempo” (ARANHA; SOUZA, 2013, p.78).

Assistimos cada vez mais a educação como solução para a desigualdade social, isso cria certa expectativa que nunca é alcançada dada as condições de sobrevivência no capitalismo. Na medida em que os ciclos da escola são encerrados, as promessas da educação institucionalizada não se transformam no tão sonhado emprego formal ou na melhoria do padrão de vida tal como sinalizam nos discursos favoráveis ao mercado de trabalho.

Alguns pesquisadores como Aranha e Souza (2013, p. 70) afirmam que “o argumento básico do diagnóstico passa pelo entendimento de que a formação de professores está em crise porque está em crise a escola constituída como parte desse projeto”, pois os professores vivenciam péssimas condições de trabalho ao mesmo tempo em que a escola tem sido reposicionada numa esfera utilitarista, responsável por um projeto de sociedade de meritocracia, cristalizada em conceitos como eficiência, produtividade e qualidade.

As consequências dessas políticas acabaram proporcionando um alargamento das atribuições do trabalho docente resultante da combinação de vários fatores, mas que ficou marcado na maior responsabilização dos professores com a aprendizagem dos estudantes¹⁵ e do compromisso social com a comunidade na qual está inserido.

As exigências acabaram indo além do que sua formação pode alcançar, incorporando papéis de outros importantes agentes públicos, tais como do serviço social e da psicologia, numa relação de ajuda e cooperação dadas as condições inerentes do trabalho, visto que a escola reproduz os problemas sociais independentemente disso. Na ausência destes agentes, o professor se vê numa situação de sobrecarga emocional e de trabalho que impacta também sua identidade profissional.

Nessa perspectiva, a relação do professor com sua atividade acaba reforçando as contradições do sistema em virtude do seu caráter exploratório. O professor, na condição daquele que experimenta relações desiguais concretas, vivencia questionamentos a respeito de seu trabalho quando se percebe relevante na transformação social. A exposição desses problemas acaba ajudando na construção de uma agenda contestatória dos processos econômicos e políticos que afetam sua atividade, o que os levam a organização política por meio das associações, movimentos e sindicatos (VIEIRA, 2009).

Os professores vivenciam a desvalorização do trabalho em larga escala, visto que as reformas educacionais, principalmente esta que está em curso, procuram ter mais controle dos

¹⁵ Isso já aparece explicitamente na LDB de 1996, Art. 3, Inciso III.

processos educativos, retirando dos professores “[...] a autonomia, entendida como condição de participar da concepção e organização do seu trabalho” (OLIVEIRA, 2004, p. 1132). O que ocorre é uma apropriação do Estado em torno da temática da profissionalização, o que termina ajudando no enfrentamento da consciência compartilhada entre professores, inculcando um discurso oficial de ineficiência da educação no serviço público através de vários indicadores nacionais e internacionais sem considerar de forma relevante seu papel na consumação desses resultados. Desse jeito, endossam reformas e impõem a regulação como recurso de controle ainda na formação docente.

É nesse contexto que se insere a segunda hipótese, pois o debate sobre a formação docente sempre discutiu as práticas pedagógicas e as condições de trabalho a partir de uma lógica da reprodução de uma ordem vigente, respondendo a um comando estrutural que é à base da vida material. Ou seja, como qualquer trabalhador, o professor está submerso nessas relações e tende a se constituir como uma força que sempre precisará mostrar sua viabilidade produtiva sob o risco de ficar fora do conjunto social. Por isso, se mostra necessário discorrer sobre tais implicações do trabalho no âmbito da valorização do sistema produtivo, sem esquecer que essa atividade laboral assumiu no decorrer da história uma ideia política de função social em consequência de seu papel relevante na formação dos sujeitos.

Buscando responder a essa demanda incorporo o conjunto das técnicas da Análise de Conteúdo nos documentos selecionados, visando responder ao desenvolvimento do problema de pesquisa. As etapas da Análise de Conteúdo seguiram as recomendações da Bardin (2016), incorporando suas técnicas com o objetivo de sistematizar o que aparentemente aparece explicado. Neste sentido, obedeci às etapas da pré-análise, explorei os materiais e depois a fiz a inferência dos resultados, permitindo o contato com as fontes primárias em diversos momentos.

O ponto de partida da Análise de Conteúdo é a mensagem que expressa necessariamente um significado e um sentido (FRANCO, 2005, p. 15). O significado se refere aquilo que pode ser absorvido, compreendido e generalizado a partir das características definidoras e pelo corpus de significação; e o sentido provoca a atribuição de um significado pessoal e objetivado, que se concretiza na prática social e se manifesta por meio das representações sociais, cognitivas, valorativas e emocionais. Considerando que o nosso objeto de estudo se trata de um documento normativo e que não pode deixar dúvidas, precisamos ir além do significado enunciado procurando evidenciar as representações dos sujeitos que os elaboraram. Torna-se indispensável esse movimento visto que as condições textuais também fazem parte dos

processos históricos e por se tratar de uma construção social, carrega consigo os elementos fundantes e contraditórios de sua realidade.

Nesse sentido, a Análise de Conteúdo assenta-se nos pressupostos de uma concepção crítica e dinâmica da linguagem. Linguagem, aqui entendida, como uma construção real de toda a sociedade e como expressão da existência humana que, em diferentes momentos históricos, elabora e desenvolve representações sociais no dinamismo interacional que se estabelece entre linguagem, pensamento e ação (FRANCO, 2005, p. 14).

Contudo, os dados coletados precisam ter relevância que supere a simples descrição das informações e alcance atributos ou características conceituais e teóricas. Esse movimento é possível através da relação ou correlação das mensagens com outras informações exteriores ao texto. Portanto, podem assumir uma dimensão multivariada, mas que precisam estar direcionadas ao recorte da pesquisa, ficando o pesquisador responsável pela sensibilidade, intencionalidade e competência durante a teorização dos dados. Como forma de organizar esses aspectos, as unidades da análise foram caracterizadas de forma adaptativa por se tratar de uma análise sobre normativas no campo educacional.

A menor parte do conteúdo textual, classificado como unidades de registro, compõem os capítulos e os artigos da Resolução, visto que ao mesmo tempo carregam atributos definidores. As unidades de contexto são aqueles elementos textuais que imprimem um significado às unidades de registro, contribuindo na caracterização do documento; neste trabalho são entendidos como fragmentos dos artigos, incisos, parágrafos, que reforçam os atributos definidores da Resolução. Contudo, a compreensão mais aprofundada dessas unidades se dá diante aos argumentos apresentados no Parecer que fundamentam a Resolução, a fim de recuperar contextos sociais, políticos, econômicos e culturais que superem a forte contundência imperativa de uma resolução.

Mediante a esse processo, foi possível identificar que documentos dessa natureza se tornam uma fonte enorme de dados pelas dimensões que abarcam e pela forma que cristalizam seus consensos. Segundo Bardin (2016) para romper com a dimensão apenas descritiva e alcançar gradualmente níveis de interpretação nestes casos, é preciso entender quem é seu emissor ou produtor da mensagem e a quem se destina, averiguando os códigos recorrentes na qual se representa para que seja possível revelar sua realidade subjacente. Isso permitiu uma reinterpretção dos dados coletados através do aprofundamento de sua base formadora, revelando concepções importantes que nortearam o movimento da leitura teórica deste trabalho.

Os documentos selecionados para a análise foram: o Parecer CNE/CP n° 22, de 7 de novembro de 2019; e a Resolução CNE/CP n° 2, de 20 de dezembro do mesmo ano. Sendo

estes os objetos que compõem o corpus da pesquisa. Os demais documentos citados anteriormente fizeram parte da pesquisa documental que buscou traçar os elementos constitutivos da Resolução, por isso não passam necessariamente pelos critérios da análise de conteúdo. Nesse sentido, busca-se constituir uma interpretação sobre a Resolução, tendo como argumento correspondente o Parecer, identificados da seguinte forma:

Quadro 1 – *Corpus* da análise

Documento	Assunto	Ano de publicação
Parecer CNE/CP n°22	Diretrizes Curriculares Nacionais e Base Nacional Comum para a formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Básica.	07/11/2019
Resolução CNE/CP n°2	Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e Institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação).	20/12/2019

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2020).

Considerando que o Parecer e Resolução analisados abarcam todas as dimensões regulatórias da política da formação previstas pelo Estado, daremos conta do ambiente macro desses dispositivos considerando os capítulos: do objeto, dos fundamentos e da política da formação docente, do processo avaliativo interno e externo, das disposições transitórias e finais, deixando de fora os capítulos da organização curricular dos cursos superiores para a formação docente, dos cursos de licenciatura, da formação em segunda licenciatura, da formação pedagógica para graduados, da formação para atividades pedagógicas e de gestão.

Foi identificado que os capítulos que não compõem esta análise inicial são dispositivos que estão subordinados aos elementos gerais que serão discutidos neste trabalho. Esta dissertação entende os limites preliminares de analisar todo teor dos dispositivos legais. Ademais, como essa política responde a vários mecanismos legais, a expectativa é se debruçar apenas sobre uma categoria de análise, buscando subsídios que possam ajudar posteriormente, em outro momento, no aprofundamento sobre demandas ainda mais específicas contidas na Resolução.

A categorização da análise foi escolhida a priori em função da busca objetivada pela questão de pesquisa. Ela surgiu em função do conhecimento parcial do material do qual tive

contato e surgiu a partir da problematização com as demandas de mercado. Segundo Franco (2005), a categorização é uma operação de classificação dos elementos que constituem o corpus da pesquisa. Seu objetivo é oferecer uma representação simplificada dos dados brutos (BARDIN, 2016) e tem por obrigação a diferenciação de seus elementos para em seguida reagrupá-los baseados na estrutura da análise.

Dadas as circunstâncias, selecionei a priori a categoria *regulação*, que foi sendo aprimorada durante o processo de desenvolvimento das leituras; mas surge focada na problemática do Estado em corresponder às demandas de mercado através das discussões no campo das políticas públicas. Este conceito é constituído de uma polissemia de significados nas Ciências Sociais por causa de sua origem depois dos anos 1980, no bojo das transformações socioeconômicas (REIS, 2013) que proporcionaram a reestruturação dos Estados.

Ela aparece neste trabalho a partir do vocabulário científico caracterizado pela intervenção ativa e consciente do Estado (ou de outras organizações sociais), compreendendo a conjunção dos mecanismos que promovem a reprodução geral de acordo com as estruturas econômicas e a sociedade. Sendo mais distinto, de acordo com a teoria da regulação, remete-se a ideia de uma coordenação bem articulada e específica que tenta resolver elementos contraditórios (Ibidem).

Para Barroso (2005), a difusão do termo se mostra com o objetivo de consagrar outro estatuto de intervenção do Estado na condução das políticas públicas de modo articulado e flexível na definição dos processos, mas rígido na avaliação da eficácia, por exemplo. Pois aparece associado ao controle dos elementos autônomos interdependentes – como no caso da regulamentação da formação e trabalho docente –, aparecendo como uma ferramenta essencial na manutenção de qualquer sistema, visto que está relacionado “aos processos de retroação positiva ou negativa”, o que permite “identificar as perturbações, analisar e tratar informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários de seus órgãos executores” (Ibidem, p. 728).

Geralmente, a regulação pode ser identificada como conservadora, pois diz respeito à articulação das relações sociais com a organização econômica cujo objetivo é assegurar “uma relativa estabilidade em direção à reprodução do sistema social de produção” (REIS, 2013, p. 107). Contudo, apesar dos documentos tratarem sobre muitos assuntos no campo da formação de professores, existe a probabilidade de não assegurar com certeza a direção política considerando os múltiplos fatores desse tipo de regulação, entre eles o cenário de totalidade interdependente que compõe o sistema educacional (Ibidem) e a perspectiva neoliberal com o “encorajamento do mercado” (BARROSO, 2005). É importante destacar que, por

“encorajamento do mercado”, Barroso (Ibidem) traduz, sobretudo, a subordinação das políticas de educação em uma lógica estritamente econômica (“globalização”), na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a “modernização” do serviço público de educação, na promoção de medidas tendentes à sua privatização.

Além disso, seu efeito nos profissionais da educação, bem como em sua efetivação concreta, esbarra no entendimento social que relaciona a regulação à demanda burocrática, desconhecendo ou não a entendendo como um complexo de processos normativos que estão imbricados. Neste sentido, a literatura revela que a regulação não se faz de forma linear, mas a partir da interação de vários dispositivos que se cruzam, como no caso dos documentos analisados.

Todavia, para aproximar a categoria de análise da questão de pesquisa precisamos fazer mais uma flexão, ancorada na perspectiva da demanda de mercado. Considerando que os processos sociais têm sido guiados por uma racionalidade neoliberal – que deu razão ao capitalismo (DARDOT; LAVAL, 2016) –, a regulação também serve como um atributo do Estado para criar um ambiente favorável para a ordem de mercado. Neste sentido, busca-se nos documentos selecionados elementos que reforcem essa concepção, visto que um de seus objetivos é oferecer segurança jurídica e a consolidação de um plano para às agências formadoras do setor privado em considerável expansão no país. Soma-se a isso, o interesse histórico do Estado em estabelecer uma condição sistêmica às políticas educacionais da qual a formação de professores também faz parte.

Portanto, ao retornar à categoria de análise, iremos defini-la como *Regulação da formação e da profissão docente* que compreende a dimensão institucional; a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam a organização e atuação dos sujeitos em função de uma lógica de reprodução do sistema social (BARROSO, 2005; REIS, 2013). Para a organização dos dados coletados elaborei o quadro abaixo. É possível observar todos os elementos retirados, identificados e correlacionados no apêndice no final da dissertação, mas, em resumo, foi estruturado da seguinte forma:

Quadro 2 – Organização dos dados coletados da Resolução CNE/CP n° 2/2019 com os elementos correspondentes possíveis no Parecer n° 22/2019

Dados da Resolução CNE/CP n° 2/2019, tendo o Parecer CNE/CP n° 22/2019 como argumento de referência (1/2)			
Classificação com base na categoria de <i>Regulação da formação e trabalho docente</i>			
(UR)	(UC)	Argumento correspondente no Parecer	Cód.
Unidade de Registro	Unidade de contexto	Fragmentos que possam justificar a UC	

Fonte: Quadro elaborado pelo autor (2021).

Quadro 3 – Sistematização com base na classificação dos dados coletados

Sistematização dos dados (2/2)		
Classificação com base na categoria de <i>Regulação da formação e trabalho docente</i>		
Cód.	Argumento Teórico	Inferência
Identificação da UR e UC	Apreensão de determinado aspecto teórico que corresponda ao dado apresentado e a categoria	Compreensão desenvolvida pelo pesquisador de modo que deixe evidente sua relação entre o objeto e questão de pesquisa

Fonte: Quadro elaborado pelo autor (2021).

Considerando os elementos textuais das unidades de contexto e os fragmentos correspondentes encontrados no Parecer, foi necessária a divisão da organização dos dados em duas etapas.

No **Quadro 2** apresentamos os dados da Resolução CNE/CP n° 2/2019 e os argumentos de referência presentes no Parecer CNE/CP n° 22/2019. A Resolução, por se tratar de normativas, expressa seu significado sem explicitar contextos subjacentes de seu processo construtivo, neste sentido, o Parecer, que se configura como “texto referência” e “proposta de resolução”, revela parte dos elementos necessários no aprofundamento da análise.

Ainda no **Quadro 2**, temos a classificação dos dados com base na categoria de *Regulação da formação e trabalho docente*; abaixo temos as respectivas Unidade de Registro (UR), a Unidade de Contexto (UC), Argumento Correspondente no Parecer e o Código de identificação (cód.) dos dados.

No **Quadro 3** temos o modelo de sistematização dos dados com base nos mesmos documentos, organizados em sequência, o Código de identificação (Cód.) dos dados classificados, que corresponde às unidades de registro e de contexto; o Argumento Teórico, que apresenta um sentido articulado ao tema com base na literatura que orientou esta pesquisa; e a inferência, que corresponde as minhas impressões sobre o texto. Estas últimas também ocorrem com base na leitura apreendida de todo material conceitual e teórico que orientou esta escrita.

Assim sendo, a presente análise busca responder à questão de pesquisa fazendo um exercício de correlação entre a Resolução, Parecer e os aspectos teóricos que norteiam a literatura selecionada, visando apresentar as implicações regulatórias e as contradições perenes do Estado nessa relação com o mercado. Obviamente, este exercício acaba resultando em um novo conhecimento sobre os documentos, visando contribuir com o tema considerando a amplitude da abordagem e suas variadas perspectivas na pesquisa educacional.

3 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO

Apesar do Estado não ser uma instituição verificada durante toda a história da humanidade, sabemos que este possui uma condição milenar na história social. Seu perfil atual foi ressignificado pelo capital mediante ao desenvolvimento do poder político como função dominante. Neste sentido, o que nos interessa é sua função no contexto da reprodução social, tendo como recorte seus mecanismos em decorrência da complexidade das medidas que são tomadas mediante as tensões e pressões internas e externas, considerando sua formatação institucional com orientação democrática, liberal, representativa e participativa baseada em uma tipologia recorrente nos estudos sobre o tema, buscando caracterizar o Estado contemporâneo.

Para entender essas medidas é importante evitar cair numa discussão que analise apenas sua forma autoexplicativa, que diz respeito às funcionalidades, princípios técnicos, critérios de aceitabilidade, formas jurídicas de um sistema supostamente neutro, de lugar comum. Esse tipo de discussão desenvolve uma ideia de Estado que dispõe de um poder que sempre está acima das classes sociais (SANTOS, 2016) como um lugar de amplo espectro decisivo e regulatório.

Essas tendências já foram amplamente discutidas por marxistas, principalmente no que concerne às concepções dos contratualistas que fomentaram princípios de fundamentação para o Estado como uma esfera decisiva na organização dos indivíduos. A título de explicação, sem aprofundamento em sua base filosófica, iremos nos apropriar de alguns estudiosos da tese do *Contrato Social* para posteriormente situar a discussão teórica marxista sobre essa instituição. Destacamos Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu e Jean-Jacques Rousseau.

Hobbes está inserido num seleto grupo de filósofos que entre os séculos XVI e XVIII afirmavam que a origem do Estado e/ou a sociedade foi fundamentada em um contrato social de subordinação política. Hobbes desenvolve sua discussão partindo do *Estado de Natureza*, que consiste numa situação na qual as pessoas estão entregues aos próprios desejos, por isso não teriam limites para a realização de suas vontades (LIRA; HERMIDA, 2017, p. 15). Essa premissa acaba levando a concepção de liberdade como um direito natural a cada indivíduo.

Hobbes entende que o *Estado de Natureza* seria, na verdade, um *Estado de Guerra*¹⁶, uma vez que a igual liberdade faria nenhum triunfar de forma total sobre o outro. A guerra se generaliza num contexto de suposições recíprocas, isto porque, segundo Ribeiro (2001, p. 59),

¹⁶ A guerra não é permanente em função da “natureza” selvagem do homem. Hobbes entende a natureza do homem como estática, ela não muda conforme o tempo. Então o homem natural é o mesmo homem que vive em sociedade. Para autores desse período não existe a história entendida como transformando os homens (RIBEIRO, 2001, p. 54).

o indivíduo hobbesiano não se interessa tanto em produzir riquezas ou acumulá-las, o cerne está na clareza dos sinais de honra. Nesse ponto de vista, a guerra permanente se baseia na imaginação: “O estado de natureza é uma condição de guerra, porque cada um se imagina (com razão ou sem) poderoso, perseguido, traído” (Ibidem).

Dada a suposta circunstância de permanente barbárie, os indivíduos teriam concordado em renunciar aos seus direitos individuais formalizando assim o contrato social, transferindo seus direitos para um indivíduo ou grupo de indivíduos que resguardavam relativa paz e organização de todos. Uma vez instituída essa decisão, a sociedade e o Estado eram formalizados, e qualquer contestação seria entendida como uma violação ao acordo e uma agressão aos direitos individuais preservados pelo contrato (LIRA; HERMIDA, 2017). A justificativa para esse poder absoluto e seu viés autoritário visa assegurar suas condições de neutralidade e garantia aos direitos dos demais. Ou seja, o Estado para Hobbes se torna um total dominante.

Segundo Lira e Hermida (Idem, p. 17) esse pensamento foi apropriado pelos grupos dominantes, especialmente na Europa, para a construção de uma ordem burocrática, autoritária e personalista associada a uma mentalidade religiosa e conservadora que dava legitimidade aos soberanos e outros membros da classe dominante às custas dos direitos coletivos. Com isso, se reforça a concepção classista desta instituição, visto que os direitos se expressam principalmente na segurança e na propriedade privada concentrada nas mãos dos mais poderosos.

Hobbes reforça o Estado como pleno na sociedade, do qual o soberano assume um poder ilimitado, visto que sua escolha não antecede o contrato e este passa a ter poder quando os demais renunciam a liberdade total. Aliás, a concepção de liberdade para este autor se baseia na ausência de oposição¹⁷, guiada pelo entendimento de que o “poder absoluto” compreende uma situação da qual não exista impedimentos. Isso nos fornece elementos para a reflexão que reforça a diferença entre os indivíduos numa organização hierárquica e dominada por grupos que mantinham certa relevância e poder na sociedade. O pacto para a consumação do Estado nasce da submissão dos indivíduos, mas preserva certo poder sobre os outros. E como produto de uma abstração sem fundamentação histórica, se reforça como uma justificativa do poder

¹⁷ O autor se apega ao que ele considera como significado próprio e aceito de que “um homem livre é aquele que, naquelas coisas que graças a sua força e engenho é capaz de fazer, não é impedido de fazer o que tem vontade de fazer” (HOBBES, p. 130 apud RIBEIRO, 2001, p. 67).

político que oprime a maioria em detrimento dos interesses de uma minoria que controla (LIRA; HERMIDA, 2017, p. 19)

Parte da premissa do *Contrato Social* também é aceita por Locke, mas a partir de concepções diferentes. Podemos elencar elas da seguinte forma: o indivíduo e a propriedade existem antes da sociedade e do Estado; o *Estado de Natureza* seria uma situação real, tal como as etnias indígenas, o que oferecia relativa concórdia; o indivíduo era dotado de razão e de uma liberdade inerente a sua existência; e a propriedade já era concebida como um direito natural, mas fruto do trabalho; portanto, uma visão que foge da abstração pessimista do Hobbes (MELLO, 2001).

John Locke estava em um contexto de intensos conflitos e debates políticos. Vivenciou a queda do absolutismo monárquico e a tirania, defendeu revoluções em torno da liberdade e da soberania do direito individual e assistiu ao fortalecimento do parlamento sob a realeza. Isso influenciou e reforçou sua concepção cristalizada no empirismo ao qual todo conhecimento deriva da experiência, em contraposição à doutrina das ideias inatas reformuladas por Platão e retomadas por Descartes (Ibidem).

Isso sustentou o desenvolvimento de sua doutrina baseada na evolução histórica sintetizada no trinômio Estado Natural/Contrato Social/Estado Civil, como parte de um movimento centrado no consentimento. Neste sentido, o Estado é fruto do pacto dos homens que assumem livremente formar a sociedade civil e preservar os direitos que possuíam originalmente. O objetivo é garantir um ente terceiro que pudesse agir de forma mais imparcial diante dos impasses causados pela violação da propriedade (vida, liberdade, bens), para isso era necessário a legislação, uma forma jurídica, a liberdade e a segurança. O governo, nesta perspectiva, pode ser concebido de várias formas, respeitando os direitos individuais.

A partir desta concepção várias indagações surgem através de sua consagração como doutrina liberal¹⁸. Quem eram as pessoas que desfrutavam do privilégio da liberdade? Como a divisão social da propriedade era constituída? Como todos os grupos eram representados com esse suposto sufrágio universal da liberdade? Quando buscamos a empiria dessas ideias no processo histórico, tendo como exemplo o trabalho no século XVIII, percebe-se que ao mesmo tempo em que o liberalismo defendeu o trabalho livre, não se opunha ao trabalho escravo nas colônias inglesas. Mesmo com a Revolução Francesa, que decretou a libertação dos escravos

¹⁸ O liberalismo é fruto de uma nova sociedade econômica na Baixa Idade Média. Como doutrina, foi se modelando a essa nova realidade. Seu princípio se fundamenta no surgimento de uma nova classe social como resultado de uma nova ordem (o Estado contratual) que foi estabelecendo uma outra intervenção política no Estado. Sua ideia inevitavelmente está vinculada à ideia de propriedade (LASKI, 1973, p. 13).

em 1794, não encontrou resistência com a ascensão de Napoleão que restituiu a escravidão oito anos depois.

Ou seja, o próprio liberalismo, inglês ou francês, padeceu dessa contradição, que talvez não seja uma contradição entre o liberalismo e o escravismo, mas somente uma incorporação do escravismo como integrante de um sistema colonial. Trabalho livre na Europa, escravidão nas colônias americanas – tal a ordenação segmentada, estabelecida pela teoria liberal (GORENDER, 2002, p. 211).

Neste sentido, desponta com o controle político uma classe que mantém a autoridade com base na propriedade; que promove a competitividade ditados pela dinâmica de acumulação e os lucros concentrados que afetam consequentemente a sociedade, buscando aliviar qualquer entrave que possa atrapalhar o direito de acumular (LASKI, 1973). A função histórica do Estado visa assegurar os interesses dessa classe na defesa de sua liberdade e propriedade. Qualquer violação dos direitos naturais inalienáveis dava aos governados o direito de resistir e lutar.

Outro teórico importante e que avançou na discussão sobre o formato do Estado foi Montesquieu. Sua obra se constitui como uma conjunção paradoxal entre o novo e o tradicional (ALBUQUERQUE, 2001), visto que apesar de ser oriundo da nobreza e simpatizante do regime monárquico, estava em busca das características dos regimes políticos para determinar os elementos que os dão estabilidade. Para ele, a moderação é o mecanismo que garante a estabilidade dos governos.

Seu esforço reflexivo rompeu com a tradicional submissão da política à teologia e incorporou a teoria política ao campo da ciência. Isso ocorreu em função da conceitualização da lei, entendida como produto das relações necessárias que derivam da natureza das coisas. Neste caso, “as instituições políticas são regidas por leis que derivam das relações políticas” (Idem, p. 115).

Compreendida essas circunstâncias, a garantia da estabilidade governamental, no contexto da separação de poderes, também estava no equilíbrio de forças das classes historicamente dominantes. A correlação de forças impediria os excessos e ordenaria uma relação mais adequada entre a sociedade política e a sociedade civil; sendo que ambas correspondem a campos diferentes da realidade social em seu estudo (LIRA; HERMIDA, 2017).

Podemos definir esses campos da seguinte forma: a sociedade política é onde ocorre o exercício do poder, a direção coletiva, a administração governamental e o espaço público, dos quais participam os estadistas burocratas e membros da nobreza; e a sociedade civil, que estava

contida na esfera privada, constituída de uma população mais simples, trabalhadora, cidadã e súdita (LIRA; HERMIDA, 2017, p. 21).

Ao governo cabia a administração da vida urbana, dos empreendimentos públicos, arrecadação dos tributos, a ordem pública, a justiça e a segurança das cidades. Em sociedades monárquicas, os súditos tinham o dever moral de seguir o soberano, além de incorporar os princípios morais e religiosos que eram estabelecidos; no modelo republicano, além de menos hierarquizado, o governo devia servir ao povo e se guiar pela vontade da maioria (Ibidem). Em ambos os casos, o governo precisava organizar a sociedade e evitar desvios. Os riscos estavam mais oriundos na ausência de força necessária ou do uso da força acima de seu dever, perdendo assim a autoridade ou tornando-se um governo despótico.

A contribuição deste autor está principalmente na importância do poder moderador para proporcionar limites institucionais aos excessos cometidos pelo Estado e em outras posturas que oferecem a estabilidade de um regime ideal, na qual as forças reais da sociedade possam se expressar também nas instituições políticas.

O último teórico abordado brevemente nesta seção é Rousseau, que rompeu com a tradição do contrato social por perceber os desdobramentos constituídos a partir dessa premissa. Apesar de apresentar semelhanças entre Hobbes e Montesquieu, no que se refere à constituição da sociedade como algo que foi acrescentado ao Estado de Natureza (DURKHEIM, 2008), inovou ao propor um exercício reflexivo da soberania pelo povo como condição de sua real liberdade.

Para este, o contrato não serviu como proteção aos direitos e sim justificou a apropriação dos direitos individuais por uma classe minoritária, mas dominante, que buscou zelar e perpetuar seus privilégios através do Estado (LIRA; HERMIDA, 2017). Neste sentido, Rousseau não entendia o Estado como representação dos interesses de todos os indivíduos, tornando falsa a premissa do Contrato Social.

Segundo Lira e Hermida (Ibidem p. 22-23), sua crítica revela a configuração classista do Estado em contraposição ao princípio de neutralidade dos autores que foram citados anteriormente. Outro ponto considerado assertivo, foi o caráter expropriativo da consumação do Estado na apropriação dos bens e meios de produção da maioria, explorando esses de diversas formas.

A radicalização do princípio de igualdade defendido por Rousseau reforçou o discurso crítico sobre a sociedade da época, chegando a influenciar na Revolução Francesa, visto que a igualdade e liberdade tornam-se princípios regimentais do seu contrato social. Para ele, um

povo só será livre quando tiver todas as condições de elaborar suas leis em pé de igualdade, de tal modo que a obediência signifique uma submissão à deliberação geral em contraposição à vontade particular de um ou mais indivíduos (NASCIMENTO, 2001).

Rousseau acaba nos ajudando a problematizar o desenvolvimento dessas reflexões, visto que elas concebem a ascensão de determinados indivíduos como processos naturais em função da organização social e seu papel na estrutura de poder. Os contratualistas acabam reproduzindo uma percepção de sociedade da qual partilham, terminando por justificar uma realidade subjacente. Neste sentido, podemos perceber que as bases filosóficas que sustentam a concepção do Estado reforçam a representação da classe dominante, como resultado de um processo histórico que posicionou diferentes grupos influentes nos postos de comando.

Ao resgatarmos o sentido mais clássico dentro da perspectiva teórica marxista, o Estado acaba correspondendo a uma exigência da própria sociedade, quando as contradições entre as classes geram antagonismos irreconciliáveis (ENGELS, 1984). Em parte, pela própria condição no qual se firmou a produção e reprodução da vida material sob a égide de uma concepção de propriedade e mais tarde de mercado, que resultou na exploração de uma classe sobre a outra.

Nesse sentido, o Estado não é algo que nasce fora da sociedade. Ele é constituído dentro dela como uma ferramenta de poder sob as condições de força pública. É nesse contexto que se impõem acordos os quais se estipulam direitos e deveres dos súditos ou cidadãos com resguardo jurídico. Contudo, como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa e dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida (ENGELS, 1984, p. 193).

Nessa perspectiva, o Estado no sistema capitalista é uma máquina de repressão que permite às classes dominantes assegurar sua dominação a partir do *Aparelho Repressivo do Estado*, que incluem o governo, a administração, o exército, os tribunais, as polícias e as prisões; e os *Aparelhos Ideológicos do Estado* que se manifestam por forças contraditórias, de múltiplos aspectos e relativamente autônomos, que são mais fáceis de identificar através das instituições formativas como a escola, a igreja, partidos políticos, sindicatos, etc. Ambos se transformam numa força de execução e intervenção que definem historicamente a função fundamental do próprio Estado (ALTHUSSER, 1974).

E o processo histórico que colocou uma classe com interesses mercadológicos em vantagem na sociedade evidencia a influência do poder econômico combinado às novas

dinâmicas de sociabilidade que modificaram as forças produtivas daquela época, sendo a economia uma importante aliada da política para reforçar a necessidade da existência do Estado e, conseqüentemente, sua reprodução social (SANTOS, 2016). Ambas dimensões tendem a trabalhar para a manutenção desse sistema que evoluiu na contemporaneidade sem um controle racional total. Mészáros (2001) descreve essa etapa do capitalismo como uma ordem sociometabólica.

Antes de chegar nesse ponto, é preciso entender também que o Estado contemporâneo, em seus pilares democráticos e liberais, se constitui como um espaço decisivo em momentos de impasse diante das crises econômicas, políticas ou até em decorrência de certo equilíbrio entre as classes em disputa, que o conforma em uma posição acima dessas.

Tal capacidade de se manter aparentemente neutro diante de conflitos, é resultado do próprio modelo representativo que busca legitimidade através de um suposto consenso. Esse processo de abertura não ocorreu de forma espontânea, mas resultou de várias lutas sociais que angariaram o reconhecimento dos direitos – de forma gradual e controlada – a partir da consolidação de uma filosofia jusnaturalista que compreende o indivíduo como anterior ao Estado (BOBBIO, 2006).

Em parte, essas mudanças como resultado de tensões entre interesses antagônicos, modificaram a estrutura do Estado permitindo a organização de grupos de interesses dentro de um sistema de representação. Transportando essa noção para aspectos mais funcionais, isso permite um poder maior de embargo sobre as decisões de grande impacto, ou seja, o poder consiste numa “produção de efeitos desejados”¹⁹ (BOBBIO, 2006, p. 77). É nessa perspectiva que se produz a eficácia do Estado, pois sua condição imperfeita é reconhecida, o que viabiliza seu aperfeiçoamento como uma força organizadora de convivência civil – que não deve ser destruída, mas conduzida a realização plena de sua própria essência (Ibidem, p. 128).

Isso nos permite supor que o Estado se beneficia dos conflitos entre as classes para aperfeiçoar seus mecanismos que garantem tanto a legitimidade quanto a valorização do capital, ao mesmo tempo em que as concessões dadas à classe oprimida dependem de uma organização desse grupo excluído em torno do Estado. Estado este que protege legalmente a relação de forças estabelecidas na produção material da sociedade, impondo a ilusão de um relacionamento entre iguais (SANTOS, 2016, p. 65).

¹⁹ O autor usa essa expressão parafraseando Bertrand Russell.

Toda a articulação política sobre as necessidades de cada classe depende involuntariamente do Estado para mediar concessões e ambas estão arranjadas na estrutura totalizadora do capital. Nessa circunstância, os seres humanos são submetidos a um controle do qual devem se ajustar e, para além disso, devem apresentar sua viabilidade produtiva sob pena de serem excluídos da cadeia de produção (MÉSZÁROS, 2001).

Podemos dizer que o Estado se tornou uma unidade de comando *inseparável* do sistema do capital (MÉSZÁROS, 2001), que tem como objetivo administrar conflitos e complementar estruturas econômicas como forma de auxiliar o sistema vigente na sua base reprodutiva, pois se encontra para além de um aspecto regulatório de convivência civil e política ou de caráter fiscalizatório (SANTOS, 2016). Sua função é abrangente sobre o controle das classes, em razão de subentender-se que a contradição é permanente e irremediável. Diante disso, nesse estágio mais maduro do capital (MÉSZÁROS, 2001), fica mais explícito que o Estado se compromete com a sanidade produtiva e acumulativa do sistema, principalmente no que diz respeito às crises estruturais que exigem uma liderança e interferência a fim de sustentar o caráter expansionista, acumulativo e reprodutivo do capital.

Portanto, a dominação política, compreendida aqui como o papel de ação, serve de apoio para o sistema, porque ela não acontece através da forma do Estado, mas a partir da base material que alcança seu apoio na esfera política (SANTOS, 2016), dado que existe certa ausência de unidade quando se fala em *antagonismo de classes, produção e consumo e produção e circulação*. O que se resolve parcialmente é uma coesão artificial, muito adequada para atenuar defeitos que fogem de controle, mas a intenção é corretiva para não alterar o que está posto, pois o capital não sobrevive sem essas contradições.

Essa especificidade do Estado ocorre em razão da capacidade tirânica do capital que foi alcançada em todas as dimensões da vida social, o que é curioso, considerando que o capital existe porque é um produto das relações sociais. Essa dimensão totalizadora e *incontrolável*, indagada por Mézáros (2001) é a ordem sociometabólica do capital, que diz respeito a um estágio na qual todas as relações sociais são levadas à sujeição da relação de controle desse sistema. Ela não está necessariamente ancorada numa classe, mas circula a partir da sociabilidade que foi construída para ela. Estamos falando da relação produtiva que conjuga capital e trabalho, transformando o produto, gerando mais-valia a partir da exploração do trabalho e materializando o acúmulo de riquezas em expressão material (SANTOS, 2016, p.48).

Esse caráter sociometabólico tem em seu núcleo central, além do capital e trabalho assalariado, o Estado. A combinação inter-relacionada dessas estruturas são fundamentais e

diretivas, o que favorece a impossibilidade da superação ou eliminação do capitalismo por qualquer outro modo de produção (ANTUNES, 2011). Por isso que tudo gira em torno da sua valorização, todo e qualquer impedimento para essa realização é vista como uma barreira a ser superada. Sua ótica aparece dinamizada na vida social, amplamente difundida pela experiência das relações de troca.

Portanto, o capitalismo não existe para suprir necessidades humanas, mas para gerar lucros a partir de relações precárias e desiguais de trabalho. Isso mexe inconscientemente com a estrutura de comando que determina as oportunidades, forçando os indivíduos a obedecerem à lógica hierárquica estabelecida (MÉSZÁROS, 2001). Isso ocorre porque o sistema do capital rompeu com a lógica de autossuficiência da produção material das sociedades anteriores, criando limitações objetivas e subjetivas que acabam naturalizando seu modo de produção, nos impedindo de pensar ou subjugar as relações de controle, a falta de autonomia e de liberdade daqueles que servem como mão-de-obra. As ideologias que vendem liberdade e igualdade legal acabam por naturalizar essa forma de reprodução da vida social, justificada, em última etapa, como a única viável dentro das condições das quais vivemos.

De acordo com Mascaro (2013), o Estado tem consolidado e ampliado um tipo de formação específica para atender essas demandas. Essa perspectiva diz respeito ao deslocamento de uma instituição necessária para fundamental nas relações comerciais que transmitem considerável expansão. Para isso, não foi preciso a invenção de novas estruturas, mas uma adequação de sua capacidade dominadora para servir aos interesses escusos que constituem as relações de produção dentro do sistema vigente. Surge, nesta perspectiva, o que o mesmo autor chamou de *poder político estatal*.

O *poder político estatal* pode ser definido como um espaço que busca mediar os circuitos que são estabelecidos pelo modo de produção do capital (MASCARO, 2013). Ele diz respeito, por exemplo, aos dispositivos legais no âmbito da educação que regulamentam sua funcionalidade, mas de forma integrada a estrutura de comando, visto que o Estado se estruturou de forma apartada das classes (como um ente terceiro), mas que responde por elas a partir das disposições que o próprio capital estabeleceu como prioritárias. Historicamente, tende a ser percebido como lugar comum de representatividade se inscrevendo no âmbito social como um lugar público.

Sua importância decorre justamente de sua capacidade dominadora necessária para consubstanciar a estrutura de comando (o sistema do capital), configurando e complementando as engrenagens econômicas que influenciam as relações sociais (MÉSZÁROS, 2001), como foi

apontado anteriormente. Esse processo emaranhado de interações nos revela que exploradores e explorados vivem sob uma lógica totalitária desse comando, respondendo de forma segmentada as demandas exigidas de sua vida produtiva.

A política acaba sendo um importante mecanismo de ação que pode permear as relações sociais para influenciar nas disposições que são construídas através da manipulação das forças estabelecidas. Nesse sentido, a constituição de um poder político precisa ganhar uma forma tipicamente capitalista, ou seja, representar ou dar respaldo à lógica de reprodução social vigente. Isso significa também, que este poder precisa estar arranjado numa outra estrutura que seja capaz de responder na sua forma institucional às decisões e acordos alcançados.

Nesse sentido, o Estado exerce uma importante função como articulador entre as condicionantes da estrutura do sistema e o conjunto de indivíduos que sustentam essa lógica produtiva. Em parte, se firmam numa relação recíproca, mas carregam em sua natureza social contradições que geralmente são expostas em situações de desigualdade.

Também podemos dizer que ele vem marcado por uma força contínua que tem apostado na mercantilização da vida produtiva, reforçando o discurso sobre sua privatização (SANTOMÉ, 2003). Em termos práticos isso significa uma mudança na concepção de direitos e, conseqüentemente, na ideia de cidadania, apelando para valores coletivos na iniciativa privada e estas assumindo obrigações que antes pertenciam ao Estado; essas perspectivas estão relacionadas à doutrina neoliberal.

As variantes desses modelo neoliberal alinhados ao Estado se apresentam como uma exigência para proteger e prolongar a produtividade do sistema. Segundo Mészáros (2001), está submetido à capacidade de controle do capital que foi se afirmando ao longo da história de maneira singular e adequada para cada situação “paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno” (p.106).

Para Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo vem se transformando em um amplo sistema normativo que ampliou sua influência através do capitalismo, transformando consideravelmente as relações sociais em certas maneiras de viver, com certas subjetividades muito atreladas às relações de mercado.

Neste caso, o Estado serve como uma força conflitante e contraditória, mas não pode ser considerado um fator determinante nessa dominação, pois esse movimento totalizante precisa acontecer em outras esferas, principalmente no âmbito econômico pela sua capacidade de alterar as relações sociais com base nas relações produtivas e de mercado e assim alcançar graus elevados de legitimidade. O Estado tece uma capacidade de ação que corresponde

efetivamente por sua habilidade na esfera política estatal, conformando no que pode as classes, pois reconhece que essa polarização é apenas remediável.

3.1 A CARACTERIZAÇÃO DO NEOLIBERALISMO E SUA APROXIMAÇÃO COM O ESTADO

Nesta seção aprofundamos o conceito de neoliberalismo em sua face racional baseada na perspectiva econômica de alcance político amplamente dominante que tem reconfigurado o Estado e o próprio capitalismo. Contudo, não se pode negar o caráter universal de sua conduta na produção de uma racionalidade que tem moldado não apenas uma economização da vida para além das relações de mercado, se configurando num jogo de valorização do indivíduo como capital através de sua força e busca incessante pelo reconhecimento, como também a construção de uma referência social contra determinadas experiências democráticas e de justiça social.

O que assistimos no presente é o que Mészáros (2000) chamou de “hibridização” do sistema, que está ancorado no controle sociometabólico que impõe a sociedade uma lógica expansionista independentemente das consequências sociais. Podemos dizer que isto é produto das várias experiências históricas que tentaram superar as limitações impositivas de um modelo amplamente exploratório. Isso acabou ajudando na composição heterogênea do sistema, que tem experimentado diversos arranjos, tal como sua face neoliberal revela.

Isso caracteriza o que o autor (Ibidem) chama de crise estrutural do capital alçada sobretudo a partir do esgotamento dos demais modelos²⁰ anteriormente trabalhados no que chamávamos de crises cíclicas, conjunturais ou temporárias. Agora sua caracterização perpassa pelo reconhecimento de que a crise é permanente, alicerçada na lógica mercadológica e especulativa que vem corroendo as relações sociais e ampliando as desigualdades de várias formas.

Ao analisar o sistema capitalista, precisamos entender que este possui instituições e configurações institucionais diversas, na qual dependem do país ou da região onde se desenvolvem. Domingues (2002) aponta também que as regras pelas quais são regidas, sua interpenetração com o Estado, as classes específicas em que se calca, as relações entre capital e trabalho, os padrões culturais com que se entrelaçam, as motivações particulares que movem

²⁰ Temos como exemplo o modelo keynesiano e o Estado intervencionista de tipo soviético (MÉSZAROS, 2000, p. 9).

nela os diversos agentes, devem ser levados em consideração ao se analisar a economia ou o mercado em cada coordenada específica.

O capitalismo tem-se permitido a certa multiplicidade porque vem se constituído como uma figura “econômica-institucional” historicamente singular, de efeitos contingenciais de certas regras jurídicas suscetíveis de serem superadas por transformações jurídico-institucionais (DARDOT; LAVAL, 2016). O neoliberalismo se insere nessa discussão como uma doutrina que se constitui de fortes poderes normativos dados às condições geradas pelo capitalismo, mas está profundamente relacionado com a expansão das relações de mercado na sociedade global que se reforça através do princípio universal da concorrência (Ibidem). Sua tendência tem sido acompanhada de intensas discussões que de alguma forma tentam descreditar reflexões teóricas importantes e evidências empíricas que mostram sua natureza mercadológica, competitiva e desumana.

Em um recente artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo, Lauro Gonzalez e Daniel Pereira (2021), relatam as consequências na recusa do debate sobre o neoliberalismo no âmbito da economia. Muito se tem falado deste assunto no campo das Ciências Sociais²¹ em sua forma social, evidenciando uma nova perspectiva argumentativa sobre temas relevantes que envolvem desigualdade social e de gênero, saúde, segurança pública, políticas públicas, entre outras²².

A ampliação deste conceito à forma social está ligada às relações produtivas que são construídas e reproduzidas nessa sociedade, pois o neoliberalismo não poderia existir sem a construção social de instituições e condutas comportamentais que incorporem seus valores (daí a ideia de subjetivação). Para Gonzalez e Andrade (2021), esse movimento de caracterização e interpretação só foi possível mediante ao papel das Ciências Sociais na reconstrução da história das escolas de pensamento filosófico e econômico que fundamentaram o termo, deixando vestígios que o interligam até o presente. Outro feito foi identificar suas concepções enraizadas na vida social como uma pré-condição para seu funcionamento, neste caso vinculado ao modelo econômico do capitalismo.

Considerando esses fatores ainda gerais, podemos definir o neoliberalismo como

(...) um sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais. Além disso, devemos deixar claro que esse sistema é tanto mais “resiliente” quando excede em muito a esfera mercantil e financeira em que reina o capital. Ele estende a lógica do mercado muito além das fronteiras estritas do mercado, em especial produzindo uma

²¹ Em sua maioria com contribuições da Antropologia e Sociologia.

²² O neoliberalismo tem representado as vias reais para o desmonte das concepções democráticas e de justiça social pela extrema direita, ganhando recentemente notoriedade a partir de figuras como Donald Trump.

subjetividade “contábil” pela criação de concorrência sistemática entre os indivíduos (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 23).

O neoliberalismo se tornou a razão do capitalismo contemporâneo que assumiu sua construção histórica e de norma geral para a vida. Surge como elemento desprendido de referências arcaicas que possam emperrar suas engrenagens; institui uma competição generalizada a fim de justificar as relações sociais conforme o modelo de mercado. Sua amplitude está baseada principalmente na conquista do poder político, no crescimento do capitalismo financeiro globalizado e na individualização das relações sociais que reforça a luta entre classes de maneira polarizada, tal como entre ricos e pobres, remetendo a ideia de uma totalização de “fazer o mundo” (DARDOT; LAVAL, 2016).

Essa identificação do mercado com âmbito propenso a sua envergadura, se baseia numa concepção de que sua realidade pode estabelecer equilíbrio, crescimento e estabilidade, reabilitando o “laissez-faire” do liberalismo clássico sem repetir alguns de seus vícios. Para Dardot e Laval (Ibidem), o liberalismo clássico não entendeu adequadamente o fenômeno da empresa, da sua organização, das formas jurídicas, a concentração de seus recursos e as novas formas de competição²³. As novas necessidades para a produção e vendas exigiram uma gestão científica que movimentasse uma equipe dedicada e qualificada.

A ideia de livre mercado e de possível acesso para todos (na verdade nem todos) não poderia ser sustentada com a igualdade de condições, pois ela se beneficia de certa desigualdade para maximizar as vantagens e ampliar os lucros. Para compreender isso basta entender a legitimidade alcançada por grandes grupos empresariais que marginalizam o capitalismo movido por pequenas unidades. Podemos entender e perceber essas práticas dominadoras a partir da constituição e consagração dos oligopólios e monopólios que destruíram qualquer ideia ou representação de concorrência justa no mercado.

A articulação das práticas dominadoras mina obviamente qualquer ideia de livre mercado, mas serviu bem ao discurso neoliberal como ganchos que permitem a expansão do capitalismo e acumulação dos ganhos na mão de poucas empresas multinacionais. Em função de seu objetivo real, não existe a preocupação de garantir que todos lucrem nas relações de mercado. Procura-se com isso esvaziar de qualquer sentido as demandas coletivas, sejam elas sociais, políticas ou econômicas. Toda e qualquer ideia de igualdade tende a ser suprimida em razão dos interesses individuais. Uma das formas de sofisticar essas representações surgiu em

²³ O autor expressa que não existem teorias mais concretas sobre práticas governamentais no liberalismo clássico.

função das ideias de Friedrich Hayek, que abrangeu a discussão sobre a função do liberalismo e do Estado numa sociedade de mercado.

A radicalização do liberalismo em sua obra “O caminho da servidão”, publicada em 1944, apresentou as vertentes do pensamento neoliberal e alimentou no decorrer de décadas a demonização do Estado e os limites sobre o direito natural como premissa de liberdade dos indivíduos. Para Lira e Hermida (2017) suas reflexões tiveram pouca atenção inicial pela comunidade internacional em virtude do intenso crescimento das principais economias capitalistas no pós-guerra. Mas foi a partir de seu pensamento que se começou a entender o direito tanto na condição da vida individual como na condição da vida social.

Essa talvez seja a razão maior a explicar o fato de essa recriação do liberalismo ter nascido como doutrina e não como ciência. Se não havia teoria econômica capaz de cumprir o papel ideológico que era necessário cumprir, então tratava-se simplesmente de afirmar a crença no mercado, de reforçar a profissão de fé em suas inigualáveis virtudes. E para atingir o estágio em que o mercado seria o comandante indisputado de todas as instâncias do processo de reprodução material da sociedade, era preciso: limitar o tamanho do Estado ao mínimo necessário para garantir as regras do jogo capitalista, evitando regulações desnecessárias; segurar com mão de ferro os gastos do Estado, aumentando seu controle e impedindo problemas inflacionários; privatizar todas as empresas estatais porventura existentes, impedindo o Estado de desempenhar o papel de produtor, por mais que se considerasse essencial e/ou estratégico um determinado setor; e abrir completamente a economia, produzindo a concorrência necessária para que os produtores internos ganhassem em eficiência e competitividade. Com o passar do tempo, juntaram-se também a esse conjunto de prescrições regras de pilotagem de juros, câmbio e finanças públicas que, algo contraditoriamente, transformaram a política econômica neoliberal numa *Business Administration* de Estado (PAULANI, 2006, p. 71).

A sobreposição das ideias de mercado sobre a sociedade foi reinterpretada sobre novos arranjos institucionais. Até então o Estado tinha a função de resguardar os direitos individuais e poderia intervir na economia de forma pragmática dada as condições de determinados setores da economia. Entre essas interferências está a ampliação dos direitos trabalhistas à custa de muita luta dos trabalhadores. No discurso neoliberal, o Estado é acusado de reprimir a dinâmica espontânea do mercado, portanto ele precisa se adequar a essa nova dinâmica do capitalismo na qual as relações de mercado ganham mais grau de importância para a sustentação do sistema. Contudo, para Dardot e Laval (2016) essa conclusão representa uma falácia, visto que foram os Estados que introduziram e universalizaram a economia na sociedade (e até neles próprios), além da lógica de concorrência e o modelo de empresa. E concluem que, “não podemos esquecer jamais que a expansão das finanças de mercado, assim como o financiamento da dívida pública nos mercados de títulos, são frutos de políticas deliberadas” (Ibidem, p. 15).

Mas Hayek entende o mercado como uma ordem espontânea fruto de um processo dinâmico de interações entre seres humanos ao longo de milênios, constituída como uma

categoria intermediária entre o que procede de uma vontade humana (artificial) e do que independe da ação humana (natural) (SALGADO, 2007). Portanto, ele pede para não confundirmos a ordem de mercado com a economia (empresa, fazenda, lar), pois o mercado se constituiu como um arranjo aberto a serviço de vários fins baseados em normas do direito privado (propriedade, respeito aos contratos e obrigações). Em termos práticos, isso significa que as regras que regem essas relações não podem estabelecer o que as pessoas devem fazer, mas o que não se deve fazer. Pois as regras de conduta justa que permitem a manutenção de uma ordem espontânea de mercado não partem de uma vontade arbitrária.

Uma regra de conduta justa consiste no conjunto de normas gerais e abstratas, condição necessária para garantir o respeito pelos direitos individuais a todos os membros da sociedade livre. Este conjunto de normas não garante a ninguém, concretamente, um direito social a bens ou serviços sem violar irremediavelmente os direitos individuais que supostamente visava a proteger (SALGADO, 2007, p. 44)

Neste sentido, o Estado serve para outorgar o direito privado em benefício da eficiência da ordem de mercado, pois Hayek entende que a organização social precisa ser formada por cidadãos livres, “que se organizem de acordo com a ordem espontânea resultante de ações não planejadas, que devem se pautar pelo ideal de liberdade, sendo necessário dispor de instrumentos que sejam alicerçados no Estado de Direito e na economia de mercado” (SALGADO, 2007, p. 34)

Dessa forma, os neoliberais opõem-se a qualquer ação que atrapalhe o jogo da concorrência entre os interesses privados. Contudo, isso não significa que o Estado deixe de intervir nos assuntos econômicos. A ideia de “Estado mínimo” não significa ausência de atuação e regulação, contudo, busca-se estabelecer intervenções legítimas dentro de um enquadramento jurídico aplicadamente ajustável (DARDOT; LAVAL, 2016). Em termos mais práticos, significa, por exemplo, que ele pode regulamentar e atuar onde a ordem de mercado não se estabeleceu por completo.

Essa forma tipicamente capitalista tem como princípio não a pura interferência em assuntos econômicos e relações de mercado, mas busca desenvolver métodos que garantam o funcionamento concorrencial da ordem de mercado a fim de sempre garantir ótimas condições para o jogo de rivalidade que alimenta os interesses coletivos, visto que essa ideologia tem moldado para além dos assuntos econômicos (DARDOT; LAVAL, 2016). No capitalismo de razão neoliberal prevalece um jogo que busca a estabilidade da eficiência da ordem de mercado, no qual o Estado atua de forma compatível para proteger a esfera privada das infrações cometidas contra ela, visto que “[...] garantir a segurança dos agentes econômicos é a verdadeira

justificação do monopólio do uso da coerção que se encontra nas mãos do Estado” (Ibidem, p. 12).

Portanto, a centralidade do mercado acaba correspondendo ao objetivo de transformá-lo em mecanismo insuperável para estruturar e coordenar as decisões de produção e investimentos sociais, bem como um mecanismo indispensável para solucionar os problemas de renda e emprego na sociedade (SANTOS, 2016).

A democracia, nessa discussão, aparece como um arranjo de grande contradição para o capital de razão neoliberal; pois essa expressa a igualdade formalizada fora de qualquer concepção de ordem espontânea, pois ela é fruto de uma sociedade deliberada. De todo modo, entende-se que o capital é uma forma abrangente de controle sobre a vida, o que pode tornar a democracia uma característica de exceção (MÉSZÁROS, 2002). Podemos usar como exemplo a crise estrutural do sistema para entender essa perspectiva. Quando a crise se apresenta o lado autoritário do processo se estabelece, não necessariamente em sua totalidade, mas se reafirma através de medidas draconianas, nas legislações autoritárias ou no discurso distorcido do sacrifício (da única saída) contra os trabalhadores em benefício da manutenção da rentabilidade dos capitalistas.

3.2 O NEOLIBERALISMO E A RELAÇÃO COM A EDUCAÇÃO NO CASO BRASILEIRO

Para uma análise mais específica das relações entre capital, Estado e educação no Brasil, será preciso focar nos aspectos históricos a partir da década de 1990, quando a agenda neoliberal passa a ser uma emergência dos governos e da elite econômica do país. Contudo, emerge a necessidade de abordar algumas considerações gerais anteriores que contextualizam o presente tema. Esse trabalho compreende a incapacidade de traçar todos os caminhos que ajudaram nessas relações, mas entende a necessidade de sintetizar os processos sociais, econômicos e culturais como resultado de uma totalidade histórico-social. Tais elementos se constituem como forças antagônicas que organizaram essa sociedade, mas que diferem do curso da história ocidentalizada da qual estamos acostumados a ouvir falar. São fatores, ordens e correlações que evidenciam a busca pela ressignificação das interfaces do sistema em benefício da manutenção do *status quo*.

“Os anos de ouro do capitalismo” é descrito por Paulani (2006) como o movimento de regulação e intervenção estatal que marcou o capitalismo depois da Segunda Guerra Mundial.

Em um período de trinta anos, a economia acelerou no mundo todo com a manutenção de uma taxa de desemprego relativamente baixa e inflação controlada. Com o efeito da presença mais forte do Estado através das políticas de compensação à classe trabalhadora e a proteção aos outros extratos sociais vulneráveis, a defesa de uma reestruturação do Estado ganhou mais adeptos conforme o modelo keynesiano dava sinais de desgaste diante das consequências com a elevação dos gastos públicos. Propagava-se novamente a ideia de “Estado mínimo” como uma nova tendência hegemônica do sistema do capital. Essa ideia foi pensada e construída pelas classes hegemônicas numa tentativa de reorganização do capital com o objetivo de reverter uma tendência de queda na taxa de lucro, ampliando o ganho de produtividade principalmente em sua modalidade especulativa²⁴ (LIRA; HERMIDA, 2017, p. 29).

Essa nova fase é marcada pela exacerbação da valorização financeira, pela retomada da força do dólar americano como meio internacional de pagamento, pela intensificação, em escala ainda não vista, do processo de centralização de capitais e pela eclosão da terceira revolução industrial, com o surgimento da chamada ‘nova economia’ (PAULANI, 2006, p.72).

O acúmulo desses capitais a partir da valorização financeira pressionou cada vez mais um movimento pela liberalização dos mercados financeiros e a desregulamentação dos mercados de capitais (PAULANI, 2006, p. 75). Isso diz respeito ao modo como a regulação estava antes estabelecida, o que impediu depois a condição volátil desconectada da produção material da sociedade, do capital financeiro. Segundo Lira e Hermida (2017, p. 32), o capitalismo se despreendeu do trabalho e da produção de mercadorias, seu componente essencial seria transportado para uma política econômica rentista. Surge uma autonomização das forças e das relações sociais de produção representados na constituição dos oligopólios e monopólios como forma de ampliar os ganhos e de controlar parte do mercado contra crises cíclicas do sistema.

Isso causou o prolongamento de uma recessão que foi sentida pelo elo mais fraco da sociedade de classes, que assistiram a um enfraquecimento de sua organização sindical e a desvalorização de seus salários. Tal fato ficou marcado nos EUA com término das políticas de renda do Presidente americano Richard Nixon e na desregulamentação do setor industrial em benefício de fusões entre empresas e quebra de acordos com sindicatos. Na Europa tivemos um

²⁴ Buscava-se uma valorização exclusivamente financeira que foi se desenvolvendo sem qualquer controle estatal.

retrocesso na agenda dos direitos sociais que estavam em desacordo com a crescente ideia do “Estado mínimo”, o neoliberalismo²⁵.

O controle obsessivo com os gastos do Estado se dá pelo menos por duas razões: Primeiro, a taxa de juros paga pelo Estado aos papéis dos títulos públicos vendidos no mercado financeiro se transformam no piso das demais taxas (que mudam em função da categoria de operação, prazo e risco), e não faz sentido manter esse juro baixo, visto que ele se transformou em rendimento do investimento feito pelo credor. Isso nos leva a outra razão importante: a defesa de um controle de gastos públicos no discurso político serve como garantia de remuneração real dos papéis comprados no mercado. Cria-se com isso a primazia dos “direitos” do capital sob qualquer função do Estado (PAULINI, 2006, p. 78).

Quando nos atentamos às questões regionais, várias instituições internacionais passaram a intervir na América Latina para definir políticas macroeconômicas dessa espécie, sendo um modelo de caráter mais periférico, associado e independente (LIRA; HERMIDA, 2018). Muitas dessas instituições começaram a implementar programas de ajustes estruturais a serem aplicados aos países que estavam creditados como devedores, “[...] a meta da reconstrução econômica de pós-guerra deu espaço à regulação das políticas e da economia nacionais em função dos interesses econômicos e financeiros internacionais dominantes” (Ibidem, p. 40).

Contudo, no caso brasileiro, esse movimento não foi desencadeado diretamente pelo esgotamento do modelo de bem-estar social. Até então prevalecia um modelo de Estado desenvolvimentista, com forte presença do investimento público no financiamento dos setores privados. O esboço do que seria um Estado liberal e republicano acabou sendo alimentado por uma postura política intervencionista na economia sob a demanda das lideranças que disputavam o poder executivo nacional. Podemos citar como exemplo a política do café com leite²⁶ que se tornou uma das principais justificativas para o uso do Estado como ferramenta facilitadora dessa estratégia econômica (LEDESMA, 2010).

Nesse sentido a esfera do Estado carregou durante décadas impasses que eram característicos da “modernização conservadora”, que giravam em torno da centralização e descentralização das decisões administrativas; o viés autoritário e o grito democrático; as visões populistas e republicanas; as medidas protecionistas nos dilemas com a abertura ao capital externo.

²⁵ Sua penetração nos EUA e Europa ocorreu através dos partidos políticos conservadores e influenciou decididamente os governos e as classes dominantes no mundo todo (LIRA; HERMIDA, 2017).

²⁶ Considerada a política de governadores, nesse período o país era comandado por oligarquias de São Paulo e Minas Gerais entre 1898 e 1930.

A educação foi se estabelecendo nesse meio carregando os mesmos elementos, mas sua demanda se inscrevia em razão do progresso da sociedade brasileira, direcionada para a falta de formação e alfabetização do seu povo. O cerne da ideia era de que a escola servia como uma força legitimadora da nova ordem, que transformaria todos em cidadãos e formaria indivíduos moderados. Tal fato está mais articulado com o amplo estudo dos pioneiros sobre um modelo educacional ancorado numa visão que entende a educação escolar como um organismo de profunda relação com a vida prática e motivadora (LEDESMA, 2010). O desenvolvimento econômico dependia disso, mas sua prioridade não era discutida com a devida atenção pelo Estado, pois as mudanças recorrentes entre políticas centralizadoras e descentralizadoras impediam o avanço dessa discussão.

Esse impasse esvaziou a importância de se discutir o contexto, ou seja, a realidade brasileira, presumindo apenas uma transposição de modelos administrativos, técnicos e pedagógicos para estruturar a educação, pois a entendiam como parte de uma totalidade de um projeto político que estruturalmente nunca enfrentou suas forças contraditórias.

Por isso acabamos tendo uma percepção muito política e pouco pedagógica dessas tensões, pois prevalecia o domínio da pauta como uma ferramenta política. Neste breve panorama acabam transparecendo movimentos que tentaram controlar as instituições educacionais e seus agentes (Igreja e forças armadas, por exemplo) para impor um modo definitivo de formação, mas sempre enviesado por uma ideologia mais ou menos bem estruturada que enxergava a escola apenas como grau de instrução e uma máquina para disseminar conformação.

Perante a essa perspectiva, o período militar (1964-1985) se estabelece como regime centralizado e coercitivo que se estrutura com uma economia desenvolvimentista atrelada à indústria dependente do capital estrangeiro. Seu aparato jurídico foi estabelecido da seguinte forma: hipertrofia do executivo, fortalecimento do aparelho repressor, ampliação da intervenção do Estado na economia em função dos interesses do capital (HILSDORF, 2007, p.123).

No âmbito da educação prevalece uma noção liberal com base na discussão sobre a teoria do capital humano, com vistas a adequar os estudantes aos patamares exigidos do mundo moderno.

Difundiram-se, então, ideias relacionadas à organização racional do trabalho (taylorismo, fordismo), ao enfoque sistêmico e ao controle do comportamento (behaviorismo) que, no campo educacional, configuraram uma orientação pedagógica que podemos sintetizar na expressão “pedagogia tecnicista” (SAVIANI, 2013 p. 369).

Saviani (Ibidem) expressa isso a partir de sua análise sobre o mercado editorial, mas de forma resumida, neste primeiro momento, podemos definir essa teoria como um processo na qual a escola seja considerada um investimento que precisa render maior produtividade e conseqüentemente oferecer melhores condições de vida para todos; neste cenário, as habilidades e conhecimentos adquiridos durante a escolarização representam o capital humano que todo estudante deve se apropriar (HILSDORF, 2007, p. 123).

Essa ideia foi importada dos EUA como política social para adequar os países em desenvolvimento às dinâmicas do capital. Obviamente, essas aberturas foram possíveis através dos acordos assinados entre o MEC com a agência norte-americana *Agency for International Development* (USAID). Tal movimento também beneficiava os países assistentes, visto que o desenvolvimento do modelo educacional representava a criação e/ou expansão dos mercados que os favoreciam (Idem, p. 124).

A predominância do ensino tecnicista obedecia a um pressuposto filosófico de neutralidade científica, apoiada em concepções racionais de eficiência e produtividade, reorganizando a escolarização com objetivo operacional (SAVIANI, 2013, p. 381). Esse foco na operacionalidade a partir da experiência acumulada, manifesta a predominância de um treinamento específico para lidar com o geral, diminuindo a importância dos conhecimentos sociohistóricos comuns nas ciências humanas. Do ponto de vista político, a articulação desse movimento serviu também para despolitizar a sociedade, permeando o sentido da escolarização pela sua viabilidade produtiva contra qualquer tipo de subversão.

Podemos citar como exemplo a reforma de 1971²⁷, que instituiu as escolas de 1º grau para ministrar um curso único, seriado, obrigatório e gratuito de oito anos (resultante da união dos grupos e ginásios escolares). O 2º grau continuou como etapa intermediária²⁸ e de acesso a formação técnico-profissionalizante e do Ensino superior (dependendo da oferta). Scheibe (2008, p. 45) argumenta que isso descaracterizou de vez o modelo da formação de professores, pois apresentava um currículo amplo e diversificado de viés tecnicista, incorporando aspectos sobre eficiência e produtividade.

Pouco a pouco a legislação deixava clara a educação como negócio, favorecendo a expansão do ensino privado em contraposição da contenção do ensino público a partir dos cortes orçamentários vinculados ao governo federal (SAVIANI, 2008, p. 298-299), ampliando

²⁷ Lei nº 5.692/1971, que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º grau, supletivo, formação de professores, especialistas em educação e estabelece tipos de financiamento.

²⁸ A formação para habilitar professores no ensino primário foi dispersa em meio a tantas outras e expôs esses trabalhadores a um quadro de precariedade. Ler Saviani (2009, p. 147).

gradativamente a diferença entre os dois setores e contribuindo para a precarização do ensino público.

A escola foi se tornando efetivamente uma empresa baseada em critérios de eficiência a partir dos princípios organizacionais da produtividade dentro do sistema capitalista. A simples imposição do econômico sobre o sociocultural – considerando a dimensão da experiência escolar como um lugar de formação – levou a manutenção e agravamento dos problemas da educação escolar, ocasionando uma perda de oportunidades, pois o Estado atravessava uma crise econômica, principalmente no fim do “milagre econômico” (1969-1973).

Nos anos 1980 fica marcado pela mobilização de diversos setores sociais, incluindo associações e sindicatos de professores em busca de melhores condições de trabalho, o desenvolvimento de uma consciência de classe entre os pares²⁹ (VIEIRA, 2009, p. 50) e a defesa da formação superior para todos os profissionais da educação (SCHEIBE, 2008). Tal movimento chegou a protocolar pelo menos dois projetos no Congresso Nacional, a LDB³⁰ e posteriormente, já no governo FHC, a nova LDB (SAVIANI, 2018).

Esse período também ficou marcado pelo processo de “transição democrática” seguindo a conciliação pelo alto (Ibidem) visando garantir a ordem socioeconômica dos grupos dominantes, projetada primeiramente na lei de anistia de 1979 e concluída pela assembleia constituinte que promulgou a CF de 1988.

No meio dessas readequações estava a influência da doutrina neoliberal, pronta para ser introduzida nas concepções do Estado brasileiro e de suas políticas públicas, tendo como exemplo experiências marcantes pelos governos norte-americano (Ronald Reagan 1981-1889) e inglês (Margareth Thatcher 1979-1990). Eles defendiam, basicamente, uma nova ordem mundial numa clara defesa dos valores liberais radicalizados pelo “Estado mínimo”. Tal política de convergência em caráter global reafirmou a economia como valor universal impondo uma série de modificações que incluíam o equilíbrio fiscal, desregulação dos mercados, abertura das economias nacionais e a privatização dos serviços públicos (SCHEIBE, 2008, p. 426-428).

No caso brasileiro, os planos de privatizações das empresas estatais procuraram resolver problemas que refletiam na estagnação econômica, na inflação, na questão fiscal que atingiram a qualidade das políticas públicas (LIRA; HERMIDA, 2018). Os programas de liberalização econômica tinham como objetivo uma readequação do Estado brasileiro ao capital global, por

²⁹ Esse processo não é imediato, a importância da organização coletiva de professores se iniciou em meados dos anos 1920 em torno de associações de caráter beneficente, mas se fortalece com a ideia de sindicalização em defesa dos interesses de classe, além de funcionar como uma rede de proteção em situações conflituosas (VIEIRA, 2009).

³⁰ Sob o número 1.158-A/88, em dezembro de 1988. Ler Saviani (2018).

isso essas iniciativas tiveram um alcance limitado. A permanência da crise fiscal levou ao país buscar mais recursos nos organismos internacionais, levando a um aprofundamento da dívida que passou a ocupar parte significativa do orçamento público.

O impacto desse reajuste no modelo econômico colocou a educação pública em uma nova situação de decadência, pois ficou atrelada ao discurso da incapacidade do Estado em garantir esse direito comum; nesse caminho, reforçam os argumentos que advogam a primazia da iniciativa privada na educação regida pelas leis de mercado.

Segundo Santomé (2003), isso não passa de um mecanismo para alterar as regras do jogo e facilitar a movimentação de capitais, se mantendo numa prerrogativa de flexibilização diante de qualquer adversidade ou em nome da maior produtividade. Nesse sentido, prevalece uma noção utilitarista da educação em busca de benefícios econômicos, incutindo nas relações sociais uma avaliação dessas ações (ou escolhas) com base na particularidade que permeia todo aspecto individualista das concepções de vida social. Aqui podemos incluir categorias importantes para a pesquisa educacional que explicam esses cenários, tais como o sucesso e fracasso escolar, mobilidade social, condições e oportunidades, profissionalização, entre outros.

A LDB de 1996³¹ reflete essa movimentação através da reorganização da educação brasileira que ocorreu na medida em que os inúmeros órgãos e instituições internacionais buscavam estabelecer novas metas educacionais para a época. De certo modo, as metas estavam de acordo com diretrizes econômicas para países em subdesenvolvimento; no bojo dessa discussão prevalecia um movimento liberal que assumia uma perspectiva sociopolítica na promoção de mudanças estruturais de acordo com a liberdade de ação do capital e a livre regulação do mercado (DALLAGNOL, 2014).

Segundo Frigotto e Ciavatta (2003), ocorria na década 1990 uma disputa para ajustar os sistemas educacionais à nova ordem do capital e às demandas explícitas para a democratização do acesso ao conhecimento em todos os seus níveis³². Ao mesmo tempo, se discutia uma nova perspectiva econômica a partir do fortalecimento dos elos entre escolaridade, emprego, produtividade e comércio para melhorar a economia nacional; habilidades e competências relacionadas ao emprego; controle direto sobre currículo e avaliação; adequação dos recursos à capacidade do Estado; estimular a participação da comunidade na escola visto que

³¹ Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

³² Segundo Frigotto e Ciavatta (2008, p. 97-98), o primeiro passo foi através da “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, na Tailândia, que tinha como principal eixo a “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”. O Brasil foi requisitado a desenvolver e divulgar ações voltadas não apenas para a escolarização, mas também para as famílias (em decorrência dos níveis de desigualdade) que foram monitoradas pela UNESCO.

correspondem e reproduzem os valores de mercado (BALL, 2002, p. 110 *apud* OLIVEIRA, 2009, p. 200).

As primeiras reformas neoliberais que ocorreram no Brasil aconteceram entre os governos de José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor de Mello (1990-1992), mas só atingiu maior capilaridade a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002). Entre essas reformas podemos destacar os seguintes planos: o Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990), Collor II (1991) e Real (1994), com o objetivo de combater a inflação; tal feito ficou caracterizado também pelo seu fracasso já que eram abandonados na medida em que as oscilações ficavam expressivas, com exceção do Plano Real. Aliás, segundo Sampaio JR. (2018 *apud* HERMIDA; LIRA, 2018, p. 48), o Plano Real acabou revelando sua face antissocial e antidemocrática na defesa dos interesses do grande capital e a modernização dos padrões de consumo apenas para uma parcela da sociedade.

Antes de emendar dois mandatos como presidente da república (1995-2002), foi o FHC (então como ministro da fazenda do governo Itamar) quem conduziu o Plano Real, retomando um processo de desregulamentação, abertura para os investimentos internacionais e um rigoroso ajuste fiscal que afetou os serviços públicos (LIRA; HERMIDA, 2018). Já como presidente promoveu uma reforma no Estado que implicou, sobretudo, na privatização das empresas estatais em nome do equilíbrio fiscal e na desresponsabilização da administração pública (OLIVEIRA, 2009, p. 199). Ante a reforma, teve como demanda a ampliação das vagas no ensino básico – devido aos níveis preocupantes de analfabetismo e o baixo acesso à escola – e a estruturação de novas políticas descentralizadas no âmbito da educação.

Não à toa, a estruturação de boa parte das políticas no governo FHC se deu pela regulamentação arquitetada principalmente na transferência de responsabilidades que foram pulverizadas entre os entes federados (estados, municípios e Distrito Federal), como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que atendeu apenas uma modalidade do ensino público.

No caso da formação de professores, que será abordado melhor posteriormente, o governo acabou construindo uma política de expansão de ensino para maior oferta de vagas, visto que havia uma demanda pela formação em nível superior como um dos pré-requisitos para a melhoria do ensino básico. Isso se deu através do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), que reafirmou o compromisso com a EaD, definindo diretrizes, objetivos e metas para sua implementação (PEREIRA e MIRASI, 2014). Essa abertura e investimento inicial pelo poder estatal, abriu caminho para expansão do ensino privado que ocorreu posteriormente nos

governos de Lula e Dilma.

Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) predominou uma política ambivalente (OLIVEIRA, 2009) que tentou somar uma perspectiva da justiça social de forma mais adequada às prioridades do capital. Isso representou, no âmbito da educação, rupturas e continuidades. No primeiro mandato, ocorreu um excesso de zelo na política econômica a partir de medidas que visavam apenas à manutenção do que já estava posto. O resultado foi o crescimento da economia brasileira mantida pela ampliação das exportações até pelo menos 2006 (CARVALHO, 2018).

Nesse período, prevaleceu na educação as ações pontuais no que tange a sua organização. Tendo como marco inicial a Lei 10.861 de Abril de 2004 que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) que estruturaram três componentes importantes: a avaliação das instituições, dos cursos e estudantes do Ensino superior. Além desses, tivemos a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) pela Lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005.

Nesse sentido, permaneceu no primeiro momento, medidas que regulamentam políticas de grande porte no campo da avaliação e promoção. No caso do PROUNI, embora tenha adquirido um caráter de inovação, não representou uma oposição às ideias do governo anterior, pois contribuiu para ampliar a participação das instituições privadas na oferta de vagas nos cursos de graduação (SAVIANI, 2018).

Também tivemos, no encerramento do primeiro mandato, a reformulação do FUNDEF para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que também serve como mecanismo para redistribuir recursos, mas dessa vez para várias etapas da Educação Básica, acolhida pelos municípios e Distrito Federal, considerando as matrículas nas escolas públicas e conveniadas. Foi instituído pela “Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro do mesmo ano, respectivamente”³³.

Ou seja, mesmo com a prevalência das políticas descentralizadas como o FUNDEB, o MEC voltou a assumir um protagonismo que mobilizou forças para o Estado. Nesse meio tivemos o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que reunia vários programas que

³³ Texto informado pela página do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>. Acesso: 06 out. 2020.

abarcam a educação básica e parcerias locais para fortalecer compromissos e a cooperação entre os entes federados (OLIVEIRA, 2009, p.204).

Nesse ambiente de relação tivemos também a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2005, para a elaboração dos indicadores da qualidade da educação. Com o IDEB os sistemas municipais, estaduais e federais passaram a trabalhar em regime de metas através de uma escala que vai de 0 a 10 na avaliação (Ibidem).

Mas o governo também recebeu críticas por causa da política de expansão sem resolver problemas anteriores e as condições reais e necessárias para exigir ou elevar a qualidade, por exemplo, dos cursos superiores (PEREIRA e MINASI, 2014). Nessa discussão temos como exemplo o Decreto nº 5.622 que igualou a educação à distância aos cursos presenciais (uma equivalência de certificados) (Ibidem) e a política de Reestruturação e Expansão das Universidades Brasileiras através do Decreto 6.096 de 24 de abril de 2007.

Entre 2006 e 2010, tivemos políticas importantes que promoveram dinamismo no mercado e o desenvolvimento da economia, das quais podemos destacar: a transferência de renda pelo Programa Bolsa Família, a valorização do salário mínimo, a ampliação do mercado de consumo e a inclusão no mercado formal de uma mão de obra considerada “menos qualificada” (CARVALHO, 2018); essa combinação contribuiu para a redução das desigualdades nesse período. Com o crescimento da economia centrada no setor de serviços e construção civil, não promoveu ganhos de produtividade (Ibidem), mas elevou o poder de barganha aos demais trabalhadores das camadas populares.

O Estado exerceu um papel fundamental nesse período³⁴, mantendo o estímulo direto ao mercado interno através dos investimentos públicos. Mas o desmonte dessa combinação já havia sido denunciado através das pressões de organizações patronais como a FIESP, que defendiam uma atenção maior ao setor da indústria que havia estacionado em termos de produtividade nesse período. Sua agenda foi implementada parcialmente depois da crise econômica de 2008, através de um conjunto de medidas que foram definidas como temporárias. Entre as intervenções podemos citar o fortalecimento do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para os grandes empresários e as desonerações tributárias estrategicamente posicionadas nos produtos industrializados (Ibidem).

Com o argumento insistente de que o crescimento através do consumo era insustentável,

³⁴ Uma das principais referências é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que englobou um conjunto de medidas para desonerar e incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público e aperfeiçoar a política fiscal. Ler Laura Carvalho (2018).

os industriais e economistas simpatizantes defenderam medidas que reduzissem o custo das empresas nacionais para elevar sua competitividade diante da concorrência internacional (CARVALHO, 2018).

A Ex-Presidente Dilma Vana Rousseff (2011-2016) atendeu essas demandas que acabou subsidiando a lucratividade dos empresários através das desonerações tributárias em detrimento da estagnação da renda do trabalhador diante da política de desvalorização do real, promoveu um controle de tarifas – como a de energia elétrica –, e a manutenção do BNDES para os grandes empresários (Ibidem). Tais medidas tiveram um alto custo para o Estado e se mostraram pouco eficazes para estimular o crescimento econômico, afetando diretamente as receitas do governo.

Podemos dizer que durante o governo da Dilma Rousseff tivemos uma continuidade das políticas do governo Lula, mas que foram ajustadas conforme a necessidade do momento, como foi o caso do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)³⁵ que concedia créditos aos interessados a ingressar nos cursos do Ensino Superior, além da ampliação do Ensino Técnico pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), através da Lei nº12.513 de 26 de outubro de 2011.

Ambos davam espaço para o financiamento do ensino no setor privado com recursos públicos, mas mantinham princípios formativos alinhados aos direitos essenciais, que segundo Gentili e Stubrin (2013, p. 16) ofereciam elementos importantes para a crítica da educação como serviço, sempre destacando a importância desses arranjos e parcerias como formas de combater a desigualdade.

É importante salientar que durante os governos de Lula e Dilma Rousseff tivemos importantes avanços na educação considerando os aspectos econômicos favoráveis nos primeiros anos e o interesse de promover uma justiça social na contramão das reformas neoliberais promovidas pelo governo de FHC, mantendo, sobretudo, uma diversidade de programas sociais importantes os quais não cabe mencioná-los aqui em sua totalidade.

Contudo, é importante esclarecer que, nesse ambiente, o governo aperfeiçoou seus aspectos regulatórios embasados nessa perspectiva de gestão pública muito atrelada aos conhecimentos de gestão empresarial que se baseavam nos sistemas de avaliação, responsabilização e prestação de contas, muito de acordo com a reforma transnacional

³⁵ Instituído pela Lei nº 10.260 de 12 de julho de 2001.

protagonizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a partir dos anos 2000 (JESUS E SILVA, 2019).

Neste sentido, podemos dizer que entre os governos de Lula e Dilma Rousseff tivemos avanços importantes na esfera social, mas isso não aparece necessariamente desvinculado ao processo de reestruturação do Estado de acordo com a doutrina neoliberal. Ambos conduziram e aprofundaram as reformas neoliberais apresentando relações positivas com setores estratégicos do mercado mantendo certo protagonismo do Estado na condução da agenda econômica. O fim dessa relação começa a partir de 2008 com a crise econômica global e atinge seu ápice após a reeleição de Dilma Rousseff em 2014.

O governo de Michel Temer (2016-2018) foi instaurado depois da deposição da então Presidente Dilma Rousseff, que foi alvo de um impeachment conturbado e pouco esclarecido para a sociedade brasileira, mesmo depois da recessão histórica de 2015. Dilma Rousseff, assim como Lula, enfrentou muitas forças contraditórias na condução de seu governo, mas não obteve o mesmo sucesso que seu antecessor. Os efeitos da crise de 2008 se estenderam por mais alguns anos e os escândalos de corrupção iniciadas no segundo mandato do Lula corroeram sua base de governo. Além disso, ajusta-se ao fato os efeitos contraditórios da operação Lava-Jato que desencadeou uma correlação de forças ainda mais desfavorável no Congresso Nacional. Os efeitos obviamente foram multilaterais, mas convergiram na radicalização do discurso empresarial contra os direitos sociais, na supremacia da política reacionária da extrema direita e nas políticas fiscais draconianas, que inevitavelmente deram um novo rumo para a educação sob os olhares do setor privado.

Nesse contexto, a missão do Michel Temer era dar um rumo para a agenda do ajuste fiscal da qual Dilma Rousseff não conseguiu efetivar. Em meio a esse contexto, os assuntos educacionais foram tratados a partir da sua reestruturação de acordo com a nova perspectiva política para teto de gastos do orçamento público; aprovando sem considerar as deliberações correntes a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a reforma do Ensino Médio e a reformulação de políticas de grande impacto para a formação de professores que surgiram nos governos anteriores, tais como: o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID – criado em 2010³⁶) e a implementação do projeto Programa Institucional de Residência Pedagógica (PRP) – sem o apoio das entidades ligadas na luta pela educação³⁷.

³⁶ Mas regulamentado em 2013.

³⁷ Nota: Entidades se posicionam contrárias à padronização e controle impostos pelo Programa de Residência Pedagógica! Não à BNCC!

Com a ascensão da extrema direita por meio do governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-), essas políticas foram secundarizadas devido a paralisação do MEC sob a gestão, respectivamente, dos conservadores reacionários: Ricardo Vélez Rodríguez (entre janeiro e abril de 2019), Abraham Weintraub (entre abril/2019 e junho/2020) e Milton Ribeiro (julho de 2020 e atual). Foi nesse contexto que reformularam e aprovaram, em 2019, no CNE, as novas diretrizes para a formação de professores e a construção de um referencial sobre competências na BNC-Formação – objetos de análise deste trabalho – sem a participação dos movimentos e entidades interessadas.

A perspectiva desse atual governo conseguiu ampliar uma narrativa radical e antidemocrática principalmente através da demonização do social com o discurso da moralidade. Essa escalada ocorre em meio ao aprofundamento da crise pós-2008, mas é ampliada sobretudo como contraponto às lutas sociais dos grupos minoritários. Nesse contexto, a racionalidade neoliberal desorientou radicalmente a esquerda ao conseguir incutir nas discussões do dia a dia a banalização de termos como a justiça social, as ações afirmativas e as políticas identitárias, transfiguradas em sátiras ou discursos reacionários que “denunciam o mal do politicamente correto” contra a liberdade expressão. Essas conclusões são semelhantes e coadunam ao que a Wendy Brown (2019) identificou na ascensão da extrema direita nos EUA com o governo de Donald Trump.

Nesse sentido, podemos dizer que a ascensão da extrema direita revelou o alcance da cultura antidemocrática na sociedade brasileira, que alinhada a uma agenda política, econômica e institucional desencadeou uma série de mudanças que estão na contramão do que estabelece os direitos constitucionais amplamente discutidos e incorporados no final dos anos 1980. O governo de Jair Messias Bolsonaro incorpora ao poder estatal uma agenda neoliberal que procura avançar sobre o desmantelamento do estado social principalmente nas estruturas governamentais que resguardam eixos importantes de uma sociedade como o serviço social, a saúde, a educação, a moradia, o trabalho, o meio ambiente e o desenvolvimento.

Após refletir sobre esses acontecimentos políticos, foi possível entender a profunda relação entre as transformações engendradas no Estado em decorrência da crise do capital no segundo quartel do século XX. Tais reflexões já haviam sido apontadas por Hermida e Lira (2018) e podem ser complementadas com parte da reflexão feita por Souza (2005) ao discutir

sobre o desenho constitucional do Brasil depois da CF de 1988. Nossa experiência acaba revelando que mesmo após 32 anos de sua promulgação, a sustentação dos governos pode ser ameaçada pelo ambiente político e/ou econômico quando este não consegue oferecer alternativas ou realinhamentos diante das grandes crises estruturais do capital.

Pesa também o fato de o mercado seguir avançamento sobre o orçamento público em benefício do setor privado, o que oferece mais munição para conflitos de interesse e na redefinição do papel social do Estado, ou seja, a incorporação da agenda moral e de costumes vinculadas a um discurso antidemocrático e contra as minorias pode sinalizar mais uma face da crise que vivemos no atual governo.

Obviamente, os governos estão amarrados às regras macroeconômicas trazidas pelo ambiente internacional, que exige senão o enfrentamento através de controles puramente de viés regulatório e econômico, tais como os ajustes fiscais e os superávits primários, em detrimento de demandas de cunho social que estão em desacordo com as políticas econômicas hegemônicas. Diante disso, a agenda da extrema direita, contra os direitos sociais, contribui para a distorção do debate em qualquer tema que envolva o papel do Estado como principal receptor de reivindicações. Fazem isso negando importantes espaços deliberativos, paralisando políticas públicas, esvaziando, terceirizando e privatizando setores estratégicos.

Por isso, se torna importante frisar as características dessas decisões monocráticas que se utilizam de platitudes para produzir consensos sobre temas tão caros à sociedade, principalmente sobre os casos recentes dados as condições de sua organização. Esse mecanismo consensual ocorre em meio a uma mudança na política do atual governo que tenta convencer setores da sociedade que o Estado é apenas um regulador das políticas públicas, negando funções importantes de participação popular, financiamento e interferência em setores que carecem de atenção devido à sua precarização.

Nesse sentido, podemos supor que, atualmente, o Estado vem ampliando sua participação de outra forma, transferindo sua responsabilidade para as instituições privadas visando conter os gastos públicos e ampliando sua influência reguladora através das demandas sociais que são obrigatórias. Isso promove indiretamente o setor privado nos serviços essenciais e conduz o Estado para uma atuação reduzida no campo social, mas ampla no aspecto legal, legislando em conformidade com a proposição do capitalismo.

As evidências dessas articulações reforçam o aprofundamento do racionalismo neoliberal dentro da estrutura estatal, articulando de forma ampla a transferência de responsabilidades importantes para setores que têm alcançado gradativamente certa

independência. A partir da consolidação de uma ordem de mercado, o setor educacional tem sido tomado pela lógica da gestão empresarial, gerencialista e de ordem competitiva, disseminando concepções que reforçam sua atividade fim a partir da subjetivação dos valores de mercado.

Alcancamos com isso, de forma resumida, evidenciar as aproximações e distâncias do Estado brasileiro com a temática educacional, construindo um esboço do que seria sua transformação tardia de sua forma específica atrelada a estruturação do neoliberalismo, respondendo efetivamente como reprodutor dessa ordem sociometabólica (MÉSZÁROS, 2001).

4 SOBRE AS POLÍTICAS DA FORMAÇÃO INICIAL DE PROFESSORES

Nesta seção apresento as principais ações na área da formação inicial de professores nas últimas décadas, tendo como recorte a constituição de 1988 até 2019. O objetivo é fundamentar a discussão em torno da regulação da formação e trabalho docente evidenciando o Estado como principal articulador dessas normas. Nas subseções seguintes vou diminuindo o escopo da discussão até chegar na análise de conteúdo sobre as últimas diretrizes aprovadas e a BNC-Formação.

Segundo Hypolito (2010), o Estado tem intervindo como agente das políticas educativas de modo pretensioso e centralizado, mesmo com o discurso do Estado mínimo e descentralizado. No caso da política da formação inicial de professores, podemos apresentar ações decisivas, tais como: as diretrizes curriculares para os cursos de licenciatura e pedagogia de caráter pragmático do “saber fazer” em detrimento de uma formação reflexiva; na definição das agências formadoras historicamente incentivadas fora da universidade; no incentivo das modalidades mais flexíveis e aligeiradas, como é o caso da educação à distância; e na avaliação educacional, marcada principalmente por processos de certificações ligados às regras de produtividade no âmbito acadêmico.

Nesses termos, a educação fica de acordo com uma perspectiva técnica e gerencialista com pressupostos de eficiência, avaliação e competitividade. Mas é importante ressaltar que quando falamos em defesa da formação de professores, destacamos a importância da construção de um referencial de preparo para esses profissionais atrelado à sua referência histórica e política, sem esquecer os desafios que as condições contemporâneas impõem aos sujeitos tais como já preconiza há anos o movimento dos professores. Por isso, é importante desenvolver um entendimento sobre esses processos já materializados que impactam e transformam os professores ao longo de décadas, processos esses que se revelaram implicados no decurso da política econômica e nas modificações engendradas nas relações de produção. O entendimento desse movimento, que na maioria das vezes desconsiderou os agentes interessados, nos oferece saídas a partir das condições objetivas que se apresentam.

Antes de entrar propriamente no recorte temporal proposto é preciso fazer algumas considerações a respeito dos processos anteriores que de alguma forma ajudaram na organização dos professores. É certo que a preocupação com a formação começou depois da

independência do Brasil por meio da instrução popular e mais tarde, no início do século XX³⁸, envolvendo debates sobre as características da formação, ficando marcadas pela instrução da cultura geral e profissional alinhados à perspectiva didático-pedagógica³⁹ (BORGES; AQUINO; PUENTES 2011).

Durante a década de 1970 o debate ficou marcado pela instituição da habilitação para o magistério. Ela ocorreu posteriormente à reforma universitária e afetou diretamente a política da formação de professores. A lei nº 5.692/1971 alterou os ensinos primário e médio e introduziu denominações de 1º e 2º graus. Neste sentido, o Parecer nº 349/1972 apontou para uma reorganização do currículo para habilitação em magistério em duas modalidades: 1º com duração de três anos (2.200 horas), que permitiu atuação até a antiga 4ª série; e a 2º com quatro anos de duração (2.900 horas) para a atuação até a antiga 6ª série. Foi estabelecido um currículo mínimo de núcleo comum e obrigatório para todo o ensino (1º e 2º graus) a fim de se cumprir uma formação geral⁴⁰ (BORGES; AQUINO; PUENTES, 2011, p. 100), nesse ordenamento a formação dos professores acabou ficando dispersa no meio de outras formações profissionalizantes.

Ainda no final da década de 1970 foi incentivada a organização dos professores no contexto de fortes embates com o então Conselho Federal de Educação (CFE), que pretendia discutir novamente o assunto da formação sem a participação dos interessados. Mas foi o I Seminário de Educação Brasileira (1978), promovido pelo Centro de Educação e Sociedade (Cedes), que permitiu a organização de um marco importante contra o autoritarismo da ditadura militar e a favor da construção de vários movimentos que resistem até hoje (FREITAS, 2018).

Mais tarde, durante a IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), em 1986, foi defendido um novo projeto de educação nacional diante da proximidade da Assembleia Constituinte. Desse encontro foram sugeridos num documento oficial vinte e um princípios a serem escritos no texto constitucional em todos os níveis e dimensões da educação, abrangendo

³⁸ SAVIANI (2009) condensou esses processos em seis períodos: 1º *Ensaio intermitentes de formação de professores* (1827-1890); 2º *Estabelecimento e expansão do padrão das Escolas Normais* (1890-1932); 3º *Organização dos Institutos de Educação* (1932- 1939); 4º *Organização e implantação dos Cursos de Pedagogia e de Licenciatura e consolidação do modelo das Escolas Normais* (1939-1971); 5º *Substituição da Escola Normal pela Habilitação Específica de Magistério* (1971-1996); 6º *Advento dos Institutos Superiores de Educação, Escolas Normais Superiores e o novo perfil do Curso de Pedagogia* (1996-2006).

³⁹ Foi através do Decreto 3.810, de 19 de março de 1932, que Anísio organizou as escolas normais contemplando aspectos da cultura geral e profissional, alinhados à uma perspectiva didático-pedagógica para superar o quadro de profissionais liberais e autodidatas que estavam suprimindo a necessidade diante da crescente demanda por escolarização no decorrer do processo de industrialização do Brasil. Mais tarde, com o esforço do manifesto dos pioneiros, foi proposto a criação da universidade como uma tripla missão: criar ciência, transmitir e vulgarizar seus conhecimentos. Era esse o espaço ideal para professores. Ler Borges, Aquino e Puentes (2011, p. 98)

⁴⁰ O curso normal foi extinto e no seu lugar ficou o de 2º grau.

temas importantes sobre as condições de trabalho que remetem ao plano de carreira do magistério, concursos públicos, salário digno⁴¹, aposentadoria integral e direito à sindicalização (Idem, p. 513). Devido a disputa política em torno do Congresso Constituinte, muitas dessas demandas não foram atendidas.

Essas derrotas não desanimaram os educadores. Eles continuaram atuando para a reformulação da pedagogia e da licenciatura na defesa de um princípio de docência que tenha como referencial a identidade profissional dos trabalhadores da educação. Segundo Borges, Aquino e Puentes (2011, p. 101), diversos educadores apresentaram discussões avançadas sobre a formação docente a partir de uma referência sociohistórica para o desenvolvimento da consciência crítica que permitisse a interferência nas condições da educação, da escola e da sociedade, com vistas a transformá-la.

Obviamente a luta pela democracia que antecedeu as Diretas Já e o processo constituinte em 1986, mobilizou intensamente a sociedade civil contra a ditadura no Brasil, o que acabou ajudando na mobilização dos educadores pela escola pública, gratuita, laica e democrática. Eles defendiam uma concepção emancipadora da educação e formação que pudesse superar os antagonismos entre professores e especialistas, pedagogia e licenciatura, especialistas e gerencialistas. O objetivo principal era a democratização que também avançava na escola. “Essa construção teórica avançou no sentido de construção de uma nova concepção de “profissional da educação” que tem na docência e no trabalho pedagógico, as suas particularidades e especificidades” (BORGES; AQUINO; PUENTES, 2011, p. 101).

Entre os anos 1996 e 2000 tivemos importantes marcos legais sob o efeito do momento econômico internacional. Prevaleceu certo status de emergência e de alguns experimentos que vão de FHC a Lula. Existia certa esperança dos movimentos de professores de que a LDB iria atender suas demandas, visto que, no decorrer da história da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), foi discutida a revisão dos cursos com o objetivo de estabelecer alguns princípios para uma base comum na formação da identidade profissional docente (SCHEIBE, 2008).

A ideia era criar uma alternativa à concepção de currículo mínimo centrada num conceito básico de formação que diz respeito a uma prática básica que resguarde a diversidade específica de cada curso, instituição e área de formação (ANFOPE, 1994). Pouco a pouco, a Anfope tentava construir um ponto de referência para a articulação de cada instituição

⁴¹ A Lei do Piso Salarial só foi aprovada em 2008 e mesmo assim ainda não é cumprida em todo território nacional.

formadora na estruturação dos seus currículos⁴². Contudo, a partir da promulgação da LDB de 1996, tivemos uma mudança no direcionamento dessa discussão, pois prevaleceu a intenção de construir um modelo de formação docente sem a vinculação necessária com a formação universitária, se constituindo numa preparação técnico-profissionalizante (SCHEIBE, 2008).

As críticas que surgiram nessa época denunciavam o afastamento das faculdades de educação de sua responsabilidade acadêmica na produção de conhecimento científico na área de formação, terminando por aprofundar o processo de diferenciação dos cursos e favorecer um tipo de diversificação das instituições formadoras, em curso desde 1980, sob a lógica da competitividade e produtividade, permitindo a expansão do setor privado (FREITAS, 2018). Esse processo se deu pelo CNE, que regulamentou os Institutos Superiores de Educação (ISE) e o Curso Normal Superior em substituição a pedagogia, reforçando a suspeita de uma formação de caráter tecnicista e reducionista sob o argumento da carência de professores habilitados na educação básica, sendo tratada sempre pela retórica da urgência (Ibidem).

Em 2001, temos o Plano Nacional de Educação (PNE) através da Lei nº 10.172/2001, tendo como meta na área de formação superar a dicotomia histórica entre teoria e prática. Em 2002, o CNE publicou as resoluções CNE/CP nº 1 e 2, definindo as diretrizes para os cursos de licenciatura.

Um adendo importante, a própria Resolução nº 1/2002 do CNE estabeleceu que essa formação estivesse estruturada numa base comum, mas não obteve êxito e não alterou substancialmente a realidade brasileira⁴³. Gatti, Barreto e André (2011) indicam que faltavam outros elementos importantes: a vontade política, o poder político das instâncias reguladoras, gestores e a influência dos movimentos que não foi suficiente.

Para Pereira e Minasi (2014), a Resolução de nº 1/2002 não criou, na verdade, circunstâncias favoráveis às determinações do mercado. Mais tarde Gatti et al (2019, p. 52), ao explicar a nova estrutura formativa de professores com os Institutos Superiores de Educação dentro e fora das universidades, evidencia que prevaleceu certo desinteresse por parte das instituições privadas em função do custo de operação da proposta.

Isso abre margem para uma suposição: existia certo interesse das instituições privadas em atender a uma expectativa de consumidores atraídos por essa formação, considerando também que a LDB tinha como meta formar todos os professores de magistério em Nível

⁴² A LDB de 1996 introduziu uma nova estrutura formativa para os professores da educação básica integrando os institutos superiores de educação na estrutura do Ensino Superior (PEREIRA, MINASI, 2014).

⁴³ O Art. 5º do Decreto nº 3.276/1999 determinou que o CNE é o responsável pelas diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores (OLIVEIRA, LEIRO, 2019, P. 5).

Superior em um prazo de 10 anos, mas faltaram incentivos ou uma estrutura mais flexível. Isso ofereceu as condições necessárias para que as determinações fossem revogadas e o tempo de curso das licenciaturas fosse diminuído (GATTI, BARRETO, ANDRÉ, 2011, p. 96). Após inúmeras disputas, essa apelação do setor privado “inviabilizou a aplicação da integração curricular das licenciaturas e diminuiu o tempo de duração dessas” (PEREIRA, MINASI, 2014, P. 11).

Em fevereiro de 2006, foi aprovada a Lei nº 11.273 que autorizou a concessão de bolsas de estudo e pesquisa para licenciandos e professores em formação continuada na Educação Básica. Ainda em 2006, surge a Universidade Aberta do Brasil (UAB) para atuar como braço direito do Estado na modalidade EAD e interiorizar a oferta dos cursos e programas voltados para a formação de professores.

Pouco a pouco o governo começa a induzir a formação a distância ao estabelecer a equivalência com as licenciaturas presenciais. Houve um alerta para a falta de estrutura adequada do modelo EAD que impede efetivamente todo o esforço engendrado para melhorar a qualidade da formação docente. Nesse sentido, se fomentou uma desresponsabilização das universidades para a formação dos professores, incentivando a formação de cursos aligeirados sem critérios de qualidade com o objetivo de ampliar de modo mais rápido a formação superior daqueles que possuíam o magistério. O efeito disso se deu mediante a expansão da modalidade EAD que se espalhou por todo Brasil majoritariamente pelo setor privado (GATTI et al, 2019).

Iniciando um panorama a partir de 2007, podemos observar que a maioria das legislações produzidas⁴⁴ indica um protagonismo do Poder Executivo Federal como grande regulador da política da formação de professores da Educação Básica, principalmente num esforço de construir uma perspectiva sistêmica sobre o tema.

Isso indica que o governo entende esta área como estratégica, pois corresponde a um eixo muito importante da educação que garante a institucionalidade das determinações legais e curriculares em meio a uma demanda contínua por professores. Também é importante observar que esse protagonismo ocorre dentro de uma perspectiva mediadora de conflitos que estão cada vez mais acirrados entre professores e especialistas que defendem interesses não-mercadoológicos e outros grupos que representam interesses de grandes instituições financeiras e organizações políticas alinhadas às perspectivas econômicas de grande importância para o capital.

⁴⁴ Oliveira e Leiro (2019) observam o fenômeno entre 2007 e 2014, mas esse dado continua sendo observado nas regulações posteriores como é abordado neste trabalho.

Com a Lei nº 11.502, de julho de 2007, foram modificadas as competências e a estrutura organizacional da Capes para o formato que prevalece hoje, induzindo e fomentando a formação inicial e continuada a partir de convênios com entes federados através da relação institucional entre o Ensino Superior e setores estaduais, municipais e instituições privadas⁴⁵. Segundo Freitas (2018, p. 516), a criação dessa subárea na Capes acabou deslocando os fundamentos das ciências da educação para um campo epistemológico da prática e da prática reflexiva, valorizando esta última em decorrência da perspectiva de profissionalização.

Em 2009 é instituída a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica pelo Decreto nº 6.755, com a atuação da Capes, tendo como desdobramento dessa política, fóruns estaduais permanentes de apoio à formação docente. Surge no mesmo ano a Portaria nº 09, que define o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) também gerido pela Capes em parceria com secretarias dos estados e municípios (OLIVEIRA, LEIRO, 2019) .

Em 25 de junho de 2014, temos a Lei nº 13.005 aprovando um novo PNE para a próxima década, indicando a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), que até aqui não foi estipulado, e metas para a formação de professores. Esta última prevê que todos os docentes da Educação Básica atuem na área de sua formação (em relação aos anos finais do fundamental) e define que 50% dos professores da mesma modalidade tenham formação em nível de pós-graduação (OLIVEIRA; LEIRO, 2019).

A partir dos dados de 2019 organizados pelo Observatório do PNE⁴⁶ (OPNE), com base no censo escolar divulgado pelo MEC, 85,3% dos professores da Educação Básica possuem curso superior, desses 56,8% atuam nos anos finais do fundamental e possuem formação específica adequada a área que lecionam e 48,1% possuem pós-graduação. No entanto, prevalece o desafio de superar a dispersão dos cursos de licenciatura, por isso o Estado brasileiro parece buscar mudanças regimentais para alcançar determinados objetivos integrando diferentes ofertantes na articulação sistêmica da política de formação.

No que diz respeito à legislação do Art. 62 da atual LDB, que trata sobre os profissionais da educação, ocorreram várias alterações na composição do texto em pelo menos quatro momentos: nas Leis nº 12.056 de 13/10/2009; nº 12.796 de 04/04/2013; nº 13.415 de 16/02/2017; nº 13.478 de 30/08/2017, deixando o atual artigo, no que diz respeito à formação

⁴⁵ Os programas coordenados iniciam em 2007, mas começam a ser efetivamente direcionados a partir de 2010 como no caso do PIBID.

⁴⁶ Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/15-formacao-professores/indicadores> Acesso 08 mai. 2021.

inicial de professores, da seguinte forma: a formação para atuar na educação básica se dará no âmbito do Ensino Superior, nos cursos de licenciatura plena, sendo admitido a “formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nos cinco primeiros anos do Ensino Fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal” (BRASIL, 1996); além disso, determina a cooperação entre a União, estados e municípios para a formação inicial; estabelece como preferência o ensino presencial para a formação docente, sendo admitido recursos tecnológicos da educação à distância; a adoção de mecanismos facilitadores de acesso e permanência nos cursos de formação docente no Ensino Superior para atuar na Educação Básica; estabelece uma prerrogativa ao MEC para a exigência de uma nota mínima no Enem como pré-requisito de ingresso às licenciaturas (com o aval do CNE); e define a BNCC como referencial para a construção dos currículos de formação.

Isso sinaliza a preocupação em estabelecer uma segurança normativa no campo da formação de professores, buscando obviamente resolver dilemas que fazem parte dessa política nos últimos cinquenta anos. Contudo, indica também a dependência dos profissionais habilitados com o Ensino Médio (antigo magistério) para atuar na educação infantil e anos iniciais. Todo movimento de transformação social acaba carregando consigo elementos contraditórios que movem e dão sentido aos arranjos sociais estabelecidos, mas o que podemos supor deste tema é que, na ausência de uma política efetiva de estruturação da educação infantil⁴⁷, acaba sendo sinalizado a permanência deste dispositivo legal na LDB, visto que todos os anos são direcionados recursos em políticas pragmáticas e compensatórias para a formação inicial e continuada de professores na educação básica.

A resolução de 1º de julho de 2015 (CNE/CP nº 2/2015), que define as diretrizes⁴⁸ para a formação inicial e continuada, buscou apresentar essa organicidade da LDB amparando, inclusive, movimentos dos educadores – reivindicações históricas da ANFOPE, ANPEd, por exemplo – na discussão sobre a base comum primando pela identidade dos cursos e professores, reforçando também a constituição do SNE.

Existia o interesse de consolidar uma normatização que pudesse não apenas orientar, mas referenciar a construção de um subsistema nacional capaz de formar e valorizar os professores, contemplando todas as demandas no que tange a formação inicial, continuada, valorização e carreira profissional, marcando também a pós-graduação visando fortalecer a concepção de educação como um bem público e direito universal (FREITAS, 2018).

⁴⁷ De modo geral, nos anos iniciais tem-se exigido para a atuação o curso de Nível Superior.

⁴⁸ Incluindo os cursos de licenciatura, de formação pedagógica, graduados ou de 2º licenciatura.

Não cabe, diante dessas circunstâncias, determinar políticas meritocráticas e de cunho seletivo para a educação, pois estas políticas precisam ser massivas e universais para avançar em um tema caro e que se arrasta por décadas no Brasil. Além disso, é urgente a concepção de um movimento que seja capaz de ocupar os espaços decisórios e deliberativos, visto que desde 2016 ficou clara a retomada de uma agenda educacional neoliberal que já havia sido superada.

Dourado (2015) destaca, por exemplo, o papel da Conferência Nacional de Educação (CONAE) como um espaço democrático que cumpriu um papel singular na articulação entre o SNE e a valorização dos profissionais da educação, o que inclui indiscutivelmente a base comum nacional para a formação inicial e continuada. Essas demandas incorporadas no PNE em 2014 ajudaram na construção da Resolução CNE/CP nº 2/2015. Aliás, é importante lembrar que, a concretização da Base Nacional de Formação de Professores – prevista na mesma resolução – contemplava várias linhas de ação incluindo o PIBID e o Programa Institucionais de Residência Pedagógica (PRP), algo que ficou desarticulado na recente modificação.

Aguiar e Scheibe (2010), já indicavam que a presença do Estado com maior participação reguladora era importante para dar continuidade à organização e implementação das diretrizes. Contudo, a expectativa era de construir o perfil ideal de profissional que entenda sua perspectiva sociopolítica, competência técnica aliadas a uma boa remuneração, jornada de trabalho e valorização de forma justa. Obviamente essas expectativas não foram atendidas.

A partir da análise de Oliveira e Leiro (2019), foi possível identificar um conjunto de instrumentos legais que regulamentam a formação do professor que sugere uma centralização do Executivo Federal, contudo isso não permite a conclusão de que esses referenciais solidificaram a política de Estado. Em parte, isso pode ser explicado pela perspectiva emergencial das reformulações – sempre transitivas, decididas de cima para baixo –, visto que nas alterações subsequentes sobre o mesmo tema, identifiquei um recuo no que foi estabelecido a partir das novas diretrizes de formação inicial que foram apresentadas com a justificativa de atualização à BNCC.

4.1 SOBRE O CONTEXTO DAS RECENTES REFORMULAÇÕES

Nos últimos anos o MEC tem protagonizado o debate sobre a BNCC se utilizando, principalmente, do Conselho Nacional de Educação (CNE), referendando todas as mudanças orquestradas até aqui, se constituindo numa esfera deliberativa com pouca representatividade.

Antes de nos aprofundarmos na análise dos documentos emitidos por esse conselho, precisamos deixar mais claro seu papel dentro do Estado. Segundo Cury (2006), um conselho se explicita em face da sua função normativa, na qual tem por obrigação a interpretação da legislação a fim de normatizar e disciplinar sobre assuntos considerados infraconstitucionais (CURY, 2006). O CNE é um órgão específico de administração direta do MEC e visa se aproximar da educação por intermédio da lei e da Constituição Federal de 1988.

Nestes casos é que se enquadram os pareceres e resoluções emitidos por esse colegiado. Segundo Cury (2006, p. 43) “o parecer é um ato enunciativo pelo qual o órgão emite um encaminhamento fundamentado sobre uma matéria de sua competência. Quando homologado por autoridade competente da administração pública ganha força vinculante”. E a resolução “[...] é um ato normativo emanado de autoridade específica do poder executivo com competência em determinada matéria regulando-a com fundamento na lei” (Ibidem).

Para Evangelista, Fiera e Titton (2019), o CNE tem se constituído nos últimos anos por diferentes grupos de interesses privados, na qual incluem aparelhos privados de hegemonia, instituições privadas de ensino superior, aparelhos do Estado, empresas educacionais de capital aberto, sistema S, movimentos empresariais, entre outros. Isso tem revelado um comportamento de convergência que impacta na organização do mercado neste setor, nos materiais didáticos a serem produzidos e nas tecnologias e soluções digitais ligadas a produção da hegemonia pelas classes dominantes (Ibidem).

Portanto, as decisões tomadas no âmbito deste conselho podem ser revistas sempre que requisitada, como foi o caso quando a Lei nº 13.415 impôs a BNCC como referência para a construção dos currículos da formação docente. Além disso, pesa o fato de que em 2017, o MEC chegou à conclusão de que faltava uma política nacional que fosse capaz de integralizar diferentes ofertantes dos setores público e privado na implementação de princípios e fundamentos deste segmento, mas esse movimento só alcança sua enunciação dois anos depois com a Resolução nº 2/2019.

Tal resolução sofreu importantes alterações. Até então, o MEC, já sob o governo de Jair Bolsonaro, solicitou que o documento original⁴⁹ fosse devolvido. Pouco tempo depois o documento foi encaminhado para análise e decisão normativa do Conselho, sendo aprovada em sua quarta versão, minimizando questões importantes sobre a valorização dos profissionais da

⁴⁹ Neste caso, a proposta da base para a formação de professores.

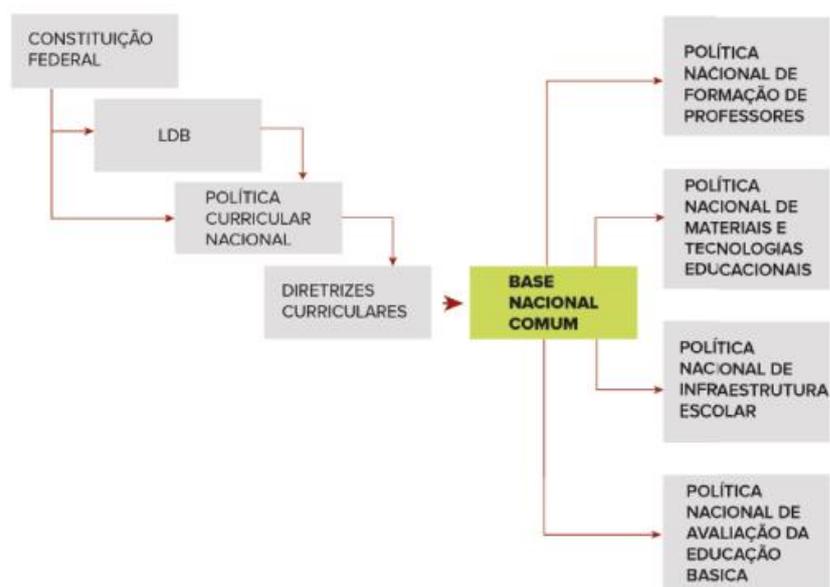
educação no que diz respeito à carreira e às condições de trabalho e o legado produzido até aqui com políticas nacionais de formação docente.

A Resolução CNE/CP n° 2, aprovada em 20 de dezembro de 2019, é resultado de um processo de reformulação das diretrizes para a formação de professores em contraposição à antiga Resolução CNE/CP n° 2/2015⁵⁰. Tal processo foi justificado mediante as disposições da Resolução CNE/CP n° 2/2017 que institui e orienta a implementação da BNCC para a Educação Infantil e Ensino Fundamental e a CNE/CP n° 4/2018 que instituiu a BNCC para o Ensino Médio. Desse modo, a BNCC passou a ser o principal marco legal na “fundamentação e concepção na formação, implementação, avaliação e revisão dos currículos e propostas pedagógicas nas instituições escolares” (MELO; LIRA, 2020, p. 4).

Para as autoras Zancan Rodrigues, Pereira e Mohr (2020), as articulações dessas concepções regulatórias se caracterizam como “um progressivo alinhamento entre objetivos de aprendizagem a serem atingidos pelos estudantes, sistematizados em matrizes curriculares e a sua avaliação por meio de testes padronizados” (Ibidem, 2020, p. 4). Aparentemente, há um esforço para criar um contexto de respaldo das alterações por vias legais, mas como já foram apontadas anteriormente, as modificações foram realizadas recentemente na própria LDB sem haver consenso entre a comunidade de especialistas. Na figura abaixo podemos visualizar os vínculos estruturais das maiores políticas públicas que traduzem visualmente esse imbricamento da BNCC:

⁵⁰ O Parecer também menciona a Resolução CNE/CP n° 1/2006 que instituiu Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em pedagogia, licenciatura, mas este não é mencionado na Resolução n° 2/2019.

Figura 1 – ESTRUTURA DA POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO:



Fonte: Estrutura proposta na segunda versão da BNCC (BRASIL, 2016, p. 26).

A centralidade no aspecto curricular evidencia uma tendência que secundariza dimensões mais amplas da formação humana que são minimizadas como um conjunto de competências e habilidades. Tais aspectos fazem parte de um discurso empresarial com vistas de compor um repertório que sirva de orientação para a formação (SILVA, 2019, p. 125), compreendendo a tendência volátil, incerta, ambígua e complexa do mercado de trabalho que vem incorporando muitos fatores alinhados às novas tecnologias da informação e comunicação.

Essas medidas acabam indicando como vamos dispor diante da formação e de ações pedagógicas. Sua realização ocorre no contexto prático onde a própria prática é anterior a ele (SACRISTÁN, 2000). Os currículos e documentos oficiais que pensam e definem a educação não são meros instrumentos técnico-pedagógicos, mas produtos culturais com intenções a serviço de interesses econômicos, políticos e sociais. Segundo Goodson (2008), o currículo escrito é um testemunho público da lógica escolhida para legitimar uma formação e se justifica como tal à medida que vai estabelecendo uma estrutura e modelando as instituições.

Essa movimentação no contexto do pós-impeachment de Dilma Rousseff representou uma radicalização dos princípios neoliberais pautados por um gerencialismo das organizações educacionais que redireciona a política da formação de professores ao mercado educacional, visto que a Resolução de 2015 representou um avanço na agenda dos professores considerando as deliberações importantes no CONAE de 2014, nas quais a Anfope (cf. Documento de

Referência da CONAE 2014, p. 74-76 apud ANFOPE, 2016, p. 32-33) já havia mencionado e estão aqui sintetizadas da seguinte forma:

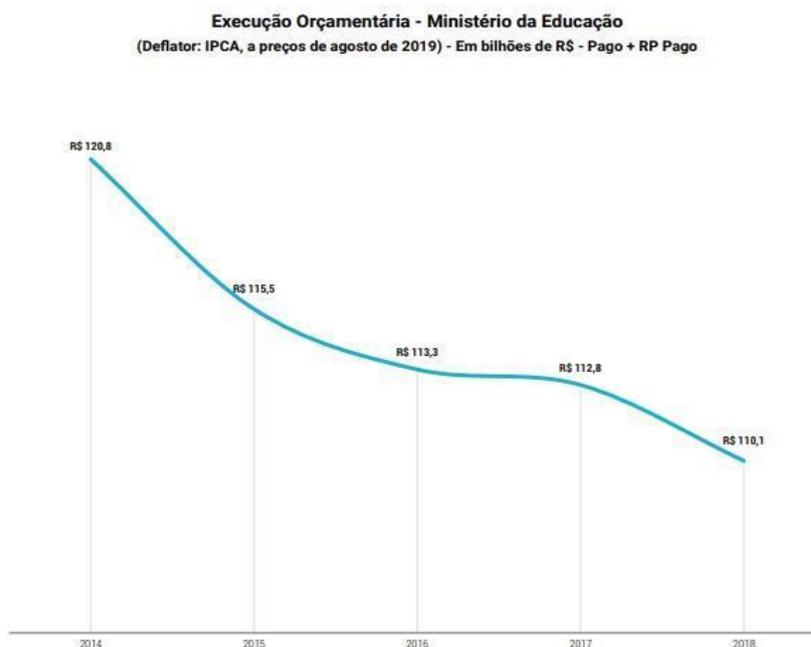
- Concepção político-pedagógica para a política da formação inicial e continuada, assegurando a articulação da teoria e da prática educativa conforme as dimensões da pesquisa, extensão e a valorização da carreira docente;
- Garantir e ampliar os programas e ações de incentivo à mobilidade docente em cursos de graduação e pós-graduação a nível nacional e internacional, visando o enriquecimento da formação;
- Por em prática as diretrizes nacionais, o plano de carreira com remuneração adequada e condições de trabalho que possam traduzir concretamente a valorização dos profissionais da educação, respeitando suas particularidades;
- A universidade pública como principal local de formação dos profissionais da educação básica, incluindo este segmento nos pilares que compõe esta instituição;
- Formação inicial e continuada como processo permanente, visando uma aproximação efetiva entre a escola e a universidade;
- A instituição do SNE e ao subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação, além do regime de colaboração entre os entes federados (isso impõe a abrangência e a responsabilização de cada sistema de ensino para regular, organizar, manter e desenvolver os próprios sistemas com a participação de todos).

Obviamente, ao reafirmar o compromisso com essas disposições, o Estado precisava garantir os recursos financeiros necessários para contemplar as demandas. Em virtude da Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016 (o teto de gastos), que estabelece para o Estado brasileiro um novo regime fiscal, colocou todas essas pautas em ameaça. Essa regra acabou impondo um debate sem fim entre questões macroeconômicas e orçamentárias, uma vez que, independentemente de quanto se arrecada, todo investimento destinado, por exemplo, a educação, estaria vinculado à base de gastos do ano anterior (CARVALHO, 2018).

Para a economista Carvalho (2018, p. 101), o governo do Michel Temer alegava que se tratava de um critério mínimo e não causaria nenhum congelamento dos recursos destinados à educação. No entanto, considerando a previsão que assinala para os problemas contínuos de arrecadação, a aplicação de maiores recursos à educação se torna inviável. Podemos constatar

numericamente este problema observando os dados apresentados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020) no que se refere à execução orçamentária do MEC:

Figura 2 – Execução Orçamentária - Ministério da Educação



Fonte: Elaboração SIGA Brasil, CEDECA Ceará.

O MEC, por ser um órgão de administração federal direta, é responsável por diversas áreas que envolvem a educação. Seus recursos atingem facilmente números bem altos, mas observa-se nos últimos anos um declínio na execução orçamentária⁵¹. Pelos resultados apresentados no documento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020), os efeitos do teto de gastos são nefastos para os investimentos públicos nas áreas sociais, pois se constitui numa política de austeridade que aprofunda as desigualdades de várias ordens.

No fim das contas, o teto de gastos representa a suspensão da vinculação orçamentária dos recursos tributários para a educação pública prevista desde a CF de 1934. Considerando essas condições, o teto também cria um dilema permanente em qualquer discussão orçamentária sobre a divisão dos recursos, por isso se reafirma que a atual política fiscal estabelece, em longo

⁵¹ Esses cortes são aprofundados no governo de Jair Bolsonaro. Os resultados têm relação com a política de desmonte promovida pelo seu governo que foi agravada pela pandemia em 2020. Parte desse problema também é efeito da inação, má gestão e ausência de uma coordenação nacional.

Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/educacao-basica/2021/02/4907686-2020-foi-o-ano-com-menor-gasto-do-mec-com-educacao-basica-desde-2010.html>. Acesso: 15 mai. 2021.

prazo, o desmonte do modelo brasileiro de Estado de bem-estar social que conseguimos alcançar com duras penas durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

No meio desse caminho, ao que parece, foram encontradas outras formas de assegurar, mesmo que precariamente, as reformulações na política nacional de formação de professores a partir do enxugamento de várias reivindicações até então elencadas, prejudicando metas do PNE, desrespeitando professores e inviabilizando conseqüentemente o que estava previsto na Resolução n° 2/2015.

Segundo Carvalho (Idem, p. 101-102), existe margem para o aumento da eficiência com os serviços públicos nesse contexto, em situações muito específicas – talvez venha daí o interesse em responsabilizar os professores pela melhora no índice educacional –, mas ainda assim, considerando as desigualdades do Brasil e o desafio de prestar serviços com qualidade, o pouco investimento sempre refletiu no nível abaixo da média em comparação com outros países que compõe a OCDE.

A proposta preliminar da BNCC que afetará posteriormente os professores, ainda em 2015, já indicava possíveis problemas políticos dessa magnitude. Segundo a Anfope (2016), o documento foi construído na Secretaria de Educação Básica do MEC através de uma comissão de especialistas de várias áreas e etapas da educação com participação do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). A crítica que emergiu se dava a partir da metodologia (Ibidem). Prazos foram antecipados, debates foram minimizados, e as audiências com participações reduzidas; as consultas eletrônicas ficaram marcadas pela indefinição sobre os critérios e etapas.

Nesta perspectiva, prevaleceu um direcionamento nos termos de concordância e adequação a nível apenas de regulamentação. Entre os pontos destacados pela associação e que podemos ressaltar aqui está à padronização curricular como forma de avaliar estudantes, instituições e professores; minimização de questões político-pedagógicas; desvalorização das experiências que ocorrem fora do ambiente escolar e a flexibilização do ensino com as ferramentas da educação à distância (ANFOPE, 2018, p. 29).

Nos dois anos do governo Temer, ocorreu uma retomada da agenda dos anos 1990, pós-LDB, que buscava um realinhamento com os organismos internacionais. No campo econômico, prevaleceram as medidas de austeridade que culminou na reforma trabalhista e previdenciária, no ajuste fiscal e parte de uma reforma política. O tom adotado condiz com a ordem sociometabólica do capital (MÉSZÁROS, 2001), apresentando as mudanças como a única saída possível e necessária para ganhos produtivos a posteriori.

No caso dos ajustes engendrados pelo Executivo Federal, no que concernem às atribuições do MEC, se constituem em retrocessos nas políticas educacionais e conduz essa mesma dimensão para a “padronização curricular associada a testes censitários e políticas de responsabilização verticalizadas” (ANFOPE, 2018, p. 26).

Diante dessas condições, a Anfope se orientou pelo fortalecimento das Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia (2006) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais de Formação Inicial e Continuada de Profissionais do Magistério (2015) frente ao avanço do controle estatal sobre as escolas e professores. A resistência foi necessária dado que o documento final de 2018 denunciava o interesse empresarial e de grupos conservadores que ocupavam naquele momento o MEC – o ministério estava trabalhando na revogação da Resolução nº 2/2015, situação essa que pode ser observada a partir do prazo de prorrogação para sua efetiva implementação solicitado em duas ocasiões e mais recentemente com a aprovação das novas diretrizes nacionais que instituiu a Base Nacional Comum para a Formação de professores da Educação Básica (BNC-Formação).

É importante frisar que as alterações que vêm ocorrendo no âmbito legal e estrutural da política da formação de professores se ambientam na consolidação de uma visão sistêmica da atividade docente. Tal fato visa incorporar elementos normativos que vão desde a formação até o ambiente escolar, se verticalizando numa concepção de competência em diálogo com os princípios formativos dos estudantes da educação básica, flertando contraditoriamente com a lógica de um ensino mútuo que reduz a prática docente as concepções apenas reprodutivas da ação.

A construção desses elementos pode ser observada preliminarmente na proposta “Base Nacional Comum da Formação de Professores da Educação Básica” (2018) apresentada pelo MEC e identificada nos próximos parágrafos pela sigla BNCFP. A proposta se estrutura na problemática do baixo desempenho dos alunos do ensino básico focado nas situações de aprendizagens realizadas pelos professores, visto que “a qualidade das aprendizagens é muito insatisfatória e não mostra uma tendência de melhorar” (Ibidem, p. 26). O argumento desconsidera outros contextos de grande impacto para chegar a essa conclusão.

Destaca como ordem de interferência no trabalho docente o foco na aprendizagem do aluno, já definida na LDB, que muda uma tradição antiga na liberdade de ensino: “muda-se o eixo da liberdade de ensino para o direito de aprender, e esse princípio vai presidir também as disposições relativas ao professor” (Ibidem).

Sob essa perspectiva, a proposta da BNCFP se desenvolve sistematicamente em dois eixos: a formação inicial, que leva as diretrizes curriculares nacionais das licenciaturas, a Residência Pedagógica, Enade para as licenciaturas, prova específica para ingresso; e a formação continuada, que inclui o estágio probatório, plano de carreira e avaliação no decorrer da carreira. Isso revela uma consequência extensa da política com uma tendência homogeneizadora, interferindo em várias dimensões importantes como a autonomia universitária (ZANCAN RODRIGUES; PEREIRA & MOHR, 2020, p. 9-10).

O objetivo dessas propostas e outros documentos estruturantes é sua capacidade de serem incorporados com sentido amplo na docência, materializando a intenção do Estado em promover reformas curriculares na Educação Básica e assegurando legitimidade das agências formadoras dentro de princípios considerados justos e fundamentais para sua envergadura, cristalizados nas concepções empresariais de gestão. Ou seja, busca-se viabilizar uma ordem de mercado por meio da segurança jurídica, ampliando o escopo do mercado sobre os profissionais da educação de forma mais articulada e aprofundando o entendimento da educação como mercadoria.

Partindo da premissa podemos pensar que, considerando a lógica competitiva no mercado de trabalho e a exigência de atributos marcantes dos trabalhadores, o professor assume um lugar central no sucesso e fracasso escolar, tendo em vista que responde às regras mercadológicas flutuantes no que diz respeito às expectativas e exigências para o público que atende, impondo a este uma constante atualização profissional para permanecer sempre alinhado às mudanças; tendo em vista que fica eminentemente exposto às condições intermitentes do trabalho na ausência de uma estabilidade garantida.

4.2 UMA ANÁLISE SOBRE A NOVA POLÍTICA PARA A FORMAÇÃO INICIAL DOS PROFESSORES

A partir deste momento apresento os resultados da Análise de Conteúdo da Resolução CNE/CP n° 2/2019 com base nos argumentos correspondentes do Parecer CNE/CP n° 22/2019 e no conjunto teórico estudado que fundamentaram também as inferências, tendo como principal foco analisar o caráter regulatório das medidas. Busca-se com isso os elementos que fundamentam a política às demandas de mercado, considerando que a regulação busca integrar não apenas as políticas educacionais como também os diferentes ofertantes no setor público e privado.

Analisando o conjunto das instituições públicas e privadas que ofertam cursos de formação docente, o MEC chegou à conclusão de que existe uma enorme capilaridade na oferta de vagas e o que falta é uma política nacional que seja capaz de integrar os diferentes ofertantes na implementação de uma base nacional comum para a formação de professores⁵².

Ainda no governo Temer, ocupando a Secretaria Executiva do MEC em 2017, Maria Helena Guimarães de Castro discursou na coletiva de imprensa reforçando o entendimento da construção de uma ampla regulação para a política da formação que aproveite objetivamente a estrutura disponibilizada pelas instituições formadoras. Tal fato foi concretizado com a participação da mesma pessoa em 2019 na discussão e aprovação da Resolução n° 2 do mesmo ano, no CNE. Tal medida acabou transparecendo que o projeto de “atualização” foi apenas uma desculpa para submeter de vez os professores aos pressupostos da BNCC, como é destacado no Art. 2°:

A formação docente pressupõe o desenvolvimento, pelo licenciando, das competências gerais previstas na BNCC-Educação Básica, bem como das aprendizagens essenciais a serem garantidas aos estudantes, quanto aos aspectos intelectual, físico, cultural, social e emocional de sua formação, tendo como perspectiva o desenvolvimento pleno das pessoas, visando à Educação Integral (BRASIL, 2019b).

O Parecer (BRASIL, 2019a, p.15) sinaliza que para efetivar as competências gerais e as aprendizagens essenciais aos estudantes da escola é necessário que os professores também desenvolvam essas qualificações para colocar em prática no processo de escolarização, visando oferecer o que a BNCC entende por desenvolvimento pleno das pessoas (uma educação integral).

O desenvolvimento dessa perspectiva ajuda a construir outro discurso para a superação das desigualdades educacionais. Partindo do pressuposto que essa questão é apenas remediável, a desigualdade na escola aparece como um problema de aprendizagem, que sendo superado, assegura uma educação de qualidade para todos. Tal perspectiva é sustentada no Parecer (Ibidem, p. 5) através dos resultados verificados pelo Ideb entre 2007 e 2017 que revelam índices modestos em contraposição ao aumento no investimento na Educação Básica, articulados com os estudos apontados pela OCDE que entende a qualidade do professor como

⁵² Coletiva disponível na página oficial do MEC.

Disponível em: <https://www.facebook.com/188209857893503/videos/1506570006057475/> Acesso: 22 out. 2020.

um fator isoladamente relevante que influencia na melhoria da aprendizagem independentemente das desigualdades sociais⁵³.

A partir dessa argumentação, o Parecer justifica a necessidade da regulação da formação docente e do exercício profissional, chamando a atenção para o inciso III do art. 1º da LDB “pelo qual os docentes devem se incumbir de zelar pela aprendizagem dos estudantes” (BRASIL, 2019a, p. 5) e o art. 23, que prioriza a organização da educação básica “sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar”.

Nesse sentido, o Estado apresenta o professor como um vetor que ajuda na elevação da educação e promoção da equidade no sistema. Esse discurso é velho, para Tardif (2013) desde os anos 1980 a profissionalização é um tema recorrente entre os reformistas educacionais, culpando os professores pela qualidade do ensino. Segundo Rodrigues, Pereira & Mohr (2020, p. 15), a ideia de qualidade na educação é reduzida a qualidade do ensino para os estudantes que fazem assimilações de conteúdo. Tal perspectiva pode reforçar o papel do professor como uma questão linear, de sequências didático-pedagógicas daquilo que proporciona, e operacional, no que executa efetivamente na sala de aula.

O Estado se exime do compromisso com o problema da educação brasileira, responsabilizando totalmente os professores pelo processo de formação dos estudantes da educação básica. Ao mesmo tempo, busca incessantemente estabelecer um processo de trabalho normatizado para a docência determinando uma profissionalidade que se expressa na perda de autonomia destes profissionais.

Essa perspectiva é reforçada no Art. 3º e 4º da Resolução (BRASIL, 2019b) que trata sobre as competências gerais⁵⁴ próprias da docência, mas vinculadas à BNCC e às competências específicas que compõem a BNC-Formação. As competências específicas do professor foram divididas em três dimensões fundamentais: o conhecimento profissional, a prática profissional e o engajamento profissional. Podemos resumi-los da seguinte forma:

Quadro 4 – Competências específicas

⁵³ Na mesma coletiva de imprensa, em 2017, Maria Helena Guimarães de Castro reforça esse entendimento (ver a partir do 7min42s). Disponível em: <https://www.facebook.com/188209857893503/videos/1506570006057475/> Acesso: 14 mai. 2021.

⁵⁴ São apresentadas como princípios da educação integral.

Dimensão	Conceito	Atributos
Conhecimento profissional	Pressupõe uma formação específica e permite a atuação docente autônoma. Retrata a aquisição de saberes que dão significado e sentido à prática profissional realizada em âmbito escolar. Os conhecimentos da área, da etapa e do componente curricular estão no âmago da competência (BRASIL, 2019a, p.16).	<ul style="list-style-type: none"> - Dominar os objetos de conhecimento e saber como ensiná-los; - Demonstrar conhecimento sobre os estudantes e como eles aprendem; - Reconhecer os contextos de vida dos estudantes; e - Conhecer a estrutura e a governança dos sistemas educacionais.
Prática profissional	É a associação contínua entre o objeto de conhecimento e o objeto de ensino. A concomitância entre a aprendizagem dos objetos de conhecimento e a aprendizagem dos procedimentos e objetivos busca selecionar, ordenar, organizar e avaliar os objetos de ensino que fazem parte fundamental da formação e da relação permanente entre conhecimento e prática (CNE, 2019a, p. 16).	<ul style="list-style-type: none"> - Planejar as ações de ensino que resultem em efetivas aprendizagens; - Criar e saber gerir os ambientes de aprendizagem; - Avaliar o desenvolvimento do educando, a aprendizagem e o ensino; e - Conduzir as práticas pedagógicas dos objetos do conhecimento, as competências e as habilidades.
Engajamento profissional	Pressupõe o compromisso consigo mesmo (desenvolvimento pessoal e profissional), o compromisso com o outro (aprendizagem e pleno desenvolvimento do estudante) e o compromisso com os outros (interação com colegas, atores educacionais, comunidade e sociedade) (CNE, 2019a, p. 17).	<ul style="list-style-type: none"> - Comprometer-se com o próprio desenvolvimento profissional; - Comprometer-se com a aprendizagem dos estudantes e colocar em prática o princípio de que todos são capazes de aprender; - Participar do Projeto Pedagógico da escola e da construção de valores democráticos; e - Engajar-se, profissionalmente, com as famílias e com a comunidade, visando melhorar o ambiente escolar.

Fonte: elaborado pelo autor com base nos trechos da Resolução nº 2/2019 e do Parecer nº22/2019 (2020).

Essas dimensões são resultado do entendimento por competência profissional. Segundo a proposta apresentada pelo MEC (BRASIL, 2018, p. 41), reproduzida nesta resolução, as competências traduzem os conteúdos curriculares a serem trabalhados. Para isso, é necessário mobilizar um conjunto de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades práticas, cognitivas e socioemocionais, atitudes e valores para resolver as demandas da vida social no

que diz respeito ao exercício da cidadania e do trabalho (Ibidem). Por si só, esses elementos se tornam contraditórios dado que na dimensão do conhecimento profissional a autonomia aparece atrelada a outras determinações promovidas pelo Estado, neste caso, surge de modo mais claro no currículo escolar.

Para Perrenoud (2000, p. 15), “a noção de competência designa [...] uma capacidade de mobilizar diversos recursos cognitivos” para enfrentar determinados tipos de situação, mas não representa aqui os saberes, entendidos como *saber* e *saber fazer*, todavia mobiliza esses recursos. Assim, a proposta do MEC (2018) é elaborada pela incorporação das 10 competências que Perrenoud (2000, p. 14) propõe como movimento da profissão docente, são elas: 1) organizar e dirigir situações de aprendizagem; 2) administrar a progressão das aprendizagens; 3) conceber e fazer com que os dispositivos de diferenciação evoluam; 4) envolver os alunos em suas aprendizagens e em seu trabalho; 5) trabalhar em equipe; 6) participar da administração da escola, informar e envolver os pais; 8) utilizar novas tecnologias; 9) enfrentar os deveres e os dilemas éticos da profissão; 10) administrar a própria formação contínua.

Nesse sentido se constituem as competências específicas que segundo o Parecer (BRASIL, 2019a, p. 15), formam partes interdependentes sem estipular hierarquias. São entendidas como dimensões que constituem um movimento relacional de composição e sinergia em conformidade com a proposta do MEC na BNCFP. Esse entrosamento precisa ser simultâneo, de esforço coletivo e de cooperação que pode ser representado no modelo de movimento abaixo:

Figura 3 – Sinergia proposta na BNCFP - Competências profissionais docentes



Fonte: Elaborada pelo MEC (BRASIL, 2018, p.49).

Neste sentido, o Estado se coloca como interlocutor do movimento pela profissionalização docente. Contudo, a valorização dos professores é deslocada para a dimensão individual, fomentando uma lógica de investimento na valorização da sua pessoa. A relação entre investimento e trabalho se baseia na economização da vida, na qual está em jogo o sucesso e reconhecimento das habilidades e competências no mercado.

Isso dimensiona o empenho do Estado em constituir uma orientação geral para a formação de professores de acordo com uma visão mais estruturada e sistêmica que engloba aspectos de formação, profissão e domínios sobre a prática, se constituindo numa política homogeneizadora. Para Hypolito (2010, p. 1345), o Estado possui um entendimento de que pode alcançar o controle abrangente que ocorre na indução do comportamento dos professores, no que tange às demandas burocráticas, e no desenvolvimento de suas atividades na sala de aula a fim de garantir as condições necessárias para a normatização da docência que desemboca em uma fabricação da identidade professoral, revelando assim seu esforço gerencial sobre o tema.

Dessa forma, como foi sinalizada anteriormente, a centralidade no direito à liberdade de ensino, que se consolidou como um direito constitucional⁵⁵ perde seu status⁵⁶ dando lugar à

⁵⁵ Art. 206 da CF de 1988.

⁵⁶ Perde o status, mas continua sendo citado na Resolução nº 2/2019 (art. 6º, inciso X).

centralidade da aprendizagem que será objeto de avaliação do Estado. Isso representa um falso dilema visto que um elemento não exclui o outro, mas ambos se constituem como uma força duplamente reguladora. De um lado, conduz a autonomia do professor⁵⁷ a corresponder aos fundamentos estabelecidos que o responsabilize; do outro, força um alinhamento do que planeja para dar oportunidade de o estudante desenvolver suas aprendizagens. Ambas as dimensões de sujeição estão contidas numa perspectiva de viabilidade produtiva e avaliação constante que potencializa o caráter competitivo de ambos, respectivamente dentro de seus segmentos.

No capítulo II da Resolução (BRASIL, 2019b), em seu art. 5º, podemos destacar três incisos: I, que especifica “a sólida formação básica, com conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho”, II “a associação entre as teorias e as práticas pedagógicas” – que se relacionam com a organização curricular no art. 7º - e o III, “o aproveitamento da formação e das experiências anteriores, desenvolvidas em instituições de ensino, em outras atividades docentes ou na área da Educação”. Todos preconizam o reforço no entendimento das competências específicas como direcionamento para a formação, respeitando o conjunto de orientações legais que já estão previstas na LDB.

Para tentar efetivar a articulação desses dispositivos, o CNE fragmentou as etapas de formação segmentando os professores em vários perfis de acordo com as modalidades de ensino. Os cursos de licenciatura permanecem com as 3.200 horas mínimas de formação, mas agora estão divididos em três grupos:

Art. 11. A referida carga horária dos cursos de licenciatura deve ter a seguinte distribuição:

I - Grupo I: 800 (oitocentas) horas, para a base comum que compreende os conhecimentos científicos, educacionais e pedagógicos e fundamentam a educação e suas articulações com os sistemas, as escolas e as práticas educacionais.

II - Grupo II: 1.600 (mil e seiscentas) horas, para a aprendizagem dos conteúdos específicos das áreas, componentes, unidades temáticas e objetos de conhecimento da BNCC, e para o domínio pedagógico desses conteúdos.

III - Grupo III: 800 (oitocentas) horas, prática pedagógica, assim distribuídas:
a) 400 (quatrocentas) horas para o estágio supervisionado, em situação real de trabalho em escola, segundo o Projeto Pedagógico do Curso (PPC) da instituição formadora; e
b) 400 (quatrocentas) horas para a prática dos componentes curriculares dos Grupos I e II, distribuídas ao longo do curso, desde o seu início, segundo o PPC da instituição formadora.

Para o grupo I deve estar presente no 1º ano a integração das competências profissionais docentes organizadas no currículo de acordo com as competências e habilidades previstas na BNCC-Educação Básica. O grupo II compreende-se o aprofundamento da área específica de conhecimento, devendo ser efetivada entre o 2º e 4º ano de formação de acordo com os três

⁵⁷ Presente na competência geral da docência nº6.

tipos de curso destinados: “I - formação de professores multidisciplinares da Educação Infantil; II - formação de professores multidisciplinares dos anos iniciais do Ensino Fundamental; e III - formação de professores dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio” (BRASIL, 2019b). O grupo III, como citado anteriormente, diz respeito à prática pedagógica dividida entre as 400 horas do estágio supervisionado e às 400 horas de iniciação científica ou à docência⁵⁸.

A intenção de segmentar a formação inicial de professores para a educação básica na expectativa de construir uma base formativa mais sólida, pode aprofundar a diferenciação entre os profissionais que atuam respectivamente em cada área e produzir uma hierarquização da profissão docente. Além disso, pode representar um obstáculo aos trabalhadores da educação na construção de uma unidade classista na luta por melhores condições de trabalho.

Antes aprofundar a discussão sobre os incisos I e II, é possível esclarecer que no caso do aproveitamento da formação e das experiências anteriores em instituições de ensino, contidas no inciso III, abrange outras atividades da educação em conformidade com a Lei 12.014, de 6 de agosto de 2009, que discrimina as categorias de trabalhadores que são considerados profissionais da educação, que incluem “professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio” ou trabalhadores com “diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção, orientação educacional”, “de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim”. Com isso, o docente passa a ter um sentido mais amplo e não apenas restrito àqueles que concluíram cursos de licenciatura ou pedagogia, mas precisam atuar na educação básica ou superior.

Retomando às informações do inciso I e II, podemos elencar dois argumentos importantes, o primeiro diz respeito às reflexões de Azanha (2004) sobre os fundamentos da formação docente. Há décadas se discutem nos ambientes acadêmicos e fóruns (congressos, seminários, cursos, etc.) as insatisfações generalizadas com os modelos formativos vigentes. Dessas discussões tem emergido propostas que estão no nível das recomendações abstratas da “sólida formação docente”, da “integração de teoria e prática” e da “interdisciplinaridade”, tendo utilidade retórica no discurso político. Contudo, visando superar a especificidade do problema da atuação docente, muito se avançou na legislação, ampliando, por exemplo, a carga horária obrigatória para prática que permite maior contato com a escola. Apesar disso, a

⁵⁸ Temos como principal exemplo desse desdobramento o PIBID e a Residência Pedagógica, que são políticas amplas de iniciação a docência e que estão presentes para parte dos futuros professores. Ambas estão arranjadas numa estrutura que reforça o caráter amplo da BNCC e tem sido instrumentos por parte do governo para forçar mudanças nos currículos das licenciaturas.

captação dessas tendências por políticas centralizadoras de Estado converge para uma figura abstrata do professor, dotado de determinadas qualidades com o estabelecimento de um ideal de formação difícil de ser alcançado diante das condições de financiamento dessas políticas e o perfil daqueles que ingressam na licenciatura.

O segundo está na base histórica, muito bem esmiuçada, de Saviani (2007, p. 429) que teve impacto em meados dos anos 1970 com a crise da sociedade capitalista, conduzindo a “reestruturação dos processos produtivos, revolucionando a base técnica da produção e conduzindo à substituição do fordismo pelo toyotismo”. Tal processo passou a exigir maior flexibilidade e preparo polivalente dos trabalhadores apoiado no domínio de conceitos gerais, abstratos e de ordem matemática. O impacto disso nas décadas subsequentes desloca a obrigação do Estado em garantir a qualificação da mão de obra, tendo como missão apenas proporcionar as condições – reconhecendo que não há espaços para todos – deixando essa capacidade de escolha com os indivíduos que se adequam a ordem competitiva do mercado⁵⁹.

O autor (Ibidem, p. 436-437) explicita a construção dessas retóricas no vai e vem da literatura que fornece subsídios econômico-pedagógicos para apresentar caminhos dentro de um conjunto de mudanças que perpassa, pelo menos no que concerne à “pedagogia das competências”, desde os anos 1990. Para este autor, ela representa outra face da pedagogia do “aprender a aprender”⁶⁰, visto que o objetivo é formar sujeitos flexíveis capazes de se ajustar à volatilidade do mercado.

Funde-se, por exemplo, a essa perspectiva, um discurso neoprodutivista⁶¹ com variação do construtivismo que permeia a ideia do professor reflexivo que valoriza a prática da experiência cotidiana. Nesse sentido, a retórica do mundo pós-moderno, que valoriza a comunicação, a tecnologia e o experimento através da formulação dos símbolos, termina por ressignificar muitos discursos hegemônicos. Entre eles, podemos destacar a teoria do capital humano que anteriormente só estava alicerçada na lógica econômica que relegava a escola a formação dos sujeitos para suprir demandas no aumento da produção, agora sua nova lógica está centrada nos interesses privados com ênfase nas competências que cada pessoa

⁵⁹ Para o mesmo autor, isso fomenta uma “pedagógica da exclusão” visto que muitos indivíduos não conseguem entrar no âmbito da população economicamente ativa (Ibidem, p. 430).

⁶⁰ Segundo Saviani (Ibidem, p. 431), remete ao núcleo das ideias escolanovistas, tendo uma abordagem do processo educativo no sentido lógico para o psicológico; configurando uma orientação que exige a assimilação de determinados conhecimentos.

⁶¹ Possui variações com influência do escolanovismo, construtivismo e neotecnicismo, ambos convergem numa metamorfose que tenta se adaptar às dinâmicas produtivas do capitalismo.

individualmente pode alcançar por via educacional e conseqüentemente atingir uma melhor posição no mercado de trabalho.

Essas condições reforçam, basicamente, o estudo apresentado por Gatti *et al* (2019, p. 81) que aponta aspectos gerais importantes para a formação de professores na América Latina. Foi constatado que os programas de formação inicial no início dos anos dois mil mantinham raízes ainda no século XX. Tais políticas oscilaram a depender dos governos vigentes. A conclusão acaba por reforçar uma preocupação que já foi sinalizada neste trabalho. Parte do entendimento de que a formação inicial ficou centrada no desenvolvimento dos conhecimentos gerais e de ampliação cultural dos professores em formação; deu maior ênfase nas atitudes sobre ensinar e educar; e buscou promover uma consciência frágil sobre o papel da docência na sociedade.

É importante destacar que partes dessas reformulações ocorreram no Brasil sem a consideração dos professores, revelando o interesse do Estado na constituição de uma educação regulada sobre princípios que fortalecem sua ordem reprodutora no capital. Se tomarmos como referência Tardif e Lessard (2014b) para esclarecer esse interesse, podemos apresentar uma perspectiva orientadora que entende a educação enquanto técnica guiada por valores, isso acabou determinando a maioria das teorias modernas que falam sobre a prática na profissão docente previstas em pelo menos duas ações: na produção de objetivos axiológicos e neutros de controle sobre os fenômenos; e na produção de normas e interesses que visam estabelecer a conformidade de determinados valores ou a realização dos interesses, tal como preconiza a BNC-Formação no seu art. 7º, inciso II:

Reconhecimento de que a formação de professores exige um conjunto de conhecimentos, habilidades, valores e atitudes, que estão inerentemente alicerçados na prática, a qual precisa ir muito além do momento de estágio obrigatório, devendo estar presente, desde o início do curso, tanto nos conteúdos educacionais e pedagógicos quanto nos específicos da área do conhecimento a ser ministrado (BRASIL, 2019b).

O governo, através do Estado, visa responder ao diagnóstico apresentado em 2017 que apontava a baixa qualidade de formação, currículos extensos que não oferecem atividades práticas, poucos cursos com aprofundamento da formação na educação infantil e no ciclo de alfabetização e estágios curriculares sem planejamento e vínculo claro com a escola.

Gatti (2010, p.1375), que teve parte suas pesquisas incorporadas no Parecer nº 22/2019⁶², entende que a formação não pode ser pensada de forma fragmentada entre as ciências (e seus campos disciplinares) e as questões da prática pedagógica. É preciso entender que a prática profissional do professor está voltada para o ambiente escolar, sendo este seu principal espaço de atuação. Portanto, o trabalho docente não pode ser entendido apenas como um conjunto de técnicas que se aprende posteriormente com a dominação teórica da área específica.

Contudo, é preciso ter muito cuidado com esses discursos, pois acaba reforçando indiretamente que não existe pesquisa e ciências da educação. Que o professor, por se tratar de um profissional divulgador de conhecimentos diversos, não precisa ter contato com a pesquisa presente majoritariamente nas universidades públicas, basta apenas seu vínculo contínuo desenvolvido na escola. Não é à toa que o Estado tem se justificado em cima da carência da formação adequada para incentivar formações apressadas, sem critérios claros e financiados por outros setores não estatais⁶³.

Mas essa ênfase na prática pode ajudar na incorporação do conceito da práxis, silenciada e ignorada na Resolução (estando também ausente nos estudos de Gatti). Este conceito é de suma importância para entendermos a questão político-pedagógica. Ela representa uma concepção permanente de desenvolvimento da prática profissional e conduz a expressividade da conjugação da teoria e prática que leve em conta as diferentes realidades subjacentes no âmbito social (DOURADO, 2015, p. 307). A ausência de um conceito tão importante para a profissão docente sinaliza não apenas a autonomia regulada para resolver parcialmente conflitos, mas indica o risco de se constituir uma prática profissional superficial que não apreende o real, considerando que se reverbera nos documentos concepções sobre competências que alimentam uma perspectiva economicista sobre os processos de aprendizagem, tal como pondera Silva (2019, p. 133).

A partir dessa perspectiva, considerando que as regulações visam também resolver conflitos, o Estado tende a enfrentar o ajustamento de um sistema multilateral. Quando Barroso (2005, p. 733) discute um modelo interpretativo para a regulação, percebe que esse processo não compreende apenas a produção de regras, mas apreende a importância de ajustes na diversidade das ações que constituem os atores que respondem a essas regras.

⁶² Gatti aparece em duas referências, a primeira com o artigo “Formação inicial de professores para a Educação Básica: pesquisas e políticas educacionais”, publicada pela revista Estudos em avaliação educacional em 2014, e “Professores do Brasil: novos cenários de formação”, publicado pela Unesco em 2019.

⁶³ FREITAS (2018, p. 515) cita como parceiros do Estado nesse plano a Fundação Lemann, o Instituto Alfa e Beto, o Instituto Ayrton Senna, o Movimento Todos Pela Educação, os Parceiros da Educação, entre outras.

É por isso que a regulação no sistema educativo não tem como ser única, automática e previsível, mas se constitui na maioria das vezes, como uma regulação das regulações. Talvez venha daí o caráter abrangente da política da formação inicial de professores, considerando que ela responde a vários outros mecanismos regulatórios que tenta agora se constituir como um arcabouço sistêmico através da presente Resolução.

Quando verificamos o artigo 6º podemos identificar 10 princípios relevantes para a formação de professores em consonância com os marcos regulatórios já estabelecidos. Em resumo, eles tratam dos compromissos do Estado versando sobre a valorização da formação, a cooperação entre os entes federados, a garantia de padrões de qualidade, a articulação entre teoria e prática associada ao ensino, pesquisa e extensão, a equidade no acesso e articulação da formação inicial e continuada, este último “como componente essencial para a profissionalização docente” (BRASIL, 2019b), reconhecimento dos professores como agentes formadores e sua “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte, o saber e o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas” (Ibidem).

Tratando sobre o mesmo artigo, podemos identificar no inciso I que “a formação docente para todas as etapas e modalidades da Educação Básica” são compromissos de Estado, tal comprometimento reforça o argumento centrado principalmente na questão regulatória, visto que as instituições formadoras (escolas, cursos profissionalizantes, técnicos e superiores) remetem a dimensões e objetivos distintos. Nesse sentido, o documento completa no mesmo inciso que essa formação docente precisa assegurar “o direito das crianças, jovens e adultos a uma educação de qualidade, mediante a equiparação de oportunidade⁶⁴ que considere a necessidade de todos e de cada um dos estudantes”. Considerando a centralidade das aprendizagens das quais os professores são responsáveis, o Estado tenta garantir através do seu poder coercitivo dominante assegurar, mesmo que em dado momento, relativa estabilidade e centralidade em direção à reprodução do sistema social. Contudo, Reis (2013, p. 108) assinala quê:

Quando se fala em sistema educativo, temos de ter presente que, enquanto sistema social, este comporta uma certa estrutura e organização e que, no seio das unidades que o constituem, tem lugar uma dada configuração das inter-relações entre os diversos agentes e atores educativos. De uma forma intencional, estes prosseguem uma mesma finalidade, a educação e a formação; porém, os seus interesses, as suas estratégias e a sua posição dão origem a processos de confrontação, negociação e compromisso que ou asseguram o equilíbrio e a coerência do sistema ou obrigam à sua transformação. É esta natureza, sistêmica, histórica e socialmente enraizada, que

⁶⁴ Essa equiparação está baseada na garantia da melhor aprendizagem a todos, sem considerar outras variáveis que inevitavelmente atrapalham essa meta.

confere à coordenação dos atores envolvidos no campo educativo uma dimensão institucional.

Portanto, é preciso reconhecer que entre a elaboração das diretrizes e sua execução, existe uma série de questões individuais e coletivas que envolvem as escolhas dos professores que vivenciam o espaço escolar. Por isso, é fundamental entender como essas tendências se estruturam e se efetivam para posteriormente perceber de que forma repercutem na vivência do futuro professor, considerando que existe uma orientação que permite seu contato durante a formação com a escola⁶⁵. Isso nos oferece subsídios para entender a lógica transformadora dentro de uma realidade cada vez mais “normativizada”, preponderando a importância de uma formação crítica e reflexiva que seja capaz de entender as inconsistências, incoerências e conflitos que se apresentam no desenvolvimento de seu trabalho.

No que concerne à valorização da profissão docente, o documento não faz menção às políticas importantes no que tange a carreira profissional como a Lei 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica e que até aqui não conseguiu ser efetivado em todo território nacional. É importante sinalizar que o Parecer retirou na sua 3ª versão os indicadores importantes sobre a abrangência da lei e demandas urgentes no que se refere às condições de trabalho. Neste quesito, a terceira versão⁶⁶ parecia sensível quando argumentou que “[...] seria desejável que o professor trabalhasse em apenas um estabelecimento de ensino em tempo integral, de forma que ele pudesse focar suas atividades em um único projeto pedagógico” (BRASIL, 2019c, p. 10). A exclusão desse argumento mais crítico no Parecer nº 22/2019, tira toda a força da Resolução em seu art. 6º, inciso II, que trata sobre a valorização da profissão docente – “que inclui o reconhecimento e o fortalecimento dos saberes e práticas específicas de tal profissão”.

Ao buscar o argumento correspondente no Parecer aprovado (BRASIL, 2019a), destaca-se o entendimento de que a formação dos professores desarticulada “de uma política mais ampla de valorização do magistério, não trará avanços concretos na velocidade desejável, muito menos atenderá à perspectiva de uma educação de qualidade para todos” (BRASIL, 2019a, p. 8). Tal aspecto acaba sendo sinalizado de modo justificado logo depois como fator relevante no que se referem as

[...] metas 17 e 18 do PNE que tratam, respectivamente, da equivalência salarial entre profissionais do magistério e outros profissionais com a mesma titulação, e do plano de carreira do magistério (Ibidem).

⁶⁵ Podemos citar como exemplo o PIBID e o PIRP.

⁶⁶ Atualizada em 18 set. 2019.

Para Aguiar e Scheibe (2010, p. 87), embora esse tipo de proposição seja fundamental, pouco tem significado se não vier acompanhada do interesse de uma política mais ampla capaz de proporcionar uma dedicação integral dos professores na instituição que atuam, na efetivação para os estudos e práticas colaborativas que envolvam todos os interessados na ação educativa, seja na escola ou na comunidade em que está presente.

Como foi apontado anteriormente, tal política visa a estruturação do âmbito regulatório para uma composição da ordem de mercado, sem atender às demandas muito específicas tal como foi sinalizado nos parágrafos anteriores. Nesse sentido, o artigo 6º (BRASIL, 2019b) se orienta como aspecto formal que visa, entre outros fatores “III- a colaboração constante entre os entes federados para a consecução dos objetivos previstos na política nacional de formação de professores para a Educação Básica” a partir dos dispositivos já previstos. A novidade que emerge dessa perspectiva é a própria constituição de uma base comum para os cursos de licenciatura e pedagogia.

Partido da premissa de que essas questões se tornam problemas para o Estado, este tende a resolvê-las através da orientação gerencialista, tal qual é estipulado na Resolução (Ibidem) quando assegura no inciso IV “a garantia de padrões de qualidade dos cursos de formação docente ofertados pelas instituições formadoras na modalidade presencial e a distância” e no inciso VI, quando propõe “a equidade no acesso a formação inicial e continuada, contribuindo para a redução das desigualdades sociais, regionais e locais”, ambas aparecem em correspondência com a avaliação da aprendizagem e da competência adequada a cada etapa e atividade do curso⁶⁷, direcionado aos objetivos propostos para os profissionais que vão atuar na educação.

Tendo como base as evidências do crescimento da modalidade à distância, que superou pela primeira vez em 2018 o número de matrículas dos cursos presenciais, (BRASIL, 2019a, p.8), o Estado tem um grande desafio considerando que a LDB, em seu artigo 62º, parágrafo 3º define que a formação inicial de professores ocorra preferencialmente no ensino presencial.

Notadamente, isso implica que o Ministério da Educação precisa não somente zelar pelo que está posto na LDB [...], como supervisionar e monitorar a qualidade da oferta para as duas modalidades, para assegurar que este futuro professor tenha efetivamente desenvolvido as competências previstas neste Parecer, o que deve incluir também um sistema de avaliação de egressos (BRASIL, 2019a, p. 8).

⁶⁷ Presentes no artigo 23º da Resolução nº 2/2019.

Ao mesmo tempo em que se reconhece o problema, o Estado tende a enfrentá-lo dando mais margem para sua ampliação, criando novos processos avaliativos de certificações que vão dos graduandos até a acreditação das instituições formadoras. Esses aspectos centrados nas avaliações não servem apenas para mensurar a qualidade e punir quem tem mau desempenho, mas constrói sobretudo dados empíricos para referendar mudanças ou permanências, visto que o Estado tende a apresentar soluções parciais com pressupostos da eficiência, resultados e avaliação das competências, tal como Hypolito (2010, p. 1339) sinaliza quando discute sobre modelos de gestão adequados para essas políticas públicas.

Quando observamos o capítulo VIII, que trata sobre os processos avaliativos interno e externo, a Resolução reforça seu entendimento com a avaliação da aprendizagem, atrelada às noções de competência, sendo necessária um ritmo frequente previsto como indissociável das atividades acadêmicas. No parágrafo 2º, entende-se que o processo deve ser diversificado e adequado a cada etapa da atividade do curso, incluindo a distinção desse desempenho nas etapas teóricas, práticas, laboratoriais, de pesquisa e extensão.

No parágrafo 3º, prevê essa amplitude considerando os próprios processos avaliativos já presentes (monografias, exercícios, provas dissertativas, seminários, relatórios, projetos, atividades práticas, entre outros) que estimulem o aprendizado e a produção intelectual dos futuros professores de forma individual e colaborativa. Isso reforça um modelo meritocrático com enfoque no indivíduo, na formação permanente e processos pedagógicos centrados nos saberes práticos e reflexivos, que caracterizam o produtivismo acadêmico⁶⁸.

A racionalização levada ao extremo acaba induzindo um entendimento de que a atividade docente é simplesmente um trabalho codificado a partir dos aspectos formais e rotineiros (TARDIF, 2014) que se aproxima da pedagogia das competências, visto que essa se constitui como formas de ação que acabam presumindo que o trabalho ocorre dentro de contextos previsíveis e amplamente padronizados.

Essa visão redundante da profissão acaba desconsiderando aspectos informais e imprevisíveis que compõem esta atividade, visto que as experiências na escola são produtos de várias interações e determinações sociais que estão para além do que o professor pode assumir. Daí vem à necessidade de pesquisar ambos os aspectos (formais e informais) visto que na

⁶⁸ É caracterizado pelo processo de regulação e controle, em particular o da avaliação, que valorizam demasiadamente a quantidade de produção científica-acadêmica a ponto de negligenciar sua qualidade ou em qual contexto são produzidas. Além disso, pesa também a questão financeira, visto que as condições são estabelecidas pelos órgãos financiadores. No Brasil, esse fenômeno passou a ser alvo de críticas a partir do final dos anos 1990 pelo modelo estruturado e agenciado pela Capes (PATRUS, DANTAS, SHIGAKI, 2015).

análise sobre esta categoria prevalecem tensões entre perspectivas teóricas que descrevem a natureza do trabalho docente como uma ocupação secundária e/ou periférica que tende a ser subvertida a lógica dos processos externos.

Do ponto de vista da avaliação externa, prevalece uma noção global que condiciona as instituições superiores aos ditames dos pré-requisitos avaliados. De alguma forma essa conjuntura legal fomenta uma readequação dos currículos, ou seja, o Estado busca de todas as formas que as instituições e seus agentes internalizem esses mecanismos. Desse modo, a regulação não ocorre simplesmente pela sujeição dos indivíduos e instituições, mas integra sistemas estratégicos que compõem o aparato administrativo estatal que inscreve esse modelo bem estruturado (BARROSO, 2005).

Nos artigos 24º e 25º o documento estabelece o INEP como grande articulador dessa avaliação nacional, no qual deverá atuar pelo menos em duas frentes: na primeira deverá aplicar um instrumento de avaliação *in loco* dos cursos de formação docente; e um novo formato para avaliação específica dos licenciandos utilizando o ENADE. Em ambos os casos estabeleceu um prazo de dois anos a partir da data de publicação da Resolução (20/12/2019), considerando todos os seus elementos estruturais.

Os últimos artigos que emergem da avaliação, são de suma importância para a legitimidade da política de formação recentemente aprovada. As instituições que ofertam cursos para professores serão integradas involuntariamente por esses mecanismos caso sejam efetivados na ação de governança.

Isso não significa dizer que as instituições são meras reprodutoras dessas normas, todas possuem sistemas historicamente construídos através de suas normas internas, sistemas cognitivos, crenças, etc. que influenciam e caracterizam suas ações para seu público. A regulação por si só não tem efeito se não for incorporada pelas partes interessadas, por isso emerge daí uma condição de interdependência que aprova determinadas ações que são de interesse do Estado.

A Regulação na educação acaba envolvendo uma diversidade de mecanismos, fontes, objetos e atores que podem gerar ajustamentos, contradições e desordens. Não é difícil perceber que são muitos instrumentos normativos que sustentam a educação brasileira, no qual nos leva a crer que sua consolidação depende involuntariamente dos interessados, o que inclui o Estado e todos aqueles que fazem direta ou indiretamente a educação.

Apesar das diferenças importantes que não cabe aqui mencionar, ao apresentar os estudos europeus⁶⁹ sobre os diferentes modos de regulação dos sistemas educativos, Barroso (2005) encontrou a predominância de duas perspectivas, uma de aliança e outra de divergência. No aspecto da aliança (entre professores e Estado) o autor destaca um modelo burocrático-profissional que combinava a regulação “estatal, burocrática e administrativa” com uma regulação “profissional, corporativa e pedagógica”. E na divergência, podemos caracterizar uma oposição à parceria anterior organizada num modelo de governança e regulação que caracteriza o “Estado avaliador” e do “quase-mercado”.

É possível notar que a segunda predominância organizada com base na divergência tende a corresponder de modo mais claro às demandas do mercado, o que não exclui a presença do Estado. Para Santomé (2003, p. 235),

Uma das peculiaridades dos “quase mercados” é o grau ainda maior de controle do Estado [...] em aspectos tão importantes como financiamento desses serviços, a sua inspeção, a imposição de trabalhar determinados conteúdos, a frequência de seus usuários e usuárias, o preço máximo a ser cobrado, a capacidade de determinar quem pode oferecer essas prestações de serviço e a formação necessária das pessoas que trabalham nessas instituições.

Essa ideia de “quase mercado” acaba proporcionando um caráter social e de ajuda no desenvolvimento das pessoas fora do serviço público, constituindo a socialização de determinados valores e certas concepções de vida que não revelam de imediato o negócio no cumprimento de sua função acumulativa e rentável, ou seja, capitalista. Isso tende a esvaziar o sentido da educação como direito social, deslocando sua concepção em provimento do setor de serviços, estabelecendo uma relação de consumo na qual existe um consumidor e um produto ou serviço disponível.

Mesmo considerando apenas o setor público, a expansão desse mercado tem sido construída em dois momentos: 1º) na introdução de um sistema amplo centrado na ideia de prestação de contas – como testes padronizados para identificar quem fracassa para atribuir penalidades sem levar em conta trajetórias sociais e o contexto nas quais são produzidas⁷⁰; e 2º) na articulação enfatizada na educação de modo geral com o mercado e suas formas de gerência, propiciando flexibilidade econômica e administrativa (HYPOLITO, 2010, p. 142). Nesta última, podemos citar como exemplo o fechamento das escolas improdutivas e o uso de

⁶⁹ Bélgica, França, Hungria, Portugal e Reino Unido (Inglaterra e País de Gales).

⁷⁰ O autor aponta esse aspecto como predominante na década de 1990, mas o argumento central deste trabalho aponta para uma retomada desta agenda, o que configura estes aspectos como atuais no contexto da avaliação promovida pelo Estado e organismos internacionais.

gratificações como formas de incentivar a produtividade e competitividade, submetendo de vez as lógicas empreendedoras que potencializam competências que são previstas em cada etapa de formação.

Portanto, a atual política revela seu viés mercadológico na reestruturação da política da formação de professores. Ela apresenta um potencial de tendência que tende a firmar uma agenda fracassada em meados dos anos 1990 e aparece conectada à atual conjuntura dado o contexto de crise econômica e política iniciada em 2011, mas intensificada em 2015 e que explicitou seu viés político depois do impeachment de Dilma Rousseff. Tal agenda surge num contexto de desmantelamento do Estado com o discurso do ajuste fiscal e do “Estado mínimo” que tende a promover a educação no âmbito regulatório a partir da estrutura existente.

Desse modo, é importante pautar discussões dessa envergadura diante do cenário que tende a transformar professores em vetores de ação dessa nova agenda econômica e de mercado, versando principalmente sobre as novas articulações que tentam superar a dicotomia entre mercado e educação. Sob essas condições é preciso retomar as considerações de Santomé (2003, p. 221) quando tratou sobre as inadequações das metáforas de mercado na educação. Àquela altura ele já denunciava que a concepção hegemônica do mercado perde totalmente o caráter optativo em contraposição a qualquer outro modelo que não tenha fundamentos mercadológicos.

Vivenciamos um processo de capitalismo sem pátria, que tem exigido uma política internacional de realinhamento em benefício dessa face com ênfase na ideia do livre mercado. Para Santomé (Ibidem), a hegemonia de mercado acaba por fortalecer os laços de alienação, daí vem à naturalização dos processos e dinâmicas na sociedade defendida como ordens espontâneas.

Ao refletir sobre o trabalho docente nesse contexto, podemos notar que a regulação visa determinar uma nova ordem de mercado. Existe a intenção de construir um perfil profissional, uma forma de atuação e uma lógica inerente a qualquer indivíduo que queira fazer essas escolhas. Aos professores sobra a individualização da sua valorização – pauta que historicamente é coletiva – e a busca permanente pelo reconhecimento, entendendo a vida profissional como uma relação de investimento que se articula de modo amplo com outras dimensões importantes da sua vida (casa, família, amigos, parentes).

Infelizmente, este fato sinaliza um alerta. O mercado tende a desconsiderar a concepção de vida democrática, e tende a esvaziar qualquer espaço ou espírito coletivo, pois está alicerçado na distribuição e comercialização de bens de consumo sem qualquer outro

comprometimento e responsabilidade social, enquanto a estrutura democrática é socialmente um espaço deliberativo, que impõem o planejamento, a discussão e a execução. Com isso, as políticas que incorporam os valores de mercado racionalizados pela doutrina neoliberal, tendem a se constituir como forças hegemônicas, que podem se transformar numa força autoritária que desconsidera as dimensões sociais, éticas e políticas, que indiscutivelmente dão alicerce à vida em sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro continua se apresentando como uma grande ferramenta de poder das classes dominantes sob as condições de força pública e tem agido para garantir a permanência e a reprodução do modo capitalista de produção. Na contemporaneidade, tem atuado conforme a doutrina neoliberal na condução da administração pública, estruturando um caráter gerencialista e regulador desfinanciando as políticas educacionais.

A presente Resolução reflete esse comportamento quando procura garantir apenas um ordenamento ao sistema que envolve diferentes atores e decisões multilaterais. Sua atuação tem sido tangenciada pelo reforço nos critérios avaliativos e para outorgar o direito privado em benefício da competição e a ordem de mercado. Contudo, sem garantias reais, a crença no livre mercado parece ainda não se sustentar, visto que o Estado ainda mantém o controle sobre a área da educação ao mesmo tempo em que tem definido condições mínimas para a atuação do setor privado sob o argumento da legitimidade.

Neste sentido, esta dissertação buscou apresentar as ações predominantes no Estado para adequar a política de formação inicial de professores às demandas de mercado, tendo como principal objeto de análise a Resolução nº 2 de 2019, incorporando elementos do Parecer CNE/CP nº 22 do mesmo ano.

Este importante documento definiu novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) e instituiu a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação), incorporando como parâmetro de construção a Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica (BNCC).

A BNCC se estabeleceu como marco legal na articulação e coordenação das políticas e ações educacionais, incorporando neste quesito os futuros professores. Seu estabelecimento deu ritmo a uma série de reformas e atualizações que terminam por revisitar a Resolução nº 2/2015 – que até então representava uma conquista dos educadores⁷¹. Para o MEC, a emergência desse tema surge em razão do diagnóstico apresentado em 2017 que, entre outros fatores, indicou a baixa qualidade da formação dos professores e a ausência de um sistema regulatório que pudesse integrar efetivamente diferentes agências formadoras de todo país.

O argumento defendido era de que a efetivação da BNCC dependia da efetivação das competências profissionais dos professores e as agências ainda não estavam incorporadas totalmente e adequadamente ao projeto. Outro elemento preponderante foi a nova realidade

⁷¹ Ler o documento final do XX Encontro Nacional da Anfope (2021).

legal que definiu a aprendizagem – contida na BNCC – como direitos a serem garantidos aos estudantes nos termos do art. 205⁷² da CF de 1988 e reiterado pelo art. 2º da LDB de 1996, inciso XIII, que determina a “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida”⁷³.

Ao fazer as primeiras inferências considerando o contexto que emerge essa nova Resolução, foi possível perceber que sua estrutura concentra alguns objetivos fundamentais: o caráter avaliativo dos processos formativos; a insistência nas competências profissionais ao trabalho docente; no ordenamento normativo para as agências formadoras; e na determinação dos valores sociais de acordo com as concepções de mercado.

Foi possível apontar, a partir leitura flutuante, duas hipóteses que ajudaram na condução da questão de pesquisa: 1) a regulação direta do Estado na formação e no trabalho docente tem como prioridade o equilíbrio social diante das instabilidades provocadas pelo capital; e 2) o trabalho docente tem se tornado uma ferramenta essencial na valorização do sistema do capital.

A partir da primeira hipótese foi constatado que o Estado está inserido numa complexa relação social que busca valorizar o capital a partir do seu papel socioeconômico, criando condições para a expansão do sistema, regulamentando os conflitos entre o trabalho assalariado e o capital. Neste quesito o controle sobre a formação dos professores permite um aprofundamento das relações capitalistas enquanto oferece a educação como principal variável de acesso às oportunidades. Consequentemente, isso nos leva à segunda hipótese. A implementação das diretrizes curriculares e da BNC-Formação tem como objetivo assegurar a formação de um perfil social para o trabalho na escola, sendo necessária a subjetivação de determinados valores que corporificam os interesses do sistema, podemos entendê-los a partir dos conceitos de competência, habilidade, engajamento, flexibilidade, entre tantos outros.

Com isso, foi possível identificar que ambas as hipóteses estão presentes nos documentos, se reverberando principalmente na produção das competências profissionais, sustentando sua concepção em termos axiológicos e reforçando um entendimento neutro sobre o tema sem explicitar concretamente quais circunstâncias reais levaram a esse tipo de regulação.

Além disso, podemos dizer que a segunda hipótese está muito mais relacionada à lógica racional do neoliberalismo, que tem procurado conduzir a conduta dos outros gerando impacto na subjetividade desses sujeitos, tendo em mente as concepções e valores disseminados através

⁷² A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

⁷³ Incluída pela Lei nº 13.632 de 2018.

das agências formadoras, principalmente no setor privado. É relevante mencionar também que podemos encontrar essa mesma lógica no setor público considerando os parâmetros que estruturam a Capes no condicionamento das regras para a produção acadêmica (FREITAS, 2007), seja na pesquisa ou no campo epistemológico da prática e prática reflexiva, estes últimos presentes no mestrado profissional.

Infelizmente, dada à estrutura da dissertação, este tema já não cabe aqui de forma mais aprofundada, contudo, a pesquisa aponta esse elemento como um fator a ser pesquisado visto que a regulação da política de formação tem se configurado de forma ampla. Ela foi estruturada para garantir princípios de organização curricular visando integrar um movimento internacional que tenta concentrar diferentes fatores de aprendizagem com um verniz argumentativo baseado na diversidade de pedagogias para ser implementada.

A defesa de uma diversidade garante, mesmo que temporariamente, o sentimento de inclusão, mas também o direcionamento dos princípios fundamentais de mercado, dado que o período previsto de readequação para a Resolução é ligeiramente rápido (2 anos); o que não permite rapidamente a apreensão de todos seus processos regulatórios, encobrindo consequentemente o objetivo real da proposta.

Segundo Evangelista e Shiroma (2018), esses documentos são fontes importantes para a compreensão do projeto social que o Estado quer impor. E como este procura garantir a reprodução de um sistema muito amplo como o capitalismo, busca de toda forma as condições para a sua expansão. Segundo Netto (2003 apud EVANGELISTA; SHIROMA, 2018, p. 6), as políticas sociais são uma resposta do Estado ao capitalismo, que trata essas diretrizes como questões sociais. Dessa forma, ele se antecipa a qualquer pressão de organização contra o sistema ou que possa atrapalhar consideravelmente as forças reprodutivas na sociedade, se instituindo como força neutralizadora dos conflitos sociais. Essas tensões podem ser verificadas nos movimentos da Anfope e demais organizações na luta por demandas históricas da educação e seus trabalhadores.

Segundo a Anfope (2021, p. 46) a BNC-Formação expressa a materialização de uma reforma empresarial e tem como objetivo padronizar o currículo de formação e aumentar o controle político e ideológico sobre o que e como se ensina, aprofundando também a interferência no trabalho docente universitário e ampliando o processo de avaliação, responsabilização, privatização e a mercantilização da educação.

Não é possível, dada as condições reais e precárias de trabalho, conceber uma política de formação sem compromissos diretos com os trabalhadores da educação, considerando

também que não existe um projeto claro sobre plano de carreiras, cumprimento do piso salarial, condições mais dignas de trabalhos, que são demandas básicas e estruturantes da luta dos professores.

Nesse sentido, a resolução se revelou complacente com a ordem de mercado, visto que condiciona educação e trabalho como se fosse um só movimento, entendendo o trabalho essencialmente vinculado apenas à prática profissional deslocado completamente de seu contexto sócio-histórico nas relações de produção e redirecionando sua demanda para as condições competitivas do mercado. Ou seja, entende que para não tratar diretamente sobre a problemática do trabalho docente, o documento faz esse percurso pela formação, definindo competências profissionais sem discutir essencialmente as condições de trabalho.

Obviamente, este não era o ponto focal desta Resolução, pois sua obrigação consiste em oferecer uma segurança jurídica para quem forma e quem procura professores. Isto porque a regulação também pode compreender a coordenação da atividade econômica (base da vida social) enquanto um conjunto plural de arranjos institucionais determinados, mas impõe a esses conjuntos um sentido, coerência e integração numa determinada configuração social, que busca estabelecer um sistema social de produção (REIS, 2013). Neste ponto, podemos dizer que a presente Resolução busca uma articulação das relações sociais e a organização econômica de um regime de acumulação e capital especulativo, cujo modo de produção corresponde à reprodução da realidade sobrejacente. Portanto, ela serve como um mecanismo que oferece relativa estabilidade e direção em benefício da manutenção do sistema.

Revela-se com isso a individualização da pauta coletiva dos professores, responsabilizando-os por um “engajamento profissional” que é pessoal. Podemos dizer que isso se configura em um paradoxo: de um lado o Estado não permite a organização do trabalho docente pelos professores e do outro os responsabiliza considerando a lógica competitiva do mercado. Segundo Ferreira (2006), quanto maior a regulação do trabalho docente, mais intensa se torna sua profissionalização por demanda do Estado – e agora por empregadores do setor privado; e quanto mais se reivindica a profissionalidade da atividade docente, mais essa expressa sua proletarização⁷⁴. Esse processo de proletarização se configura também como uma forma de resistência às mudanças, perdas e o status constantemente reavaliado.

É se reconhecendo como classe que os professores organizam uma agenda de reivindicação de seu trabalho, ancorado em sindicatos, associações e movimentos sociais que

⁷⁴ Compreende-se pela classe que é explorada no modo de produção capitalista (ALVES, 2009).

historicamente têm sido combativos contra a permanente situação da precarização de seu trabalho.

Portanto, ao encerrar esse trabalho preciso fazer algumas considerações.

A análise de conteúdo se mostrou suficiente para a abordagem dos elementos que fizeram parte desta discussão. Contudo esse debate não foi encerrado, mas espero que esta pesquisa ofereça subsídios na construção de novas categorias analíticas, principalmente no que concerne as demandas de mercado, ampliando o debate de forma integrada para construirmos alternativas viáveis aos modelos que são impostos.

A resolução pode ter sido homologada, mas carece ainda de mais explicações sobre sua implementação. Existe hoje um esvaziamento do MEC e demais setores públicos educacionais entregues à política de desmonte promovida pelo governo de Jair Bolsonaro. Várias pautas de mercado têm sido incorporadas em sua agenda de governo, mas o campo educacional tem se transformado em uma grande briga ideológica, o que termina por transmitir um conjunto de incertezas para quem pesquisa e depende das tratativas discutidas nesse ambiente.

Portanto, esta dissertação apresenta mais caminhos do que necessariamente saídas. Aponta, pelo menos, para: 1) a urgência de um estudo sociológico no que se refere à regulação da profissão docente, buscando no mercado de trabalho os elementos característicos dessa demanda; 2) o impacto da economização da vida no futuro professor, considerando que a educação tem sido vista como investimento para o mercado dentro de um jogo competitivo que busca a valorização por meio da responsabilização individual; e 3) o papel do Estado na lógica reprodutora das condições de trabalho dos professores em um contexto para além do setor público, buscando revelar como a regulação afeta todos os profissionais que já atuam nas escolas.

Provavelmente já devem existir estudos por esses caminhos. De qualquer forma, precisamos compreendê-los para traçar novas estratégias de mudança e resistência no campo político e pedagógico, visto que a regulação é imprescindível para garantir a reprodução de determinada realidade social, como neste caso, pois se as condições para o mercado educacional dependem ainda do Estado, significa que este trabalha para não se responsabilizar mais por ele. Precisamos ficar atentos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Claudia Barcelos; LANDINI, Sonia Regina. Trabalho docente: a dinâmica entre formação, profissionalização e proletarização na constituição da identidade. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, n.8, p.33-44, jan./abr. 2003. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/6560>. Acesso: 30 abr. 2019.

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. 13 ed. São Paulo: Ática, p. 111-120, 2001.

ALVES, Ana Elizabeth Santos. Trabalho docente e proletarização. **HISTEDBR On-line**, Campinas, n.36, p. 25-37, dez.,2009. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/36/art03_36.pdf. Acesso em: 02 jul. 2019.

ANTUNES, Ricardo. Introdução: a substância da crise. In: MPESZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 9-16.

AGUIAR, Márcia Ângela da S.; SCHEIBE, Leda. Formação e valorização: desafios para o PNE 2011/2020. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 77-90, jan./jun. 2010.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. Tradução: Joaquim José de Moura Ramos. Editorial Presença / Martins Fontes: Lisboa, 1974.

ARANHA, Antônia Vitória Soares; SOUZA, João Valdir Ales de. As licenciaturas na atualidade: nova crise? **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 50, p. 69-86, out./dez., 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/34745>. Acesso em: 02 jul. 2019.

ARROYO, Miguel G. **Ofício de mestre: imagens e autoimagens**. 14 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. **Documentos finais do VIII, XVIII, XIX e XX Encontros Nacionais**. Brasília, 1994; 2016; 2018; 2021.

AZANHA, José Mário Pires. Uma reflexão sobre a formação do professor da educação básica. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.2, p. 369-378, maio/ago. 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROSO, João. O Estado, a Educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso: 12 mai. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política**. 14 ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORGES, Maria Célia; AQUINO, Orlando Fernández; PUENTES, Roberto Valdés. Formação de professores no Brasil: história, política e perspectivas. **Revista HISTEDBR**: Campinas, n.42, p.94-112, jun2011.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, 1996.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 02, de 2015**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Ministério da Educação, Brasília, DF, 01 jul. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Proposta para Base Nacional Comum da Formação de Professores da Educação Básica**. 2018.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº22/2019**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica e Institui a Base Nacional Comum para Formação Inicial de Professores da Educação Básica. Brasília: Diário Oficial da União, p. 142, 20/dez, 2019a.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica e Institui a Base Nacional Comum para Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Brasília: Diário Oficial da União, p.115-119, 23/dez, 2019b.

BRASIL. MEC. CNE. **3ª Versão do Parecer** (atualizada em 18/09/19). Diretrizes Curriculares Nacionais e Base Nacional Comum para a Formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Básica. 2019c.

BRASIL. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Estudo educação e desigualdades: capítulo Brasil**. 2020. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/estudo-educacao-e-desigualdades-capitulo-brasil/> Acesso: 16 mai. 2021.

BROHM, Jean-Marie. **O que é dialética**. Lisboa: antidoto, 1979.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Politeia, 2019.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Estudo educação e desigualdades: capítulo Brasil**. 2020. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/estudo-educacao-e-desigualdades-capitulo-brasil/> Acessado em: 16/05/2021.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Toda Via, 2018.

CERICATO, Itale Luciane. A profissão docente em análise no Brasil: uma revisão bibliográfica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. (online), Brasília, v. 97, n. 246, p. 273-289, mai./ago., 2016.

CURY, Carlos Alberto Jamil. Conselhos de educação: fundamentos e funções. **RBPAAE** – v.22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

DALLAGNOL, R. Discursos e ações acerca da qualidade da educação: o governo Fernando Henrique Cardoso e a influência internacional. In: **IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação: políticas e práticas de administração e avaliação na educação ibero-americana**. Timbaúba - PE: Série Cadernos ANPAE, 2014. v. 18. Disponível em: https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT6/GT6_Comunicacao/RaquelDallagnol_GT6_integral.pdf Acesso: 27 set. 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boi Tempo, 2016.

DOMINGUES, José Maurício. A dialética da modernização conservadora e a nova história do Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, p. 459 a 482, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandez. Diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica: concepções e desafios. In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, nº. 131, p. 299-324, abr.-jun., 2015.

DURHAN, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. O ensino privado no Brasil. **São Paulo: USP-NUPES, Documento de Trabalho**, v. 3, p. 95, 1995. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9503.pdf>. Acesso: 11 out. 2020.

DURKHEIM, Émile. O contrato social de Rousseau. In: DURKHEIM, Émile. **Montesquieu e Rousseau: pioneiros da sociologia**. São Paulo: Madras, p. 73-141, 2008.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1984.

_____. **Do socialismo utópico ao socialismo científico** [versão ebook]. Rock Edition, 2005.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **Textos sobre ensino e educação**. Campinas-SP: Navegando, 2011.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. In: In: CÊA, G; RUMMERT, S. M.; GONÇALVES, L. (orgs.). **Trabalho e educação: interlocuções marxistas**. Rio Grande do Sul: Ed. FURG, 2018.

EVANGELISTA, Olinda; FIERA, Letícia; TITTON, Mauro. Diretrizes para formação docente é aprovada na calada do dia: mais mercado. Universidade à Esquerda, 14 de novembro de 2019. Disponível em: <https://universidadeaesquerda.com.br/debate-diretrizes-para-formacao-docente-e-aprovada-na-calada-do-dia-mais-mercado/>. Acesso: 18 set. 2020.

FERREIRA, Márcia Ondina Vieira. Somos todos trabalhadores em educação? Reflexões sobre identidades docentes desde a perspectiva de sindicalistas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.32, n.2, p. 225-240, mai./ago., 2006.

FRANCO, Maria Laura. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. 30 anos da constituição: avanços e retrocessos na formação de professores. **Revista Retratos da Escola, Brasília**, v. 12, n. 24, p. 512-527, nov/dez, 2018.

_____. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 1203-1230, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. **Metodologia da pesquisa educacional**. 6 ed. São Paulo: Cortez, p.69-90, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica de mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GATTI, A. Bernadete. Formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, out./dez., 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/16.pdf>. Acesso: 02 jul. 2019.

GATTI, B. A., BARRETO, E. S. de S., & ANDRÉ, M. E. D. de A. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: Unesco, 2011.

GATTI et al. **Professores do Brasil: novos cenários de formação**. Brasília: Unesco, 2019.

GENTILI, P.; STUBRIN, F. Igualdade, direito à educação e cidadania: quatro evidências de uma década de conquistas democráticas. In: GENTILI, P. (org.). **Política educacional, cidadania e conquistas democráticas**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 15-26, 2013.

GOMIDE, Denise Camargo; JACOMELI, Mara Regina Martins. O método de Marx na pesquisa sobre políticas educacionais. **Políticas Educativas**, Santa Maria, v. 10, n. 1, p. 64-78, 2016

GOODSON, Ivor F. **Currículo: Teoria e história**. 8 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

GONZALEZ, Lauro; ANDRADE, Daniel Pereira. Recusa em debater o neoliberalismo mostra isolamento da economia. Folha de São Paulo, São Paulo, 3 de abril de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2021/04/recusa-em-debater-o-neoliberalismo-mostra-isolamento-da-economia.shtml>. Acesso: 04 abr. 2021.

GORENDER, Jacob. Escravismo. [entrevista concedida a]: Estudos Avançados. Revista **Estudos Avançados**, v. 16, n. 46, São Paulo, p. 209-222, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142002000300015>. Acesso: 07 mai. 2021.

HERMIDA, Jorge Fernando; LIRA, Jailton de Souza. Estado e Neoliberalismo no Brasil (1995-2018). Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional, Curitiba, v. 13. n. 35, p. 38-63. Set/dez, 2018. Disponível em: http://www.utp.br/cadernos_de_pesquisa/. Acesso: 05 abr. 2021.

HILSDORF, M. L. S. **História da educação brasileira: leituras**. São Paulo: Thomson Learning Edições, 2007.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, estado e educação. In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out/dez. 2010.

JESUS E SILVA, Ana Maria Clementino. **As tensões e contradições das políticas educacionais dos governos Lula e Dilma Rousseff: o Ideb e o programa Mais Educação**. (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

LASKI, H. J. O liberalismo europeu. São Paulo: Mestre Jou, 1973.

LEDESMA, Maria Rita Kaminski. **Evolução da educação brasileira (1549-2010)**. Guarapuava: Unicentro, 2010.

LIRA, Jailton de Souza; HERMIDA, Jorge Fernando. **Política educacional e neoliberalismo: a educação em Alagoas durante o governo Vilela Filho (2007-2014)**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017.

LIRA, Jailton de Souza. **O neoliberalismo na educação alagoana durante o governo de Teotônio Vilela (2007 a 2015)**. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação da Universidade Federal Da Paraíba. João Pessoa, 2016.

LOMBARDI, J. Claudinei. Educação e ensino em Marx e Engels. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Londrina, v. 2, n. 2, p. 20-42; ago. 2010.

_____. Educação e nacional-desenvolvimentismo (1946-1964). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, nº 56, p. 26-45, mai. 2014.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução: Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. O manifesto do partido comunista. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. A mercadoria. In: _____. **O capital**: livro I. São Paulo: Boi Tempo, 2011.

MASCARO, Alysson Leandro. Estado e forma política. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELO, Cezar Augusto Sebastião de; LIRA, Jailton de Souza. A regulação do estado na atual política para a formação inicial de professores. In: **VII Semana Internacional de Pedagogia 2020** - Maceió - AL (on-line), 2021. Disponível em: <https://www.doity.com.br/anais/vii-semana-internacional-de-pedagogia-2020/trabalho/174507>. Acesso: 02 mar. 2021

MELO, Cezar Augusto Sebastião de; SANTOS, Sayarah Carol Mesquita dos; LEITE, Artur Alexandre de Mendonça. Dilemas da formação e profissão docente. **Educon**, Aracaju, Volume 13, n. 01, p.1-15, set/2019. Disponível em: http://anais.educonse.com.br/2019/dilemas_da_formacao_e_da_profissao_docente_dilemmas_of_education_.pdf. Acesso: 02 mar. 2021.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. 13 ed. São Paulo: Ática, p. 79-89, 2001.

MÉSZÁROS, István. **A ordem da reprodução sociometabólica do capital**. In: _____. Para além do capital: rumo a uma teoria da transição. Tradução de Paulo César Castanheira e Carlos Lessa. São Paulo: Boitempo, p. 94-132, 2001.

_____. [Entrevista concedida ao] **Roda Viva**. São Paulo: TV Cultura, 2002. Duração 1h24min. Disponível em: <https://youtu.be/jdHI0q66dIs>. Acesso: 01 jul. 2021.

_____. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. A crise estrutural do capital. **Revista Outubro** (on-line), edição 4, 2000. Disponível: <http://outubrorevista.com.br/a-crise-estrutural-do-capital/>. Acesso 02 jul. 2021.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco (Org.). Os clássicos da política. 13 ed. São Paulo: Ática, p. 187-200, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAAE** – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

_____. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1127-1144, set. /dez. 2004. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso: 01 abr. 2021.

OLIVEIRA, Hosana Larissa Guimarães; LEIRO, Augusto César Rios. Políticas de formação de professores no Brasil: referenciais em foco. **Pro-Posições**: Campinas, SP. V. 30, 2019.

PATRUS, Roberto; DANTAS, Douglas Cabral, SHIGAKI, Helena Belintani. O produtivismo acadêmico e seus impactos na pós-graduação stricto sensu: uma ameaça a

solidariedade entre pares? In: Cadernos EBAPE.BR [online]. 2015, v. 13, n. 1., pp. 1-18. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-39518866>>. Acesso: 3 jul. 2021.

PAULANI, L.M. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J.C.F., and NEVES, L.M.W., org. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo** [Ebook]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006, pp. 67-107. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/j5cv4/epub/lima-9788575416129.epub>. Acesso: 16 abr. 2021.

PEREIRA, Alexandre Macedo; MINASI, Luis Fernando. Um panorama histórico da política de formação de professores no Brasil. **Revista de Ciências Humanas**. v. 15, n. 24, p. 7-19, jul. 2014.

PERRENOUD, Phillipe. **Dez novas competências para ensinar**. Tradução: Patricia Chittoni Ramos. Porto Alegre: Artmed, 2000.

REIS, Isaura. Governança e regulação: perspectivas e conceitos. In: **Sociedade & Culturas**, nº 39, p. 101-118, 2013.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco (Org.). Os clássicos da política. 13 ed. São Paulo: Ática, 2001.

SALGADO, Maria das Graças. **A justiça e a liberdade segundo F. Von Hayek**. Dissertação (Mestrado em Direito e Economia). Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, p. 109, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp036379.pdf>. Acesso: 18 abr. 2021.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação** v. 12, n. 34 jan./abr. 2007.

SAVIANI, Dermeval. O legado educacional do Regime Militar. Cad. Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008.

_____. Formação de professores: aspectos históricos do problema no contexto brasileiro. **Rev. Bras. Educ.** Vol.14, n. 40, pp. 143-155, 2009.

_____. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. **Rev. HISTEDBR Online**, Campinas, v.18, n.2, p.291-304, abr./jun. 2018 .

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4 ed. Campinas-SP: Autores associados, 2013.

SANTOS, Milena. **Estado, política social e controle do capital**. Maceió: Coletivo Veredas, 2016.

SCHEIBE, Leda. Formação de professores no Brasil: A herança histórica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 41-53, jan./dez. 2008.

SELL, Carlos Eduardo. **SOCIOLOGIA CLÁSSICA: Durkheim, Weber e Marx**. Itajaí, 2001.

DA SILVA, Monica Ribeiro. Impertinências entre trabalho, formação docente e o referencial de competências. **Retratos da Escola**, v. 13, n. 25, p. 123-135, 2019.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. Edição digital. Petrópolis-RJ: Vozes, 2014a.

VIEIRA, Josenilton Nunes. **O sindicato como espaço de construção da profissão docente**. 2009. 221 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Natal, 2009.

ZANCAN RODRIGUES, L., PEREIRA, B., & MOHR, A. (2020). O Documento “Proposta para Base Nacional Comum da Formação de Professores da Educação Básica” (BNCFP): Dez Razões para Temer e Contestar a BNCFP. **Revista Brasileira De Pesquisa Em Educação Em Ciências**, 20(u), 1-39. <https://doi.org/10.28976/1984-2686rbpec2020u139>

APÊNDICES

APÊNDICE A – Quadro 5 – Dados da Resolução CNE/CP n° 2/2019, tendo o Parecer CNE/CP n° 22/2019

Dados da Resolução CNE/CP n° 2/2019, tendo o Parecer CNE/CP n° 22/2019 como argumento de referência			
Classificação com base na categoria de <i>Regulação da formação e trabalho docente</i>			
(UR)	(UC)	Argumento correspondente no Parecer	Cód.
I – do objeto; Art. 1°	Parágrafo único. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Professores para a Educação Básica e a BNC-Formação têm como referência a implantação da Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica (BNCC), instituída pelas Resoluções CNE/CP n° 2/2017 e CNE/CP n° 4/2018.	A necessidade da revisão e atualização dos pareceres e resoluções citadas visa, de igual forma, atender à legislação vigente, a começar pela própria Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a qual prevê a adequação curricular dos cursos, programas ou ações para a formação inicial e continuada de professores, conforme o estabelecido na BNCC, quando, no § 8° do seu art. 62, incluído pela Lei n° 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, dispõe que os currículos dos cursos da formação de docentes terão por referência a Base Nacional Comum Curricular. (p. 2)	01
I – do objeto; Art. 2°	A formação docente pressupõe o desenvolvimento, pelo licenciando, das competências gerais previstas na BNCC Educação Básica, bem como das aprendizagens essenciais a serem garantidas aos estudantes, quanto aos aspectos intelectual, físico, cultural, social e emocional de sua formação, tendo como perspectiva o desenvolvimento pleno das pessoas, visando à Educação Integral.	Para torná-las efetivas, os professores devem desenvolver um conjunto de competências profissionais que os qualifiquem para colocar em prática as dez competências gerais, bem como as aprendizagens essenciais previstas na BNCC, cuja perspectiva é a de oferecer uma educação integral para todos os estudantes, visando não apenas superar a vigente desigualdade educacional, mas também assegurar uma educação de qualidade para	02

I – do objeto; Art. 3º	Parágrafo único. As competências gerais docentes, bem como as competências específicas e as habilidades correspondentes a elas [...] compõem a BNC-Formação.	todas as identidades sobre as quais se alicerça a população brasileira. (p. 1)	03
I – do objeto; Art. 4º	I – conhecimento profissional; II – prática profissional; III – engajamento profissional.	<p>O conhecimento profissional pressupõe uma formação específica e permite a atuação docente autônoma. Retrata a aquisição de saberes que dão significado e sentido à prática profissional realizada em âmbito escolar. Os conhecimentos da área, da etapa e do componente curricular estão no âmago da competência (p. 16);</p> <p>A prática docente é a associação contínua entre o objeto de conhecimento e o objeto de ensino. A concomitância entre a aprendizagem dos objetos de conhecimento e a aprendizagem dos procedimentos e objetivos busca selecionar, ordenar, organizar e avaliar os objetos de ensino que fazem parte fundamental da formação e da relação permanente entre conhecimento e prática (Ibidem);</p> <p>O engajamento profissional pressupõe o compromisso consigo mesmo (desenvolvimento pessoal e profissional), o compromisso com o outro (aprendizagem e pleno desenvolvimento do estudante) e o compromisso com os outros (interação com colegas, atores educacionais, comunidade e sociedade).</p>	04
II – Dos fundamentos e da política da formação docente; Art. 5º	I - a sólida formação básica, com conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;	Na profissão docente, o conhecimento profissional não está desvinculado da prática profissional, por isso é tão importante que o currículo da formação de professores privilegie o que os futuros professores devem “saber” e “saber fazer” (p. 16).	05
	II- a associação entre as teorias e as práticas pedagógicas; e	[...] a construção deste Parecer relativo à formação docente procura apontar caminhos que possam efetivamente superar as dicotomias entre a teoria e a prática, ou as que permeiam a escola de Educação Básica e as Instituições de Educação Superior (IES), e promovam de fato um currículo	06

		que supere a atual fragmentação e a ausência de articulação dos diferentes saberes (p. 13).	
	III- o aproveitamento da formação e das experiências anteriores, desenvolvidas em instituições de ensino, em outras atividades docentes ou na área da Educação.	Pode haver o aproveitamento de formação e de experiências anteriores, desde que desenvolvidas em instituições de ensino e em outras atividades, nos termos do inciso III do Parágrafo único do art. 61 da LDB (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009) (p. 23).	07
II – Dos fundamentos e da política da formação docente; Art. 6º	I - a formação docente para todas as etapas e modalidades da Educação Básica como compromisso de Estado, que assegure o direito das crianças, jovens e adultos a uma educação de qualidade, mediante a equiparação de oportunidades que considere a necessidade de todos e de cada um dos estudantes;	Pensar na formação de professores da Educação Básica, de modo desarticulado de uma política mais ampla de valorização do magistério, não trará avanços concretos na velocidade desejável, muito menos atenderá à perspectiva de uma educação de qualidade para todos (p. 8)	08
	II - a valorização da profissão docente, que inclui o reconhecimento e o fortalecimento dos saberes e práticas específicas de tal profissão;		09
	IV - a garantia de padrões de qualidade dos cursos de formação de docentes ofertados pelas instituições formadoras nas modalidades presencial e a distância;	Notadamente, isso implica que o Ministério da Educação precisa não somente zelar pelo que está posto na LDB quanto ao dispositivo acima, como supervisionar e monitorar a qualidade da oferta para as duas modalidades, para assegurar que este futuro professor tenha efetivamente desenvolvido as competências previstas neste Parecer, o que deve incluir também um sistema de avaliação de egressos (p.8).	10
	V - a articulação entre a teoria e a prática para a formação docente, fundada nos conhecimentos científicos e didáticos, contemplando a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, visando à garantia do desenvolvimento dos estudantes;		11

	VII - articulação entre a formação inicial e a formação continuada;		12
	VIII - a formação continuada que deve ser entendida como componente essencial para a profissionalização docente, devendo integrar-se ao cotidiano da instituição educativa e considerar os diferentes saberes e a experiência docente, bem como o projeto pedagógico da instituição de Educação Básica na qual atua o docente;		13
	IX - a compreensão dos docentes como agentes formadores de conhecimento e cultura e, como tal, da necessidade de seu acesso permanente a conhecimentos, informações, vivência e atualização cultural; e		14
	X - a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte, o saber e o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas.		15
VIII- Do processo avaliativo interno e externo; Art. 23º	§1º As avaliações da aprendizagem e das competências devem ser contínuas e previstas como parte indissociável das atividades acadêmicas.	Nesse sentido, as instituições formadoras, deverão organizar o processo de avaliação dos egressos de forma contínua e articulada com os ambientes de aprendizagens (p. 29).	16
	§2º O processo avaliativo deve ser diversificado e adequado às etapas e às atividades do curso, distinguindo o desempenho em atividades teóricas, práticas, laboratoriais, de pesquisa e de extensão.	Conforme os vários estudos têm apontado, entre eles o da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que envolve o levantamento das políticas relativas aos professores da Educação Básica em 25 países membros, constatou-se que a qualificação dos professores para a qualidade do ensino ministrado é o fator mais importante para explicar o desempenho dos estudantes. Daí porque a formação docente é, dentre os diversos fatores que contribuem para a melhoria da qualidade do	17
	§3º O processo avaliativo pode-se dar sob a forma de monografias, exercícios ou provas dissertativas, apresentação de seminários e trabalhos orais, relatórios, projetos e atividades práticas, entre outros, que demonstrem o		18

	aprendizado e estimulem a produção intelectual dos licenciandos, de forma individual ou em equipe.	ensino e da aprendizagem escolar, o que deve ganhar maior atenção das políticas públicas para a área (p. 5).	
VIII- Do processo avaliativo interno e externo; Art. 24°	As IES deverão organizar um processo de avaliação dos egressos de forma continuada e articulada com os ambientes de aprendizagens.		19
VIII- Do processo avaliativo interno e externo; Art. 25°	Parágrafo único. O Inep deverá aplicar o novo instrumento de avaliação <i>in loco</i> dos cursos de formação de professores, em até 2 (dois) anos, a partir da publicação desta Resolução	Caberá ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) elaborar o instrumento de avaliação <i>in loco</i> dos cursos de formação de professores e o novo formato avaliativo do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) para os cursos de formação de professores, em consonância com o que dispõe este Parecer (p. 29).	20
VIII- Do processo avaliativo interno e externo; Art. 26°	Parágrafo único. O Inep deverá aplicar o novo formato avaliativo do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes para os cursos de formação de professores, em até 2 (dois) anos, a partir da publicação desta Resolução		21
IX- Das disposições transitórias e finais; Art. 29°	As competências gerais docentes, as competências específicas e as respectivas habilidades da Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica, previstas nesta Resolução, deverão ser revisadas pelo CNE, sempre que houver revisão da Base Nacional Comum Curricular.	O § 1° do art. 5° das Resoluções CNE/CP nº 2/2017 e nº 4/2018 estabelece que a BNCC deve fundamentar a concepção, formulação, implementação, avaliação e revisão dos currículos e conseqüentemente das propostas pedagógicas das instituições escolares, contribuindo desse modo para a articulação e coordenação de políticas e ações educacionais desenvolvidas em âmbito federal, estadual distrital e municipal, especialmente em relação à formação de professores, à avaliação da aprendizagem, à definição de recursos didáticos e aos critérios definidores de infraestrutura adequada para o pleno desenvolvimento da oferta de educação de qualidade.	22

APÊNDICE B – Quadro 6 – Sistematização dos Dados

Sistematização dos dados		
Classificação com base na categoria de <i>Regulação da formação e trabalho docente</i>		
Cód.	Argumento teórico	Inferência
01	Refere-se ao interesse em adotar “[...] uma concessão adequada de regulação à análise dos sistemas educativos, dado que os seus elementos são uma totalidade interdependente, formando um arranjo de carácter compósito, que requer a articulação de diversos atores e entidades sociais, cujos objetivos e escolhas são potencialmente conflituais” (REIS, 2013, p. 109).	O MEC tem protagonizado o debate sobre a BNCC se utilizando, principalmente, do Conselho Nacional de Educação (CNE), referendando todas as mudanças orquestradas até aqui, se constituindo esfera deliberativa com baixa representatividade.
02	[...] define que identidade profissional é necessária para o magistério, como os professores e as professoras devem se comportar e desempenhar suas atividades, quais são seus problemas práticos e como devem ser solucionados, é uma forma de garantir as condições necessárias para a normatização do que vem a ser a docência para esse modelo gerencial. É um processo mesmo de fabricação de identidade (HYPOLITO, 2010, p.1345).	Ao estabelecer os fundamentos da política de formação docente, o Estado se coloca como principal interlocutor do movimento pela profissionalização docente. Isso dimensiona o empenho do Estado em constituir uma orientação geral para a formação de professores de acordo com uma visão mais estruturada e sistêmica que engloba aspectos de formação, profissão e domínios sobre a prática, se constituindo numa política homogeneizadora.
03		
04		
05		
06		
07	“A formação de professores não pode ser pensada a partir das ciências e seus diversos campos disciplinares, como adendo destas áreas, mas a partir da função social própria à escolarização – ensinar às novas gerações o conhecimento acumulado e consolidar valores e práticas coerentes com nossa vida civil” (GATTI, 2010, p. 1375).	Abrange outras atividades da educação em conformidade com a Lei 12.014, de 6 de agosto de 2009, que discrimina as categorias de trabalhadores que são considerados profissionais da educação e incluem “professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil, ensino fundamental e médio” ou trabalhadores com “diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção, orientação educacional”, “de curso técnico superior em área pedagógica ou afim”. Com isso, o docente passa a ter um sentido mais amplo

		apenas restrito àqueles que concluíram cursos de licenciatura ou pedagogia, mas precisam atuar em educação básica ou superior.
08	“Superar o modelo em que disciplinas de educação se agregam ao currículo dos bacharelados na expectativa que essa formação seja suficiente para o professor exercer seu trabalho se mostra fundamental. Formar professores é diferente de formar especialistas disciplinares, mas lidar com essa questão não é fácil porque requer uma mudança de mentalidades” (CERICATO, 2016, p.286).	Ao induzir a segmentação da formação inicial de professores para a educação básica na expectativa de construir uma base formativa mais sólida, a Resolução pode aprofundar a diferenciação entre profissionais que atuam respectivamente em cada área e produzir uma hierarquização da profissão docente. Além disso, pode representar um obstáculo aos trabalhadores da educação na construção de uma unidade classista na luta por melhores condições de trabalho.
09	“As proposições de melhoria da formação, embora fundamentais para a valorização dos profissionais da educação, pouco significado terá se não vierem acompanhadas de uma política mais ampla de valorização e desenvolvimento profissional. É necessário indicar a permanência e dedicação integral dos profissionais na instituição em que atuam; implementar jornada de trabalho em uma única escola; implantar efetivamente o piso salarial profissional nacional para todos os profissionais, permitindo tempo para o estudo e para o trabalho coletivo e para criação de novos projetos pedagógicos que envolvam os sujeitos da ação educativa na escola e na comunidade que está inserida” (SCHEIBE, 2010, p. 87)	Ao refletir sobre o trabalho docente nesse contexto, podemos notar que a regulação visa determinar uma nova ordem de mercado. Existe a intenção de construir um perfil profissional, uma forma de atuação e uma lógica inerente a qualquer indivíduo que queira fazer essas escolhas. Aos profissionais sobra a individualização da sua valorização – pauta que historicamente é coletiva – e a permanência pelo reconhecimento, entendendo a vida profissional como uma relação de investimento que se articula de modo amplo com outras dimensões importantes da sua vida (casa, família, amigos, parentes).
10	Para isso, é necessário “[...] que essa formação ocorra em instituições responsáveis pela produção de conhecimento e pesquisa, tradicionalmente as universidades públicas em nossa realidade, mesmo porque as instituições privadas funcionam em uma lógica de mercado que em pouquíssimos casos se adapta à complexidade de uma formação dessa envergadura (CERICATO, 2016, p. 285)	As avaliações não servem apenas para mensurar a qualidade ou punir quem tem mau desempenho, mas constroem sobretudo dados empíricos para referendar mudanças ou permanências.
11	“As proposições de melhoria da formação, embora fundamentais para a valorização dos profissionais da educação, pouco significado terá se	O Parecer não elaborou uma argumentação sobre o tema do ensino, pesquisa e extensão, que são pilares das universidades públicas. Contraditoriamente, fala da necessidade de diversificar os

	não vierem acompanhadas de uma política mais ampla de valorização e desenvolvimento profissional. É necessário indicar a permanência e dedicação integral dos profissionais na instituição em que atuam; implementar jornada de trabalho em uma única escola; implantar efetivamente o piso salarial profissional nacional para todos os profissionais, permitindo tempo para o estudo e para o trabalho coletivo e para a criação de novos projetos pedagógicos que envolvam os sujeitos da ação educativa na escola e na comunidade em que está inserida” (SCHEIBE, 2010, p. 87).	processos formativos a partir da acreditação das agências formadoras, que em sua maioria estão fora das universidades.
12	“[...] ações notadamente gerencialistas são apresentadas como solução para todos os problemas da educação pública, articuladas, como se sabe, a partir de pressupostos da eficiência, dos resultados, da avaliação e da competência” (HYPOLITO, 2010, p. 1339).	As avaliações não servem apenas para mensurar a qualidade ou punir quem tem mau desempenho, mas constrói sobretudo dados empíricos para referendar mudanças ou permanências.
13	“A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 1996, no seu artigo 61, estabelece dois fundamentos para a formação dos professores, quais sejam: a associação entre teorias e práticas, incluindo aí a capacitação em serviço; e o aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades. As regulamentações posteriores e decorrentes dessa lei revelaram a intenção de construir um modelo de formação docente, que se desvincula de uma formação universitária, e se constitui numa preparação técnico-profissionalizante” (SCHEIBE, 2008, p. 49).	Representa uma contradição dado que o parecer não menciona a importância dessa articulação, mas a literatura aponta que a demanda por formação acaba requerendo várias interfaces nas estratégias para atender as demandas em um cenário com políticas neoliberais.
14		Ambas representam uma contradição, visto que a liberdade é construída de forma limitada. O Estado estabelece como ordem de interferência no trabalho docente o foco na aprendizagem do aluno, já definida na LDB e estruturada na BNCC, que muda uma tradição antiga na liberdade de ensino.
15		
16		

17	<p>“[...] percebemos que não é de hoje que estão sendo feitas mudanças e reformas na educação brasileira com finalidade de gerar um progressivo alinhamento entre objetivos de aprendizagem a serem atingidos pelos estudantes, sistematizados em matrizes curriculares e a sua avaliação por meio de testes padronizados. Nos últimos três anos, os processos de articulação ensino-aprendizagem-avaliação têm se aprofundado e se acelerado” (ZANCAN RODRIGUES; PEREIRA; MOHR, 2020, p. 4).</p>	<p>Ao estabelecer uma avaliação constante, os cursos de formação tendem a se estruturar conforme os princípios da avaliação externa. Essa condição beneficia o Estado e a política de formação pelo menos em dois lados: a) conduz a formação para uma readequação aos currículos; b) legitima a política se os resultados estipulados forem alcançados.</p>
18		
19		
20	<p>“O Estado intervem, nesse processo, como agente regulador das políticas educativas de modo enfático e centralizado, muito embora o discurso do Estado mínimo e descentralizador. Como exemplo muito significativo dessa intervenção, pode-se destacar as políticas de formação de professores que, no Brasil, podem se expressar por uma ação decisiva do Estado: [...] na avaliação educacional, criando parâmetros para uma avaliação docente externa, com a implementação de exames e processos de certificação, para os quais são estabelecidas as competências necessárias a serem adquiridas na formação” (HYPOLITO, 2010, p. 1338).</p>	<p>Do ponto de vista da avaliação interna e externa, prevalece uma noção global que condiciona as instituições superiores aos ditames dos pré-requisitos estabelecidos pelo Estado. De alguma forma essa conjuntura legal fomenta uma readequação dos currículos, ou seja, o Estado busca de todas as formas que as instituições e seus agentes internalizem esses mecanismos.</p>
21		