

# A CAPES E A REGULAÇÃO DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

CAPES AND THE REGULATION OF TEACHERS TRAINING FROM BASIC EDUCATION

LA CAPES Y LA REGLAMENTACIÓN DE LA FORMACIÓN DEL PROFESORADO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Ilma Vieira do Nascimento

Professora Doutora da Universidade Federal do Maranhão.  
ilmavieira13@gmail.com

Maria Alice Melo

Professora Doutora da Universidade Federal do Maranhão.  
ma.melo@terra.com.br

**RESUMO:** Este artigo tem como foco principal a formação de professores que no âmbito da política educacional no Brasil se destaca como uma condição para enfrentar os vários problemas que afetam a Educação Básica. Mostra que nesse empreendimento a CAPES assume papel de relevo ao ser chamada pelo MEC para coordenar a estruturação de um sistema nacional de formação de professores, subsidiando-o na formulação de políticas e em atividades de suporte para a formação inicial e continuada de profissionais da Educação Básica. Analisa que a política empreendida, a partir de então, expressa em vários programas e cursos de formação, apresenta alguns pontos que a identificam e, também, a afastam de princípios defendidos pelos movimentos de educadores empenhados por uma formação de qualidade e de relevância social. O artigo aponta que as ações empreendidas no âmbito da política em curso regulada pela CAPES, apesar dos problemas que as atravessam, buscam responder à demanda de formação inicial e continuada de expressivo contingente de professores, notadamente em algumas regiões do País.

**PALAVRAS-CHAVE:** Formação de Professores. Educação Básica. Regulação de Política Educacional.

**ABSTRACT:** This article has as main focus teacher training that in the scope of educational policy in Brazil stands out as a condition for facing the various problems that affect the Basic Education. This shows that in this asset CAPES assumes a prominent role when it is called by MEC to coordinate the structure of national teacher training system, supporting it in policy-making and support activities for initial and continuous training of professional from basic education. It analyzes that the undertaken policy, thereafter, expresses in various programs and training courses, and presents some points that identify and also depart it from those principles defended by movements of committed educators with a training of quality and social relevance. The article points that the undertaken actions in the scope of ongoing policy regulated by CAPES despite the problems they go through, seek to respond for initial and continuous training of significant contingent of teachers, especially in some regions of the country.

**KEYWORDS:** Teacher Training. Basic Education. Educational Policy Regulation.

**RESUMEN:** Este artículo tiene como foco principal la formación de profesorado que en el ámbito de la política educacional en Brasil se destaca como una condición para enfrentar los varios problemas que afectan la Educación Básica. Muestra que en ese emprendimiento la CAPES (Coordinación de Perfeccionamiento de Personal) asume un papel destacado al ser llamada por el Ministerio de la Educación (MEC) para coordinar la estructuración de un sistema nacional de formación del profesorado, subsidiándola en las formulaciones de políticas y en actividades de soporte para la formación inicial y continuada de profesionales de la Educación Básica. Analiza que la política empreendida, a partir de entonces, expresa en varios programas y cursos de formación, presenta algunos puntos que la identifican y, también, la alejan de principios defendidos por los movimientos de educadores empeñados por una formación de calidad y de relevancia social. El artículo apunta que las acciones emprendidas en el ámbito de la política en curso regulada por la CAPES, a pesar de los problemas que las atraviesan, buscan responder a la demanda de formación inicial y continuada de expresivo contingente de profesores, visiblemente en algunas regiones del País.

**PALABRAS CLAVE:** Formación del Profesorado. Educación Básica. Reglamentación de la Política Educacional.

## 1 | INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo central discutir a formação de professores no marco das políticas educacionais, sob a regulação da Capes, direcionadas para a Educação Básica. Estudos recentes mostram a crescente relevância atribuída à formação de professores, tida pelas políticas como condição imprescindível para elevar a qualidade desse nível de ensino. De fato, a formação de professores é um tema recorrente em pesquisas e estudos em desenvolvimento no Brasil, como atesta a larga produção do conhecimento nesta área, notadamente a partir dos anos de 1990. Evidentemente, o interesse de pesquisadores e estudiosos articula-se à centralidade que este fenômeno educacional ocupa no âmbito das políticas públicas nesta área tão essencial para a construção da cidadania, mas que transita no terreno movediço da herança advinda do projeto neoliberal, que se acentua desde aquela década.

Tal projeto, alavancador das reformas empreendidas com repercussões em todas as esferas da vida humana, exterioriza-se em “nova” configuração do papel do Estado, traduzida sinteticamente em termos “do enxugamento dos recursos públicos para a educação e para as políticas sociais” (FREITAS, 2012, p. 91) com consequências negativas no campo da formação de professores, entre outros.

No atual século, as políticas educacionais sinalizam caminhar no sentido de, pelo menos, amortecer os efeitos da crise instalada pelos descaminhos das reformas empreendidas em anos recentes, que as análises de pesquisadores da área da educação e os movimentos dos educadores vêm incansavelmente questionando, por produzirem acentuados níveis de desigualdade principalmente se se considerar a destinação de recursos financeiros públicos para a educação privada e seus impactos para os que mais necessitam das políticas sociais.

Nesse contexto, se faz o seguinte questionamento: a introdução da CAPES como agência reguladora da formação de professores para a Educação Básica se constitui uma via para a correção de assimetrias regionais, na perspectiva de gerar resultados positivos na qualidade da educação?

## 2 | A RECENTE TRAJETÓRIA DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Situando a formação de professores em um resumido percurso histórico, tendo como referência o momento de efervescência das reformas no âmbito do Estado e da educação, reformas visivelmente atreladas às demandas dos sistemas social e produtivo articulados aos processos de reestruturação produtiva em consonância com o projeto de orientação neoliberal, vamos encontrá-la no Brasil, em uma posição de relevo, no interior das políticas educacionais. Essa posição, que ocupa a formação de professores no rol das políticas, tem a sua razão de ser desde o final dos anos de 1980, por reconhecer o projeto neoliberal como elemento estratégico para levar a cabo as reformas educacionais, em processo acentuado nos anos seguintes, em todos os níveis e modalidades de ensino. Só para lembrar, a conhecida Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien na Tailândia, retoma princípios e estratégias defendidos em documentos produzidos em reuniões anteriores, como a Declaração do México, resultante da Conferência de Ministros da Educação e de Planejamento Econômico, realizada em 1979, naquele país (NR1)<sup>1</sup>. Os documentos produzidos nesta e em outras reuniões, vieram para definir os rumos da educação em países em desenvolvimento, como o Brasil, por cuja fragilidade se mostravam ameaçadores ao equilíbrio instável do universo capitalista. As reformas em

---

<sup>1</sup> NR1 – Para uma visão mais detalhada do assunto, consultar: Cabral Neto (2007).

desenvolvimento persistem até hoje articuladas ao cumprimento de acordos firmados pelos governos em função de metas traçadas por organismos internacionais, entre os quais se destacam a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial (BM), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como indutores das políticas nesses países.

As reformas em implementação no campo da formação de professores encontram na LDB nº 9.394/1996 e em legislação complementar, a base institucional para se consolidar e para definir novas políticas nesse campo. As diretrizes curriculares nacionais para o Curso de Pedagogia e demais licenciaturas, em discussão desde o final dos anos de 1990, sob o embate de diferentes concepções de formação – umas, em estreita conexão ao modelo de ajuste neoliberal, outras, distanciadas desse modelo por conceberem a formação a ser construída “em bases teoricamente sólidas se fundada nos princípios de uma formação de qualidade e relevância social” (FREITAS, 1999, p. 29) - têm o seu formato legalmente instituído na primeira década do século atual.

Entre os documentos, fruto desses embates, destacam-se no campo da formação de professores as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena (Resolução CNE/CP nº 1, de 18/2/2002) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia (Resolução CNE/CP nº 5, de 13/12/2005), que direcionam as mudanças feitas na estrutura curricular dos cursos de licenciatura e de Pedagogia, a partir daí.

Estudos, como os realizados por Gatti e Nunes, em 2009, sobre quatro licenciaturas, e por Libâneo, em 2010, relativo à didática e às metodologias de ensino no Curso de Pedagogia, analisam que os processos curriculares de cursos de formação de professores, referenciados naquelas diretrizes, não conseguiram se traduzir concretamente no cotidiano de diferentes licenciaturas (GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011). Para os autores, evidencia-se nas ementas estudadas

evidente desequilíbrio na relação teoria-prática, em favor dos tratamentos mais genéricos sobre fundamentos, política e contextualização, e que a escola, como instituição social e de ensino, é elemento quase ausente nas ementas, o que leva a pensar numa formação de caráter mais abstrato e pouco integrado ao contexto concreto no qual o profissional-professor(a) vai atuar. (GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011, p. 115)

Tal resultado indica que, se por um lado, grande parte dos cursos de formação de professores não assimilou os postulados das diretrizes, como analisam as três autoras, por outro, põe em questão esses mesmos postulados, se analisados à luz da concepção de formação e dos encaminhamentos práticos de educadores brasileiros, empenhados na construção de um projeto político e educacional que tenha a Base Comum Nacional (NR2)<sup>2</sup> como matriz para a formação de todos os profissionais da educação, como defende a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), que em sintonia com entidades, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e a Associação Nacional de Política e Administração Educacional (ANPAE), entre outras, propõe “a definição de uma política nacional global de formação e valorização dos profissionais da educação” (BRZEZINSKI, 2011, p. 23).

---

<sup>2</sup> NR2 – A Base Comum Nacional é uma construção histórica do movimento dos educadores e se configura “como diretriz orientadora dos cursos de formação de professores com o propósito de definir, respeitada a autonomia das IES formadoras de professores, um corpo de conhecimento fundamental que não fosse traduzido como currículo mínimo para as licenciaturas.” (ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO, 2014, p. 11).

Vista sob essa perspectiva, a formação de professores firma-se em princípios que devem fundamentar todo o processo na construção de uma política que a oriente e que embase, sobretudo, um projeto político pedagógico de formação. Nesse sentido, a Base Comum Nacional, insistentemente defendida desde décadas anteriores por movimentos que buscavam superar a fragmentação curricular dos cursos de formação, se coloca, antes e atualmente, como uma condição para enfrentar as soluções dadas por aquelas diretrizes que pelos direcionamentos que imprimem para a reorganização curricular desses cursos não se configuram como bases efetivas para tal enfrentamento. Assim, no âmbito das discussões e ações em defesa de uma formação de qualidade e valorização dos profissionais da educação, ressaltam as diretrizes curriculares a seguir, norteadoras dos cursos de Pedagogia e das licenciaturas em geral:

- a) a docência como a base de identidade da formação de todo profissional da educação;
- b) uma sólida formação teórica e interdisciplinar sobre o fenômeno educacional e seus fundamentos históricos, políticos e sociais, bem como o domínio dos conteúdos da educação básica, de modo a criar condições para o exercício da análise crítica da sociedade brasileira e da realidade educacional;
- c) profissionalização e desenvolvimento profissional concebidos de modo a articular formação inicial e formação continuada com base no conhecimento e não em competências e habilidades;
- d) extinção gradativa da formação de professores em nível médio;
- e) a defesa da Universidade e suas Faculdades de Educação como locus prioritário para a formação dos profissionais da educação que atuam na Educação Básica;
- f) formação e o exercício profissional orientados por: articulação entre teoria e prática, como o núcleo integrador e o referencial da organização da formação; trabalho coletivo e interdisciplinar; gestão democrática, como instrumento de luta contra a gestão autoritária na escola e na educação; desenvolvimento da pesquisa; compreensão do ato pedagógico que se realiza tanto na instituição escolar de Educação Básica quanto nos espaços extraescolares (ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO, 2012).

Os pontos sobre formação de professores, aqui sucintamente evocados, integram o debate atual que se processa, à luz de diferenciadas orientações políticas e ideológicas, cujas repercussões rebatem em todos os níveis e modalidades de ensino, marcadamente sobre a Educação Básica. Nesses espaços ainda predominam, a orientar a política de formação de professores, concepções e práticas advindas das reformas empreendidas desde os anos de 1990, sob as recomendações de organismos internacionais, conforme alusão feita. Entre as marcas mais incisivas no encaminhamento dessa política estão, sob o abrigo da legislação brasileira, a *diversificação* de fontes de financiamento das instituições de ensino superior (IES), a *diferenciação institucional* e a *flexibilização* na oferta de cursos de formação e na organização curricular, entendidas aqui como dimensões das reformas por incorporação das “teses” defendidas pelos organismos internacionais (SGUISSARDI, 2000). Assim, a formação de professores, respaldada na LDB, pode ser ofertada em cursos normais superiores, cursos de pedagogia, licenciaturas, cursos especiais, cursos a distância e, ainda, em nível de ensino médio, na modalidade Normal, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, podendo acontecer a formação em diferenciadas formas de organização acadêmica. Essas dimensões que caracterizam a liberdade acadêmica garantida por lei, permitem-nos identificar projetos políticos e educacionais em oposição que tem alimentado os debates, as discussões e mesmo os rumos que tomam as políticas educacionais centradas na formação de professores.

### 3 | A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA SOB A REGULAÇÃO DA CAPES

A primeira década do atual século vivencia, no interior desses embates, vários encaminhamentos para a construção de um sistema nacional de formação dos profissionais da educação, como defendem os movimentos dos educadores, o que se configura como um diferenciador se comparado às políticas empreendidas na última década do século XX. Entendemos que ações governamentais nessa área, por se aproximarem das reivindicações e propostas desses movimentos, podem significar algum avanço na definição de uma política de profissionalização e valorização dos profissionais da educação na medida em que for construída em novos referenciais para a formação inicial e continuada dos professores. Entretanto, as dificuldades para superar o caráter fragmentário e dicotômico da formação dos professores expresso na organização curricular, indicam um longo caminho a percorrer nos processos formativos dos vários programas e cursos existentes no âmbito da política educacional.

As repercussões dessas dificuldades na Educação Básica são inevitáveis, apesar dos elevados patamares de cobertura no Ensino Fundamental que se verifica hoje. Por isso, é importante destacar que os problemas que afetam a Educação Básica em sua totalidade, constituem, ainda, um dos sérios gargalos a comprometer o desenvolvimento da nação, segundo análise da comissão encarregada de acompanhar o VI Plano Nacional de Pós-Graduação. Para essa Comissão “trata-se de uma situação paradoxal de termos uma Educação Básica deficitária em contraste com um sistema de ensino de Pós-Graduação de alto nível.” (BRASIL, 2013a, p. 95).

Nesse contexto, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) é chamada pelo Ministério da Educação (MEC) para coordenar a estruturação de um sistema nacional de formação de professores, subsidiando esse ministério na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte para a formação inicial e continuada de profissionais da Educação Básica e para estimular a valorização do magistério em todos os níveis e modalidades de ensino. Para o cumprimento dessas ações, o MEC alterou a estrutura da CAPES pela Lei nº 11.502/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.316/2007, posteriormente revogado pelo Decreto nº 7.692/2012, conferindo-lhe novas atribuições, que se acrescentam às da política de pós-graduação, que vem exercendo desde quando criada, em 1951. A partir daí, fica sob a competência da CAPES a regulação da formação tanto da Educação Básica como da Educação Superior.

Pela nova estrutura, a CAPES passa a contar com a Diretoria da Formação de Professores da Educação Básica (DEB), com atuação em duas linhas de ação: [1] na indução à formação inicial de professores para a Educação Básica, organizando e apoiando a oferta de cursos de licenciatura presenciais especiais, por meio do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR; [2] no fomento a projetos de estudos, pesquisas e inovação, desenvolvendo um conjunto articulado de programas voltados para a valorização do magistério.

Os programas de formação passam a ser organizados a partir de eixos comuns para que, em conformidade com os direcionamentos assumidos pela CAPES, se constituam na materialização dos fins da política educacional voltada para a valorização do magistério da Educação Básica. Os eixos consistem na busca da excelência e da equidade na formação de professores; na integração entre instituições formadoras, escolas públicas de educação básica e programas de pós-graduação; na produção e disseminação do conhecimento produzido. Além dos eixos comuns, são concebidos princípios estruturantes para nortear a formação de professores: conexão entre teoria e prática; equilíbrio entre conhecimento, competências, atitudes e ética; articulação entre ensino, pesquisa e extensão; integração entre instituições formadoras, escolas e programas de pós-graduação. Tais princípios devem respeitar a autonomia das instituições formadoras, das redes de ensino e as características locais e regionais (BRASIL, 2013b).

Os aparatos legais indicam o encaminhamento de uma progressiva articulação da pós-graduação com a Educação Básica, que assume características mais precisas com o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, ao disciplinar a ação da CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada aos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica e ao instituir a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, cujas diretrizes estão ancoradas no Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação*, criado em 2007. No contexto desta política em construção, o Decreto cria os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, a funcionarem em cada estado e no distrito federal, e lança o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR). Os fóruns são órgãos colegiados, coordenados, nos estados, pelas Secretarias de Educação, criados para dar cumprimento aos objetivos dessa política. O PARFOR, lançado em 28/5/2009, também dirigido para o alcance daqueles objetivos, constitui-se em uma ação emergencial destinada à formação de professores em serviço. Nesse mesmo ano, a Diretoria de Educação a Distância da CAPES passa a operacionalizar, pela Portaria nº 318/2009, o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada em 2006 para promover a formação inicial e continuada de professores, por meio de metodologias de educação a distância. Cumpre destacar que o cumprimento das atribuições, a partir de então conferidas à CAPES, passa a exigir a participação efetiva dos entes federados, ou seja, que todos – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – atuem em regime de colaboração.

As ações desenvolvidas pela CAPES, por meio da DEB, organizam-se em quatro linhas, que compreendem: a) formação inicial; b) formação continuada e extensão; c) formação em pesquisa; d) divulgação científica, traduzidas em vários programas, todos articulados em torno do compromisso de valorizar o magistério da Educação Básica. Estes programas são: a) PRODOCÊNCIA, PARFOR e PIBID (Formação Inicial); b) Novos Talentos, Residência Docente no Colégio Pedro II e no Colégio de Aplicação da UFMG, Cooperação Internacional para a Educação Básica, Formação associada às Olimpíadas de Matemática e Química, Rede Nacional de Educação e Ciências (Formação Continuada e Extensão); c) Observatório da Educação (Formação em Pesquisa); d) Feiras de Ciências e Mostras Científicas, Olimpíadas Científicas (Divulgação Científica).

Merece destacar que as ações mencionadas inserem-se, segundo as diretrizes da política de formação, no compromisso de reduzir as assimetrias regionais e de zelar pela equidade como uma medida de igualdade de oportunidades e democracia plena. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2014b) mostram que no ano de 2013 havia no Brasil 2.148.023 professores na Educação Básica, dos quais 1.607.181 possuíam curso superior. É importante observar que, naquele ano, na Região Norte 65,7% foram formados em nível superior; na Região Nordeste o percentual foi de 59,9%; na Região Sudeste 82,7%; na região Sul 82,2%; na Região Centro Oeste 86,7%. Em que pesem os percentuais, que revelam uma distribuição regional assimétrica no nível de escolaridade dos professores da Educação Básica, merece também destacar que 201.485 desses professores não são formados em cursos de licenciatura, constituindo, por suposto, potencial para demanda aos programas em implementação. Questiona-se se essas ações se encaminham para conferir um padrão de qualidade na formação de professores que atuam na Educação Básica. Um ponto a considerar, no relevante compromisso a que se propõe a política de formação em destaque – correção de assimetrias regionais – é, sem dúvida, o alicerçar o direcionamento das ações empreendidas, ou em empreendimento, no substantivo e reiterado apelo a uma formação de qualidade que não se atenha simplesmente a um argumento de retórica. Entidades da sociedade civil defendem que, para além das correções quantitativas, sem dúvida, necessárias, é imperioso direcionar o processo formativo segundo parâmetros de qualidade, traduzidos aqui concretamente na articulação teoria/prática. Articulação dialética imprescindível, mormente em se tratando de processos formativos de sujeitos que trazem consigo conhecimentos e experiências advindos da sua atividade laboral como professores.

#### 4 | FORMAÇÃO DE PROFESSORES: correção de assimetrias?

Os Programas de formação inicial em desenvolvimento são os que, presentemente, parecem expressar de forma mais visível o papel catalisador da CAPES na formação de professores “em quantidade e com o perfil requeridos pelo Estado para a Educação Básica” (AZEVEDO, 2012, p. 136). Esses Programas são concebidos à luz dos princípios do projeto de formação sob a baliza dessa agência governamental, que entende a formação inicial como o lugar por onde começa a qualidade da educação. E mais, para a CAPES há sérias indicações da “necessidade de reformulação das licenciaturas, inclusive em ações que permitem o redesenho dos currículos e a atualização dos processos que formam professores” (BRASIL, 2013b, p. 17). Nos limites deste espaço, trazemos aqui, de forma sucinta, três programas de formação inicial com ampla repercussão no Brasil, principalmente nas regiões em que há um menor quantitativo de professores formados em nível superior: PRODOCÊNCIA, PARFOR e PIBID.

O PRODOCÊNCIA (Programa de Consolidação das Licenciaturas) teve início na Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC, com o Edital nº 11/2006, portanto, é um programa anterior à nova estrutura da CAPES. A partir de 2010, a CAPES assumiu o financiamento do programa, tendo sido institucionalizado pela Portaria nº 119, de 9 de junho de 2010. Seguindo as orientações da política de formação em vigor, o PRODOCÊNCIA entende as suas ações pautadas em determinados princípios pedagógicos, como a inovação curricular nos cursos de licenciatura, a formação de formadores, o incentivo a uma formação de docentes orientada por uma práxis que valoriza o trabalho coletivo, a construção de novas estratégias didático-pedagógicas assim como da autonomia, no contexto das licenciaturas.

Em articulação com esses princípios, o programa estabelece objetivos, aqui sucintamente expressos, entre outros: fomentar projetos pedagógicos que contemplem novas formas de gestão institucional e a renovação da estrutura acadêmica e curricular dos cursos de licenciatura; fomentar experiências metodológicas e práticas docentes de caráter inovador, inclusive com a inserção de tecnologias da comunicação e da informação; estimular propostas de integração da educação superior com a educação básica, de articulação entre teoria e prática; apoiar a implementação de novas propostas curriculares para a formação de professores; apoiar ações que promovam a qualidade do processo de ensino e aprendizagem, seja este realizado de modo presencial, semi-presencial ou a distância (BRASIL, 2013b).

Com base no objetivo de apoiar projetos institucionais que busquem incorporar resultados decorrentes de projetos desenvolvidos no âmbito de programas apoiados pela CAPES, o Relatório de Gestão 2009-2013, da DEB, enfatiza que o PRODOCÊNCIA não se confunde com esses projetos, pois o propósito desse programa é observar, analisar e avaliar as boas práticas do PIBID, do PARFOR, do Programa Novos Talentos; os estudos e pesquisas do Observatório da Educação e diversos outros projetos, estudos e avaliações, realizados no país e no exterior; bem como investigar tendências e perspectivas da formação de docentes e, com base nesses referenciais, propor inovações e aprimoramento na formação de professores. Portanto, este programa tem como objetivo contribuir para a elevação da qualidade dos cursos de licenciatura.

O PARFOR (Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica) nasce para concretizar a política nacional de formação de profissionais da educação básica, instituída em janeiro de 2009; nasce para contribuir para a melhoria desse nível de ensino, como estabelece em seu objetivo de induzir e fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, na modalidade presencial e a distância, para professores em exercício na rede pública de educação básica, para que estes profissionais possam obter a formação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

Pelos moldes da política em configuração, o PARFOR deve se estabelecer e se desenvolver numa articulada e contínua interlocução com os sistemas estaduais e municipais de ensino ao fomentar a oferta de turmas especiais nos vários cursos, desdobrados em:

A 1ª Licenciatura é voltada para docentes ou tradutores intérpretes de Libras, em exercício na rede pública da educação básica que não tenham formação superior ou que mesmo tendo essa formação se disponham a realizar curso de licenciatura na etapa/disciplina em que atuam em sala de aula.

A 2ª Licenciatura destina-se a professores licenciados que estejam em exercício em pelo menos três anos na rede pública de educação básica e que atuem em área distinta da sua formação inicial, ou para profissionais licenciados que atuam como tradutor intérprete de Libras na rede pública de educação básica, enquanto que a Formação Pedagógica atende docentes ou tradutores intérpretes de Libras graduados, não licenciados, que se encontram no exercício da docência na rede pública da educação básica (BRASIL, 2013a).

Cumpra observar que à época em que foi implementado (ano de 2009), o Brasil contava com 1.977.978 funções docentes na Educação Básica. Desse total, 624.320 com escolaridade em nível de ensino médio, destes, 484.346 com formação em magistério, e 139.974 sem essa formação; além disso, contava com 12.480 professores com o ensino fundamental, apenas (INEP, 2014a), portanto, compunham todos, uma expressiva demanda para o ensino superior. O maior percentual de professores atuando nesse nível de ensino, naquele ano, com escolaridade de ensino médio (50,0%) e fundamental (1,1%) encontrava-se na Região Nordeste.

Em 2013, o número de funções docentes na Educação Básica é de 2.148.023 em todo o território nacional, sendo 534.404 com escolaridade em nível médio e 6.438 em nível de ensino fundamental (INEP, 2014b). Os dados demonstram uma queda, em números absolutos, das funções docentes com aquelas escolaridades, se comparados ao ano de 2009; mas, a Região Nordeste ainda detém os percentuais mais elevados de funções docentes com esses níveis de escolaridade.

Observando-se os dados relativos ao quantitativo de professores que atuam na Educação Básica sem nível superior, podemos inferir, pelos resultados do PARFOR sobre os percentuais de matrículas ativas em 2013 e que expressam aspectos do atendimento da política de formação e valorização do magistério da Educação Básica, um relativo saldo positivo desse Programa no alcance dos seus objetivos. Nesse ano, do total das matrículas ativas, 52,50% estão na Região Norte; 36,40%, na Região Nordeste; 6,6%, na Região Sul; 3,20%, na Região Sudeste; e 1,23%, na Região Centro Oeste. (BRASIL, 2013b). Ainda, com base no Relatório da DEB, os maiores percentuais de matrículas em 2013, estão distribuídos em estados das regiões Norte e Nordeste, assim: no Pará (29,24%); na Bahia (16,64%); no Amazonas (10,92%); no Piauí (9,92%); no Maranhão (5,18%), que abrigam, juntos, 62,68% das matrículas do PARFOR.

O PIBID (Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência) foi instituído pela Portaria normativa nº 38 de 12 de dezembro de 2007, no âmbito do MEC, da CAPES e do FNDE. Pela Portaria Normativa CAPES nº 122 de 16 de setembro de 2009, passou a ser regulado pela CAPES com a finalidade de apoiar a iniciação à docência de estudantes de licenciatura plena das instituições federais e estaduais de educação superior, visando aprimorar a formação dos docentes, valorizar o magistério e contribuir para a elevação do padrão de qualidade da Educação Básica.

O Programa tem como objetivos:- Incentivar a formação de docentes em nível superior para a Educação Básica; contribuir para a valorização do magistério; elevar a qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração entre educação superior e educação básica; inserir os licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação, proporcionando-lhes oportunidades de criação e participação em experiências metodológicas,

tecnológicas e práticas docentes, de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas identificados no processo de ensino-aprendizagem; incentivar escolas públicas de educação básica, mobilizando seus professores como cofomadores dos futuros docentes e tornando-as protagonistas nos processos de formação inicial para o magistério; contribuir para a articulação entre teoria e prática necessárias à formação dos docentes, elevando a qualidade de ações acadêmicas nos cursos de licenciatura (BRASIL, 2013b, p. 70-71).

Convém esclarecer que, diferentemente do PARFOR, o PIBID não constitui um curso de formação de professores, mas existe com o propósito de aprimorar a formação dos docentes para a Educação Básica. É desenvolvido por um sistema de bolsas concedidas a alunos de licenciaturas para que desenvolvam atividades pedagógicas em escolas públicas.

Do PIBID podem participar instituições de ensino superior – federais, estaduais e municipais - e instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, privadas, sem fins lucrativos, participantes de programas estratégicos do MEC, como o REUNI, o ENADE, o PARFOR e UAB.

O PIBID tem como desdobramento o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência para a Diversidade (PIBID Diversidade) cujo objetivo consiste em aperfeiçoar a formação inicial de professores para o exercício da docência em escolas indígenas e do campo. O foco são alunos matriculados em cursos de licenciatura nas áreas intercultural indígena e educação do campo para que desenvolvam atividades didático-pedagógicas em escolas de Educação Básica voltadas, especificamente, para essas áreas, incluindo as escolas quilombolas, extrativistas e ribeirinhas.

Seus objetivos não diferem dos elencados para o PIBID, mas estão direcionados ao desenvolvimento de metodologias específicas para a diversidade sociocultural e linguística, na perspectiva do diálogo intercultural. Em síntese, o PIBID Diversidade propõe-se a contribuir para a valorização do magistério indígena e do campo, desenvolvendo um processo formativo que leve em conta as diferenças culturais, a interculturalidade do país e suas implicações para o trabalho pedagógico.

Como pretendemos demonstrar, o processo recente de ingerência da Capes na formação de professores para a Educação Básica amplia a abrangência das suas ações para além dos propósitos que demarcam a criação desse órgão. Uma breve revisão das motivações iniciais dessa criação poderá ajudar-nos a melhor visualizar o papel que ora desempenha no rol da política educacional.

A história nos revela que ao ser criada em 11 de julho de 1951 (Decreto nº 29.741/1951), e, naquele mesmo ano, outras agências, como o então Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (atual BNDES), a CAPES veio para responder ao projeto de construção de uma nação desenvolvida e independente (2º governo Vargas – anos 50), baseado na perspectiva de implantação de uma industrialização pesada. Em pauta, portanto, colocava-se a necessidade urgente de formação de especialistas e pesquisadores nos mais diversos ramos da atividade humana: cientistas qualificados em física, matemática, química e biologia, economistas, técnicos em finanças e pesquisadores sociais, entre outros.

Desse propósito inicial de promover o aperfeiçoamento de pessoal especializado em nível superior, as ações da CAPES passam a enfatizar as ciências básicas e a tecnologia aplicada, o que era consoante com as prioridades da política da época (governos militares), que adotava a ciência e a tecnologia como conceitos fundamentais. É nesse período (final dos anos de 1960), segundo nos relata Saviani (2006), que se deu a regulamentação da implantação da pós-graduação no Brasil, iniciando-se a partir daí a fase de implantação da pós-graduação em educação *stricto sensu*. Na fase posterior de expansão e consolidação, a pós-graduação *stricto sensu* mantém a sua especificidade centrada na formação de pesquisadores e, em coerência, a pesquisa como elemento central em torno do qual ela se organiza. Ainda, como lembra Saviani (2006), diferentemente dos cursos de graduação cujo vetor principal é a formação profissional, o da pós-graduação *stricto sensu* é a formação de pesquisadores.

Se no âmbito da pós-graduação “a pesquisa tem aí o seu lugar natural, todos os momentos e espaços do ensino superior deveriam estar perpassados pelas posturas e pelas práticas investigativas,” como defende Severino (2006, p. 68). Em suma, a qualidade da educação, que começa na formação inicial de professores, encontrará, de acordo com a CAPES, nos programas em desenvolvimento, o terreno apropriado para se concretizar; porém, a nosso ver, tal se dará se propiciarem, pelo menos, um mínimo de convivência num ambiente de reflexão e de pesquisa. Evidentemente, condições específicas nesse processo formativo são fundamentais para tal fim.

Vistos nessa perspectiva, os vários programas e cursos referidos, desenhados no âmbito da atual política de formação de professores, parecem ir ao encontro do projeto de formação e valorização dos profissionais da educação, projeto este defendido pelos movimentos de educadores, incorporados pelo PNE (2014/2024). Cumpre lembrar que os programas de formação, organizados sob eixos comuns e princípios estruturantes, pela CAPES, são concebidos como instâncias de materialização da política educacional em curso e, em seu discurso, incorporam alguns princípios que se identificam aos defendidos por grande parte daqueles movimentos: articulação entre teoria e prática; gestão democrática da educação; articulação entre ensino, pesquisa e extensão, entre outros.

Ao analisar a formação docente no Brasil, na atualidade, Azevedo (2012) considera a CAPES como um agente social, cuja atuação tradicional recai no campo do financiamento, da regulação, da emulação e indução de práticas e comportamentos na área específica de sua atuação, ou seja, na pós-graduação. Para Azevedo (2012, p. 135) a participação ativa desse órgão governamental na Educação Básica “estimula mudanças estruturais e de procedimentos no campo educacional” que podem ser expressas em termos de um maior prestígio conferido ao magistério, ao conhecimento, à ciência, ou, inversamente, poderá delinear um cenário em que prevaleçam a competição, o individualismo e a luta pelo poder. Em qualquer um desses cenários, fica patente que a atuação da CAPES “como agente social qualificado na educação básica pode ser considerada como a entrada do próprio Estado, com seus quadros de elite e arsenais de indicadores, na regulação do campo educacional (básico e superior)” (AZEVEDO, 2012, p. 135).

Convém, pois, considerar que a formação inicial de professores em nível superior, tanto quanto a continuada, embora sejam fatores necessários para levar a um bom termo o processo de ensino e aprendizagem e, assim, melhorar a qualidade da Educação Básica, por si só não se sustentam nessa importante e fundamental ação educativa, pois o desempenho profissional dos professores sofre condicionamentos de inúmeros fatores internos e externos à escola.

Particularizando a questão ao âmbito dos três Programas referidos e a uma realidade específica – o Estado do Maranhão - consideramos relevante destacar três aspectos na configuração da formação de professores, tal como se apresenta atualmente, o que, sem dúvida, não esgota a questão em pauta. Quanto a isso, entendemos importante esclarecer que, do nosso ponto de vista, os aspectos a seguir elencados referentes à formação de professores, embora relevantes para o desejado alcance de um efetivo êxito compatível ao nível da Pós-Graduação, mesmo que devidamente contemplados terão a sua efetividade nesse processo estreitamente condicionada a uma Educação Básica bem sucedida, portanto de qualidade. Nessa perspectiva, convém que se pondere a formação implementada nos aspectos: [1] das parcerias CAPES/Entes Federados; [2] das IES Formadoras; [3] dos Sujeitos destinatários da política de formação.

Quanto ao primeiro aspecto, a formação se efetiva sob um regime de colaboração entre os entes federados e a CAPES; assim, a adesão das prefeituras municipais é condição necessária para a efetivação da política de formação de professores. Sua adesão, entretanto, está restrita à esfera da execução dos Programas, sem que haja uma participação no planejamento do processo. É notório o crescente protagonismo da União, a partir do Governo Lula, no âmbito da Educação

Básica e da formação de professores por ter ampliado o seu poder e seu campo de ação na indução de políticas para esse nível de ensino. Em consequência, a definição de políticas fica a cargo da União, cabendo aos estados e aos municípios (até às escolas) a sua execução. Os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, na esfera da sua competência, como a de elaborar e acompanhar planos estratégicos com base no diagnóstico e na identificação das necessidades de formação do magistério das redes públicas poderiam, pelo menos, minimizar a “ausência” dos entes municipais no fundamental papel do planejamento. Entretanto, observamos no Estado do Maranhão, tanto a falta de articulação das prefeituras municipais participantes da política de formação de professores entre si, quanto entre elas mesmas e o Fórum Estadual. Não dispomos de fontes suficientes para afirmar que em outros espaços este problema esteja em parte relacionado à “fragilidade” dos Fóruns, como no Estado do Maranhão, onde a “mobilidade” dos gestores estaduais de educação tem sido frequente, condicionando, assim, a agilidade do seu desempenho.

**Quanto às IES**, entre outros aspectos um a merecer um olhar mais de perto, refere-se à articulação dos Programas no interior das instituições formadoras. É provável que em muitas IES o desenvolvimento dos Programas se dê sob a forma de ações justapostas às existentes por não se constituírem como pauta das questões inerentes ao processo formativo das licenciaturas. Neste caso, por não estarem situados nas instâncias responsáveis pelo itinerário formativo dos licenciandos (as Pró-Reitorias de Ensino, por exemplo), ficam os Programas desagregados do conjunto desse processo nas instituições formadoras, à moda de um apêndice que se retirado provavelmente não fará falta à vida da instituição.

Quanto aos sujeitos destinatários da política de formação, estes são, genericamente, professores em exercício da docência no sistema público de ensino, como ocorre no PARFOR. Trata-se, pois, de alunos que carregam considerável diferencial pela experiência profissional que detêm, experiência esta advinda do trabalho que realizam nas escolas. Entretanto, a organização curricular dos Programas não considera os conhecimentos trazidos por esses professores/alunos, na medida em que a sua experiência profissional parece não constituir “matéria” para reflexão e incorporação aos componentes curriculares dos cursos emergenciais de formação. Além disso, as parcerias ao serem estabelecidas indicam não levar em conta as condições próprias dos locais a que se destinam, numa clara demonstração de que o entendimento da desejada qualidade da Educação Básica não se funda nas necessidades sociais, culturais e outras do aluno concreto destinatário da política de formação.

## **5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Cumprir registrar que a formação de professores, como uma política induzida pela CAPES, com o explícito fim de elevar o nível de qualidade da Educação Básica constitui, de fato, uma inovação no campo educacional. É importante considerar que no cenário nacional e internacional que se delineia do final do século XX para cá, ganha relevo a necessária participação dos professores nas mudanças que se operam na educação, particularmente na Educação Básica o que, por sua vez, está a exigir mudanças na formação dos professores.

A política em curso que tem como norte a valorização do magistério da Educação Básica, apesar dos problemas que a atravessam, busca responder às demandas de formação inicial e continuada de expressivo contingente de professores e assim contribui para melhorar a qualificação desses profissionais no desempenho da sua prática pedagógica, ainda que incorporem, apenas marginalmente, os princípios defendidos pelos movimentos dos educadores nas lutas

históricas em defesa de uma formação de qualidade e relevância social. Entretanto, ainda não se dispõe de estudos suficientes que sinalizem a efetividade dos Programas na correção das assimetrias.

Convém, pois, lembrar que a correção de assimetrias ainda visíveis no que se refere à formação de professores, não se reduz ao atendimento quantitativo de licenciados para a Educação Básica pela disseminação de cursos e programas, apenas. Sabemos que a valorização profissional docente possui interfaces com inúmeros e complexos fatores articulados, embora não exclusivamente, com a política de remuneração e carreira, com condições adequadas de trabalho, com o reconhecimento social do trabalho que o professor desenvolve, com a própria política de formação. Será, portanto, precipitado afirmar que as medidas em desenvolvimento estejam a garantir a correção das assimetrias quantitativas e qualitativas no exercício da docência.

## Referências

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. Políticas de formação e valorização dos profissionais da educação: PNE, sistema nacional na CONAE/2014 e fóruns permanentes de apoio à formação docente. In: *ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE*, 16., 2012, Brasília, DF. Documento final... Brasília, DF: ANFOPE, 2012.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. Políticas nacionais de formação no sistema nacional de educação: base nacional comum para a educação básica e a formação de professores. In: *ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE*, 17., 2014, Brasília, DF. Documento gerador... Brasília, DF: ANFOPE, 2014.
- AZEVEDO, M. L. N. de. Formação docente e o campo educacional: políticas, regulações e processos. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. (Org.). *Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Comissão Especial de Acompanhamento do PNPG 2011-2020 e Elaboração da Agenda Nacional de Pesquisa. *Relatório Final 2013*. Brasília, DF: CAPES, 2013a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica – DEB. *Relatório de Gestão 2009-2013*. Brasília, DF: CAPES, 2013b.
- \_\_\_\_\_. Parecer CNE/CP nº 05, aprovado em 13 de dezembro de 2005. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 maio 2006.
- \_\_\_\_\_. Resolução CNE/CP nº 01, de 18 de fevereiro de 2002. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 abr. 2002. Seção 1, p. 31.
- BRZEZINSKI, I. (Org.). *Anfope em movimento: 2008-2010*. Brasília: Liber Livro; Anfope; Capes, 2011.
- CABRAL NETO, A. et al. (Org.). *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.
- FREITAS, H. L. de. A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. *Educação e Sociedade*, Campinas: Cedes, n. 69, p. 17-44, 1999.
- \_\_\_\_\_. Formação inicial e continuada: a prioridade ainda postergada. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. (Org.). *Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. cap. 4.
- GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. de S.; ANDRÉ, M. E. D. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: UNESCO, 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2009*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basicas-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 14 jul. 2014a.
- \_\_\_\_\_. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2013*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basicas-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 14 jul. 2014b.
- SAVIANI, D. A pós-graduação em educação no Brasil: pensando o problema da orientação. In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. N. (Org.). *A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação e escritas de teses e dissertações*. 2. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 2006. p. 135-164.
- SEVERINO, A. J. Pós-graduação e pesquisa: o processo de produção e sistematização do conhecimento no campo educacional. In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. N. (Org.). *A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação e escritas de teses e dissertações*. 2. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 2006. p. 67-87.
- SGUISSARDI, V. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In: SGUISSARDI, V. (Org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.