

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE EDUCAÇÃO E HUMANIDADES
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM NÍVEL
SUPERIOR: A CONSTITUIÇÃO DOS INSTITUTOS SUPERIORES DE
EDUCAÇÃO NO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Educação da Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, como requisito parcial para obtenção do
título de doutor.

Autora: Flávia Monteiro de Barros Araújo
Orientadora: Prof^a Dr^a Edil Vasconcellos de Paiva

**Rio de Janeiro
2006**

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE EDUCAÇÃO E HUMANIDADES
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM NÍVEL
SUPERIOR: A CONSTITUIÇÃO DOS INSTITUTOS SUPERIORES DE
EDUCAÇÃO NO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Autora: Flávia Monteiro de Barros Araújo
Orientadora: Prof^a Dr^a Edil Vasconcellos de Paiva

Rio de Janeiro – RJ
Agosto de 2006

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE EDUCAÇÃO E HUMANIDADES
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM NÍVEL
SUPERIOR: A CONSTITUIÇÃO DOS INSTITUTOS SUPERIORES DE EDUCACAO
NO SISTEMA PÚBLICO ESTADUAL DE ENSINO DO RIO DE JANEIRO**

Flávia Monteiro de Barros Araujo

Aprovada em 11 de agosto de 2006

Orientadora: Prof^a Dr^a Edil Vasconcellos de Paiva

Banca Examinadora:

Prof^a Elisabeth Macedo

Prof^a Lucíola Licínio de Castro Paixão Santos

Prof^a. Siomara Borba Leite

Prof. Waldeck Carneiro da Silva

RESUMO

Este estudo buscou analisar as políticas formuladas para formação de professores das séries iniciais do ensino fundamental, em nível superior, em períodos recentes do Governo do Estado do Rio de Janeiro, construídas a partir dos novos dispositivos legais formulados pela esfera federal. Foram rastreadas as primeiras propostas que incluíam o tema no segundo Governo Leonel Brizola (1991-1994); os projetos para criação dos Institutos Superiores de Educação, desenvolvidos na gestão do governador Marcello Alencar (1995-1998) e a constituição da Rede de Institutos Superiores, no interior do Estado na administração de Antony Garotinho (1999-2002). Esta trajetória foi marcada pelas disputas entre forças no âmbito da máquina burocrática. No exame destas políticas, procurou-se destacar os seus objetivos, assim como identificar as concepções de professor e de formação de professor nelas contidas. As políticas foram analisadas como base nos documentos do Governo Federal e Estadual que explicitaram metas, objetivos, planos, programas, projetos e normas legais a formação de professores em nível superior. O exame dos textos permitiu detectar referências teóricas e modelos para o funcionamento das instituições formadoras. Para construção do quadro teórico buscaram-se elementos no campo de análise das políticas públicas, destacando-se a contribuição dos pesquisadores franceses Pierre Muller e Bruno Jobert. Para estes autores as políticas públicas são ações que guardam conexão com o universo simbólico e cultural, com o sistema de significações que são próprios de uma determinada realidade cultural. As contribuições de Muller e Jobert foram inspiradoras para a construção do objeto de investigação, e enriquecedoras, pelas articulações que fazem das contribuições do marxismo. Destacam-se ainda, os estudos de Jenny Osga que analisam as políticas como um processo onde emergem negociações, contestação e lutas entre diferentes grupos. O encaminhamento dado ao desenvolvimento da investigação focalizou, no nível macro, o exame das contribuições de organismos internacionais e das políticas definidas em nível nacional para formação de professores, deslocando-se a seguir para o contexto local

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas, formação de professores, instituto superior de educação.

ABSTRACT

Cette étude cherche à analyser les politiques formulées par la formation au niveau supérieur, des professeurs des écoles, en périodes récentes du gouvernement de l'État, construit à partir du nouveau cadre *formatif* fédéral. On a relevé les premières propositions qui incluaient ce thème dans le second Gouvernement Leonel Brizola (1991 – 1994); les projets ISE développés durant la gestion du gouverneur Marcello Alencar (1995 – 1998) et la création du Réseau d'Institut Supérieurs, à l'intérieur de l'État dans l'administration de Antony Garotinho (1999 – 2002). Cette trajectoire, qui résulte d'une proposition d'un Réseau d'Institut à l'intérieur de l'état, a été marquée par les disputes entre les forces dans le secteur des machines bureaucratiques.

Dans l'examen de ces politiques, le but était d'emphatiser leurs objectifs, comme identifier les conceptions des professeurs et leur formation. Les politiques ont été analysées basées sur les documents du Gouvernement Fédéral et des gouvernements d'états qui explicitent des buts, objectifs, plans, programmes, projets et des normes légales à la formation des formations des professeurs au niveau supérieur. L'examen des textes a permis de détecter des références théoriques et des modèles pour le fonctionnement des institutions *formatrices*.

Pour construire le cadre théorique, ont été cherchés des éléments dans les champs d'analyse des politiques publiques, en détachant la contribution des chercheurs français Pierre Muller et Bruno Jobert. Pour ces auteurs, les politiques publiques sont des actions qui gardent des connexions avec l'univers symbolique et culturel, avec le système de significations qui sont propres à une réalité culturelle déterminée. Les contributions de Muller et Jobert ont été inspiratrices de la construction d'objet d'investigation, et enrichissantes, pour les articulations qui ont contribué au marxisme. On note de plus les études de Jenny Osga qui analysent les politiques comme un processus où émergent négociations, contestation et lutte entre différents groupes.

L'acheminement donné au développement des investigations, a focalisé, au niveau macro, l'examen des contributions des organismes internationaux et des politiques définies au niveau national pour la formation des professeurs, se déplaçant ensuite au niveau local.

Mot-clés : politiques publiques, formation de enseignants, instituts universitaires de formation des maîtres.

Ao meu pai, Flávio Monteiro de Barros (in memoriam), que me ensinou a importância da vida política pautada nos princípios da ética e a minha mãe, Suelly Baptista M. de Barros que soube, com a sua infinita sabedoria, construir uma numerosa família.

AGRADECIMENTOS

À Prof^ª Edil Vasconcellos de Paiva que, além de sua competência e responsabilidade na condução do processo de orientação, esteve sempre ao meu lado, fazendo com que eu não desanimasse diante das dificuldades do caminho.

À Prof^ª Célia Penedo que com amizade e generosidade, assumiu muitas de minhas tarefas para que eu me dedicasse à elaboração desta pesquisa.

À amiga Cecília Aziz pelo seu carinho e dedicação, que permitiram que eu não me sentisse sozinha nesta trajetória complexa e não linear que é a vida.

Às minhas amigas Sônia Malaquine, Lucia Klen, Claudia Motta e Irene Lima, pelo acolhimento e incentivo.

Ao pesquisador Fernando Paiva pela amizade, conhecimentos compartilhados e interlocução que me auxiliaram na construção deste trabalho.

À Prof^ª. Rute Cândida de Freitas, amiga e companheira, pela sua disponibilidade e paciência diante de minhas constantes demandas.

À Prof^ª Nilsa Martins Cordeiro, da Fundação de Apoio à Escola Técnica, que contribuiu gentilmente para o levantamento de informações, disponibilizando documentos importantes para este trabalho.

Às Professoras Glória Roland, Alba Cruz e Lúcia Venina que souberam compreender as minhas ausências, propiciando as condições para a realização desta investigação.

A todos que, sem ter noção da magnitude de seus pequenos gestos, garantiram a realização desta pesquisa.

À Banca Examinadora, pelos questionamentos, desafios e sugestões, que tanto contribuíram para minha maturidade intelectual e para a qualidade desta tese.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPED – Associação Nacional de Pesquisadores da Educação.
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.
BM- Banco Mundial.
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.
CIEP – Centro Integrado de Educação Pública.
CNS – Curso Normal Superior.
CTQE – Centro Tecnológico de Qualidade de Ensino.
FAEP – Fundação de Apoio à Escola Pública.
FAETEC – Fundação de Apoio à Escola Técnica.
FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação.
IE – Instituto de Educação.
ISE – Instituto Superior de Educação.
IERJ - Instituto de Educação do Rio de Janeiro
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.
IUFM – Instituts de Formation de Maîtres.
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
MEC – Ministério da Educação.
OI – Organismo internacional.
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais.
PDT – Partido Democrático Trabalhista.
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira.
PFL – Partido da Frente Liberal.
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
SEE/RJ – Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro.
SECTI/RJ - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação do Rio de Janeiro.
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Ciência, Cultura e Educação.

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1 - Do objeto de investigação: aspectos teóricos e metodológicos.	6
1.1 - O objeto: aspectos teóricos.	11
1.2 – O percurso metodológico.	20
1.2.1 – Os organismos internacionais e as políticas para formação de professores.	23
1.2.2 – A política de formação de professores nas determinações legais.	29
1.2.3 – As políticas de formação de professores no contexto estadual.	32
Capítulo 2 - Políticas públicas educacionais: caminhos para análise.	37
2.1 A constituição do campo de análise das políticas públicas.	40
2.2 – O que são as políticas públicas?	61
Capítulo 3 - Os novos marcos legais para a formação de professores no contexto da reforma do Estado brasileiro nos anos 90.	72
.3.1. – A crise do Estado brasileiro: breves considerações históricas.	77
3.2 – A reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso.	82
3.3 – As políticas públicas educacionais nos anos 90.	90
3.4 – As normas legais para formação de professores em nível superior.	98
Capítulo 4 - A constituição dos Institutos Superiores de Educação na Rede Pública Estadual de Ensino do Rio de Janeiro.	114
4.1 –A formação de professores e o resgate da educação pública no segundo Governo Leonel Brizola.	119
4.1.2 - O Curso de Atualização de Professores das Escolas de Horário Integral.	123

4.1.3 – O primeiro projeto da Secretaria de Educação: a criação do Centro Tecnológico de Qualidade de Ensino.	130
4.2 – A formação de professores no Governo Marcello Alencar (1995-1998).	133
4.2.1 – A segunda proposta da Secretaria de Estado de Educação para o Curso Normal Superior.	137
4.2.2 – O primeiro projeto de Curso Normal Superior da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro.	145
4.3 – A proposta de Curso Normal Superior elaborada pelos docentes do Instituto de Educação do Rio de Janeiro.	149
4.4 – O projeto da Rede de Institutos Superiores da FAETEC no Governo Antony Garotinho (1999-2002).	155
Considerações finais	163
Bibliografia	174

INTRODUÇÃO

A realização deste estudo está relacionada às reflexões construídas ao longo de minha trajetória profissional. Desde a década de noventa venho trabalhando num órgão da administração educacional, onde participei do desenvolvimento de diferentes propostas educacionais. Estas propostas, algumas delas contendo amplas reflexões teóricas, foram elaboradas, em sua maioria, distantes das salas de aula, sem a participação efetiva dos principais atores envolvidos: o professorado. Chegando as escolas sob a forma de decretos, ou seja, cumpram-se, estas propostas foram, muitas vezes, ignoradas ou mesmo remodeladas, no contexto das práticas docentes, distanciando-se dos objetivos pretendidos. Pude ainda experimentar as conseqüências da descontinuidade administrativa que contribuía para o abandono de idéias, de estratégias em curso e para o desperdício de recursos e energia dos atores envolvidos. A escola, lá na ponta, ia sofrendo o impacto das medidas, mas também construindo suas estratégias de sobrevivência diante das alternâncias na gestão educacional e dos objetivos das políticas educativas.

No meu exercício profissional tomei contato com o campo das políticas públicas, que foi se apresentando como um terreno de lutas, de bastidores, permeados por pressões e orientado, freqüentemente, por finalidades pessoais e partidárias. As preocupações com a construção da cidadania, com a melhoria da escola pública e com o desenvolvimento profissional dos professores, embora constassem dos projetos, constituíam, às vezes, apenas figuras de retórica que adornavam os textos, mais do que objetivos políticos concretos. Ao mesmo tempo em que era levada a refletir sobre a influência do ambiente institucional no desenvolvimento das políticas, estruturado segundo lógicas próprias e permeado por disputas internas. Destaco que a leitura de Bourdieu me fez compreender que no mundo social as lutas se travam também em torno de um capital simbólico, formado

por honras e prestígios, traduzidos no campo burocrático pelo reconhecimento meritocrático e pela possibilidade de acesso a cargos.

A partir de 1999, passei a atuar diretamente com a formação de professores, em nível médio. Naquele momento o Instituto de Educação do Rio de Janeiro fora transferido para a Fundação de Apoio à Escola Técnica, transformando-se em uma instituição de ensino superior. As lutas que envolveram esta transferência ficaram na memória da Secretaria de Educação, ao mesmo tempo em que o Instituto Superior de Educação (ISE) iniciava seus trabalhos, já enfrentando dificuldades com a mantenedora. A administração estadual recém empossada tentava em 1999 organizar o funcionamento do ISE, possibilitando o início das aulas.

Com o objetivo de formular políticas públicas para formação de professores no estado, por iniciativa do então Secretário de Educação, foi organizado um processo de debates que pretendia envolver as diferentes instituições públicas atuantes neste campo. Esta iniciativa que buscou articular a Secretaria de Estado de Educação (SEE), a Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC) e as universidades públicas não avançou e as diferentes instituições continuaram seguindo seus próprios caminhos.

Na Coordenação do Curso Normal, em nível médio, deparei-me com as expectativas das escolas de serem transformadas em Institutos Superiores de Educação, resultantes da política proposta pela administração anterior. A modalidade normal havia sido colocada em rota de extinção, como parte das ações que previam a abertura dos Institutos Superiores de Educação. Este projeto tinha sido debatido nas escolas que aguardavam, ansiosamente, a sua implementação. Naquele momento, entretanto, ficava claro que a competência legal para criar os Institutos de Educação seria da FAETEC. Além disto, questionávamos a pertinência de transformar escolas de nível médio em cursos superiores. Para a Secretaria de Educação restava a decisão em torno do destino dos cursos de formação de professores, em nível médio, tendo em vista os prazos estabelecidos nas disposições transitórias (Art.87) da Lei de Diretrizes e Bases nº 9394/96.

A indefinição acerca dos cursos normais de nível médio gerou receio nos professores que temiam pela legalidade dos diplomas e pelo futuro da modalidade. Diante das mudanças ocorridas no quadro legal, a FAETC, por sua vez, constituiu uma política que objetivava ampliar a ação dos ISE e transformar unidades de nível médio em superior. Esta situação me fez questionar sobre as direções da reforma do professor no estado, suscitando-me o interesse em compreender um pouco mais sobre os rumos da ação governamental.

O rastreamento da literatura evidenciou a existência de um quantitativo expressivo de trabalhos sobre as políticas públicas para formação de professores que focalizavam, entre outras, as relações das políticas com o avanço das idéias neoliberais, as mudanças ocasionadas pela nova legislação educacional que contemplava a criação dos Institutos Superiores e, quase de forma recorrente, as relações entre as políticas e os organismos internacionais, vistos como forças condutoras das reformas educativas. Muitas das publicações examinadas apresentavam um tom político que expressava a reação da comunidade acadêmica diante do impacto das propostas neoliberais que buscam conformar o campo educativo submetendo-o a lógica do mercado. Esta etapa exploratória, indicou que as políticas para formação de professores em nível superior na Rede Pública do Rio de ainda não constituíam um tema tão explorado

Nesta etapa exploratória, dois trabalhos se destacaram. O primeiro de Waldeck Carneiro da Silva *La formation des maîtres à l'Université: analyse sociologique des expériences menées dans trois facultés d'éducation de la ville de Rio de Janeiro (Brésil)* (1997), sobre a experiência de universitarização dos professores das séries iniciais do ensino fundamental desenvolvida pela UERJ, em parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro. O programa implantado pela UERJ era destinado aos professores em exercício da Rede Municipal. Esta pesquisa procurou compreender a transferência da formação do professor primário para o âmbito universitário, destacando os interesses em jogo envolvidos na realização deste programa de formação.

O segundo estudo, *O processo político de criação Institutos Superiores de Educação na Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro, trajetória histórica e*

interesses conflitantes, desenvolvido por Fernando Paiva (2003), analisou o processo político de criação dos ISE na Rede Pública Estadual, recuperando as lutas políticas que marcaram a constituição destas instituições, em especial os embates entre a Secretaria de Educação e a Fundação de Apoio à Escola Técnica. Este trabalho, fundamentado em um extenso levantamento de dados empíricos, forneceu uma visão histórica deste processo, assinalando seus principais agentes e os fatos ocorridos e foi fonte de dados para este estudo.

Na realização desta investigação considerou-se relevante a contribuição destes estudos, de certa forma pioneiros. Entretanto, o nosso foco dirigiu-se para o conteúdo das políticas e para relação destas com o contexto macro. A perspectiva de análise, que buscou compreender o objeto num conjunto de relações, orientou a organização deste trabalho.

No primeiro capítulo empreende-se o esforço de construção do objeto e de delimitação dos eixos teóricos e metodológicos desta investigação. O estudo focalizou as políticas públicas para formação de professores das séries iniciais do ensino fundamental, em nível superior, elaboradas no Sistema Público Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, nos anos 90, tendo em vista a aprovação das novas diretrizes legais. A investigação voltou-se para períodos recentes do governo estadual, destacando os objetivos, as concepções de professor e de formação de professor contidas nas políticas públicas estudadas.

Neste trabalho partiu-se do pressuposto de que a política educacional, enquanto uma política setorial, deve ser examinada no espaço teórico próprio das políticas públicas. Assim, buscou-se fecundar a análise com as contribuições teórico-metodológicas provenientes do campo de estudos das políticas públicas, sem perder de vista a existência de correntes teóricas heterogêneas que o atravessam. O conceito de políticas públicas, considerando a sua centralidade para esta investigação, foi debatido no segundo capítulo.

No terceiro capítulo examino os novos dispositivos legais elaborados para a formação de professores, em nível superior, no período posterior à promulgação da LDBEN nº 9394/96. Estas novas regulamentações, propostas pelo governo federal,

guardam a influência do contexto no qual foram formuladas, caracterizado pelo que Osga (2000) denomina de um “processo de economização” marcado pela presença de interesses que influenciaram o delineamento das políticas e da estrutura educativa. Buscou-se, portanto, discutir as dimensões políticas e econômicas presentes neste processo, destacando-se a crise fiscal e as propostas para reforma do Estado brasileiro.

O quarto capítulo foi dedicado ao exame das propostas. Observou-se que a discussão sobre a formação de professores em nível superior no Estado do Rio de Janeiro era anterior à aprovação da LDBEN nº 9394/96. Esta preocupação emergiu com força no segundo Governo Brizola, capitaneada por Darcy Ribeiro e por alguns assessores que davam forma e participavam das decisões do governo. Esta discussão que se originou no início da década de 90, no âmbito da máquina governamental, deu origem a diferentes projetos. A transferência do Instituto de Educação do Rio de Janeiro para a FAETEC marcou a concretização desta idéia que, como se procurou debater, foi sendo ressignificada ao longo das três administrações focalizadas no estudo.

Nas considerações finais foram estabelecidas algumas relações e conclusões, bem como apontadas algumas direções para outros trabalhos que venham a abordar este tema.

CAPÍTULO 1

Do objeto da investigação: aspectos teóricos e metodológicos

Na Idade Média, para que alguém se consagrasse mestre, era preciso preencher dois requisitos: seguir durante um determinado período, cinco ou sete anos, as lições de um professor devidamente autorizado e, no término do curso, ser investido, através de uma cerimônia, no cargo. Somente os mestres reconhecidos poderiam formar outros mestres. A cerimônia de investidura era um costume muito antigo que possibilitava o exercício da profissão. O *inceptio*, como era chamada, consistia numa aula inaugural assistida por um ou vários mestres. Rito de agregação e investidura, essa cerimônia, em muitos países, era precedida por um banho de purificação, após o qual, o futuro docente recebia as insígnias de seu novo cargo. O *inceptio* assinalava o consentimento dos outros membros da corporação de ensino, significando um verdadeiro ritual de passagem que marcava o início de uma especial profissão (DURKHEIM, 1995).

Talvez as defesas de teses atuais tenham como fundamento distante o *inceptio*. Da mesma forma que a compreensão do presente das instituições escolares pode ser iluminada pela revisão do passado, pela análise de como se foram conformando as interpretações da realidade, suas alternativas e valores (POPKEWITZ, 1998). Nos trajetos percorridos, encontram-se histórias de lutas, de rupturas, de deslocamentos e de descontinuidades.

Tentando compreender um pouco dessa problemática, remete-se a algumas contribuições de Durkheim¹, que estabeleceu tanto as bases da sociologia geral,

¹ Observando a trajetória intelectual de Emile Durkheim, percebe-se um duplo, mas não conflitante percurso. Durkheim atuou tanto como sociólogo, quanto como educador, tendo exercido, por muito tempo, a carreira de docente. Na Faculdade de Letras de Bordeaux, esse autor lecionou Pedagogia no período compreendido entre 1887 e 1902. Boa parte de seus alunos eram professores primários. Em 1902 organizou, na Universidade de Paris, o estágio preparatório para os candidatos à *agregation*,

como as fundações do campo da sociologia da educação, esboçando toda uma série de questões que até hoje incomodam. No início do século XX, por ocasião do anúncio de uma grande reforma curricular na França, Durkheim (1995) destacou que:

(...) ainda que fosse necessário determinar com discernimento as diversas matérias do ensino, dosá-las com sabedoria, ministrá-las com cuidado, é muito mais importante comunicar aos professores que serão chamados a ministrar esse ensino o espírito que deve animá-los em sua tarefa (p.11).

Os professores precisavam ser mobilizados sendo colocados a par dos problemas aos quais a reforma visava responder. Somente armados com os conhecimentos sobre o sistema de ensino, os professores poderiam contribuir para a sua real transformação. Para que isso se concretizasse, de acordo com Durkheim (1995), era necessário iniciá-los nas grandes questões pedagógicas. Não bastariam, portanto, apenas decisões burocráticas e administrativas para a alteração do cenário educacional. Era preciso, segundo o autor, que os professores participassem com pleno conhecimento de causa.

O ideal não é decretado: deve ser entendido, amado, desejado por aqueles cuja tarefa é realizá-lo. Assim, não há nada mais urgente do que ajudar os futuros professores de nossas escolas a formar coletivamente uma opinião sobre o que deve tornar-se o ensino que será de sua responsabilidade, os fins que devem procurar, os métodos que devem utilizar (DURKHEIM, 1995 p.16).

Essa iniciação, para Durkheim, deveria acontecer no momento certo, no momento onde esses futuros professores ainda estivessem na condição de estudantes. O contato com a obra de Durkheim, sem perder de vista os diferentes contextos históricos, deflagrou o questionamento das práticas e situações profissionais vivenciada no percurso profissional da pesquisadora, quando participou da implantação de propostas pedagógicas elaboradas dentro de gabinetes da

curso através do qual os professores secundários na França podem lecionar no nível superior. Grande parte de seu trabalho foi direcionada não só à construção da especificidade sociológica, mas também à educação e à pedagogia. Duas obras póstumas ilustram a produção de Durkheim na área educacional: *Educação e Sociologia* (1922) e *Evolução Pedagógica* (1938).

administração educacional e implantadas sob a forma de decretos governamentais. As proposições desenvolvidas pelo sociólogo, no início do século passado, em torno da necessidade de participação dos docentes não só na implementação, mas também na elaboração das reformas educacionais, assim como a sua ênfase na necessidade de uma sólida formação pedagógica para o professor do ensino elementar e secundário, alimentaram minhas reflexões.

A sociedade atual passa por intensas transformações que abalam formas de pensar, de viver, criando sobressaltos e inquietações. Ao mesmo tempo em que as fronteiras econômicas estão, em certas regiões do planeta, mais tênues, a ciência avança, desvelando a realidade física e natural, o acirramento das desigualdades sociais, das questões culturais e religiosas que adquirem dimensões graves (ALARCÃO, 2001). Aumentam-se as esperanças de prolongamento da vida, mas, simultaneamente, aumentam também as preocupações com a criação de estratégias de inclusão, que permitam o acesso de parcela expressiva da população a patamares dignos de sobrevivência. Manifestam-se facetas positivas e negativas do processo de globalização e reestruturação das economias: a comunicação rápida, o conhecimento em redes, o crescimento da capacidade produtiva das empresas, mas também a degradação do meio ambiente e a perda de identidades culturais, além do declínio da própria idéia de Estado-nação (ALARCÃO, 2001).

Numa época de tantas mutações, as atenções voltam-se para a escola e para o descompasso existente entre a formação que esta propicia e as novas demandas sociais e econômicas. Diante de tantas mudanças que abalam as formas de viver e de pensar, a escola é vista como, ainda, presa a modelos organizativos hierárquicos antigos que se refletem na compartimentalização das turmas, do currículo, dos espaços e dos tempos escolares (BRASLAVSKY, 1999).

Nesse contexto, os professores, muitas vezes, confrontam-se em seu dia-a-dia com os limites de suas metodologias, de seus conteúdos, com o desinteresse e o baixo rendimento escolar dos alunos. O seu trabalho é, recorrentemente, alvo de críticas, sendo muitas vezes responsabilizado pelo fracasso dos alunos e pela paralisia da escola diante das intensas mudanças ocorridas. Historicamente, o prestígio social e as condições de vida material do professor vêm decrescendo, ao

mesmo tempo em que aumentaram as exigências de formação e as suas tarefas (TEDESCO, 2002). A necessidade de se transformar a formação e as práticas docentes é propalada pela literatura e pela sociedade em geral, constituindo, hoje, um tema quase que obrigatório nas agendas públicas governamentais (SILVA 2003, FRIGERIO 2000).

Para responder às demandas detectadas que introduzem novos desafios à instituição educativa e a seus agentes, propostas educacionais são formuladas por diferentes governos que promovem alterações na organização dos sistemas de ensino, implantam novas prescrições curriculares e reformulam os trajetos de formação. Essas políticas têm em comum as ênfases conferidas à melhoria da educação básica, considerada como fundamental para o desenvolvimento econômico, e à centralidade da atuação do professor nesses processos. Nesse contexto, o professor é visto como elemento chave no processo de transformação educacional, como fator fundamental para o sucesso das reformulações pretendidas. Como define Fullan (1993), na atualidade a formação de professores “tem a honra de ser, simultaneamente, o pior problema e a melhor solução na educação” (apud AGUERRONDO, 2002, p.97).

Porém, a formulação dessas propostas educacionais, em sua maioria, não envolve os docentes, ficando reservada aos técnicos e especialistas. Para os professores, como uma força de trabalho obediente, é destinado o papel de cumprir as prescrições estabelecidas pelos *experts*. Diante de uma avalanche de medidas e propostas que, freqüentemente, demonstram “pouca confiança na capacidade dos professores” (GIROUX, 1997, p.157), os docentes vivenciam, muitas vezes, a desqualificação de seu saber e de seu fazer, a perda de sua auto-estima e de confiança no seu trabalho profissional.

No Brasil, com a aprovação da LDBEN nº 9394/96, foi implementado um conjunto de reformas que embora fossem sendo processadas de forma isolada, correspondiam a um plano articulado de governo (KUENZER, 1999). Novos contornos legais e pedagógicos foram definidos, ocasionando alterações nos currículos, na organização e na gestão das instituições de ensino dos diferentes níveis e modalidades da educação brasileira. Como parte deste contexto, o

Ministério da Educação formulou os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) que, segundo o discurso governamental, constituiu parte do esforço de implantação de um novo currículo capaz de contribuir para a melhoria dos padrões de qualidade do ensino, buscando adequá-lo às mudanças operadas na esfera do conhecimento e das relações de produção.

Para o Conselho Nacional de Educação (CNE), ficou a tarefa de esclarecer e regulamentar a aplicação da LDBEN/1996. Nesse sentido, foram elaborados pelo CNE diretrizes, pareceres e resoluções que orientaram os diferentes sistemas de ensino na implantação do novo arcabouço legal. As normas propostas estabeleceram novos desenhos curriculares para os diferentes níveis e modalidades de ensino. No campo da formação de professores, as mudanças atingiram profundamente o plano institucional, com a regulamentação do novo locus formativo estabelecido pela Lei, os Institutos Superiores de Educação (ISE). O objetivo da legislação federal é, em consonância com tendências internacionais, transferir a formação de professores, realizada tradicionalmente nas escolas normais de nível médio, para o nível superior. Esse contexto, marcado pela criação de um novo locus e por novas formas de organizar e conceber a formação de professores, suscitou reflexões sobre os rumos das políticas públicas traçadas para esse setor no Estado do Rio de Janeiro, motivando a realização desta investigação.

Neste capítulo, empreendeu-se o esforço de construção do objeto e de delimitação dos eixos teóricos e metodológicos desta investigação. O tema deste estudo são as políticas públicas para formação de professores das séries iniciais do ensino fundamental, em nível superior, elaboradas no Sistema Público Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, nos anos 90. A preocupação com a formação de professores em nível superior, no Rio de Janeiro, data de Anísio Teixeira que afirmou a necessidade de formar docentes em cursos de graduação. Essa preocupação ganhou terreno, entretanto, na década de noventa, com a discussão e a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96. O novo quadro legal desafiou as esferas estaduais a reorganizarem seus sistemas de ensino e a desenvolverem políticas para a concretização das novas diretrizes educacionais emanadas da esfera federal.

Este estudo buscou, portanto, analisar as políticas formuladas para a formação, em nível superior, de professores das séries iniciais, em períodos recentes do governo estadual, construídas a partir do novo quadro normativo federal. No exame dessas políticas, procurou-se destacar os seus objetivos, assim identificar as concepções de professor e de formação de professor nelas contidas. A investigação voltou-se, sem perder de vista os primeiros projetos sobre o tema, para o período posterior à promulgação da LDBEN/1996, quando foram criados os Institutos Superiores de Educação na Rede Pública Estadual de Ensino do Rio de Janeiro. Foram detectadas, desta forma, as primeiras propostas que incluíam o tema no segundo Governo Leonel Brizola (1991-1994); os projetos de ISE desenvolvidos na gestão do governador Marcello Alencar (1995-1998) e a criação da Rede de Institutos Superiores, no interior do Estado na administração de Antony Garotinho (1999-2002). Essa trajetória, que culminou no planejamento de uma Rede de Institutos, foi marcada pelas disputas entre forças no âmbito da máquina burocrática. Assim, é também objetivo desta pesquisa compreender esse processo que aponta para a dimensão institucional e burocrática das políticas formuladas.

1.1 – O objeto: aspectos teóricos.

Um trabalho de pesquisa implica vários caminhos. Não desconhecemos que ter claro o que se quer estudar, e como fazê-lo, é fundamental numa investigação. Entretanto, o processo de conhecimento não é linear nem uniforme. Implica, uma vez deslanchado, em redefinições e novas descobertas não vislumbradas anteriormente, tendo em vista a inesgotabilidade do objeto de pesquisa. De acordo com Cardoso (1976), não existe lógica definida da descoberta.

Lembra-nos Bourdieu (1989) que a pesquisa não é uma “busca mística”, como muitos pretendem, mas uma atividade racional onde devemos procurar maximizar nossos investimentos e rendimentos, inclusive o nosso tempo. Segundo o autor, uma das mais importantes etapas do trabalho científico está relacionada ao trabalho de construção do objeto. Essa fase é realizada aos poucos, da mesma forma que a pintura de um quadro, por meio de “retoques sucessivos”. A construção

do objeto não se produz de uma só vez, “por uma espécie de ato teórico inaugural” (p. 27). É um trabalho de fôlego que se realiza aos poucos e passa pelo abandono dos objetos pré-construídos, fatos sociais percebidos e nomeados pela sociologia espontânea ou mesmo problemas e temas colocados pelas demandas do mundo social. O objeto é construído em função de uma problemática teórica que permite ao pesquisador tecer interrogações acerca daquele fragmento do real. O trabalho científico é orientado por um corpo teórico que, ao ser confrontado com a realidade, fornece indicações, encaminha hipóteses. Como assinala Cardoso, “no fundo é a realidade que importa, mas não é ela que comanda o processo da sua própria inteligibilidade” (1976, p.65).

Quais os percursos, então, que se deve seguir? Sabe-se que é a teoria que possibilita a aproximação da realidade, que orienta a percepção, a formulação de questões e a compreensão do todo que se apresenta ao sujeito de forma caótica. É o sujeito teórico que no contato com o real, constrói o objeto. Quais são, portanto, as indicações teóricas que iluminam o objeto que se busca construir?

O conceito de campo, um dos conceitos centrais na obra de Bourdieu², orientou esta pesquisa. O campo é definido pelo autor como um espaço estruturado de posições onde dominantes e dominados lutam pela manutenção e pela obtenção de determinados postos. Dotados de mecanismos próprios, os campos possuem propriedades que lhes são particulares. Enquanto espaços hierarquizados, os campos são arenas onde são travadas lutas pela conquista de posições e de capital. A estrutura dos campos envolve tensões em torno da distribuição e posse de um capital específico. O capital específico ao campo é desigualmente distribuído e acumulado, o que motiva, por parte dos agentes que buscam a sua posse, a

² A elaboração da teoria geral dos campos por Bourdieu está relacionada à influência de Weber que aplicou em outros domínios, em especial no terreno da religião, conceitos retirados da esfera econômica. Como destaca o autor: “construí a noção de campo contra Weber e ao mesmo tempo com Weber” (1990, p.65). Ao observar o trabalho deste pensador, Bourdieu afirma ter se encontrado diante de propriedades gerais válidas para vários campos. A teoria dos campos foi construída a partir de generalizações que vão sendo pouco a pouco efetuadas (BOURDIEU, 1988). Sempre que se empreende o estudo de um campo partícula, descobrem-se características que lhe são específicas, mas que podem, ao mesmo tempo, ser valiosas na análise do funcionamento de outros campos. Bourdieu coloca, entretanto, que a esfera econômica não é um modelo fundador da teoria dos campos, mas sim apenas um exemplo de um campo. Tendo em vista a existência de leis invariantes em certos campos, como o da política e o da religião, o autor vê a possibilidade de um projeto de uma teoria geral dos campos.

elaboração de estratégias de luta. A disputa ocorre entre aqueles que pretendem assumir posições e aqueles que desejam mantê-las. É como um jogo que pressupõe que se reconheçam as suas regras como legítimas e que, fundamentalmente, existam pessoas dispostas a jogar. Os agentes que monopolizam a autoridade específica ao campo tendem a organizar estratégias de conservação, em oposição aos novatos, que, detentores de um capital menor, procuram subverter a dominação articulando estratégias de subversão. Os momentos de crise são momentos onde, através do questionamento das posições dos antigos dominantes, os novatos procuram alterar as posições de poder. Convém ressaltar que, subjacente a qualquer antagonismo existe o reconhecimento em torno do mérito da disputa. Dominantes e dominados estão de acordo sobre a importância, sobre o valor do jogo, contribuindo, por outro lado, para a sua reprodução. Os bens alvo dos antagonismos são, na maioria das vezes, bens simbólicos, como, prestígio ou reconhecimento.

De acordo com Bourdieu (1997), o campo é uma esfera da vida social, um espaço relativamente autônomo, com leis próprias de funcionamento, organizado em torno de relações sociais e interesses específicos. Os campos são “lugares de relações de forças que implicam em tendências imanentes e probabilidades objetivas. Um campo não se orienta pelo acaso. Nem tudo nele é possível ou impossível a cada momento” (BOURDIEU, 1997, p.27). Essas tendências constituem o sentido do jogo apropriado pelos agentes o qual orienta as escolhas e as lutas em torno do capital e das posições existentes no campo.

A noção de campo norteou esta pesquisa, sinalizando que “o objeto em questão não está isolado”, há um conjunto de relações das quais ele retira as suas propriedades (BOURDIEU, 1989, p. 27). O objeto sofre pressões, influências, o peso do campo no qual está inserido. Para conhecê-lo, precisa-se, portanto, estabelecer relações entre o recorte feito e o campo maior. Nessa direção, buscou-se analisar as políticas públicas formuladas para a formação de professores, em nível superior, nas suas diferentes dimensões e relações com o campo político mais amplo, permeado por disputas, interesses em jogo e pela atuação de determinados agentes.

Como etapa inicial do trabalho, buscou-se delimitar um conceito de políticas públicas. Afinal, o que constitui uma política pública?³ Quais são hoje as principais vertentes discutidas nesse campo de estudos? Considerada uma subárea da ciência política, a análise de políticas públicas vem demonstrando expressivo crescimento, ilustrado pelo número de publicações e trabalhos apresentados em fóruns específicos. O exame da literatura sobre políticas públicas ensinou que, para fins analíticos, a sua realização implica em diferentes etapas, tais como: a inserção do tema na agenda pública, a definição das propostas, a decisão propriamente dita quando uma alternativa para ação é escolhida, a fase de implementação e de avaliação (JONES, 1970 apud MULLER, 2002). Esse modelo, que ficou conhecido como análise seqüencial (JONES, 1970 apud MULLER, 2002), embora criticado por sua linearidade, inspirou a delimitação do objeto de pesquisa. Assim, sem nenhuma intenção de buscar etapas sucessivas numa realidade tão complexa, os questionamentos deste estudo voltaram-se para o processo de inserção do tema na agenda governamental e para os projetos formulados.

Nessa direção, procurou-se detectar quais as questões que levaram esta temática a integrar a agenda governamental, ou seja, porque a formação de professores das séries iniciais se transformou num assunto merecedor da atenção do estado. Essas preocupações conduziram a contextualização do tema relacionando-o às inovações produzidas no arcabouço legal que rege o ensino brasileiro, às influências dos organismos internacionais e do caso francês⁴.

Com a aprovação da LDBEN/1996 e das regulamentações posteriores, como já foi mencionado, foram colocadas tarefas para os sistemas estaduais. O prazo estabelecido pela década da educação implicava na necessidade de reformulações urgentes na formação de professores, motivando os gestores públicos a construir

³ Dada a centralidade desse conceito, essa discussão foi apresentada em um capítulo específico.

⁴ Denomina-se de caso francês a criação, em 1989, dos Institutos Universitários de Formação de Mestres (IUFM), com a Lei de Orientação sobre a Educação nº 89-496. Nesse processo foram extintas, por decreto, as antigas Escolas Normais que formavam professores para a educação primária, os Centros Pedagógicos regionais que certificavam professores para o secundário e as Escolas Normais de Aprendizagem que preparavam docentes para o ensino técnico (BOURDONCLE, 1997). Todas essas instituições foram suprimidas e substituídas pelos IUFM criados em diferentes regiões da França. Os Institutos consistem em estabelecimentos públicos de ensino superior e objetivam a formação de professores e de conselheiros de educação.

políticas para formação em nível superior. Essas políticas foram delineadas a partir dos parâmetros e diretrizes postas pelo quadro normativo federal.

A legislação federal foi elaborada no contexto de ajuste econômico e reforma do Estado brasileiro. Esse processo, relacionado à difusão das idéias neoliberais e à busca de competitividade nos mercados mundiais, estabeleceu princípios e diretrizes que nortearam a configuração dos novos dispositivos legais.

Neste contexto de reforma do Estado e de busca de inserção econômica, marcado pela influência dos organismos internacionais, os países da América Latina compartilharam algumas orientações e eixos comuns de política, em torno dos quais ordenaram-se as medidas de mudanças. As agências multilaterais, além da ajuda financeira, elaboraram um conjunto de idéias, de recomendações que atuaram como marco na elaboração das políticas continentais. Este processo de difusão de idéias e de paradigmas, de influência de uma lógica internacional que suplanta os quadros do Estado-nação constitui um dos fatores explicativos da semelhança na retórica das políticas educativas no continente. Observa-se a existência de transferências de modelos, de idéias-chave que orientam as políticas locais. Essa idéia de que há algum tipo de convergência ou transferência de políticas entre os países é, na atualidade, muito debatida, não sendo considerada um fenômeno novo. Diferentes abordagens sobre mudanças institucionais e inovações em um contexto mundial, fazem referência a processos por meio dos quais paradigmas ou modelos de políticas são adotados por diversos países (BALL, 2001, EVANS E DAVIES, 1999). Um desses processos é a transferência de políticas, objeto de estudo de diversas disciplinas, entendida como:

(...) processo no qual os conhecimentos acerca de políticas, disposições administrativas, instituições, etc, em um momento e/ou lugar, se usam no desenvolvimento de políticas, disposições administrativas e instituições em outro momento e/ou lugar (DOLOWITZ e MARSH 1996, p.344, apud EVANS, DAVIES, 1999).

A convergência de políticas está relacionada à globalização e ao crescente papel desempenhado por organizações internacionais. Para Evans e Davies (1999), há um incremento no interesse pelo estudo desses processos nos anos 90. De acordo com os autores, as razões são tanto de natureza política, como acadêmica. Do ponto de

vista político, constituem uma reposta à nova forma de governar sem governo, que se refere à elaboração de políticas mediante redes inter-organizacionais, de níveis múltiplos e com organização própria. Já do ponto de vista acadêmico, reflete o desafio de estudar essas novas formas de governo que se consolidam na atualidade (p.204).

Estes estudos auxiliam a compreensão das semelhanças encontradas nas políticas delineadas para a formação de professores em nível superior instituídas em diferentes países, (CAMPOS, 1999, p.133). Em outras palavras, permitem compreender as políticas para formação de professores não como fatos isolados, mas como processos resultantes de aprendizagens e mesmo de circulação transnacional de idéias e paradigmas.

Esses processos de construção de discursos, de concepções e marcos para a definição de políticas onde atuam agências como a Unesco e o Banco Mundial constituem, de acordo com Ball, um contexto de influência. Ball⁵. sustenta a existência de três contextos políticos primários, são eles:

(...) *contexto de influência*, onde normalmente as definições políticas são iniciadas e os discursos políticos são construídos; onde acontecem as disputas entre quem influencia a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno dos partidos políticos, do governo, do processo legislativo, das agências multilaterais, dos governos de outros países cujas políticas são referência para o país em questão; b) *contexto de produção dos textos* das definições políticas, o poder central propriamente dito, que mantém uma associação estreita com o primeiro contexto; e c) *contexto da prática*, onde as definições curriculares são recriadas e reinterpretadas. (1992 apud LOPES, 2004, p.112)

Este trabalho leva em conta as relações entre dos dois primeiros contextos. O *contexto de influência* que age sobre o objeto, inclui neste estudo, a análise dos marcos legais para a formação de professores, no contexto da reforma do estado brasileiro e o exame das novas regulamentações formuladas para a formação do

⁵ BALL, Stephen J. The policy processes and the processes of policy. In: BOWE, R., BALL, S., GOLD, A. (orgs.). *Reforming education & changing school: case studies in policy sociology*. London/New York: Routledge, 1992, p. 6-23.

professor em nível nacional. São consideradas também as recomendações emanadas de organismos internacionais que criaram os marcos para o desenho de programas e para formulação de políticas nacionais, além das influências da experiência francesa de criação dos *Institus Universitaires pour la Formation des Maîtres* (IUFM) na administração do Rio de Janeiro.

Este caminho de análise assinala a preocupação deste trabalho com a relação do nível macro dos processos com o nível local. Entretanto a ênfase nos aspectos comuns e na influência sofrida pelos espaços locais não significa minimizar ou mesmo ignorar a existência de heterogeneidades nas respostas nacionais a essas influências. Essas respostas são modeladas por instituições domésticas e por fenômenos locais que exercem importante mediação nesses processos de transferências de políticas e de paradigmas. Há um contexto de produção dos textos das definições políticas que não pode ser desconsiderado, pois ocorrem processos de mediação e tradução local das políticas.

O conjunto de normas materializadas em leis, decretos, enfim, em documentos e formulações oficiais elaborados pelas instâncias governamentais constituem, para Gamez e Martinez (1999,p. 147), as *práticas legais*, os elementos-chave para análise dos condicionantes que configuram a formação de professores. Junto às práticas legais, atuam as *práticas administrativas* constituídas por iniciativas de órgãos de poder inferior, que desenvolvem e tornam concretas as práticas legais. A relação entre o que a legislação determina e o que as práticas administrativas desenvolvem, entretanto, não é linear. Por um lado, as práticas legais são apropriadas e ressignificadas por instâncias administrativas. Por outro, dimensões relativas ao contexto político e econômico são, também, elementos condicionantes que podem dificultar ou propiciar o desenvolvimento do que estabelecem as normas e orientações oficiais. A compreensão da articulação entre o que as práticas legais preconizam e as administrativas implementam é uma preocupação deste projeto.

As políticas estudadas foram o resultado, também, de um processo que envolveu a atuação das instâncias burocráticas. As agências burocráticas, enquanto arenas políticas, espaços onde ocorrem lutas pelo poder, constituem o lócus onde

ocorre o processo decisório e a implementação das políticas. Como observa Diniz (2005), não basta levar em conta as prioridades da agenda no processo de formulação e implementação de políticas. É necessário, ainda, considerar a dimensão político-institucional do processo de formulação e implementação de políticas, o maior ou menor grau de discricionariedade da burocracia governamental que se traduz num determinado estilo de gestão pública. Há uma determinada configuração institucional, um contexto burocrático que modela e exerce uma mediação nas interações políticas, influenciando as definições em matéria de política.

Assim, considerando as instâncias burocráticas como variáveis importantes nesta investigação, assinalaram-se as suas influências na formulação e implementação das políticas públicas voltadas para a formação de professores em nível superior. Tais instâncias criam estratégias de atuação, disputando espaço político-institucional com outros setores, elencando prioridades, obstruindo projetos e, muitas vezes, desconsiderando finalidades externas em favor das internas. O conceito de estratégia é definido por Bourdieu como “a orientação para a prática, que não é consciente nem calculada, nem mecanicamente determinada” (1990, p.36). Todas as nossas condutas são orientadas em relação a determinados fins sem que esse processo seja consciente ou signifique uma obediência cega a regras. É como se tivesse, de forma internalizada, o sentido do jogo, o que o faz entender, conhecer as regras e poder jogar, mas não de forma pré-estabelecida. O agente joga conhecendo o jogo, mas também improvisando, criando. O *habitus*⁶ serve de base para a previsão de suas condutas porque, de acordo com ele, pode-se agir de determinadas formas em determinadas circunstâncias. Essa tendência que se tem para agir de certa forma não significa, contudo, que sempre se faça o que se espera ou a mesma coisa. Os agentes improvisam, elaboram novas estratégias, o que confere às estruturas simbólicas um papel maior e mais relevante.

⁶ Com relação ao *habitus*, destaca Bourdieu (1996) que, através do enquadramento que impõe as práticas, o Estado instaura e inculca formas de percepção e de pensamento comuns, quadros sociais da percepção, da compreensão ou da memória. E cria, assim, as condições de uma espécie imediata de *habitus* que é, ela própria, o fundamento de uma espécie de consenso sobre esse conjunto de evidências compartilhadas, constitutivas do senso comum.

A concepção de habitus recupera a dimensão individual e simbólica dos fenômenos sociais, a dimensão do agente que interage com a realidade social, não sendo apenas o resultado de suas determinações, nem, por outro lado, determinando-a. As estruturas mentais sofrem condicionamento social. Existe uma dimensão do social que está inscrita em cada pessoa. Compartilham-se com os outros agentes, categorias, percepções que orientam suas condutas e que as tornam significativas. É o habitus, este princípio gerador das práticas, das ações no mundo, fundamento da regularidade das condutas. O conceito de habitus, elaborado por Bourdieu, ressalta o lado ativo do agente que, apesar de internalizar as representações da estrutura social, age sobre estas não sendo apenas o seu reflexo ou o resultado mecânico dos condicionamentos sociais.

1.2 – O percurso metodológico

A partir desse quadro mais amplo, definiu-se o foco desta investigação e os possíveis percursos metodológicos, lembrando que as opções metodológicas são inseparáveis das opções teóricas de construção do objeto. Como lembra Bourdieu, a metodologia é uma teoria em ato (1989).

Esta pesquisa, como já foi mencionado, procurou resgatar as políticas públicas desenvolvidas na Rede Pública Estadual do Rio de Janeiro com o objetivo de implantar as novas normas legais estabelecidas para a formação de professores, em nível superior, para as séries iniciais do ensino fundamental, durante os três governos estaduais que se sucederam: Leonel Brizola (1991-1994), Marcello Alencar (1995-1998) e Antony Garotinho (1999-2002).

No período focalizado, construíram-se diferentes propostas, algumas não viabilizadas, até o momento em que a Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC) passou a gerir e a formular a política para formação de professores em cursos superiores. Além de criar o primeiro Instituto Superior de Educação na capital, a FAETEC expandiu essas instituições para o interior do Estado do Rio de Janeiro. Os planos da FAETEC pretendiam criar uma rede com vinte e cinco ISE no

interior, destes somente seis foram constituídos. Esse projeto contém as marcas e os eixos que caracterizam a atuação do seu lócus de criação, uma fundação voltada para a educação profissional. Questiona-se, portanto, qual a orientação dos objetivos dessas políticas elaboradas para a formação do professor em diferentes propostas de governo, no período de 1991 a 2002?

A pesquisa empreendida foi de caráter qualitativo e envolveu diferentes procedimentos metodológicos. A primeira etapa da pesquisa foi dedicada à revisão da bibliografia que incluiu o rastreamento da literatura específica sobre políticas públicas, com destaque para a constituição dessa área de estudos e para as diferentes vertentes teóricas existentes. Destaca-se que a atenção recaiu sobre as reflexões de autores franceses e ingleses, tendo em vista as alternativas construídas à hegemonia do campo de análise norte-americano, marcado pelo funcionalismo. Assinala-se que foram examinados artigos⁷ e livros que evidenciaram a importância da apropriação dessas contribuições para fins analíticos.

Ainda nessa fase, foram pesquisados trabalhos sobre políticas educativas e formação de professores de autores brasileiros e latino-americanos, objetivando o aprofundamento da temática. A exploração dessa produção acadêmica revelou a preocupação recorrente com o contexto neoliberal e com a influência dos organismos internacionais no desenho das políticas nacionais.

A segunda etapa envolveu o rastreamento de documentos oficiais. As políticas, focalizadas neste estudo, foram analisadas com base nos documentos do Governo Federal e dos governos estaduais que explicitaram metas, objetivos, planos, programas, projetos e normas legais para a formação de professores em nível superior. Foram perquiridos, ainda, documentos de organismos internacionais que revelaram posicionamentos e orientações dessas agências. Os textos foram considerados como um ponto de partida, pois o objetivo da pesquisa era compreender a política e não realizar uma análise de discurso.

⁷ Foram rastreados, aproximadamente, 200 artigos sobre políticas públicas, com destaque para a produção acadêmica veiculada na *Revue Française de Science Politique* no período de 1951 até 2006.

O exame dos textos permitiu detectar referenciais teóricos, concepções educativas e práticas, modelos para organização e funcionamento das instituições formadoras. Buscou-se ler o que os textos diziam, captando-se também o que eles não diziam. Imagens de um mundo melhor, promessas de renovação, de ressurgimento econômico e cultural são veiculados nesses documentos administrativos e pedagógicos. Popkewitz chama atenção para o papel dos textos formais nas reformas educativas da atualidade. A linguagem da reforma (...) não é só um instrumento de poder, mas uma tecnologia que medeia a distribuição de poder (POPKEWITZ, 1997).

A análise dos textos, de acordo com Ozga (2000), constitui “(...) um método útil em investigação em política, pois muitos dos textos estão disponíveis ao público e prontamente acessíveis, possibilitando uma análise da política ao longo do tempo” (p.170). Ozga observa que a política se materializa em documentos. Os textos políticos são importantes recursos de análise, em termos das mensagens que transmitem ou que procuram transmitir, contendo narrativas particulares sobre o que é possível ou desejável conseguir através das políticas educativas. Os documentos produzidos para implantação das políticas expressam intenções, concepções, categorias e modelos que orientam a política educativa. São produtos e produtores de política (OSGA, 2000).

O texto e o discurso são vistos como receptáculos, como modos de expressão, de manifestação. A intenção foi operar sobre os documentos, a partir de seu interior, ordenando e identificando enunciados referentes à formação do professor nas direções apontadas nos objetivos deste projeto. A compreensão dos textos envolveu, contudo, a recuperação do contexto de influência onde foram produzidos (BALL,1992 apud Lopes 2004) , o que nos remete para o nível macro dos processos estudados.

Para complementação das informações necessárias à realização da pesquisa, foram feitas entrevistas semi-estruturadas com pessoas que participaram diretamente do processo estudado. As entrevistas e ainda os depoimentos de alguns atores auxiliaram a compreensão dos processos e a reconstrução do quadro focalizado. Dado o grande envolvimento que essas pessoas tiveram com esses

projetos, muitas delas rememoraram experiências, fatos e reflexões, há muito guardadas. Como organizou-se apenas um roteiro e limitou-se a participação do pesquisador à condução dos assuntos, os entrevistados discorreram, na maior parte do tempo de forma espontânea, revelando particularidades dos processos. De acordo com Bourdieu (1997), para os informantes é o momento de tornarem públicas experiências privadas (p.704).

O encaminhamento dado ao desenvolvimento da investigação realizada levou a focalizar, no nível macro o exame das contribuições de organismos internacionais e das políticas definidas em nível nacional para formação de professores, deslocando-se, em seguida, para o contexto local. Tais dimensões são visualizadas a seguir.

1.2.1 – Os organismos internacionais e as políticas para formação de professores

A literatura sobre políticas educacionais vem destacando a influência de organismos internacionais⁸ na América Latina, na última década (RIVERO 2000, TORRES 2001, GAJARDO 2000, KUENZER 1999, MAUÉS 1999). Essa é uma dimensão que se relaciona ao objeto desta investigação que tem, como uma de suas premissas, a relação entre as políticas educativas nacionais e o contexto macro político-econômico caracterizado pela intensificação dos fluxos internacionais de

⁸ Para esta etapa da pesquisa, foram examinados os seguintes documentos relativos à atuação da UNESCO: Declaração do México (UNESCO/OREALC, 1979), Recomendação de Quito (UNESCO/OREALC, 1981), Recomendação de Santa Lúcia (UNESCO/OREALC, 1982), Recomendação da Cidade do México (UNESCO/OREALC, 1984), Recomendação de Bogotá (UNESCO/OREALC, 1987), Declaração de Bogotá (UNESCO/OREALC, 1987), Recomendação da Guatemala (UNESCO/OREALC, 1989), Declaração da Guatemala (UNESCO/OREALC, 1989), Recomendação de Quito (UNESCO/OREALC, 1991), Declaração de Quito (UNESCO/OREALC, 1991), Recomendação de Santiago (UNESCO/OREALC, 1993), Declaração de Quito (UNESCO/OREALC, 1993), Recomendação de Kingston (UNESCO/OREALC, 1996), Declaração e Recomendação de Cochabamba (UNESCO/OREALC, 2001), além dos *Boletins do Projeto Principal de Educação*, publicados ao longo dos vinte anos da vigência do projeto (1981-2001) e de textos produzidos pela Unesco para acompanhamento e avaliação das ações propostas. Para compreender a ação dos bancos internacionais, foram pesquisados: *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y Caribe* (BID, 2000); *La educación como catalizador del progreso* (BID, 1998), *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial* (BM, 1996); *Aprendizaje permanente en la economía global del conocimiento: desafíos para todos los países en desarrollo* (BM, 2003).

bens, de mão de obra e de capitais e pela transformação na ação e soberania dos Estados nacionais. Com base nessa premissa, entende-se que as políticas para formação de professores não são fatos locais, mas parte de um movimento complexo que inclui também as influências dos organismos internacionais (MAUÉS, 2003).

Nos anos 90, assistiu-se, em diferentes países na América Latina, à implementação de políticas que objetivaram reformular os sistemas educacionais⁹. Países, como a Argentina e o Brasil procuraram, neste último decênio, intervir nos sistemas de ensino, alterando seus currículos, a gestão dos sistemas e a formação de professores. Tratava-se de enfrentar problemas detectados nos sistemas escolares, tais como: descompasso com relação às necessidades de reestruturação do setor produtivo, baixa rentabilidade do investimento educacional, baixos níveis de qualidade educacional, além das dificuldades de universalização da escolaridade obrigatória (CASASSUS 2002).

Esse processo de reformas, segundo diferentes autores (MAUÉS, 2003, CASSASSUS 2001, ZIBAS 2002, TIRAMONTI 1997, KUENZER 1999), esteve relacionado a um processo mais amplo, de indução externa, associado às políticas de organismos internacionais que fornecem empréstimos para os países da região. Essas reformas educativas, orquestradas no bojo de programas governamentais caracterizados pelo alinhamento às diretrizes políticas e econômicas definidas pelas instituições financeiras internacionais, objetivaram redirecionar a educação formal, ajustando os processos de escolarização às novas demandas requeridas pela esfera produtiva. Segundo os documentos das agências internacionais, as novas relações econômicas e políticas estariam impondo à América Latina a recolocação do tema da educação. Nessa perspectiva, a educação adquiriu uma centralidade renovada, pois se esperava que ela preparasse as:

(...) novas gerações para o trabalho no marco de economias modernas e competitivas e, do outro, que promova a equidade e a mobilidade

⁹ Popkewitz procura delimitar, para fins de análise, o sentido de reforma: "Reforma é uma palavra que faz referência à mobilização dos públicos e às relações de poder na definição do espaço público." (1997, p. 11):

social sem descurar da formação para uma participação cidadã e integração à vida nacional (GAJARDO 2000, p.4)

Para garantir a integração dos países a uma nova ordem mundial baseada em economias nacionais abertas, seria preciso, nessa ótica, implementar mudanças no campo educativo. Os sistemas de ensino deveriam ser transformados para formar os recursos humanos necessários à inserção competitiva dos países na nova ordem mundial (KRAWCZYK; ROSAR, 1999). O acesso geral ao conhecimento seria um fator chave para o crescimento econômico e constituição de sociedades mais justas e democráticas que deveriam propiciar, ao mesmo tempo, a construção de uma cidadania voltada, especialmente, para a cooperação e para construção do consenso (CEPAL/UNESCO, 1992).

Nesse contexto, observou-se que, em numerosas oportunidades, a formação de professores foi evocada para justificar as limitações estruturais da educação latino-americana, sendo identificada como um dos componentes responsáveis pelo fracasso escolar (CEPAL/UNESCO, 1992). Preocupados com a viabilização de transformações nos sistemas educativos, diferentes agências internacionais e governos designaram a formação de professores como um elemento estratégico, capaz de contribuir decisivamente para a melhoria da qualidade de ensino¹⁰.

Desta forma, a formação de professores emergiu, nos anos 90, como uma importante temática nas propostas de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Unesco, e de diferentes fóruns, como a Conferência Internacional de Educação para Todos (Jomtien, 1999). Considerados como “sujeitos da mudança” (TORRES, 2000) ou tema prioritário na educação brasileira neste início do século XXI (MELLO, 2001), a atuação dos professores passou a ser considerada como fundamental na construção de um “novo” modelo de educação que contribuísse para a redução da pobreza e para o desenvolvimento econômico das nações (BANCO MUNDIAL, 1996). Para que isso se efetivasse, seria necessário, entretanto, rever o

¹⁰ Não obstante as políticas e medidas implementadas e mesmo a centralidade conferida aos professores nos textos das reformas, observa-se, na América Latina, a deterioração dos salários e a desvalorização social dos docentes, agravadas no marco das políticas de ajuste. Autores, como Torres (2000), destacam a complexidade da situação “sumamente crítica a que chegou no mundo o problema docente” (p.38). Na atualidade, o professor é um profissional empobrecido, com menos respeito e status social.

modelo de formação, preparando docentes para responder às novas exigências de melhoria da qualidade da educação básica.

O exame dos documentos produzidos pelas agências internacionais sobre a preparação de professores evidenciou alguns eixos comuns, tais como: profissionalização, formação em nível superior, ênfase na prática, certificação de experiências, formação continuada e pedagogia das competências, em torno dos quais definiram-se as políticas reformistas para a formação de docentes na América Latina.

A ação dos organismos internacionais nas políticas de educação no cenário nacional se fez sentir menos pelo que representava o investimento financeiro e mais pela imposição das temáticas prioritárias (CORAGGIO, 1995). Entre as agências que atuaram no continente, destacou-se a Unesco que, desde o final dos anos 70, trabalhou na constituição de uma agenda regional para a educação. Um marco nesse processo, em relação à política atual, foi o Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe, em 1981, patrocinado pela UNESCO e posteriormente modificado, tendo em vista as decisões da Conferência Mundial de Educação para Todos, na Tailândia em 1990¹¹. O Projeto Principal apresentava princípios e estratégias que, construídos por um organismo internacional, nortearam o desenvolvimento de políticas educativas na região¹². Entre as concepções centrais, defendidas pela UNESCO, estava a relação entre educação e a promoção do desenvolvimento econômico e social¹³.

Na vigência desse projeto, foram propostos marcos para o desenvolvimento de políticas regionais nos países signatários. A questão da formação de professores,

¹¹ A elaboração e a implementação desse Projeto envolveu os ministros da educação do continente que realizaram reuniões sistemáticas a cada dois anos, onde foram discutidos caminhos para a superação dos problemas educacionais existentes.

¹² Findo o prazo de execução do Projeto Principal de Educação, a UNESCO foi instada a elaborar uma nova proposta para a América Latina e Caribe, o Projeto Regional de Educação.

¹³ A relação entre educação e desenvolvimento é interpretada de formas diferentes durante a vigência do Projeto Principal. Nos anos 80, a educação é vista como fator que conduz ao desenvolvimento. Uma nação desenvolvida, nos termos da Declaração do México, é aquela “cuja população é informada, culta, eficiente, produtiva, responsável e solidária”, sendo o desenvolvimento medido “fundamentalmente pela qualidade de vida das pessoas que o produzem” (UNESCO, 1979). Nos anos 90, a educação é percebida como fator estratégico na busca da competitividade internacional e o desenvolvimento, como consequência da inserção dos países na economia global.

em especial, ganhou espaço a partir do início dos anos 90, quando aquele organismo reconheceu a necessidade de "iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educativo que respondesse aos desafios da transformação produtiva, de equidade social e da democratização" (UNESCO, 1991). A formação de professores foi citada como um componente central para o desenvolvimento de uma escola de qualidade. Os documentos do Projeto Principal de Educação indicavam a profissionalização das ações educativas como estratégia técnica e política para a transformação da educação no continente.

A profissionalização dos professores e a sua relação com o desenvolvimento econômico emergiram também como ênfases nos documentos de organismos como o Banco Mundial. Para esse organismo, a formação – preparação profissional inicial ou continuada – foi compreendida como componente essencial de uma estratégia mais ampla de profissionalização do professor. O objetivo era desenvolver nos professores as competências necessárias para atuar em um novo cenário (REGO, MELLO, 2002, p.3). Na perspectiva do Banco Mundial (BM), contudo, a formação de professores em vez de:

(...) concentrar-se em uma extensa formação acadêmica, o processo de formação docente deveria contemplar uma preparação pedagógica mais breve, combinada desde o início com práticas diretas, nas quais o futuro-mestre vai assumindo responsabilidades crescentes. (1996, p.141)

A idéia de formar professores em nível superior, na América Latina, ganhou fôlego neste contexto de busca por novas estratégias para a profissionalização dos docentes. Para esse desafio, entretanto, as respostas construídas foram diversas, encontrando-se na região não um único formato, mas diferentes instituições dedicadas à formação inicial de docentes (SARAVIA, FLORES, 2005). Cada país construiu sua própria estrutura, de acordo com o contexto local. Ao lado das antigas escolas de nível médio, ainda existentes em diversos países no continente, foram implantadas instituições de nível superior não universitárias, além das faculdades de educação no âmbito das universidades.

Nas proposições dos organismos internacionais¹⁴, destacou-se, como recorrente, a relação entre economia e educação e o papel conferido a esta no processo de transformação estrutural dos países periféricos. Nessa perspectiva, o campo econômico e sua racionalidade passaram a se constituir em fatores influentes para a organização do campo sócio-educativo. A busca pela racionalidade econômica tornou-se parâmetro das políticas públicas em geral. Categorias como eficiência, qualidade, flexibilidade compõem o conteúdo das políticas educacionais, substituindo antigas categorias, como emancipação, conscientização que caracterizaram um outro ideário educacional. É a reconversão da educação, que passou a seguir a mesma matriz teórica, política e ideológica da reforma do Estado.

Nesta pesquisa, considerou-se importante a compreensão dos temas e eixos colocados para a formação de professores pelos organismos internacionais. Ressalta-se que os circuitos internacionais tecem e direcionam tendências para os espaços nacionais, influenciando o conteúdo das políticas elaboradas para formação de professores em nosso país. Essa relação, entretanto, não é linear, pois as condições sociais, políticas e culturais encontradas nas diversas realidades exercem mediações que influenciam o conteúdo e o resultado dessas políticas.

Assim, embora os organismos exerçam um papel indutor de políticas, as diretrizes externas sofrem processos de recontextualização e de interpretação na sua tradução nacional e local que não podem ser ignorados. Existem negociações, aprendizagens, formação de redes, enfim, que intervêm modelando esses processos. Recordar-se o papel desempenhado por instituições ou agentes domésticos, por arenas onde movimentos sociais, partidos, associações, sindicatos e a própria burocracia governamental desenvolvem lutas em torno da elaboração e condução das políticas educativas. A trajetória internacional/ local não é simples

¹⁴ Torres (2001) chamou atenção para o labirinto da cooperação internacional. Ao final da década de 90, a América Latina foi atravessada por três projetos internacionais: o Projeto Principal de Educação, organizado pelo Programa das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura (UNESCO) e pela Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe da (OREALC), de alcance regional; Educação para Todos, lançado na Tailândia em 1990, de alcance mundial, sob os auspícios e coordenação de quatro organismos internacionais, entre eles a UNESCO, o Programa das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), além do Banco Mundial (BM). E, ainda, o Plano de Acesso Universal à Educação, iniciativa acordada na I Cumbre Hemisférica, que envolveu os países da América, exceto Cuba, sob a coordenação dos Estados Unidos. A formulação desse Plano está relacionada à implementação da Área Livre de Comércio (ALCA) no continente.

nem direta. Há um conjunto de fatores inter-relacionados, entre estes, as condições sócias, políticas e culturais que exercem mediação nesses processos e contribuem para a *bricolage* de elementos que, provenientes de sistemas diversos, são recompostos e dão origem a novas propostas.

1.2.2 – A política de formação de professores nas determinações legais

Neste país, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no 9394/96 possibilitou a implantação de um conjunto de reformas que estavam em gestação (Freitas, 1999: 19). Considerada um marco político e institucional, a LDB, segundo documentos oficiais, incorporou:

(...) lições e experiências aprendidas desde o início dos anos 80 por reformas localizadas em estados e municípios, a nova lei geral da educação brasileira sinalizou o futuro e traçou diretrizes inovadoras para a organização e a gestão dos sistemas de ensino (MEC, 2001, p. 4).

A Constituição de 1988 reclamava uma lei que regulamentasse e desdobrasse os princípios educacionais nela proclamados. Após um prolongado processo de discussão e intensas negociações, finalmente, a Lei nº 9394 foi sancionada em 1996. O seu texto, definido como sucinto, reflete a concepção de estado neoliberal e desregulamentador que vem sendo implantado no país (SILVA, 1998:96).

Entre as características da nova Lei, está a flexibilidade para organização dos sistemas, ao mesmo tempo em que são implantados mecanismos de controle. O texto legal traz algumas inovações que devem ser destacadas: a integração da educação infantil e do ensino médio como etapas da educação básica, a exigência de formação superior para os docentes das séries iniciais, foco na construção de competências, a flexibilidade e a descentralização, além da implantação de processo nacional de avaliação do rendimento escolar nos diferentes níveis de ensino.

A formação dos profissionais da educação, embora apareça na retórica oficial como eixo para transformação da qualidade de ensino, é tratada em apenas seis

artigos (Título IV) que definem os seus fundamentos e lócus: a associação entre teoria e prática e a possibilidade de aproveitamento de estudos (art. 61); a formação em nível superior, admitindo-se, entretanto, a modalidade normal de nível médio (art.62); a tarefa reservada para os Institutos Superiores, formar professores para educação básica e ministrar programas de complementação pedagógica para os graduados (Art. 63); a inclusão de, no mínimo, 300 horas de prática (Art. 65).

As incumbências dos professores, base para a definição de competências profissionais, estão relacionadas no art. 13. É importante perceber que a LDB prevê características gerais para a formação dos docentes que devem ser adaptadas aos diferentes níveis, modalidades e faixas etárias. O objetivo maior da formação é preparar o professor para atuar na educação básica. Entre as incumbências citadas na Lei, destacam-se:

- ❑ participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- ❑ elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- ❑ zelar pela aprendizagem dos alunos;
- ❑ estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;
- ❑ ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;
- ❑ e participar da integração entre família escola.

As incumbências relacionadas traçam um determinado perfil de profissional que tem como fundamento de sua atuação a responsabilidade e a autonomia. Responsabilidade com a aprendizagem dos alunos, inclusive com aqueles que apresentam ritmos diferentes, e autonomia para elaborar seu plano de trabalho. Por outro lado, é preciso que ele saiba trabalhar em equipe, pois é sua incumbência participar da formulação do projeto pedagógico da escola. Além dessas tarefas, é preciso cooperar na articulação comunidade e escola, o que amplia a atuação do profissional para fora dos limites da sala de aula.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao lado de outras disposições legais formuladas pelo Ministério da Educação fornece o suporte legal para a formação de professores. Nesse sentido, há um conjunto de textos oficiais – Pareceres, Resoluções, Referenciais – que indicam finalidades e direcionamentos

para a prática educacional. A partir de um diagnóstico, esses documentos estabelecem diretrizes para os cursos e expressam um modelo de formação para a organização institucional. O ponto de partida desses documentos é o diagnóstico da situação educacional e a preocupação com os desafios da educação básica num contexto onde a reestruturação e a internacionalização da economia confrontam o Brasil com a necessidade de dispor de profissionais qualificados (MEC, 2001).

Para enfrentar as problemáticas delineadas, viabilizando uma educação que promova o desenvolvimento sustentável e a superação das desigualdades sociais, segundo os documentos oficiais, seria preciso operar mudanças na formação de professores.

As Diretrizes Curriculares Nacionais estabeleceram alguns princípios orientadores para as mudanças curriculares: a construção de competências profissionais, a coerência entre a formação oferecida e a prática esperada e a pesquisa como elemento essencial. De acordo com o explicitado nos documentos, não basta que um profissional tenha conhecimentos acerca de sua profissão, é preciso que ele saiba colocá-los em ação. A construção de competências profissionais é uma idéia nuclear que norteia o processo de formação, estando refletida nos objetivos, na seleção de conteúdos, na organização institucional.

As Diretrizes Curriculares estabelecem de forma sucinta as características da organização institucional, ressaltando que a formação de professores deve: ser realizada em curso de licenciatura plena; trabalhar em interação sistemática com as escolas do sistema de educação básica; prever a formação dos formadores, incluindo, na sua jornada de trabalho, tempo e espaço para atividades coletivas dos docentes do curso, estudos e investigações sobre as questões referentes à aprendizagem dos professores em formação; assegurar, com qualidade e em quantidade suficiente, recursos pedagógicos, tais como, bibliotecas, laboratórios, videotecas, entre outros, além de recursos de tecnologia da informação, para que formadores e futuros professores realizem, satisfatoriamente, as tarefas de formação. As instituições de ensino superior não detentoras de autonomia universitária deverão criar Institutos Superiores de Educação ministrando

licenciaturas em Curso Normal Superior para docência multidisciplinar na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental ou licenciaturas para docência nas etapas subseqüentes da educação básica (MEC, 2001: 26).

Nesta investigação, analisam-se, no terceiro capítulo, outras dimensões da política de formação de professores nas determinações legais. São focalizados os novos dispositivos legais elaborados para a formação de professores, em nível superior, no período posterior à promulgação da LDBEN n° 9394/96. A compreensão do quadro normativo, formulado pela instância federal, é fundamental para esta investigação, tendo em vista que as políticas estaduais foram construídas a partir das diretrizes federais.

1.2.3 – As políticas de formação de professores no contexto estadual.

As concepções e modelos debatidos pela literatura pedagógica, ao lado do quadro normativo delineado em nível federal, das diretrizes veiculadas pelos organismos financeiros internacionais através de financiamentos e projetos, das experiências internacionais que apresentam alternativas para formação de professores, constituem fatores que repercutem nas instâncias estaduais de governo, imprimindo direções e influenciando o conteúdo das políticas públicas educacionais para o campo da formação de professores¹⁵.

Desde os anos 90, a Secretária de Estado de Educação/RJ debatia alternativas para a formação de professores em nível superior. Entre as diversas ações que influenciaram a gestação de uma proposta, destaca-se a participação da

¹⁵ Entre os documentos oficiais analisados para a elaboração deste capítulo destacam-se: Parecer CEE/RJ n° 102/92; Parecer n° 430/97; Parecer CEE/RJ n° 258/98; Resolução SEE/RJ n°1925/95; Resolução SEE/RJ n°1943/95; Decreto n° 24.338/98; Plano Básico de Estudos da SEE/RJ (1992); “Uma Proposta: Educação de Qualidade”, projeto formulado em 1995 durante a gestão de Marcello Alencar; o anteprojeto “Curso Normal Superior e Núcleo de Formação Continuada”, organizado pelo Prof. Álvaro Chrispino (SEE/RJ) em 1997; o “Estudo sobre a Organização do Curso Normal Superior”, projeto delineado pelo ISERJ e o projeto de “Implantação da Rede de Institutos Superiores de Educação” da FAETEC. Além desses, foram examinados documentos internos da SEE/RJ, material pedagógico produzido pela Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais e algumas publicações de Darcy Ribeiro, tais como o Livro dos Cieps (RIBEIRO, 1986) e Cartas, falas, reflexões e memórias (RIBEIRO, 1991, 1995).

SEE/RJ no Programa de Cooperação Educativa Brasil-França¹⁶, executado durante a gestão do Ministro da Educação Murilo Hingel (1993-94). Esse projeto, que integrava o Programa de Valorização do Magistério desenvolvido pela Secretaria do Ensino Fundamental do MEC, pretendia estabelecer um intercâmbio entre os dois países com o objetivo de apoiar a criação de Institutos Superiores de Educação nos estados, tendo por base a experiência francesa dos *Instituts Universitaires de Formation des Maîtres* (IUFM)¹⁷.

Como parte da agenda desse projeto, representantes da Secretaria de Estado de Educação participaram de reuniões em Brasília onde debateram a criação de Institutos Superiores, inspirados na experiência francesa. Posteriormente, no âmbito desse programa, equipes de professores da SEE/RJ realizaram duas visitas à França para conhecer o funcionamento dos IUFM.

Esses Institutos foram constituídos em julho de 1989, com Lei de Orientação sobre a Educação n° 89/486. O objetivo consistia em reunir, numa mesma instituição, a formação dos professores dos diferentes níveis da escola básica francesa (primeiro e segundo graus). Essa lei, que marcou a educação na França, definiu os institutos como estabelecimentos públicos de ensino superior que têm como objetivo formar os professores do ensino primário, secundário e os conselheiros principais de educação. Para ingressar na instituição, o candidato deve apresentar pelo menos três anos de formação superior, para, então, cursar dois anos de estudos profissionais.

A marca mais geral da influência francesa e dos organismos internacionais se deu com a universitarização do professor também refletida na LDB. A universitarização, segundo Bourdoncle (1997), é:

(...) o movimento de absorção das instituições de formação de professores pelas estruturas habituais das universidades. É

¹⁶ O Programa de Cooperação Educativa Brasil-França foi implementado pelo Ministério da Educação e do Desporto em parceria com o Governo francês e tinha como consultor junto ao MEC Michel Brault. Para maiores informações, ver: BRAULT, Michel. A experiência francesa. In: MENEZES, Luis Carlos. *Professores: formação e profissão*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: NUPES, 1996.

¹⁷ Para obter maiores informações sobre o funcionamento atual e a legislação existente consultar <<http://www.iufm.education.fr>>.

uma estrutura polivalente em dois sentidos. Em primeiro lugar, não se faz somente a formação, mas também a pesquisa, e as carreiras são largamente determinadas por esta última atividade.

O processo de universitarização ocorreu em diferentes países nas últimas décadas os quais trataram de transferir a formação realizada anteriormente nas escolas de nível médio para instituições de ensino superior. O objetivo era qualificar melhor os docentes, favorecendo a sua profissionalização. A pesquisa, nessa direção, aparece como eixo importante do processo formativo, na medida em que se pretende formar não transmissores de saberes, mas, sim, produtores de conhecimento pedagógico. Silva (1999) lembra que esse movimento significa

(...) apostar na formação de um professor dotado de maior autonomia intelectual para pensar, inventar, adaptar, enfim, ser sujeito da sua ação profissional, deixando de ser aquele que segue cegamente, ou quase, prescrições pedagógicas. (p.47)

Na trajetória das três últimas administrações estaduais, foram apresentadas diferentes propostas para a formação de professores em nível superior. A primeira delas, ainda de forma embrionária, ocorreu no segundo governo Brizola, com a criação do Centro Tecnológico de Qualidade do Ensino. Esse Centro previa a formação superior de professores, mas não chegou a funcionar devido à mudança no executivo estadual. Esse projeto é alvo de interesse na investigação, pois evidencia a existência, a inserção do tema na agenda pública dos dirigentes estaduais.

Após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, a SEE/RJ formulou uma política educacional que tinha na formação de professores, em nível superior, um dos seus principais eixos. Integrando as ações, planejou-se a constituição de Institutos Superiores no estado, em caráter experimental. Esse projeto formulado antes da aprovação das diretrizes curriculares nacionais, embora aprovado pelo CEE/RJ, acabou sendo abandonado pelo governo. Naquele momento delineou-se um outro rumo para a formação de professores em nível superior com a apresentação de uma outra proposta da Secretaria de Ciência e Tecnologia. Nesse processo, ocorreram disputas pelo controle da política de formação de professores, em nível superior, culminando com a transferência do Instituto de Educação do Rio

de Janeiro (IERJ) para a FAETEC e a sua transformação em Instituto Superior de Educação.

O primeiro projeto da FAETEC para o ISERJ foi alvo de críticas e resistências por parte dos professores e não chegou a ser implementado. Posteriormente, os professores do ISERJ reformularam aquela proposta, construindo uma da própria instituição.

Nesse período, a FAETEC planejou a criação de uma Rede de Institutos Superiores, no interior do Estado, onde seria realizado um curso com apenas um ano e oito meses de duração. Entretanto, com a aprovação de novas Diretrizes Nacionais¹⁸ que determinavam três anos como tempo mínimo para integralização do curso, a proposta da FAETEC precisou ser reformulada.

Como parte deste movimento voltado para interiorização da formação de professores, assistiu-se à transformação de mais uma escola de nível médio em Instituto Superior em 2001. Foi a vez do Instituto de Educação Aldo Muylaert, no município de Campos¹⁹. As questões políticas e partidárias pareceram influenciar decisivamente o processo. Ocorreram também criações de Institutos Superiores de Educação nos municípios de Santo Antônio de Pádua²⁰, Itaperuna²¹, Bom Jesus de Itabapoana e Três Rios²². As transformações e criações se deram por meio de decretos do executivo estadual.

Algumas questões conduziram as reflexões esboçadas neste estudo: O que ocorreu neste processo? Ocorreram conflitos entre setores da burocracia educacional em torno da disputa do projeto? Que modelos e concepções de formação de professores orientam o projeto da FAETEC? Essas dimensões e outras serão focalizadas na segunda parte deste trabalho.

¹⁸ O Parecer CNE/CP 28/2001 estabeleceu a carga horária e a duração dos cursos de formação de professores da educação básica, em nível superior.

¹⁹ O Decreto no 28.947 de 14 de agosto de 2001, do executivo estadual, transferiu, do âmbito da Secretaria Estadual de Educação, para a Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC) e transformou o Instituto de Educação Professor Aldo Muylaert em Instituto Superior.

²⁰ Decreto nº 28.420 de 24 de maio de 2001.

²¹ Decreto nº 28.739 de 03 de julho de 2001.

²² Decreto nº 30.302 de 21 de maio de 2001.

CAPÍTULO 2

Políticas públicas educacionais: caminhos para análise

(...) faire de la politique, n'est-de
pás, de plus em plus, faire de
politiques publiques?
Pierre Muller (1992)

Neste capítulo, empreenderemos o exame do que são políticas públicas, considerando as relações de centralidade desse conceito no que se refere ao objeto desta pesquisa. Considera-se, nesta investigação, que a política educacional, enquanto uma política setorial, está sustentada no espaço teórico próprio das políticas públicas²³. Desta forma, é também objetivo deste texto fecundar a política educacional com as contribuições teórico-metodológicas provenientes do campo de estudos das políticas públicas, sem perder de vista a existência de correntes teóricas heterogêneas que o atravessam.

Para tanto, tendo em vista a diversidade de abordagens existentes, organizou-se uma breve revisão da literatura sobre o tema, recuperando: a emergência desse campo de análise e seus principais eixos de pesquisa; a influência de paradigmas clássicos, como o funcionalismo, em especial, da perspectiva sistêmica de David Easton, um dos principais representantes dessa tendência²⁴; o esforço de teorização realizado por Bruno Jobert (1992, 1987, 1985) e

²³ Sobre a análise da política educacional como política pública, ver Azevedo (2001).

²⁴ De acordo com Bottomore (1978, p. 55), a abordagem funcionalista, “na sociologia e na antropologia social, começou como uma reação contra os métodos e pretensões evolucionistas”. A noção de função social tem origem nos trabalhos de Herbert Spencer, tendo por fundamento uma analogia entre a sociedade e um organismo. É com Emile Durkheim, entretanto, que o conceito de função irá receber um tratamento mais rigoroso. Para este sociólogo francês, quando “procuramos explicar um fenômeno social, é preciso buscar separadamente a causa eficiente que o produz e a função que desempenha. (...) é preciso determinar se há correspondência entre o fato considerado e as necessidades gerais do organismo social” (Durkheim, p.83). A funcionalidade de um fenômeno consiste na sua contribuição para a manutenção das condições estruturais que o produziram. De acordo com Durkheim, o estudo das funções deve merecer atenção especial da sociologia, pois “a

Pierre Muller (2005, 2002, 1992, 1987, 1985) sobre a ação do Estado; as contribuições de Stephen Ball (2001) e de Jenny Osga (2000), alicerçadas na teoria crítica, para a investigação em política educacional. Ressaltamos que tais autores foram selecionados tendo em vista a sua representatividade no campo e a contribuição que apresentam para a realização deste trabalho. Assinala-se que o foco na literatura americana está relacionado ao lugar pioneiro e preponderante desse país no desenvolvimento do campo que, como observa Muller (2002), guarda ass estigmatas desse nascimento. Já o destaque da pesquisa francesa justifica-se pela contribuição da análise cognitiva das políticas públicas, inseridas na virada construtivista. O destaque conferido a esses autores não significa desconhecer a importância de trabalhos produzidos em outros países. Entretanto, não é objetivo deste capítulo apresentar um levantamento mais vasto do campo das políticas públicas na atualidade. Busca-se, isto sim, captar alguns eixos importantes no campo que iluminem o processo de construção do objeto desta investigação.

A constituição do campo ocorre nos Estados Unidos com os trabalhos de Harold Lasswell, um dos precursores das *polcy sciences*. O desenvolvimento dessa proposta está relacionado à *revolução behaviorista* e à preocupação com o contexto da guerra fria vivenciado no pós-Segunda Guerra Mundial. As concepções behavioristas exercem também influência sobre o trabalho de David Easton, autor que ocupa um lugar expressivo na ciência política contemporânea (Birnbbaum, 1985). Easton (1968, 1970 a, 1970 b) elabora uma teoria para análise da vida política, tendo, como pressuposto, a interpretação da vida política como um sistema de comportamento. O autor concebe o sistema político como um subsistema do sistema social que interage com o meio externo, recebendo e emanando influências sobre outros sistemas. Em consonância com o behaviorismo, Easton considera que toda ação humana é decorrente da interação entre um determinado agente e o ambiente que o cerca, constituindo uma resposta a um determinado estímulo exterior. Nessa perspectiva, as políticas são concebidas como produtos do sistema – *outputs* – ,

estrutura é a função consolidada, é a ação que se tornou hábito e se cristalizou”. O legado de Durkheim influenciou autores como Malinovski, Radcliffe-Brown, R. Merton e T. Parsons. Este último buscou construir uma teoria da ação social, entendida como objeto de estudo das ciências do homem. Para Parsons, a ação humana apresenta as características de um sistema, podendo ser decomposta para fins analíticos em partes que se apresentam interligadas. A análise sistêmica proposta por Parsons orientou os estudos de David Easton sobre os sistemas políticos.

respostas geradas pelo sistema político às diferentes demandas – *inputs*. O modelo de análise elaborado por Easton encontrou ressonância nos meios acadêmicos em meados do século XX, ainda influenciando a concepção de política como produto da ação estatal.

Jobert e Muller, por sua vez, constroem uma abordagem específica, a análise setorial, com aportes da teoria marxista, para análise do “Estado em ação”. A preocupação desses autores é integrar a análise das políticas públicas numa concepção mais ampla das relações Estado-sociedade. A contribuição de Jobert e Muller deve ser compreendida no contexto da ciência política francesa e do debate sobre as políticas públicas marcado pelo progressivo distanciamento das questões do direito e da administração pública em direção a uma sociologia da ação pública. Para esses pesquisadores, elaborar e implementar políticas públicas é fazer política, mesmo que de outras formas (Muller, 2002). A reflexão de Jobert e Muller inspira-se na tradição de estudos sobre o Estado, trilhada na Europa por autores clássicos, como Marx, Weber, Durkheim e Gramsci.

Osga (2000) nos sugere caminhos teórico-metodológicos para investigação de políticas educativas, destacando a discussão e análise de textos políticos como um método útil para investigação de políticas. A autora preocupa-se com as questões postas pelo contexto de globalização e pela agenda economicista para a educação, observando as tensões entre Estado e professores. De acordo com Osga, os professores constituem uma questão política, sendo historicamente objeto de estratégias e mecanismos de controle por parte do Estado. Essa dimensão do controle contida em diferentes políticas propostas para a educação, em especial, para a formação de professores, parece adquirir intensidade com a atuação dos organismos internacionais na elaboração e imposição de diretrizes educacionais que exercem um papel norteador, influenciando o desenho de propostas e os conteúdos das políticas educativas para a América Latina.

Observa-se, no contexto latino-americano, a relação entre as tendências emanadas de agências internacionais e a implementação de reformas educativas nos diferentes países. Autores como Stephen Ball (2001), Evans e Davies (1999), Dolowitz e Marsh (apud Evans e Davies) alertam para os processos de transferência

de políticas como uma prática realizada em maior medida nos últimos anos, relacionada ao rápido crescimento das comunicações desde a Segunda Guerra Mundial (Evans, 1999) e a maior interdependência entre os Estados. Especialistas, como Dolowitz y Marsh, lideram os esforços da ciência política britânica para estudar esses processos.

Essas considerações situam o esforço empreendido neste capítulo, onde procura-se resgatar e dialogar com algumas das principais vertentes deste campo emergente que é a análise de políticas públicas.

2.1 A constituição do campo de análise das políticas públicas

A análise das políticas públicas encerra complexidades, riqueza de possibilidades de enfoque e, também, pertinência social. A origem desse campo de pesquisas está relacionada às preocupações políticas e administrativas, às interrogações acerca das condições em que são realizadas as escolhas públicas e mesmo de seus fundamentos. A sua institucionalização resulta da difusão internacional de trabalhos e do esforço de teorização efetuado por diferentes autores.

Em termos históricos, o desenvolvimento do campo é o resultado de reflexões sobre o Estado e o funcionamento da administração pública. É interessante observar que, já nos séculos XVII e XVIII, encontram-se, em países como a Alemanha e França, estudos voltados para a análise do patrimônio público, da administração tributária, financeira e econômica dos governos. Esses estudos identificados como *ciências cameraais*²⁵ conhecem um grande desenvolvimento na Alemanha no período posterior à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), quando o país sofre as conseqüências demográficas dramáticas causadas por esse conflito.

²⁵ Segundo Baleeiro (1998), o cameralismo representa um intrincado conjunto de interações entre determinados comportamentos político- institucionais, relativos ao período central da formação do moderno Estado alemão. Ou seja, é possível entender o cameralismo como uma concepção administrativa do Estado, desenvolvida na Alemanha – de modo correspondente, mas autônomo, em relação aos demais países da Europa – , entre fins do século XVI até o século XVIII.

Os *cameralistas* abordam os problemas do Estado em termos financeiros, político-econômicos, tributários e do ponto de vista do desenvolvimento das relações comerciais (Baleeiro 1998). Como resultado de sua crescente importância, esses estudos dão origem a uma disciplina universitária, a uma cátedra de *ciências camerais* criada nas universidades alemãs e austríacas em 1727. A tarefa dessas novas ciências era formar administradores encarregados do desenvolvimento demográfico e econômico do império alemão. Um dos princípios centrais do cameralismo²⁶ é o intervencionismo do Estado e a defesa do patrimônio fiscal.

O *cameralismo*, longe de ser uma teoria elaborada nos meios acadêmicos, constitui um conjunto de idéias e princípios práticos desenvolvidos pelos *Kammer*²⁷. Os *cameralistas* ensinavam regras para gerir as finanças e a administração. Para estes, a prosperidade das nações não se daria mais devido às conquistas militares, e sim graças ao desenvolvimento econômico.

Na França, essas idéias desenvolvem-se nos séculos posteriores, encontrando seu espaço acadêmico junto às faculdades de direito. No fim do século XIX, as *ciências camerais* passam por uma recomposição e progressivamente perdem espaço, tornando-se um campo relacionado ao direito administrativo. Observa-se, no período, a emergência das ciências políticas e da sociologia que colocam o Estado como objeto de análise.

Para autores como Favre (1983), as *ciências camerais* estão nos primórdios da ciência política. No que se relaciona ao campo das políticas públicas, essas ciências representam uma reflexão sobre a política e o funcionamento dos governos,

²⁶ Entre os fundadores do cameralismo, no século XVIII, destaca-se Gottlob Von Justi que escreveu seus trabalhos com base nas teorias do direito natural. De acordo com esse autor, a felicidade humana seria o objetivo da humanidade, entretanto, para alcançá-la, era preciso riqueza material (Georget, 2005). Somente os Estados teriam meios de proceder ao aperfeiçoamento da humanidade, notadamente por sua capacidade de encorajar a prosperidade e garantir a segurança. A paz interior e exterior seriam asseguradas com força do Estado (apud Georget, 2005). Justi afirma a necessidade de intervenção dos Estados no plano econômico, na criação de serviços públicos, destacando que não haveria mão invisível que dispensasse o Estado de seus deveres (apud Georget, 2005).

²⁷ A palavra *kamera* designava setor que administrava o tesouro público. Desde o século XV, existiam conselhos áulicos ou "Kammern" que assistiam aos príncipes em técnicas da administração, do direito, da tributação, das finanças e da economia.

ao mesmo tempo em que afirmam a preocupação com a intervenção do Estado e com estratégias de desenvolvimento econômico. Esse tipo de reflexão, ao lado das contribuições e questionamentos sobre o Estado advindas da sociologia, da administração pública, do direito, irão fornecer os fundamentos para formação desta área de pesquisas, que aos poucos emerge e se autonomiza nos Estados Unidos no início do século XX²⁸, com o desenvolvimento das funções do Estado e a necessidade de uma administração que respondesse aos problemas sociais.

É no período que antecede a segunda guerra, que as políticas públicas se estabelecem como ciência da ação e para a ação. Os trabalhos pioneiros norte-americanos revelam um viés marcadamente normativo e prescritivo, abordando temas relacionados à gestão e à administração do setor público (Payre e Pollet, 2005, p.135). Os *policy studies* se desenvolvem em torno de questões específicas daquele país, “relacionadas a um contexto em particular, notadamente da guerra fria e a um espaço universitário e de pesquisa próprio” (Payre e Pollet, 2005: p.135).

Como um dos marcos na emergência do campo, destacam-se nos Estados Unidos, nos anos 50, os estudos de Harold Lasswell²⁹ que visam articular ciência e decisões de governo. As reflexões desse autor são pautadas pela ênfase na necessidade de defesa nacional, decorrente das relações internacionais constituídas no pós-segunda grande guerra que colocavam, como prioritária, a segurança do país. Neste contexto, para Lasswell, o governo deveria empregar de forma mais eficiente a força de trabalho, a capacidade intelectual existente, as instalações e outros recursos do povo americano. Para esse autor, algumas perguntas precisavam ser respondidas:

²⁸ É preciso lembrar a influência das idéias de Frederick W Taylor nos Estados Unidos, no início do século XX. Esse autor, considerado o precursor da Teoria da Administração Científica, defendeu a aplicação de princípios científicos à administração pública, desenvolvendo estudos sobre a organização científica do trabalho. Com a divulgação de suas idéias nos meios governamentais, temos a preocupação com a aplicação de princípios técnicos à elaboração de políticas públicas.

²⁹ Harold Lasswell nasceu em 1882 e foi considerado um dos fundadores das *polcy sciences*. Esse cientista trabalhou em projetos de propaganda política e comunicação de guerra. Lasswell foi professor da Universidade de Chicago (1922-1938), tendo atuado como consultor durante a guerra (1938-1947). Terminou seus anos ativos na Escola de Direito de Yale (1947-1973). Suas idéias guardam relação com os trabalhos de seu professor Charles Merriam, um cientista que simbolizou uma geração de cientistas sociais interessados em políticas públicas. Para conhecer as idéias sobre as *polcy sciences*, destaca-se: LASSWELL, L.D. The Policy Orientation. In: **The Policy Sciences**, Stanford University Press, 1951, p. 3- 15.

Que temas valem a pena investigar? Que métodos permitem recolher e interpretar dados relevantes para as políticas? Como poderia conseguir que os fatos e as suas interpretações influenciassem o processo de tomada de decisões? (Lasswell, 1951, p.79)

Em seus textos, Lasswell (1951) manifestava consternação com a vida intelectual deteriorada do pós-guerra. A presença de *forças centrífugas* acarretava uma crescente especialização no âmbito das ciências, da filosofia e das ciências sociais, ocasionando uma ruptura entre ciência e prática. Lasswell³⁰ acreditava que a orientação das ciências para as políticas permitiria superar as especializações fragmentadas e estabelecer uma nova ciência social unificadora. Nessa área de investigação, reuniriam-se equipes multidisciplinares para trabalhar em torno de problemas comuns, com a esperança de contrabalançar os efeitos da “atomização do conhecimento” (Lasswell, 1951).

O objeto dessa nova ciência seria o processo das políticas, sua elaboração e realização. As *policy sciences* (ciências das políticas públicas) seriam uma ruptura com o passado, não constituindo, entretanto, uma outra forma de falar das ciências sociais, ou mesmo ciências sociais aplicadas (Lasswell, 1951).

Essas ciências comportariam uma dupla dimensão (Lasswell, 1951): por um lado, se interessariam pelo processo da política e, por outro, pelas necessidades de informação e de inteligência desse processo. Para a primeira tarefa, era preciso desenvolver investigações sobre a formação e execução de políticas, utilizando-se os métodos das ciências sociais e da psicologia. Para a segunda, era preciso buscar

³⁰ Sobre os trabalhos de Lasswell, AGUILAR (1993) comenta, em tom de anedota, que: "Os sociólogos, politicólogos, psicólogos sociais, antropólogos, da Biblioteca do Congresso (americano), sob a direção de Lasswell em sua Divisão Experimental para o Estudo das Comunicações, em tempos de Guerra, haviam analisado sistematicamente o manejo da informação, o uso da propaganda, a formação da opinião, o estilo de liderança. Era natural pensar que a frutífera relação entre os cientistas e os decisores de políticas durante o tempo de guerra devesse continuar. Foi assim que em 1950, depois de audiências e debates sobre a função social da ciência e a responsabilidade do governo no patrocínio da investigação científica, o Congresso aprovou a criação da National Science Foundation. Porém, seu decreto de criação não contemplava o apoio obrigatório do governo às ciências sociais, de cujo rigor metodológico e relevância social se havia duvidado em audiências e debates. Assim mesmo, por esses anos, em 1946, a Força Aérea, com um bom apoio inicial da Fundação Ford, criou a Rand Corporation para fins de análises e recomendações independentes de projetos. Junto com físicos e engenheiros foram recrutados economistas e politicólogos. Havia, pois, toda uma seqüência de experiências e propósitos de colaboração que criavam o clima para o que Lerner e Lasswell chamaram *Policy Sciences* em 1951". (tradução nossa)

melhorar o conteúdo da informação disponível para os formuladores de políticas públicas, o que levaria o analista, muitas vezes, a ultrapassar os limites das ciências sociais. As *policy sciences* incluiriam para Lasswell:

(...) os métodos de investigação do processo das políticas; os resultados dos estudos das políticas e as descobertas das disciplinas que podem trazer contribuições importantes para as necessidades de inteligência em um determinado momento. (1951)

A palavra *policy* (política) designa, em inglês, os conteúdos das políticas, escolhas importantes efetuadas na vida pública. Lasswell prefere empregá-la, ao invés de *politics* que tem outras conotações, significando processo político, lutas partidárias, atividades que envolvem conflito e luta pelo poder (Lasswell, 1951). O foco, portanto, das *polcy sciences*, na visão de Lasswell, seria a escolha³¹ inerente ao processo de tomada de decisão entre políticas. Segundo o autor:

A ênfase no processo de tomada de decisões distingue as ciências das políticas e outras formas de atividade intelectual. Ao concentrar a atenção na elaboração e execução das políticas, se identifica uma dimensão referencial única e se aproveitam os diversos aportes das ciências políticas, da jurisprudência e de outras disciplinas afins.

Buscava-se conhecer o processo político para aumentar a racionalidade das decisões. De acordo com Lasswell, as ciências da política se ocupariam dos

(...) problemas fundamentais do homem em sociedade com maior racionalidade possível e o uso de técnicas e métodos eficazes para a formulação e análise das alternativas possíveis de ação (apud Madri, 1999).

Laswell sentia-se fascinado pelo avanço da técnica e da ciência, assim como pela emergência dos aparatos governamentais de planificação social e econômica. A idéia era criar uma alternativa técnica para analisar os problemas sociais e políticos e estabelecer estratégias racionais de intervenção. Os seus trabalhos são elaborados no período posterior à 2ª Guerra Mundial, momento histórico marcado pela implementação de medidas de reconstrução econômica e política, de consolidação dos Estados de bem-estar social e pela Guerra Fria. Nesse contexto, o

³¹ Ressalta-se que o desenvolvimento de uma teoria da escolha já fazia parte das preocupações de estudiosos de campos como o da ciência política e da economia no período.

desenvolvimento norte-americano não poderia estar sujeito a decisões administrativas e políticas desastrosas. Era preciso construir conhecimentos que fundamentassem a ação governamental. A nova ciência teria esta tarefa: elaborar estudos que orientassem as decisões, contribuindo para a melhoria na qualidade dos governos.

As *policy sciences* não constituiriam, entretanto, uma nova especialização, ao lado das já existentes. Na perspectiva de Lasswell, esses estudos desenvolvidos por equipes multidisciplinares, estariam voltados para temáticas importantes da vida social. Essa orientação, de acordo com o autor, seria herdeira de um certo interesse empírico-pragmático com raízes em John Dewey e em outros filósofos norte-americanos. (Laswell apud Madrid).

Uma das premissas metodológicas das *policy sciences* era a multicausalidade dos fenômenos e a recusa de qualquer determinismo, principalmente econômico. Para seus precursores, tratava-se de prestar atenção na conduta humana em vez de considerá-la mecanicamente determinada. É preciso lembrar que a influência do behaviorismo sobre as ciências da política dirige o foco para o papel das intenções e escolhas individuais. É a ação individual que conduz o processo político. Na mesma medida, a ação humana comporta muitos aspectos interconectados, políticos, culturais, econômicos, religiosos entre outros. Assim, era preciso também cruzar as fronteiras das disciplinas, tendo em vista que nenhum campo, isoladamente, poderia explicar a conduta humana.

Essa ciência nascia comprometida com o ideário democrático e liberal norte-americano. Para seus precursores, era tarefa das *policy sciences* promover a democracia³², enfatizando os valores humanos e a participação dos homens na

³² Para compreender melhor a proposta de Lasswell, é importante situá-la no contexto da história da ciência política norte-americana. Desde a entrada da *policy sciences*, disciplina na academia ainda no século XIX, os pesquisadores norte-americanos estiveram preocupados com a relação entre a disciplina e a democracia. Em interessante artigo sobre o tema, Feres Jr. (2000) destaca que, no século XIX, para muitos estudiosos, a sua tarefa era eminentemente política e pedagógica. Competia aos cientistas ensinar aos cidadãos as virtudes republicanas, ocorrendo um engajamento político dos pesquisadores com as questões relativas às instituições, à transmissão e compreensão dos valores democráticos norte-americanos. A ciência política era vista como “uma ciência do Estado”. Essa relação entre ciência, política e estado parece marcar a história da disciplina nos EUA. Nessa direção, Feres Jr. lembra ainda o papel que a ciência política ganha durante a guerra fria, auxiliando o aparelho de estado.

sociedade. As *ciências da política* não seriam impulsionadas só pela metodologia empírica e pelo interesse próprio da ciência, e sim pelo interesse na democracia. Assim, elas não estariam voltadas para procedimentos burocráticos, mas para a definição de valores e de objetivos a serem alcançados. A política adquiria, nessa direção, um conteúdo não só social, mas também valorativo.

Segundo Dagnino et alii (2002), para Lasswell e outros fundadores do campo:

(...) a *policy orientation* é o que diferencia a análise de política da administração pública. Seu caráter normativo (no sentido de explicitamente portador de valores) revela uma preocupação acerca de como as idéias que emergem da análise podem ser aplicadas no sentido de alavancar um projeto social alternativo. Neste caso, a melhoria do processo político através das políticas públicas que promovam a democratização do processo decisório é assumida como um viés normativo. Mas segundo eles a Análise de Política é também *problem-oriented*, o que demanda e suscita a interdisciplinaridade. A Análise de Política caracteriza-se, assim, pela sua orientação aplicada, socialmente relevante, multidisciplinar, integradora e direcionada à solução de problemas, além da sua natureza ao mesmo tempo descritiva e normativa.

As *policy sciences* teriam essa dupla dimensão prescritiva e normativa, deixando claro seu compromisso com valores particulares. Para esses cientistas, a investigação em políticas públicas requer relações com o mundo real, com a busca de soluções para os problemas e reservas, diante “dos estéreis jogos de salão acadêmicos” (Ascher, 1986, p.181, tradução nossa). Nessa perspectiva, os analistas das *policy sciences* consideram a neutralidade diante dos fatos problemática, tendo em vista que o processo de decisão requer juízo de valor (Ascher, 1986, p.181).

A leitura dos textos de Lasswell e de outros autores que, ainda nas últimas décadas, procuram desdobrar ou mesmo resgatar os princípios da *policy sciences* suscita alguns questionamentos. É preciso ponderar que a proposta de articular ciência a projetos de Estado acena com alguns riscos: transformar cientistas sociais em tecnocratas ou reformadores sociais³³. Essa abordagem projetada, em torno da

³³ Wright Mills (1982) lembra que “o trabalho nas ciências sociais foi sempre acompanhado de avaliação”. Esse autor comenta sobre como, em diversos momentos de sua história, a ciência social

análise das políticas, uma certa aura tecnocrática, reforçando a velha noção positivista da ciência social como atividade capaz de encontrar remédios para os *males sociais* e caminhos para a ordem e o progresso da nação. Talvez, como observa Madrid (1999), esta constitua uma versão melhorada da idéia do melhor governo dos filósofos e dos cientistas: o governo dos tecnocratas. Afirmando a fé na ciência, na possibilidade de racionalização e controle da intervenção pública, as *polcy sciences* contêm elementos de uma concepção ilustrada da política.

As pesquisas de Lasswell dedicaram atenção especial ao conhecimento do processo das políticas. Nesse sentido, o autor propôs um esquema conceitual das principais etapas de construção e implementação de políticas públicas. São elas: inteligência, promoção, prescrição, inovação, aplicação, terminação e avaliação. Essa relação deu origem a um dos conceitos mais divulgados na análise de políticas denominado, posteriormente, “processo de decisão” (DeLeon, 1997). Mais tarde, os alunos de Lasswell reformularam essa lista inicial. Esses estudos mais antigos fornecem a base para modelos posteriores, como a análise seqüencial popularizada por Charles Jones e por Gary Brewer³⁴ no início dos anos 70. Importa destacar que o modelo de “processo de política” de Lasswell, além de buscar introduzir ordem na complexidade que envolve o processo de formação de políticas orientou toda uma geração de estudos, constituindo grande parte da agenda de investigações no campo.

Os trabalhos de Lasswell inserem-se no contexto do expressivo desenvolvimento apresentado pela ciência política norte-americana na primeira metade do século XX³⁵, sendo influenciados pela corrente behaviorista³⁶ que domina

nos Estados Unidos esteve relacionada aos movimentos de reforma e às atividades voltadas para a melhoria social.

³⁴ Garry D. Brewer foi aluno de Lasswell na Universidade de Yale e, de acordo com DeLeon (1997), essa relação foi apresentada com a aprovação de seu professor. De acordo com Brewer, o processo das políticas é composto de seis etapas: invenção/início, estimativa, seleção, implementação, avaliação e fim. Ver Garry D. Brewer, *The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline*, **Policy Sciences** 5 1974: 239-244.

³⁵ O grande desenvolvimento da disciplina nos EUA levou alguns autores a afirmarem que a “ciência política é uma invenção americana” (Feres Jr., 2000; Duverger, 1962). É preciso ressaltar que essa afirmação não desconhece a história da reflexão sobre a dimensão política. O aparente exagero refere-se, isto sim, ao processo de institucionalização da disciplina em território americano iniciado ainda no século XIX, evidenciado pela criação de centros e associações de pesquisas, departamentos, cursos, revistas especializadas e linhas de financiamento. Esse processo é acompanhado de uma especialização e da criação de subáreas, tais como, política americana,

o cenário nos anos 50 e 60. Essa teoria, tomada de empréstimo da psicologia, inspira o projeto de construção de uma ciência social nos moldes das ciências naturais. No campo da ciência política, este movimento, conhecido como *behavioral revolution*, leva à defesa da necessidade de revisão e de crítica da disciplina, preconizando a separação entre os estudos teóricos, voltados para as questões filosóficas e de valor, e a ciência política, direcionada aos fatos. Esse debate, em termos institucionais, está na raiz da criação da subárea de teoria política nas universidades americanas. A necessidade de buscar fundamento científico para suas proposições faz com que os fundadores da *behavioral revolution*³⁷ busquem, no círculo de Viena, em especial no positivismo lógico, os alicerces para este projeto de Ciência Política baseado na separação radical entre fatos e valores e na verificabilidade empírica das teorias. (Feres Jr, 2000, p.6)

O surgimento dos *polcy studies* norte-americanos ocorre num quadro dominado pelo pensamento funcionalista. Ao mesmo tempo em que ocorria a revolução behaviorista, desenrolava-se, nos domínios da ciência política, o processo de recepção das idéias de função, de estrutura e de sistema, principalmente a partir das teorias gerais da antropologia e da sociologia. Esse processo é considerado por Easton (1970 a) como uma importante mudança de rumo na história da disciplina que se inaugura com a Segunda Guerra Mundial. Há, para o autor, o crescimento de um corpo teórico diferente do anterior que enfatizava a “filosofia moral dos grandes pensadores políticos do passado” (p.7). O novo movimento teórico, que poderia ser chamado de teoria descritiva ou empírica, “buscava iluminar todo domínio da

política comparada, relações internacionais, teoria política e políticas públicas, dotadas de autonomia disciplinar. No Brasil, embora a academia caminhe em direção ao modelo americano, o campo da política é, ainda, em muitos programas de pós-graduação, uma área de concentração dentro das Ciências Sociais (Feres Jr. 2000).

O avanço da disciplina nos EUA é sentido, principalmente, no que tange ao aperfeiçoamento de técnicas de pesquisa. Ilustrando essa idéia, citamos a criação das sondagens de opinião pública por Gallup. Enquanto na Europa a análise da vida política continua voltada quase exclusivamente para as instituições, vemos multiplicarem-se nos EUA os estudos sobre forças políticas, tais como, partidos, grupos influentes, etc (Duverger, 1962, p.53). Esses trabalhos norte-americanos orientam-se para o concreto, para a descrição dos fatos, para a preocupação com o empírico. Aliás, o empirismo da ciência política é apontado como um dos aspectos problemáticos do campo norte-americano, além da ausência de estudos mais amplos e comparativos. (Duverger, 1962).

³⁶ Na origem do behaviorismo, temos os trabalhos de Ivan Petrovich Pavlov (1849-1936) que destaca a importância dos fatores externos e dos estímulos no condicionamento do comportamento. O behaviorismo enfatiza o papel do meio e a noção de estímulo-resposta.

³⁷ A obra de David Easton, **The political system**, é considerada como o principal manifesto desse movimento. (Feres Jr, 2000).

interação política” (p.8). O foco dessa nova abordagem seria o comportamento político.

Uma das preocupações de Easton é o desenvolvimento de uma abordagem teórica para análise da vida política fundamentada numa perspectiva sistêmica. Segundo Easton (1970), o “estudo da política diz respeito à compreensão de como as decisões autoritárias são tomadas e executadas para uma sociedade” (p. 23). As idéias de Easton, acerca do processo de formulação de políticas públicas, estão fundamentadas numa comparação com os organismos biológicos. De acordo com o autor, o mundo político constitui um sistema específico dentro da sociedade, formado por diferentes partes inter-relacionadas, tais como, instituições, partidos políticos, grupos de interesses, com estrutura, atores e regras próprias. O sistema político reage a pressões, estímulos provenientes dos ambientes externos, tais como, o econômico, o religioso, o cultural, dentre outros. Esse conjunto de demandas do meio ambiente, os *inputs*, classificadas por Easton como de apoio ou de reivindicações, geram respostas, decisões, os *outputs*. Uma política pública, nessa perspectiva, é por excelência uma resposta do sistema.

Todos esses *inputs* e *outputs* se movem num circuito, num fluxo, numa dinâmica entre os elementos do sistema, denominado por Easton de *feedback loop* (retroalimentação). Esse conceito, um dos centrais de sua teoria, é tomado por Easton de empréstimo da cibernética e ajuda a explicar como o processo político pode controlar e regular os distúrbios do sistema. A retroalimentação pode ser desdobrada em 4 partes: os estímulos produzidos pelos *outputs* dos governantes entre os cidadãos; as reações aos *outputs*; as comunicações aos governantes das informações relativas àquelas respostas e as novas decisões tomadas pelos governantes como respostas à reação dos cidadãos. Esse movimento de entradas e saídas mantém o funcionamento do sistema. Entretanto, para que isso ocorra de forma satisfatória, as autoridades devem organizar os apoios, as demandas e converter insumos em produtos. A atividade política abarca vários processos que devem permanecer em equilíbrio a fim de que a atividade sobreviva (Easton, 1970).

É preciso assinalar, entretanto, alguns limites da abordagem proposta por Easton. Ao focar a ação dos dirigentes, Easton não está preocupado com possíveis

disputas pelo comando do sistema político, pois não considera a questão da luta pelo poder um fenômeno essencial da vida política. O papel da classe política, numa visão que afasta qualquer discussão ideológica, é gerir o sistema. A política é vista como uma função e o governo, visto como uma gestão calculada dos homens, numa abordagem racional do fenômeno político.

A análise proposta por Easton, embora tenha tido sua maior divulgação nos anos 60, ainda hoje é debatida por autores que observam a sua importância para compreensão das inter-relações entre Estado, política e sociedade. Ham e Hill (apud Dagnino 2000), por exemplo, destacam que a teoria sistêmica de Easton permite conceituar complexos fenômenos políticos, pois enfatiza os processos, em oposição a instituições ou estruturas. Essa perspectiva possibilita o estudo de organizações complexas, que se articulam a outras por dependência de recursos, como conjunto de entidades mais ou menos interdependentes e constituídas de partes, que são variáveis mutuamente dependentes.

Ao mesmo tempo em que ressaltam a vantagem, Ham e Hill (apud Dagnino 2000) realizam também críticas ao modelo sistêmico, destacando:

(...) a excessiva redução lógica dos processos, em termos de demandas e apoios convertidos em saídas, o que raramente ocorre de modo tão simples, no mundo prático da elaboração de políticas.
(...) o enfoque sistêmico enfatiza a importância do processo central de conversão — a caixa preta (*black box*) —, isto é, da tomada de decisões e, no entanto, dá-lhe pouca atenção, ao compará-lo às demandas e apoios externos. Isso indica a necessidade de os estudos basearem-se não apenas na análise de sistemas, mas também na dinâmica da tomada de decisões.

As críticas alertam para a visão simplificada dos processos de tomada de decisões. Essa perspectiva, como já foi mencionado, parece não relevar a existência de complexas disputas e pressões que envolvem a formulação de políticas públicas. A sua concepção de classe política parece também ignorar a existência de clivagens partidárias, de articulações e lutas que acompanham o exercício do poder. A análise sistêmica não considera o conflito como uma variável de importância, aliás, inspirado em pressupostos organicistas, enfatiza a conservação e o equilíbrio necessários à

própria sobrevivência dos sistemas (Birbaun, 1985, p.652). As virtuais tensões e conflitos entre grupos sociais são vistas como um excesso nas demandas que podem ser contraditórias, revelando uma dificuldade de processamento do sistema.

A visão racional e sistêmica do processo decisório e das políticas públicas suscitou fortes críticas no campo acadêmico, embora ela tenha conhecido sucesso nos domínios da gestão e da administração pública, sobretudo entre os executores de políticas nas décadas de 60 e 70. Autores como Herbert Simon, Robert Dahl e Charles Lindblom destacam que os estudos sobre decisão e administração pública elaborados com base nas teorias sistêmicas são:

(...) por demais normativos e teóricos, distantes da realidade empírica, (...) e dos comportamentos humanos colocados em evidência por diferentes observações e experimentações sócio-psicológicas. (apud Payre e Pollet, 2005, p.136)

Esses autores argumentam que os métodos racionais não consideram a complexidade inerente aos processos de decisão e de implementação de políticas públicas. Esses autores sustentam que cada um dos atores envolvidos consegue resultados mais próximos de seus interesses, partindo sempre de ajustes incrementais, sobre decisões tomadas anteriormente. Por definição, as políticas incrementais rechaçam a controvérsia, recorrendo a estratégia de desviar-se um pouco da rota traçada anteriormente (Payre e Pollet, 2005)

Para Simon (1970), o Estado tem uma racionalidade apenas limitada. Duas razões explicam o fato para o autor. Primeiramente, existem problemas de informações no processo decisório, pois elas são escassas e custosas. Em segundo lugar, há problemas internos ao Estado. O Estado não é homogêneo, ele é composto de diferentes atores, como políticos e funcionários, que apresentam divergências, o que dificulta a racionalidade dos processos decisórios. As escolhas não são racionais, mas razoáveis, os atores optam por alternativas satisfatórias.

Lindblom retoma as teses de Simon, observando que, num contexto de racionalidade limitada, as políticas públicas são sempre o reflexo de um compromisso entre atores públicos e/ ou privados (Payre e Pollet, 2005, p.136).

Assim, a formulação de uma política não pode ser considerada como um processo totalmente racional, e sim o resultado de um jogo complexo de forças, de acordos, ajustes e conciliações de interesses.

Há significativas contribuições nos trabalhos de Simon, Dahl, Lindblom, essenciais para compreender que a política não é só preocupação com os mecanismos de poder e de legitimidade, nem tampouco análises de partidos e eleições. A escola "*public policy*" centra sua preocupação na formação de decisões políticas e na sua implementação, analisando a política em ação. Como ressalta Simon (1970): "ao falar sobre tomada de decisão não estou lidando com um aspecto especial do processo político, mas com seu núcleo central." (p.25)

Nos estudos de "*public policy*", parte-se do pressuposto pluralista, segundo o qual os poderes e recursos se distribuem de forma desigual e os processos de decisão são o resultado de interações múltiplas nas quais participam muitos atores de forma simultânea.

Importa destacar que, a partir de Laswell, o estudo das políticas públicas suscitou amplos debates e a emergência de diferentes enfoques e teorias que atribuem diferentes ênfases ao método e às finalidades das políticas. Garson (1986) destaca a existência de dois grandes conjuntos de premissas: aquelas como as teorias sistêmicas de Easton que buscam construir uma visão global do todo, e aquelas que consideram impossível o conhecimento racional abarcar sistemas inteiros de ação.

As abordagens sistêmicas dominaram o campo norte-americano no período posterior a Segunda Guerra. Payre, Gilles e Pollet (2005) observam que os estudos dos anos 60 e 70 integram largamente os limites clássicos do funcionalismo, da mesma forma que do paradigma popularizado por David Easton. Essas abordagens conteriam pressupostos e explicações de caráter mecânico da vida social, além de desconsiderarem em suas análises a dimensão de historicidade dos fenômenos analisados.

Esse momento de consolidação do campo nos Estados Unidos é caracterizado pela presença de estudos que possuíam uma dimensão operacional: buscava-se produzir conhecimentos que orientassem a ação do Estado. A idéia era racionalizar a ação estatal, produzir conhecimentos que subsidiassem a tomada de decisões governamentais. Muitas pesquisas apresentavam prescrições para a administração pública, caminhos para organizar de forma eficaz programas sociais e avaliações sobre as gestões governamentais (THOENING, 1985). Essa preocupação motivou muitos cientistas políticos a pesquisar possíveis *erros* da administração pública.

Com relação a esse momento inicial, Muller destaca que a análise das políticas esteve próxima da formulação de proposições normativas:

Do seu nascimento as pesquisas sobre políticas públicas guardaram as estigmatas na medida que ficaram fortemente marcadas pela tradição anglo-saxônica fundada sobre a noção de governo. Nesta perspectiva, a questão de pesquisa central é essencialmente pragmática: como a formação de interesses pode conduzir a implementação de boas políticas, eficazes e econômicas do ponto de vista financeiro para os cidadãos? (1990, p.4, tradução nossa)

Esse caráter prático e aplicado que marca o surgimento desse campo tem suscitado pelos cientistas políticos interesse pelas questões postas por esta área emergente, mas também desconfianças acerca deste olhar sobre a ação estatal. Sobre as condições de desenvolvimento do campo, Muller (1990) assinala as dificuldades existentes para a integração destes estudos no seio da ciência política, pois, freqüentemente ainda tomam a forma de simples método ou *check lists* para o uso dos decisores públicos.

Em termos internacionais, os estudos nessa área conheceram um grande desenvolvimento. Em território norte-americano, nos últimos 50 anos, as políticas públicas constituem uma das disciplinas que mais apresenta comunicações escritas nos congressos de ciência política (THOENING, 1985). Grupos de pesquisa também foram formados nas associações que orientam o campo, demonstrando a vitalidade dos trabalhos e a delimitação de uma subárea de estudos.

Já na França, a análise de políticas pública encontra espaço mais tardiamente na vida intelectual. O seu desenvolvimento guarda relações com os estudos realizados no âmbito da sociologia das organizações³⁸ e com a ciência política. Da primeira, a análise de políticas públicas³⁹ herda um olhar crítico sobre a administração pública e sobre as elites políticas em geral e, da segunda, a vontade de integrar a dimensão política na análise das organizações governamentais.

Nos anos 60, surgem, entre os trabalhos desenvolvidos pelo Centro de Sociologia das Organizações⁴⁰, estudos voltados para o exame das decisões públicas. Essa primeira geração de pesquisas, preocupada com a análise das mudanças sociais, é contemporânea da modernização *gaullista* do Estado. Nos anos 70, temos uma segunda geração de estudos sobre a ação estatal que colocam em foco a presumida racionalidade das intervenções públicas (Muller, 1992).

³⁸ De acordo com Kirschner (2002, p.1) a sociologia das organizações "(...) desenvolveu-se nos anos 1960, em grande parte graças aos trabalhos desenvolvidos por Michel Crozier, a partir da análise das relações de poder nas organizações. Seu corpo teórico e metodológico foi enriquecido durante os anos 1970 e 1980, com a introdução dos conceitos de identidades e culturas do trabalho. A sociologia das organizações desenvolveu-se à parte da sociologia do trabalho; uma de suas limitações foi não considerar a empresa como um sujeito que conjuga trabalho e organização. Preenchendo esse vazio, as pesquisas realizadas durante a década de 1980, na França, especialmente no *Laboratoire d'économie et sociologie du travail* (LEST-CNRS), analisaram a cultura e identidade das empresas, trazendo à tona, dentre outros aspectos, o sistema social da empresa, a existência de redes formais e informais e, finalmente, os diferentes mundos sociais da empresa.

Na França, há cerca de quinze anos, a sociologia da empresa começou a despertar a atenção dos empresários e administradores, que vêm recrutando jovens sociólogos habilitados a fazerem diagnósticos sociológicos. Pesquisas empíricas tornaram-se freqüentes sob a modalidade de contratação direta dos pesquisadores pelas empresas. Não é raro, suspeito ou surpreendente que uma organização – empresa, sindicato ou associação – busque os serviços de um sociólogo para esclarecer problemas de funcionamento interno. Por outro lado, muitos pesquisadores têm se preocupado em propor um instrumento útil aos atores para a implementação de dispositivos de mudança que vão além do diagnóstico da situação”.

³⁹ Com relação à influência da sociologia das organizações sobre o campo de análise de políticas públicas, Musselin (2005, p.51) assinala que as relações entre os analistas de políticas públicas e esses sociólogos sempre foram estreitas. Em torno de Michel Crozier, importante autor dessa vertente sociológica, constitui-se, nos anos 90, um grupo de pesquisa que deu origem ao Centro de Sociologia das Organizações. Essa instituição ganhou notoriedade com pesquisas sobre a burocracia e a administração pública francesa. Destaca-se como uma importante e influente obra de Crozier o *Phénomène bureaucratique*, onde encontramos uma análise sobre as especificidades da burocracia francesa. Esse grupo de pesquisas contribuiu para a produção de conhecimentos sobre o sistema político-administrativo e sobre as decisões políticas.

⁴⁰ Ver notas 2 e 3.

A pesquisa francesa ganha impulso na década de 70 ⁴¹, sobretudo após contatos mais prolongados de estudiosos franceses com colegas norte-americanos. Esses contatos despertam, nos pesquisadores franceses, o interesse pela *policy analysis*, suscitando questionamentos sobre a realidade francesa (Musselin, 2005). Com relação à constituição mais tardia desse campo na França, Muller (1992) assinala que:

(...) marcada por sua origem anglo-saxônica (...), centrada no estudo do trabalho governamental, com uma dimensão prescritiva, mais que sobre os determinantes globais do estado em ação, a análise de políticas públicas foi paradoxalmente vítima da centralidade do estado na França. Ainda que nos Estados Unidos a ação administrativa seja sem atraso objeto de estudos ou mesmo de críticas destinadas a melhorar o funcionamento dos sistemas de decisão, o Estado francês ficou muito tempo ao abrigo do olhar científico.

Na Europa, argumenta Muller, a tradição de estudos sociológicos e filosóficos, influenciada por Max Weber, Karl Marx e Hegel, enfatiza o conceito de Estado como uma instituição que, de uma forma ou outra, domina a sociedade e mesmo a transcende. Nessa direção, o foco das pesquisas se dirige para o Estado, sua ação, sua crise, seus mecanismos de representação, formas de legitimação, e não para preocupações operativas e pragmáticas acerca de políticas eficazes. Mas, como entender as políticas sem teoria do Estado e como refletir sobre o lugar dessa instituição hoje sem levar em conta o grande desenvolvimento das políticas públicas? A boa questão de pesquisa, para Muller (1990), poderia ser formulada da seguinte forma “em que medida a transformação dos modos de ação do Estado no curso dos cinquenta últimos anos tem modificado seu lugar e papel nas sociedades industriais ocidentais?” (p.5).

Recentemente, esse campo de estudos conheceu avanços no Brasil. A multiplicação das pesquisas e teses sobre o tema, assim como o incremento das publicações e a sua inclusão nos programas de pós-graduação ilustram o fato. Esse

⁴¹ Ilustrando o crescimento deste campo, nos anos 70 e 80, na França, citamos a obra de Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*; os trabalhos de François Dupuy e de Jean-Claude Thoening sobre o fracasso da lei de fusão das cooperativas; de Pierre Noche sobre avaliação de políticas públicas; a criação da revista *Politiques e Management Publique*, em 1983, entre outros (Musselin, 2005). Citamos, ainda, como um marco na constituição do campo, a publicação, em 1985, do clássico *Traité de science politique*, dirigido por Madeleine Grawitz e Jean Leca, que dedica um de seus quatro volumes ao tema das políticas públicas.

crescimento colabora para legitimação da área de políticas públicas. O interesse pela temática parece estar relacionado às mudanças vivenciadas pela sociedade brasileira, à procura de soluções para os problemas encontrados na realidade nacional e à implementação de programas de reforma por governos de diversos matizes ideológicos. Essa busca de alternativas para as questões existentes, ao lado da emergência de novos grupos e organizações que buscam abrir espaços de participação e lugar na agenda política, contribuem para o crescimento do interesse pelos mecanismos de funcionamento e processos de ação estatal.

No Brasil, as investigações sobre políticas públicas deram ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas (FREY 1999). Essas pesquisas apresentam em comum natureza descritiva e buscam focar os impactos de programas ou políticas setoriais. Para Frey (1999), “tais estudos carecem de um embasamento teórico que deve ser considerado um pressuposto para que se possa chegar a um maior grau de generalização dos resultados adquiridos” (p. 215).

A expansão do campo evidenciada pela institucionalização e proliferação de estudos é acompanhada de problemas teóricos e metodológicos. Farias (2003) observa que há hoje uma verdadeira “babel de abordagens, teorizações incipientes”. A ênfase descritiva, a preocupação com aspectos micro, com a análise de políticas setoriais dissociadas dos macros processos e as fragilidades teóricas são alguns dos aspectos criticados nas recentes pesquisas nacionais sobre políticas públicas (FREY 1997). Além da proliferação de estudos setoriais, especificamente estudos de caso, dotando a área de uma diversificação de objetos empíricos, existem várias subáreas, comportando trabalhos que possuem interfaces com diferentes campos do conhecimento (SOUZA, 1999).

A dimensão teórica dos trabalhos, no campo das políticas públicas, constitui também para Reis (2003) objeto de preocupação. A relevância prática, a utilidade social, o caráter propositivo, vistos como atrativos da área, não podem, para a autora, obscurecer a preocupação com as reflexões teóricas.

É claro que o especialista em políticas públicas pode se refugiar no território técnico. Entretanto, para fazer de sua prática, mais do que uma rotina técnica, uma prática de ciência social, ele não pode se furtar ao exercício de uma análise teórica, seja da perspectiva da ciência política, seja da sociologia política. Em outras palavras, o cientista social que se dedica à política pública precisa ter clareza tanto em relação à perspectiva teórica em que está inserido seu trabalho, quanto em relação às discussões que confrontam essa perspectiva com outras, alternativas a ela.

A produção de pesquisas normativas ou prescritivas em decorrência da proximidade com os órgãos governamentais, e mesmo com organismos multilaterais, também preocupa os estudiosos do campo brasileiro. De acordo com Souza (1999), há uma grande quantidade de trabalhos sobre o fracasso de políticas públicas, denominados pela literatura como a primeira geração de estudos nessa área. Essas pesquisas estão assentadas:

(...) no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. Esse tipo de análise ainda é muito influenciado pela tentativa de se separar o mundo do governo e a administração pública do mundo da política. (SOUZA, 2003, p.3)

No campo específico da política educacional, as investigações tiveram no Brasil, nas últimas décadas, um crescimento significativo, ilustrado pelo volume de trabalhos e de publicações dedicados ao tema. É preciso destacar que essas pesquisas configuram um interessante acervo, apresentando uma gama de estudos sobre diversos temas e problemas. Essa diversidade, entretanto, de acordo com Azevedo e Aguiar⁴² (2001), vem evidenciando:

(...) ao mesmo tempo, um ponto forte e fraco do campo temático. Se, de um lado, a quantidade de objetos empíricos expressa uma característica necessária a um campo em constituição, ela também é

⁴² As reflexões de Azevedo e Aguiar (2001) apresentadas no texto são o resultado de pesquisa sobre as características e as tendências da produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil que teve como base os trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho da Anped (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), "Estado e Política Educacional", no período de 1993 a 2000.

problemática, no que se refere ao refinamento de ferramentas analíticas que permitam uma melhor abordagem dos objetos teóricos e empíricos e de suas inter-relações”.

As investigações abrangem diferentes objetos e questões, o que se configura como uma característica da área, mas ocasiona uma dispersão em termos das pesquisas (Azevedo e Aguiar 2001). A heterogeneidade dos trabalhos acarreta dificuldades no que tange à acumulação de conhecimentos e a construção de um programa de pesquisas na área, a partir do qual possam ser desenvolvidos e aprimorados procedimentos teórico-metodológicos com maior grau de consistência.

Azevedo e Aguiar (2001) identificam o tom da denúncia e da politização em vários trabalhos. Esse fato estaria relacionado às repercussões e reações provocadas pelo avanço das propostas neoliberais e pela crise paradigmática que atingem a esfera da educação. Observam que, embora o campo demonstre potencialidade, são evidenciadas fragilidades no que concerne ao aprofundamento teórico, ao tratamento interdisciplinar da temática. As autoras alertam que:

(...) não podemos esquecer a dimensão interdisciplinar que caracteriza as investigações do próprio campo da educação em seu conjunto, o que coloca a necessidade premente de uma apropriação, melhor delimitada e mais atualizada, das contribuições forjadas no campo das Ciências Sociais e Humanas. (...) É importante, também, o uso de parâmetros e procedimentos próprios dos estudos de avaliação de políticas sociais, tendo em vista a grande quantidade de investigações que se propõe a realizar avaliação de programas e projetos educativos, desconhecendo essas contribuições.

A apropriação das contribuições das diferentes disciplinas das Ciências Sociais e Humanas pode fornecer instrumentos conceituais e analíticos importantes na compreensão de, entre outras, questões relativas ao poder, à atuação do Estado, ao funcionamento das instâncias burocráticas, à organização dos processos participativos, à representação política. Tais contribuições são valiosas para elucidação dos processos de formulação e implementação de políticas educativas. Essa dimensão interdisciplinar característica da área denota a riqueza do objeto e a possibilidade de fecundá-lo com questões e instrumentos analíticos provenientes de outros campos.

Destaca-se ainda, nas pesquisas sobre políticas educativas, um diálogo incipiente com a produção do campo de análise das políticas públicas. Ilustrando a

idéia, o exame dos trabalhos do campo revela que a realização de pesquisas sobre avaliação e impacto dos resultados de políticas sociais parece desconhecer a existência de parâmetros e instrumentos próprios a esses estudos. A apropriação do arcabouço teórico e metodológico elaborado pelos *polcy studies* pode, sem dúvida, contribuir para enriquecer a reflexão sobre políticas educativas.

2.2 – O que são as políticas públicas?

É preciso destacar inicialmente algumas dificuldades com as quais se defronta a análise de políticas públicas. Primeiramente, o caráter polissêmico do termo política. Em francês, *politique* comporta duplo sentido, significando, por um lado, assuntos relativos ao governo de um Estado e por outro, programa de uma organização ou indivíduo. A língua inglesa apresenta vantagens, possuindo vocábulos diferentes para designar a atividade política (*politics*), caracterizada pela competição por cargos e as diversas formas de mobilização, a esfera da política (*polity*), ou seja, a distinção, aliás, sempre fluida, entre o mundo da política e a sociedade civil e a ação pública (*policies*), processos de elaboração e implementação de programas de ação pública. Em português, a expressão *políticas públicas* torna-se uma tautologia, pois, em termos semânticos, o vocábulo política refere-se aos negócios da polis, já comportando uma dimensão pública.

Estudar políticas públicas significa abordar o fenômeno político por um ângulo diferente do enfoque clássico da ciência política, tradicionalmente direcionada para o exame das estruturas, das instituições e dos processos sociais relacionados ao exercício do poder⁴³. Lembra Jobert que:

(...) as correntes dominantes da ciência política privilegiaram sempre o problema da conquista de posições centrais no aparelho de Estado

⁴³ Segundo Simon Schartzman, como “as demais ciências sociais, a Ciência Política não tem uma definição consensualmente aceita. (...), um ‘paradigma’ bem estabelecido que presida todas as pesquisas que são feitas sob este título. Mas tem, certamente, um conjunto bastante significativo de tradições de trabalho que permitem identificar com bastante clareza um campo diferenciado de estudo, pesquisa e reflexão.” Estudos estes que giram em torno da “noção de poder”. Para “uns é a ‘ciência do poder; para outros, é a ciência do Estado” (Duverger, 1962).

em relação àquela da ação do Estado sobre a sociedade. (1985, p.654, tradução nossa)

Desde os primeiros estudos que objetivavam racionalizar a ação governamental, esse campo de pesquisa busca desvelar outros aspectos da vida política, delimitando, como objeto de investigação, a ação do Estado, o trabalho das autoridades públicas. Trabalho este que comporta múltiplos aspectos que vão desde a definição e seleção de prioridades até o processo de decisão, sua implementação e avaliação. Essa ênfase, entretanto, não pode prescindir ou mesmo ignorar o contexto das relações de poder no qual as *policies* são produzidas. As políticas públicas são geradas pelo contexto histórico e marcadas pelas disputas entre grupos que buscam afirmar seus projetos setoriais como importantes e válidos para a sociedade. Portanto devem ser tratadas como “(...) um momento da luta política global: o estudo do estado em ação é sempre o estudo da política, investigada através de outros modos e em outras cenas” (Jobert 1985, p.655, tradução nossa).

Propor ou mesmo implementar políticas públicas constitui uma forma de fazer política. Investigar a ação do Estado, seus programas, o processo de construção das alternativas de intervenção, entre outros, é sem dúvida estudar um importante aspecto da vida política, das lutas que envolvem a construção da esfera pública, da vida na *polis*⁴⁴. Assim, um dos desafios do campo é justamente integrar a dimensão política à análise do trabalho dos governos. Nesta direção, Muller⁴⁵ assinala sua preocupação com a distância, ainda existente, entre as reflexões acerca do Estado e os estudos sobre políticas e indaga:

(...) como aprofundar o estudo das políticas públicas sem teoria do Estado⁴⁶? Inversamente, como refletir acerca do lugar do Estado nas sociedades modernas sem levar em conta, de forma séria, o formidável desenvolvimento das políticas públicas? (Muller, 1987, p. 9, tradução nossa)

⁴⁴ Em sua obra *a Política*, Aristóteles refere-se à *pólis* ou cidade, como comunidade de iguais que partilham de um mesmo *ethos*. Para Aristóteles, o homem era um animal político e somente na cidade o homem poderia realizar a capacidade inscrita em sua essência. Viver na *pólis* significava decidir tudo pela persuasão e não pela violência.

⁴⁵ Com relação a esse aspecto, o autor lembra que esses domínios estão relacionados a tradições diferentes. De um lado, as análises de políticas públicas anglo-saxãs caracterizadas pelas preocupações com a racionalidade e a eficiência das administrações e, de outro, a herança da filosofia política européia, marcada pelo marxismo e pela tradição sociológica (Muller, 1987).

⁴⁶ Bobbio (1997) assinala que as duas fontes principais para o estudo do Estado são: a história das doutrinas políticas e a história das instituições, desenvolvida posteriormente à primeira, que envolve estudos sobre as estruturas, funções, mecanismos, órgãos, dentre outros elementos que compõem essa instituição.

A reflexão sobre o Estado, suas instituições, seu papel atual na condução das políticas, neste cenário de globalização e ajuste neoliberal, são, sem dúvida, parte fundamental da análise de políticas públicas. Por outro lado, a consolidação do campo das políticas vem também colocando novas questões para a teoria do Estado, resultantes desse foco na ação (ou inação) do Estado, no exercício de seu poder concretizado em intervenções na ordem social.

Observamos que o crescimento da intervenção estatal, notadamente no período que se segue à Segunda Grande Guerra, fez com que o Estado ampliasse suas estruturas e prerrogativas. Assumindo uma gama de funções sociais, o Estado desenvolve, com seu aparelho burocrático, tarefas complexas de regulação social, estruturando seu funcionamento em torno da condução das políticas públicas. Desenvolver políticas é hoje uma importante tarefa do Estado. Muller lembra que o “Estado é hoje percebido no essencial através de sua ação, seja esta considerada positiva ou negativa” (2002, p. 7). A análise de políticas públicas vem demonstrando que a compreensão da ação pública não se reduz aos processos de representação política. Há um contexto de complexidade organizacional que necessita ser considerado na investigação da ação pública.

O *estado em ação* (JOBERT, 1985) é sem dúvida o grande objeto da análise de políticas públicas. Este caminho de análise, contudo, não negligencia um:

(...) fenômeno fundamental que caracteriza os Estados contemporâneos, a saber, a interpenetração crescente do Estado e da sociedade. O Estado não pode jamais ser interpretado como um árbitro situado acima da sociedade. Ele é atravessado pelas forças sociais as quais pretende assegurar o ajuste. (JOBERT, p.655, tradução nossa)

O que são, entretanto, as políticas públicas? Thoening (1985) afirma ter encontrado cerca de mais de 40 definições para esse conceito. Para esse autor, em consonância com a posição pragmática, estudar política pública é tratar da ação governamental, dos programas de ação próprios a uma autoridade pública ou governamental. Essa definição fornece um objeto concreto de pesquisa, mas não esclarece nada sobre a sua gênese social. O autor propõe cinco características que

permitem identificar uma política pública: é formada por um conjunto de medidas, possuindo um conteúdo próprio; inscreve-se num quadro geral de ação, não sendo constituída de medidas isoladas; afeta um número de indivíduos, possuindo impacto sobre um público; contém elementos de decisão ou de alocação de recursos de natureza mais ou menos autoritária, pois expressa uma regra, uma norma; estabelece obrigatoriamente objetivos definidos em função de certos valores ou normas. Essas características apontam para um conjunto de elementos empíricos. Alguns argumentos, entretanto, podem ser contrapostos a esse modelo. Nem sempre o sentido de uma política é explícito e nem todas as políticas comportam decisões, muitas vezes a não decisão é uma forma de política. Da mesma forma que podem existir políticas até mesmo na ausência de uma estrutura especializada. A tentativa de delimitar as fronteiras de uma política é sempre aleatória (MULLER, 2002).

Para Laswell (1951) uma política tem um fim concreto, consistindo em um programa planejado de valores, fins e práticas. Dye assinala que a política pública é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer (apud Thoening, 1985, p.6). Segundo esses autores, as políticas públicas são programas de ação governamental direcionados para um setor da sociedade, implementados em um determinado espaço geográfico. Segundo esse enfoque:

(...) o que determina a produção de atividades concretas são as características próprias das regras institucionais, dos interesses coletivos substanciais e pragmáticos dos responsáveis e dos agentes públicos (THOENING, p.23).

Essas definições, que integram a tradição racionalista e pragmática anglo-saxônica, apresentam em comum a ênfase na ação das autoridades governamentais, nas políticas como produtos do Estado. Essas concepções, entretanto, encerram alguns riscos, pois podem conduzir a uma representação particular do mundo e dos fenômenos políticos. Ou seja, do Estado como uma instituição hegemônica no tratamento dos problemas públicos e das políticas públicas como resultado do desempenho técnico e legal das burocracias, consumidas por uma sociedade passiva. Thoening (1985) comenta sobre a “*ilusão*

natalista”, implícita nessas abordagens que supõem um lugar para o nascimento das políticas públicas: o Estado.

São muitos os esforços existentes na literatura para esclarecer em que consiste a análise de políticas públicas. Jones (1970) propôs uma abordagem seqüencial das políticas públicas que ganhou muita popularidade no campo. O modelo separa seqüências de ação lineares que permitem acompanhar o desenvolvimento de uma política, através de suas etapas. Primeiramente, a gênese da ação pública, a formação da agenda quando é identificado um determinado problema que exige um tratamento por parte da autoridade pública. Em segundo lugar, a produção das alternativas, a formulação das soluções por parte dos grupos envolvidos. Respostas são elaboradas, negociadas para estabelecer um curso de ação para a autoridade pública. A decisão é a etapa posterior, quando se define um quadro de ação, de intervenção na realidade. Ainda temos a implementação – ou não – da decisão: a avaliação da política e de seu impacto e a conclusão do programa. A análise seqüencial é considerada por muitos como um esquema de fácil aplicação, pois introduz ordem na complexidade das ações. Observamos que esse modelo, talvez mesmo um tipo ideal das políticas, ganhou muitas leituras e outras versões, sendo um caminho de análise empregado por vários pesquisadores (RODRIGUEZ, 1998).

O modelo seqüencial de Jones é citado como um importante dispositivo analítico e mesmo um núcleo duro do campo. As críticas existentes dirigem-se, entretanto, contra a visão linear do modelo que pode levar o analista a subestimar a complexidade da realidade política e dos contextos nos quais é delineada a ação pública. As etapas delineadas por Jones podem se alternar ou mesmo não existir. Observa Muller (2002) que, mesmo superados estes questionamentos, permanece subjacente a esta perspectiva analítica a idéia de que o objeto das políticas é a solução de problemas, supervalorizando-se os processos decisórios. Ressalta o autor que as políticas públicas não servem para resolver os problemas. São os atores que, através de suas estratégias e da gestão dos conflitos, resolvem os problemas, organizam novas estratégias, construindo aprendizagens nesses processos. O desafio na atualidade é constituir um quadro de análise que supere a abordagem seqüencial.

Uma política pública é um construto social e de pesquisa, uma categoria analítica, produto tanto do trabalho de construção do objeto, quanto dos atores que a formulam (MULLER, 2002). Nessa obra, Muller nos fornece algumas pistas, indicando dimensões importantes que auxiliam a caracterizar uma política pública. Primeiramente, há “um conjunto de medidas concretas que constituem a substância visível da política”, ou seja, recursos financeiros, materiais, atos administrativos e mesmo elementos simbólicos, como discursos e posicionamentos dos agentes envolvidos. Há também uma orientação normativa. As políticas públicas criam um quadro normativo para a ação, com o objetivo de realizar algum interesse específico. Nessa perspectiva, o pesquisador encontra-se, muitas vezes, numa investigação diante de conjunto de decisões, medidas e ações do estado, ou mesmo de uma multidão de textos reguladores que expressam diretrizes para a ação. Uma política pública envolve, ainda, elementos de coerção, exercendo um constrangimento sobre o comportamento dos atores públicos ou privados.

A noção de políticas públicas remete às complexas relações entre Estado e sociedade. Como ensina a ciência política, uma das principais tarefas do Estado é elaborar e executar políticas, intervindo em espaços e agentes sociais diferentes. O questionamento acerca do resultado que essas ações vêm produzindo, ou seja, da contribuição que certas estratégias podem trazer para a solução de problemas sociais é um problema da ciência política. Esse questionamento diz respeito à análise de campos específicos de políticas públicas.

Para Muller (1996), a análise das políticas públicas conhece uma situação paradoxal no seio das ciências sociais francesas. De um lado, ela é reconhecida como um dos domínios que “*bougent*”, onde se passa alguma coisa, talvez uma nova forma de pensar o Estado, a ação pública. De outro lado, “temos às vezes o sentimento que a referência a uma disciplina ainda jovem, pouco formal, não é uma moda, mas um rito ao qual é necessário se sacrificar.” (p. 96) A produção do campo apresenta ainda o risco de acumular estudos empíricos sem operar verdadeiramente aprofundamentos no plano teórico. (THOENIG APUD MULLER, 1996)

De acordo com Muller (2002), as políticas públicas são ações que guardam conexão com o universo simbólico e cultural, com o sistema de significações que são próprios de uma determinada realidade cultural. Elas funcionam como “matrizes cognitivas e normativas”, além de possuírem uma dimensão instrumental.

As matrizes cognitivas expressam princípios específicos que declinam de princípios mais gerais. Elas exprimem valores e princípios, uma “visão de mundo” particular; campo dos possíveis e do dizível em uma dada sociedade. O processo de produção de uma matriz não é apenas um processo discursivo, ele está relacionado às relações de força que se cristalizam em um determinado setor social.

A análise cognitiva das políticas públicas, preconizada por Muller e Jobert⁴⁷, entre outros, coloca um acento sobre as idéias, não negligenciando, entretanto, os interesses e as instituições. Essa abordagem considera que os interesses colocados em jogo nas políticas públicas se exprimem através de quadros de interpretação do mundo.

A análise cognitiva tem como um de seus postulados centrais a capacidade do Estado de aprender e ajustar sua ação aos novos ambientes, às mudanças ocorridas. O Estado seria capaz de mobilizar recursos intelectuais, informações, símbolos, valores, *de inflechir* as práticas existentes, de legitimar e institucionalizar os ajustes surgidos das práticas.

As políticas públicas constituiriam espaços (fóruns) nos quais diferentes atores constroem interpretações da realidade e exprimem uma relação com o mundo social, definindo modelos normativos de ação. Assim, elas expressam uma visão do mundo, produzem identidades e estão relacionadas às relações de poder e à busca de afirmação da hegemonia. A dimensão simbólica das políticas públicas, a sua relação com as representações sociais dos atores e a questão do poder são aspectos importantes da teorização de Muller.

⁴⁷ A abordagem cognitiva das políticas públicas está relacionada à Escola de Grenoble, na França.

O autor propõe ainda o conceito de referencial, por analogia à noção de paradigma de Kuhn. Os referenciais constituem o conjunto de crenças, valores e técnicas que estruturam a cena das políticas públicas.

De acordo com Jobert, os referenciais compreendem três dimensões que se combinam:

(...) uma dimensão cognitiva: os referenciais fornecem elementos de interpretação causal dos problemas a resolver; uma dimensão normativa: eles definem os valores a partir dos quais é preciso assegurar o respectivo tratamento destes problemas; uma dimensão instrumental: (...) definem princípios de ação que devem orientar a ação em função deste saber e destes valores. (JOBERT, p.219, tradução nossa)

Os estudos de Jobert e Muller enfatizam a ação do Estado, dirigindo sua atenção para as políticas, para as ações, normatizações e controles dos processos. Segundo os autores, a ação do Estado é marcada pela complexidade, por paradoxos e contradições, rejeitando-se por um lado, a visão de um Estado racional e unificado e, por outro, a concepção marxista do estado como representante dos interesses de uma classe. Com relação a esse aspecto, há a defesa de uma autonomia relativa do estado que não seria determinado exclusivamente pela luta de classes. Essa discussão remete à especificidade da esfera política. As relações Estado-sociedade são complexas e sofrem diferentes mediações de grupos sociais. O resultado das políticas é contingente.

As contribuições de Jobert e Muller, formuladas no âmbito das abordagens cognitivas e normativas que se desenvolveram na França nos anos 80, inspiram nossa investigação, pois destacam a importância da dimensão simbólica presente nas políticas públicas.

Muller lembra ainda que a análise de políticas públicas envolve a questão da mudança. Embora a ação pública tome a forma de práticas e rotinas estabilizadas, uma política pública se define por relação a algo que se deseja transformar ou frear sua evolução.

Numa outra direção, Osga (2000) desenvolve reflexões acerca do conceito de políticas públicas. Ressalta a autora que não existe uma única definição de política pública, encarando-a mais como processo do que como produto. A concepção, entretanto, adotada pelo investigador, influencia o curso da pesquisa. Estas, todavia, não se restringem apenas às ações governamentais implementadas para a consecução de determinados objetivos. Mais do que produto, as políticas públicas constituem, para Osga, um campo de negociação e de lutas entre os diferentes grupos envolvidos. As políticas constituem um terreno de contestação. Essa idéia é relevante para esta investigação. Compartilha-se, também, como a autora, a idéia de que os docentes não são apenas receptáculos de diretrizes elaboradas distantes da escola. Os professores são construtores de políticas, na medida em que influenciam tanto na sua formulação, como em seu cotidiano; interpretam e moldam as diretrizes governamentais. Nessa perspectiva, há uma tensão entre a intenção e os objetivos das políticas e o modo como as coisas acontecem nas escolas. Os professores e os alunos modificam as intenções dos planos, aproveitando os espaços e traduzindo-os novamente em seu cotidiano. Para os governos, os professores constituem um problema de gestão, “um problema político”, sendo implementadas estratégias diretas e indiretas de controle (Osga, 2000). Os governos empenham-se na gestão da profissão docente, através da implementação de políticas públicas que buscam criar disposições, atitudes e novos saberes. É interessante compreender o que essas diretrizes postas pelos governos contêm, isto é, como a política tem buscado modelar a formação de professores e para quais tendências esses modelos apontam.

A análise das políticas propostas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, para a formação, em nível superior, do professor das séries iniciais do ensino fundamental, requer a compreensão da política de formação de professores no contexto das reformulações ocorridas na economia e no estado brasileiro, no período em estudo. Esse contexto é focalizado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

Os novos marcos legais para a formação de professores no contexto da reforma do Estado brasileiro nos anos 90.

Nas novas condições, há um novo Estado, se nós não organizarmos o novo Estado, se nós ficarmos com o velho Estado, ele não terá condições de se enfrentar como mundo moderno. Temos que ter um novo Estado e esse novo Estado tem um papel decisivo, não se iludam.

Fernando Henrique Cardoso (Seminário sobre Concessões de Serviços Públicos - Brasília, 12/04/95)

Em 1995, em seu discurso de despedida do Senado, Fernando Henrique Cardoso, recém-eleito Presidente da República, apresentou uma agenda pública⁴⁸ que tinha como objetivo criar condições para uma nova etapa de desenvolvimento no país. Entre as propostas centrais desta agenda, constavam: a manutenção da estabilidade econômica calcada na manutenção da disciplina fiscal e monetária; a abertura econômica que propiciaria a integração com o mercado mundial; o estabelecimento de uma nova relação estado-mercado e constituição da infraestrutura necessária para a redução dos custos e para o crescimento da produção industrial (CARDOSO, 1994b). Tratava-se, segundo o presidente recém-eleito, de:

⁴⁸ A concepção de agenda de acordo com Padioleau⁴⁸ (apud Muller 2004) compreende o conjunto de problemas percebidos como relevantes que, em certo momento, determinam o debate público e capturam a atenção do governo e dos cidadãos. A inscrição de um problema na agenda é o resultado da ação de diferentes agentes que lutam para definir temas e prioridades na pauta de ação governamental. Esse processo, que compreende a fase inicial de uma política pública, envolve conflitos, acordos em torno da definição de problemas e de suas soluções. (Kingdon *apud* Viana, 1995).

(...) pensar no futuro. De projetar, com a régua e o compasso da democracia, o tipo de País que queremos construir para nossos filhos e netos. E de colocar mãos à obra para vencer a distância do sonho à realidade. (CARDOSO, 1994b, p.4)

A concretização de um novo futuro passava, entretanto, por uma ruptura com o passado que obstaculizava as mudanças necessárias. De acordo com Cardoso (1994b), era preciso romper com o legado da Era Vargas⁴⁹, com o Estado intervencionista e com um modelo de desenvolvimento que havia assegurado o crescimento industrial a sua época, mas já havia perdido o fôlego desde o fim dos anos 70. Superada a crise econômica iniciada com o aumento dos preços do petróleo no final dos anos 70, e garantida a estabilidade cambial com o Plano Real, era preciso implementar um novo ciclo econômico, o que colocava, na ordem do dia, o tema da reforma do Estado (CARDOSO, 1994b).

Nesse contexto, marcado por momentos decisivos na trajetória da sociedade brasileira, observa-se que a crise do Estado brasileiro, o questionamento de seu papel e sua reforma, são as ênfases centrais da proposta do novo governo. Segundo Diniz (2001a), há, no período, um processo de drástica redefinição da agenda pública e das diferentes políticas setoriais relacionado à reordenação estratégica do Estado.

⁴⁹ No final dos anos vinte, quando o setor agro exportador brasileiro dá sinais de esgotamento, sofrendo as conseqüências da crise econômica internacional, ocorrem, no plano político interno, grandes transformações. A quebra da Bolsa de Valores, em 1929, e a queda nos preços do café lançam o setor cafeeiro, que até então ocupava a posição de setor mais dinâmico de nossa economia, em grandes dificuldades. Rearticulando o pacto político, Getúlio Vargas toma o poder em 1930, tendo ao seu lado setores da população que divergiam do domínio oligárquico, como as classes médias que, até então, participavam de forma restrita da arena política. Nesse período que se inaugura com o primeiro governo Vargas (1930-1945), o Estado se reorganiza, constituindo-se enquanto agência de desenvolvimento econômico e de regulação social. Inicia-se o processo de modernização do Brasil ocorrendo transformações que afetam tanto a vida política, como a vida econômica do país. A Era Vargas é marcada por uma ação decisiva do Estado enquanto promotor do desenvolvimento econômico, ocorrendo um grande crescimento da atividade industrial e da urbanização do país. A partir desse momento, os interesses da burguesia industrial passam a ganhar um novo alento na medida em que se torna clara a fragilidade da política econômica anterior, centrada na defesa de um só produto, no caso, o café. A nova composição de forças políticas que passa a controlar o Estado procura ressaltar a necessidade de diversificação das atividades produtivas para o desenvolvimento do país. (TAVARES, FIORI, 1993)

Destaca-se, ainda na década de trinta, a promulgação de várias leis trabalhistas e previdenciárias que visam ordenar as relações entre capital e trabalho. A elaboração dessas leis que remodelam as relações de produção constitui um importante capítulo na construção de uma sociedade industrial capitalista moderna. Esse processo é assumido pelo Estado e conta com a participação da classe patronal (GOMES, 1979).

A política educativa, enquanto uma das políticas setoriais, é parte constitutiva dessa nova agenda, sendo conformada pelos objetivos e eixos colocados na ordem do dia pelo governo. Nos planos governamentais, a educação era citada como uma das cinco metas e vista como base para um novo tipo de desenvolvimento econômico. A prioridade era a melhoria do ensino fundamental, destacando-se o tema da universalização do acesso e da qualidade do atendimento escolar (CARDOSO, 1994 a, p.111). Todas as demais definições em matéria educacional deveriam estar subordinadas a essa prioridade.

Para concretizar as reformas, foi desencadeada uma intensa produção legislativa regulatória que afetou diferentes campos da vida social (DINIZ, 2001b). Segundo Diniz (2001 a), tem início no período:

(...) uma fase de desconstrução legal e institucional, que abriria o caminho para a refundação do Estado e da sociedade, de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente. A desregulamentação, dando passagem a uma nova regulamentação, assumiria o primeiro plano dos debates. (p. 13)

Na área educativa, a formação de professores foi alvo no período de uma abundante produção legislativa que imprimiu novas direções e concepções ao campo. Essas normas refletiram em seu conteúdo tanto os interesses das diferentes forças sociais nacionais que participaram de sua formulação, das diretrizes emanadas pelos organismos internacionais, como a apropriação das vertentes do debate acadêmico. A leitura dos textos evidencia a presença de concepções da formação como um processo continuado, do professor como profissional, da pesquisa como um elemento essencial na sua formação, entre outras, largamente debatidas pela literatura pedagógica na atualidade.

Neste capítulo⁵⁰ examinam-se as novas regulamentações formuladas para a formação de professores em nível superior no período posterior à promulgação da

⁵⁰ A análise empreendida neste capítulo utilizou como fontes os seguintes documentos oficiais: as normatizações (Pareceres e Resoluções) elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação para a formação de professores das séries iniciais, em nível superior; o programa do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso intitulado *Mãos à Obra*; o Planejamento Estratégico do Ministério da Educação 1995-1998; o Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em setembro de 1995). Foram examinados, também, diferentes discursos de Fernando Henrique

LDBEN nº 9394/96, tendo em vista a mudança do locus prescrita pela legislação. Para tanto, recuperou-se, primeiramente, o contexto de formulação destes dispositivos legais propostos pela esfera federal. Foram focalizadas as dimensões políticas e econômicas deste processo, destacando-se a crise fiscal e as propostas para reforma do Estado brasileiro.

Ressaltou-se, com base em Osga (2000), que esse contexto foi caracterizado por um “processo de economização”, isto é, pela presença de interesses econômicos que influenciaram os discursos, os conteúdos e os processos sociais e políticos. No campo educativo, esses interesses requereram o redesenho das políticas e da estrutura educativa. A produção legislativa está imbuída dos princípios do mercado que avançaram sobre várias esferas da vida social.

A preocupação com os temas da agenda governamental está relacionada ao pressuposto de que as iniciativas de um governo, administrativas ou legislativas, constituem um ponto de chegada, e não um ponto de partida para a análise em políticas públicas (THOENING, 1985, p.20). As condições que presidem a identificação de um problema, ou melhor, de construção de um problema, são importantes porque influem nos processos subseqüentes de decisão, ou mesmo de implementação de uma política pública. O desafio para o pesquisador é captar as questões que determinam a inscrição desse problema nos programas de ação dos governantes, lembrando, entretanto, que a identificação de um problema não significa sua inscrição na agenda pública (MULLER, 2004). Esta pode ser contingente.

As reformulações legais propostas para a formação de professores inserem-se no conjunto das políticas educacionais implementadas no contexto da reforma do

Cardoso no exercício da Presidência da República: *Palavras na cerimônia de lançamento do projeto Acorda Brasil, está na hora da escola*, em 17 de março de 1995; *Discurso em encontro com professores da Escola Professor Gabriel Mandacaru*, 9 de fevereiro de 1995; *Discurso na cerimônia de entrega do Prêmio Incentivo à Educação Fundamental e lançamento dos referenciais para a formação de professores*, 15 de outubro de 1999; *Discurso de Despedida do Senado Federal - Filosofia e Diretrizes de Governo*, 14 de dezembro de 1994. Além de textos oficiais, foram recuperados artigos do então Ministro Bresser Pereira, publicados em diferentes periódicos, que abordaram o tema da reforma do Estado e apresentaram as concepções e objetivos que nortearam as políticas desenvolvidas no período. Ver bibliografia.

Estado brasileiro nos anos 90. Esse movimento buscou reformar a educação brasileira sintonizando-a com as mudanças e parâmetros do mundo do trabalho. De acordo com a retórica oficial, as transformações científicas e tecnológicas aceleradas, as tecnologias da informação na vida social e a internacionalização da economia estariam impactando a educação e exigindo novas aprendizagens (BRASIL/ CNE, 2001c). Colocou-se a centralidade da educação básica e a questão da formação de professores, considerada como inadequada para atender às novas demandas econômicas e sociais. Face ao processo de reestruturação, em nível mundial, do capitalismo, evidenciou-se a problemática do conhecimento profissional do professor. Essas preocupações estavam na gênese da agenda das políticas públicas formuladas na década de noventa para esse setor, constituindo problemas aos quais o Estado brasileiro pretendia responder. O caminho escolhido passou pela construção de um novo arcabouço legal para o campo da formação de professores e pela proposição de um novo lugar para a formação profissional: os Institutos Superiores de Educação.

As políticas públicas, materializadas em regulamentações, têm, no Parecer CNE/CP 115/99 que dispõe sobre os Institutos Superiores e no Parecer CNE/CP nº 9, de 8 de maio de 2001, que estabeleceu Diretrizes Curriculares para formação de professores em nível superior, uma das suas faces mais visíveis. Ressalta-se que, sem desconhecer a existência de diferentes normas elaboradas para a preparação inicial dos docentes das séries iniciais da educação básica, esse estudo dedicou maior atenção a esses dois pareceres do Conselho Nacional de Educação. Esses documentos, examinados neste capítulo, contêm orientações para organização dos currículos, para o funcionamento do novo lócus formativo, além de apresentarem concepções de professor e de formação que nortearam as políticas construídas em nível estadual.

3.1. – A crise do Estado brasileiro: breves considerações históricas

A reforma do Estado constituiu um dos temas principais na agenda pública brasileira dos anos 90. A emergência dessa temática esteve relacionada à história econômica das últimas décadas, marcada pela crise fiscal e pelo esgotamento de

um modelo de desenvolvimento econômico que tinha no Estado o seu principal organizador e promotor.

Nas décadas de cinquenta, sessenta e setenta, o Brasil viveu momentos de otimismo econômico embalado, algumas vezes, pelo fervor nacionalista que teve, na criação da Petrobrás, especial destaque. A constituição da Companhia Siderúrgica Nacional, a elaboração do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956- 1960) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento de Ernesto Geisel (1974-1979) são exemplos que ilustram o papel decisivo do Estado na gerência do desenvolvimento econômico brasileiro.

O esforço estatal observado no período, no sentido de promover o incremento da estrutura produtiva, em particular da estrutura industrial, estava relacionado a uma propícia conjuntura de desenvolvimento do capitalismo em nível mundial a qual permitiu o acesso a créditos e investimentos internacionais. O afluxo de investimentos e de capitais externos propiciou as bases para a ação decisiva e intervencionista do Estado. Subsidiando e protegendo as atividades produtivas, o Estado criou as condições para a implantação de uma estrutura econômica diferenciada que teve, nas décadas de sessenta e setenta, um vertiginoso crescimento.

O segundo choque dos preços do petróleo nos anos 70 e o aumento das taxas de juros internacionais delinearão uma conjuntura externa desfavorável, que sinalizava demonstrando o esgotamento interno da etapa desenvolvimentista (TAVARES e FIORI, 1993). De acordo com Lima (2006):

As entradas de capital externo na região representaram 8 bilhões de dólares, em 1978; e continuaram altas até 1981, ano do canto do cisne, para os países do continente. A partir de 1979, a economia norte-americana restabelecia uma política de valorização do dólar, aumentando as taxas de juros, sinalizando para a futura asfixia da dívida externa. A partir de 1981, interrompe-se o fluxo de capitais externos, impossibilitando o refinanciamento dos devedores (p.2).

A moratória mexicana, em 1982⁵¹, assinalou a interrupção do financiamento externo de nossa economia, em outras palavras, evidenciou o fechamento dos mercados de crédito internacional dificultando a entrada de capitais estrangeiros que, durante um bom período, constituíram um dos suportes do nosso tripé econômico: Estado, capitais privados internacionais e nacionais. O país enfrentou, em consequência dessa conjuntura, uma grande crise na sua balança de pagamentos. O grande endividamento interno e externo aliado às dificuldades econômicas que afloravam nos anos 80 conduzem a uma situação de descontrole monetário que se fez presente até a década passada, apontando para a necessidade de o Estado efetuar uma reforma fiscal (TAVARES,FIORI, 1993).

No plano interno, o modelo de industrialização, via substituição de importações, demonstrava sinais de exaustão, ao mesmo tempo em que a sociedade brasileira, após anos de governos autoritários, ansiava por mudanças em sua estrutura não só econômica, mas também política.

O regime militar chegava ao fim no meio dos anos 80 e, juntamente com ele, esvaía-se o modelo desenvolvimentista considerado, por diferentes setores, como incapaz de fornecer suporte e orientar a trajetória prospectiva de desenvolvimento nacional. A ação do Estado, enquanto gerente do desenvolvimento econômico, esboçava seus limites. O modelo desenvolvimentista entrou em crise e a prioridade do Estado brasileiro passou a ser a estabilização econômica (TAVARES e FIORI, 1993).

Com a morte de Tancredo Neves (1985), assumiu a Presidência da República José Sarney, em meio a um processo inflacionário. Durante o Governo Sarney, foram implementados diferentes planos que visavam à estabilização da economia: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), mas que acabaram falhando, como demonstrou a persistência do descontrole inflacionário (TAVARES, FIORI, 1993).

⁵¹ Segundo Lima (2006): “O ano de 1982 é um ano emblemático para a região latino-americana. Em abril, tem início a Guerra das Malvinas e, em setembro, o México declara sua moratória, logo seguido pelo Brasil. Nesse ano, também são suspensos os financiamentos de bancos privados e instituições internacionais de crédito para os países devedores, que são convocados a se ajustar, como forma de contribuir para a solução do problema da dívida externa.”

No final dos anos 80, da "década perdida", começava a ficar claro que medidas emergenciais de combate à inflação não conseguiam alcançar a desejada estabilidade econômica. Em outras palavras, percebia-se a dimensão estrutural da crise brasileira, isto sem mencionar sua dimensão global, num mundo em que as fronteiras nacionais começavam a se dissolver. Diferentes analistas políticos e econômicos já convergiam na percepção de que o Brasil vivia não apenas um somatório de crises conjunturais, mas o fim de um ciclo de desenvolvimento de longo prazo e que a própria complexidade da matriz produtiva implantada excluía novos avanços da industrialização por substituição de importações. A manutenção dos mesmos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal sufocava a concorrência necessária à eficiência econômica e distanciava cada vez mais o Brasil do fluxo das inovações tecnológicas e gerenciais que revolucionavam a economia mundial. A abertura de um novo ciclo de desenvolvimento colocava, na ordem do dia, os temas da reforma do Estado e de um novo modo de inserção do País na economia internacional. No final dessa década, começava a se consolidar uma anuência favorável às políticas de ajuste propostas pelo Consenso de Washington⁵².

Nessa perspectiva, o Governo Collor de Mello (1990-1992) propôs em seu programa: reforma administrativa, patrimonial e fiscal do Estado; renegociação da dívida externa, abertura comercial, desregulamentação dos salários. O governo pretendia, assim, promover, através da abertura do mercado, uma nova etapa de integração econômica internacional para o país. Com essas medidas, pretendia-se inserir o Brasil na modernidade, no contexto da economia internacional globalizada. Com a ascensão de Collor de Mello à presidência da República:

⁵² A expressão Consenso de Washington está relacionada a uma reunião promovida em novembro de 1989, no *Institute for International Economics*, em Washington D.C. Nesse encontro foi realizada uma conferência para discutir as políticas de ajuste econômico implementadas na América Latina e analisar as transformações ocorridas em alguns países do continente no período posterior à crise da dívida na década de 80. Como ponto de partida do debate sobre os resultados das reformas, os especialistas presentes tomaram, como referência, um artigo do economista John Williamson, que cunhou o termo "Consenso de Washington". Nesse artigo, Williamson define quais seriam as políticas econômicas desejáveis na região voltadas basicamente para: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, taxa de juros e de câmbio controladas pelo mercado, liberação da política comercial, desregulação dos mercados internos, abertura ao capital externo, privatização das empresas estatais e direito de propriedade. Esse pacote de medidas para os países latino-americanos contou com o aval dos organismos multilaterais de crédito: FMI e Banco Mundial, Tesouro dos EUA, FED (Federal Reserve - Banco Central dos EUA) e dos vinte maiores bancos mundiais e demais países do G.5. (BANCO MUNDIAL, 1998)

(...) a meta do desmonte do legado do passado se tornaria prioritária, assumindo o primeiro plano da agenda pública, já no limiar dos anos 90. Juntamente com o mote da guerra aos marajás e a redenção dos descamisados, o então candidato *anti-establishment* estigmatizaria o capitalismo autárquico brasileiro, apontando sua principal falha, qual seja, a de gerar uma indústria artificial, ineficiente e mesmo ultrapassada, incapaz, portanto, de competir num mercado internacional cada vez mais exigente em termos de qualidade e sofisticação tecnológicas. Esta visão seria resumida na frase que, ao condenar a indústria automobilística, carro-chefe do modelo de industrialização brasileiro, por produzir carroças, em vez de automóveis de última geração, projetou este segmento empresarial como o símbolo do atraso da indústria nacional. (DINIZ, 2001b, p. 3)

O governo Collor de Mello enfrentou graves problemas políticos e acusações de corrupção que levaram à destituição do presidente. Assumiu a presidência Itamar Franco que deu prosseguimento às reformas iniciadas por seu antecessor: continuação do programa de privatizações e retomada dos contatos com o FMI para a renegociação da dívida externa.

Apesar da implementação de algumas medidas liberalizantes, iniciadas já ao final do governo Sarney, ficava cada vez mais claro que a adoção de políticas de austeridade fiscal e monetária eram insuficientes no combate à inflação. A malsucedida história macroeconômica da última década que acumulava 8 planos de estabilização, 4 moedas distintas, 5 congelamentos de preços, 21 propostas de negociação da dívida externa acabaram apontando para a emergência de um consenso em torno das causas da crise econômica experimentada nos últimos anos (TAVARES, FIORI, 1993).

Observamos que diferentes grupos sociais defendiam a necessidade de Reforma do Estado e de realização de uma Reforma Fiscal de maneira que o Estado pudesse recompor a sua capacidade de investimento. O projeto dentro do qual essas propostas seriam articuladas era objeto, contudo, de grandes divergências. Como reformar o Estado? Como adequá-lo às novas exigências da competição internacional solucionando também os impasses estruturais internos? A resposta construída para essas questões pelo Governo Fernando Henrique, que guarda suas peculiaridades, é objeto de análise na próxima seção.

Convém assinalar que a dolorosa experiência inflacionária e os fracassados planos de estabilização contribuíram para diminuir a resistência em torno da adoção das medidas propostas pelos organismos internacionais que, para alguns setores sociais, começavam a aparecer como solução para a instabilidade econômica e para a retomada do crescimento econômico.

3.2 – A reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso

O caminho proposto para enfrentamento da crise fiscal passava pela implementação de medidas legais e administrativas que alterariam a atuação do Estado na economia. A saída vislumbrada era a reforma do Estado brasileiro, concebida tanto como condição para a consolidação do ajuste fiscal, como para a modernização e eficiência do serviço público. Concluída a transição democrática, em 1985, e aprovada a Constituição de 1988, tratava-se de encerrar um ciclo da história brasileira, caracterizado pela presença decisiva do Estado na promoção do desenvolvimento econômico (CARDOSO 1994 a).

As mudanças sugeridas tinham caráter estrutural no que tange às relações econômicas e à configuração do Estado. O foco era a flexibilização das relações entre agentes econômicos, a abertura ao mercado externo, a inserção internacional mais competitiva, pretendendo, assim, garantir a estabilidade com desenvolvimento. Ressalta-se, como já mencionado, que, embora as primeiras políticas nessa direção tenham sido formuladas pelo Governo Collor de Mello⁵³ que iniciou o processo de ajuste macroeconômico brasileiro, foi na gestão de Fernando Henrique Cardoso que as ações foram aprofundadas. A reforma do Estado, o seu reordenamento jurídico e administrativo, constituía a mola-mestre que propiciava a retirada dos obstáculos existentes.

⁵³ No Governo Collor de Mello, foi iniciada a abertura do país para o capital externo com a quebra de algumas barreiras comerciais e a venda de estatais, entre elas, a Usiminas. (FALEIROS, 2001). É nesse período que se desencadeia, com certo atraso em relação a outros países latino-americanos, o ajuste ao receituário neoliberal sintetizado nas imposições do Consenso de Washington. O Consenso de Washington, nome comumente utilizado para definir as políticas macroeconômicas de estabilização que, acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes, foram impostas pelos organismos internacionais sediados em Washington. Tal resistência estava relacionada ao fato de o Brasil se constituir na experiência desenvolvimentista mais bem-sucedida da América Latina (FIORI, TAVARES, 1993).

O novo governo apresentou sua proposta como inauguração de uma nova era, caracterizada pela implantação de um outro modelo de desenvolvimento em consonância com a agenda colocada pelos fóruns internacionais (CARDOSO 1994 a). Para o Presidente, o cenário da economia mundial, caracterizada pela internacionalização dos processos econômicos, do intenso fluxo de capitais, de difusão da ciência e da tecnologia, não poderia ser ignorado. O projeto de desenvolvimento do Brasil deveria ter dimensão internacional. (CARDOSO, 1994b).

O Presidente da República, nessa perspectiva, seria instrumento de um programa de mudanças amadurecido na sociedade e amplamente conhecido pelas forças políticas (CARDOSO, 1994b,). Entre os pontos centrais desta proposta, constam a:

(...) estabilidade macroeconômica assentada na disciplina fiscal e monetária, com a continuidade do Plano Real; integração da economia brasileira ao mercado mundial; preponderância da iniciativa privada no setor produtivo, acompanhada pelo reforço dos instrumentos de regulação do Estado; constituição de uma infraestrutura econômica e social moderna através de novas formas de parceria entre Estado, empresa e comunidade. (CARDOSO, 1994b)

A tônica era viabilizar o desenvolvimento de campo econômico. Entretanto, o cerne da agenda era a reforma do Estado, considerada como base para implementação do desenvolvimento econômico. O Estado deveria ser convertido de anterior pilar do desenvolvimento, segundo a retórica oficial, em promotor da competitividade, o que implicaria na transferência do eixo dinâmico da economia do setor estatal para o privado. Isso não significaria, na ótica governamental postular, entretanto, a ausência do Estado ou a defesa de um Estado mínimo. O objetivo da reforma proposta era redefinir um novo Estado e recompor o poder decisório do país, necessário para a negociação entre países e mesmo entre blocos comerciais (BRESSER PEREIRA, 1997c).

A concepção de Estado definida como social-democrata, segundo os documentos oficiais, se distanciaria da perspectiva neoliberal, que defende a retirada do Estado da economia⁵⁴, a redução de seu tamanho e a limitação de suas tarefas

⁵⁴ Lima assinala as contradições da argumentação de Bresser Pereira que, ao apontar as reformas necessárias, "(...) confunde o seu receituário com aquele do Consenso de Washington ao qual critica. Admite que a reforma econômica fundamental consiste em resolver a crise fiscal, em reduzir – na

às competências consideradas básicas e indelegáveis: segurança e defesa do território, educação e saúde para os cidadãos.

Observa-se que, enquanto a tônica, nos anos 80, era o ajuste estrutural, nos anos 90, a ênfase recaía sobre a reforma do Estado. Após a crise asiática, ficou evidenciada a dificuldade dos processos de liberalização financeira, nos moldes preconizados pelo Consenso de Washington, quando não acompanhada de marcos institucionais apropriados. Essas reformas, calcadas no receituário do Consenso de Washington, sofreram severas críticas nos anos 90, não só por parte da literatura e dos meios políticos, mas também por parte do próprio Banco Mundial (1998) que passou a enfatizar a importância das mudanças no plano institucional. Esse Banco passa a expressar uma visão mais ampliada da estabilidade econômica que reconhece a insuficiência das políticas macroeconômicas, requerendo estratégias complementares no plano político, institucional⁵⁵ e social. De acordo com essa instituição, a globalização, a implementação das primeiras reformas e o processo de democratização na América Latina estariam contribuindo para aumentar a demanda por reformas institucionais. Essa demanda estaria relacionada, por um lado, às necessidades de desenvolvimento do setor privado que, ao participar dos mercados globalizados, vê sua competitividade afetada pela qualidade e eficiência dos serviços financeiros e públicos existentes nos países em desenvolvimento e, por outro lado, a necessidade de consolidar instituições que pudessem mitigar o impacto causado pela instabilidade do fluxo de capitais e pela desigualdade crescente (BANCO MUNDIAL, 1998).

prática, encontrar diversas formas de cancelar – a dívida pública (Bresser Pereira, 1992:26). Para chegar a essa solução, aponta o ajuste patrimonial do Estado, a sua redução de tamanho, a liberalização do comércio, enfim, as medidas neoliberais. Teoricamente, a única diferença entre as duas abordagens é que Bresser não considera a intervenção estatal nociva por natureza, mas, de resto, quer o Estado praticando um papel menor. Só não explica como um Estado de tamanho reduzido, em países com elites empresariais corporativas e predatórias, poderá vir a se tornar o "Estado- David", capaz de promover uma política industrial tecnológica, proteger o meio ambiente, aumentar os gastos sociais, restabelecer a confiança nos agentes econômicos e na moeda nacional, promover o desenvolvimento.

⁵⁵ Para o Banco Mundial, as "instituições são normas que configuram o comportamento de organizações e indivíduos dentro de uma sociedade. Podem ser formais (constituições, leis, regulamentos, contratos, procedimentos internos de determinadas organizações) ou informais (valores e normas). Nessa direção, uma organização é composta por um conjunto de agentes que operam coletivamente na consecução de objetivos comuns" (BM, 1997, p. 2).

A ênfase concedida pelo governo à reforma do Estado pode ser relacionada à idéia de um segundo movimento de reformas na América Latina, quando o foco dirige-se para os marcos institucionais e para as condições sociais de crescimento econômico (GAETANI, 1998, BRITO, 2003). De acordo com Gaetani (1998), as reformas de primeira geração se concentraram no combate à inflação, na modificação das regras que determinavam o comportamento macroeconômico, na reforma do Estado – compreendida como redução de seu tamanho, intervenção e desmonte de estruturas públicas existentes, em especial as previdenciárias. As reformas de segunda geração voltam-se para a manutenção da estabilidade econômica, para a melhoria da competitividade, para a reforma das dimensões institucionais, administrativas, políticas e educacionais. A questão, agora, era reconstruir as instituições debilitadas pela crise e pelo desmonte, tendo em vista o papel destas na promoção do desenvolvimento econômico (GAETANI, 1998). Para tanto, coloca-se a necessidade de mudanças nas normas, no arcabouço legal. As dimensões política e institucional adquirem centralidade na medida em que podem possibilitar a construção de acordos, de consensos importantes para o desenvolvimento econômico. Trata-se, agora, de garantir as condições internas aos sistemas, de implementar processos endógenos que assegurem a concretização das reformas. “A ênfase está na reforma das normas que determinam os incentivos (...) para o comportamento dos agentes, dos indivíduos e organizações” (BANCO MUNDIAL 1997, p. 2).

A preocupação das políticas delineadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso era garantir condições para a manutenção da estabilidade econômica e para a inserção competitiva internacional. O “novo” Estado teria como tarefa criar condições para a competição econômica, o que implicaria em continuar atuando na regulação da educação, da saúde, da cultura, nos investimentos de infra-estrutura. Para garantir esses objetivos, de acordo com Bresser Pereira⁵⁶ (1998b):

⁵⁶ Bresser Pereira observa que, depois de um período, as elites internacionais perceberam que essa linha de ação era correta e adotaram a tese da reforma e da reconstrução do Estado. Assim, organismos como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento deram prioridade ao tema, ocorrendo, inclusive, uma assembléia geral das Nações Unidas sobre a administração pública. (1998b, 106).

(...) foi proposta a reconstrução do Estado, para que este possa novamente – em novo ciclo – complementar e corrigir as faltas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais baixo que o prevalecente no ciclo anterior. Uma reconstrução do Estado que implica: superação da crise fiscal, redefinição das formas de intervenção no econômico e no social, e reforma da administração pública (p.106).

Embora o ajuste estrutural continuasse como uma importante preocupação para o governo, a ênfase na retórica oficial desloca-se para a reforma do Estado nos anos 90, em especial, para a reforma administrativa, considerada uma das principais. A reforma administrativa era apontada como “condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência, no país, de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos” (BRESSER PEREIRA, 1998 a, p.5).

O governo transformou a antiga Secretaria da Administração Federal no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, responsável por elaborar políticas para a reforma do Estado, para a reforma administrativa, para a modernização da gestão e para a promoção da qualidade no serviço público. À frente do novo órgão, temos o Ministro Bresser Pereira que elabora o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE, 1995)⁵⁷. Segundo Bresser Pereira (1997c):

Ao acrescentar a expressão “Reforma do Estado” ao nome do novo ministério, o presidente não estava apenas aumentando as atribuições de um determinado ministério, mas apontando na direção de uma prioridade do nosso tempo: reformar ou reconstruir o Estado. (p.5)

A reforma administrativa envolvia não só a revisão de dispositivos constitucionais, mas também de outras leis e normas e, mesmo, a implementação de novos princípios de gestão fundamentados em teorias e métodos da administração e na experiência internacional. As críticas dirigem-se para a necessidade de revisão da Carta de 1988 e para a remoção dos “nós que atam o Estado brasileiro à herança do velho modelo” (CARDOSO, 1994b, p. 10). A Constituição havia colocado, de acordo com os documentos examinados, obstáculos ao desenvolvimento do país, dentre eles, cita-se a dificuldade de cobrança de desempenho aos funcionários

⁵⁷ O Plano Diretor da Reforma do Estado foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República, em 1995.

públicos e a racionalização de despesas. Assim, são propostas medidas, tais como, o fim da estabilidade e da obrigatoriedade de adoção do regime jurídico único para o servidor público, mudanças nas políticas de remuneração, maior flexibilidade na gestão da administração (BRESSER PEREIRA, 1997b, p.15).

No plano administrativo, tratava-se de reduzir custos e construir uma administração pública mais eficiente. A proposta era transformar a administração burocrática em administração pública gerencial. Ressalta-se que, no Plano Diretor para Reforma do Estado, são discutidas três formas de administração pública, a patrimonialista⁵⁸, a burocrática e a gerencial, que se sucedem historicamente, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente ultrapassada.

De acordo com Bresser Pereira (1997^a), na administração pública patrimonialista⁵⁹:

(...) o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e

⁵⁸ O patrimonialismo é um conceito central em Max Weber referindo-se à forma de dominação tradicional onde não há separação nítida entre as esferas pública e privada. Segundo Weber (1982), a antiga burocracia tinha caráter patrimonial, os seus funcionários não tinham um estatuto que garantisse o exercício da função, e a remuneração não era em espécie, e sim sob a forma de prebendas. O autor observa que o fenômeno burocrático é anterior à modernidade, sendo já encontrado, na Antiguidade, no Egito. Entretanto, a estrutura burocrática, como a conhecemos, é característica da dominação legal, sendo o resultado do desenvolvimento da economia financeira moderna que cria a possibilidade de compensação pecuniária aos funcionários. Entre as características da atual burocracia moderna, constam: a existência de funções e competências determinadas em regulamentos, a proteção aos funcionários no exercício de suas funções em virtude de um estatuto, a hierarquia das funções, o recrutamento por concurso exigindo uma formação especializada, a remuneração regular, o controle do trabalho por uma autoridade legal, a possibilidade de promoção e separação entre a função e o funcionário que a exerce, mas não é seu proprietário (WEBER, 1982).

⁵⁹ Para Raimundo Faoro (1975), o patrimonialismo era uma das características da vida política brasileira. Segundo Faoro, o poder político era exercido por um grupo social que dominava a máquina política e administrativa do país, usufruindo benefícios do poder em causa própria, como prestígio e riqueza. Simon Schwartzman informa que Raimundo Faoro não foi o primeiro estudioso no Brasil a utilizar os conceitos de Max Weber. Entretanto, a publicação de *Os Donos do Poder*, em 1958, obteve uma repercussão que seus antecessores não tiveram. “Antes dele, Sérgio Buarque de Holanda, que havia estudado na Alemanha, fez uso do conceito de patrimonialismo em *Raízes do Brasil*, publicado em 1936, para caracterizar o “homem cordial” brasileiro, que, na vida pública, não distinguia o interesse privado do interesse coletivo. (...) Nos anos 40, *Economia e Sociedade*, de Weber, foi traduzido para o castelhano por José Medina Echavarría (Weber, 1944) e, a partir dessa edição, a análise clássica weberiana sobre a burocracia racional legal seria apresentada ao leitor brasileiro por Alberto Guerreiro Ramos, em artigo na revista do Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP, *Revista do Serviço Público*, como um texto de teoria administrativa (Ramos, 1946), e não teria maior repercussão.

o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável. (p.11)

Em contraposição à administração patrimonialista, a administração burocrática clássica é baseada no princípio do mérito profissional. Essa forma de organização, descrita por Max Weber prevê regras racionais, sendo baseada:

(...) na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos. Surge a burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados que respondem de forma neutra aos políticos. (BRESSER PEREIRA, 1997b, p.12)

A administração gerencial representaria um avanço com relação ao modelo anterior. Embora guardasse características do modelo burocrático, tais como a admissão segundo critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, a administração gerencial estaria voltada para os resultados, e não para os processos (BRESSER PEREIRA, 1997b, p.12).

Essa proposta de administração é inspirada em doutrinas administrativas agrupadas sob a denominação de “nova administração pública” ou “gerencialismo”. Essas doutrinas, que vêm servindo de base para as reformas burocráticas desde a década de 80, articulam, de um lado, as reflexões sobre o Estado à defesa ideológica do modelo de gestão característico do setor privado. Como um de seus aspectos principais, temos a crença em que uma gestão mais eficiente resolverá boa parte das mazelas sociais e econômicas. Nesse contexto, há o endeuamento dos executivos e a condenação dos burocratas, dos sindicatos, vistos como sinônimo de atraso. Ao Estado, compete criar as condições para que os administradores possam gerir com eficiência e de forma desembaraçada, sem as regras rígidas e a ênfase no controle dos processos que caracteriza a administração burocrática (BORGES, 2003). A superação da forma burocrática clássica pela administração gerencial, defendida por Bresser Pereira, parece, entretanto, ignorar o fato de que o Brasil ainda não conseguiu construir plenamente uma burocracia profissional e que ainda encontramos, na administração pública, práticas patrimonialistas e clientelistas.

A reforma do Estado, nessa perspectiva, está relacionada a mudanças na gestão e na implantação de um modelo gerencial de administração. O princípio da descentralização dos serviços, que implica na retirada do Estado de determinadas atividades e na realização de parcerias com diferentes atores, aparece como um dos pontos centrais da reforma do Estado.

O princípio da reorganização já está dado: é a descentralização. (...) Descentralização e parceria com a comunidade, portanto, serão as linhas mestras das ações do futuro governo no sentido de universalizar o acesso a serviços de saúde e a um ensino fundamental de boa qualidade (CARDOSO, 1994).

A idéia era romper com a anterior centralização, descentralizando a distribuição dos recursos e estabelecendo um espaço para participação de outros agentes na provisão dos serviços públicos. Para o Estado, ficariam as tarefas de controle e de regulação, descentralizando-se a execução de programas sociais para as esferas estadual e municipal, além da abertura para as organizações não governamentais.

Observa-se que a ênfase na descentralização está relacionada às lutas pela redemocratização que ocorreram no país nas décadas de 70 e 80. Tratava-se de combater a centralização decisória dos governos militares que, na avaliação de diferentes correntes da política brasileira, havia produzido corrupção, ineficiência e ausência de participação (ARRETCHE, 2002, p.26). Democracia, participação e autonomia, em contraposição à centralização e autoritarismo do regime militar, eram consideradas como antídotos capazes de produzir uma gestão pública virtuosa (ARRETCHE, 2002, p.26). Esses lemas fizeram parte das bandeiras dos movimentos sociais nos anos 80, sendo consagrados como princípios na Constituição de 1988.

3.3 – As políticas públicas educacionais nos anos 90

A questão da descentralização, um dos eixos da reforma administrativa proposta no Governo Fernando Henrique Cardoso, também informou as políticas

públicas educacionais na década de 90. É preciso lembrar que o princípio da descentralização já havia sido incorporado à Constituição de 1988. A aprovação dessa Carta está relacionada à redemocratização do país em 1985. Superado o regime de exceção, era necessário recompor a ordem jurídica, de acordo com as aspirações e os sonhos que orientaram as lutas contra a ditadura militar. A Constituição de 1988, ou Constituição Cidadã, como ficou conhecida, desenhou uma nova ordem política e institucional, consagrando a liberdade de expressão e de organização que haviam permanecido limitadas por cerca de duas décadas. Além de consolidar a democracia, foram introduzidas mudanças nos arranjos federativos, com a criação de mecanismos que propiciaram a descentralização dos tributos e das decisões relativas às políticas sociais, dando maior autoridade e autonomia para estados e municípios⁶⁰. Buscava-se reorganizar o pacto federativo, redistribuindo-se recursos e estabelecendo novas relações entre as instâncias de governo⁶¹. (DRAIBE, 1998)

No campo da educação, a Constituição de 1988 estabeleceu em seus dispositivos: a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a valorização dos profissionais do ensino, a gestão democrática do ensino público e a garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988). A carta constitucional determinou ainda a elaboração de um Plano Nacional de Educação que, entretanto,

⁶⁰ Segundo Arretche, durante “o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram, na prática, muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que àquelas que caracterizam as federações. Governadores e prefeitos das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte não tinham autonomia política, pois eram selecionados, de fato, mediante indicação da cúpula militar; isto é, sua autoridade política não derivava do voto popular direto. Além disso, governadores e prefeitos detinham escassa autonomia fiscal, pois a centralização instituída pela reforma fiscal dos anos de 1960 concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal. Finalmente, os governadores não tinham autoridade sobre suas bases militares, uma vez que as polícias militares estaduais foram colocadas sob controle do Exército Nacional”.

⁶¹ Draibe nos esclarece que o “Estado Desenvolvimentista Brasileiro, que presidiu desde os anos 30 o processo de industrialização e urbanização do país, revelava já características acentuadas de centralização no Executivo Federal das mais expressivas capacidades financeiras e administrativas, quando confrontadas aos demais níveis de governo: além de praticamente monopolizar os principais tributos e fontes de recursos fiscais, o Executivo Federal armou exitosa estratégia de modernização e fortalecimento institucional, estimulando a emergência de burocracias tecnicamente preparadas e envolvendo a criação de órgãos administrativos capazes de formular políticas de corte nacional, entre elas a de desenvolvimento econômico e de inovação em política social.”

só foi aprovado muitos anos depois, em 2001, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

A década de 90 se iniciou com a *Conferência Mundial de Educação para Todos*, em Jometien, na Tailândia. Realizada sob os auspícios de organismos como a Unesco, a Unicef e o Banco Mundial, esta conferência propôs marcos que nortearam a formulação das políticas educativas em diversas nações. Como resultado dos debates travados, foi elaborada a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* onde constavam objetivos a serem perseguidos pelos países signatários, destacando-se como prioridade a universalização da educação básica. Observa-se que essas recomendações produziram uma inflexão nas propostas do Banco Mundial, que passou a focalizar a educação básica em seus financiamentos. Para concretização desses objetivos, foi recomendada a elaboração de Planos Nacionais de Educação que passaram a fazer parte das agendas governamentais na América Latina. O Brasil, como um dos signatários deste documento, tratou de desdobrar as decisões da Conferência, realizando, em 1993, a *Semana Nacional de Educação para Todos*. Este seminário contou com ativa participação de órgãos governamentais e da sociedade civil. Desse encontro, saíram orientações que nortearam a elaboração do Plano Decenal de Educação, aprovado no Governo Itamar Franco. (PINTO, 2002)

Logo após a sanção da Constituição, iniciou-se o debate em torno de uma nova Lei de Diretrizes e Bases. O objetivo era regulamentar os princípios da Constituição no campo da educação. Depois de tumultuado processo⁶², o projeto do senador Darcy Ribeiro foi aprovado dando origem à nova LDBEN. Esse projeto tramitou de forma concomitante ao projeto da Câmara dos Deputados, substituto Jorge Hage, originário dos debates travados pela sociedade civil (SAVIANI, 1997). O

⁶² Com relação à tramitação da Lei de Diretrizes e Bases nº 9394/96, convém lembrar que, logo após a aprovação da Constituição Federal de 1989, o Deputado Octávio Elísio Alves de Brito elaborou um projeto que foi debatido em várias audiências públicas por representantes da sociedade civil. Após processo de discussão, o projeto de LDB foi aprovado na Câmara dos Deputados, sendo remetido ao Senado Federal em meados de 1993. Ao mesmo tempo, o Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) apresentou um projeto no Senado que desconsiderava o processo da Câmara, contendo, inclusive, aspectos que contrariavam o debate já acumulado no âmbito da sociedade civil. Com o novo governo, o projeto Darcy passou a contar com o apoio do Ministro Paulo Renato, sendo aprovado em 1996.

apoio do executivo garantiu a promulgação fácil da nova Lei, que foi sancionada em dezembro de 1996.

Nesse mesmo ano, ocorre a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF), fundo contábil destinado a prover recursos para a melhoria do ensino fundamental. Criado pela Emenda Constitucional nº 14 e regulamentado pela Lei nº 9424, aprovada também em dezembro de 1996, o FUNDEF e a nova LDBEN constituíram os pilares da reforma educacional implementada nos anos 90, propiciando alterações na organização, nas formas de gestão e de financiamento da educação brasileira.

A redefinição de um novo projeto de desenvolvimento que propiciasse a transformação da sociedade brasileira, o combate à miséria, a melhoria da distribuição de renda, era considerada um desafio histórico. A educação era concebida como uma das bases para implementação dessa nova etapa na história econômica do país, sustentada na estabilidade econômica, na abertura da economia e na inserção internacional.

A educação era apontada como uma das cinco metas cruciais para o resgate da dívida social pelo novo governo Fernando Henrique Cardoso. De acordo com o programa governamental, a educação era percebida como:

(...) requisito para o pleno exercício da cidadania como para o desempenho das atividades cotidianas, para inserção no mercado de trabalho e para o desenvolvimento econômico, e elemento essencial para tornar a sociedade mais justa, solidária e integrada. (CARDOSO, 1994 p.109)

A educação era considerada como fator importante para a melhoria da competitividade econômica brasileira nos mercados internacionais. O impacto das novas tecnologias, da informática, das transformações na esfera produtiva, nos padrões de consumo colocava novas demandas para a escola. Mais que o domínio de ferramentas tecnológicas era preciso desenvolver a “capacidade de aquisição de conhecimento e de compreensão de idéias e valores” (CARDOSO, 1994, p.107). A situação brasileira não seria modificada enquanto as deficiências educacionais não

fossem alteradas. A educação seria importante tanto para o exercício da cidadania, como para o desenvolvimento econômico do país. De acordo com Souza (2001),:

Consciente da importância estratégica da educação para inserir o país em uma economia global cada vez mais ancorada no conhecimento e na inovação, o Brasil passou a considerar a educação como uma prioridade nacional (p.68, tradução nossa)

A educação tinha um duplo desafio: formar o indivíduo e preparar o país para compreender e para participar do novo mundo (SOUZA, 2001, p.68). Consolidadas, na última década, as instituições democráticas, o Brasil enfrentava o processo de reestruturação e internacionalização da economia que colocava a necessidade de quadros qualificados. O cenário globalizado e as mudanças no mundo do trabalho passavam a exigir a formação de recursos humanos que atendessem às demandas do sistema produtivo. Era necessário formar trabalhadores que dominassem os conhecimentos exigidos pelos novos paradigmas de organização e gestão do trabalho (KUENZER, 1999, p.169). Assim, era preciso:

Recuperar o tempo perdido, superar as deficiências básicas essenciais herdadas do passado e, ao mesmo tempo, implantar a reforma educacional que exige a nova sociedade (SOUZA, 2001, p.68, tradução nossa).

Era preciso superar o atraso secular da educação brasileira. Todo o esforço deveria se concentrar na expansão, com qualidade, das oportunidades educacionais, direcionada, especialmente, para a população em idade escolar (SOUZA, 2001).

O diagnóstico sobre a situação educacional destacava, como um dos problemas centrais, a má qualidade do ensino no primeiro grau que ocasionava altas taxas de repetência e de evasão (CARDOSO, 1994). Embora o país estivesse no caminho da universalização do primeiro grau, ainda encontrávamos crianças fora da escola e um percentual expressivo de analfabetos.

O maior obstáculo da escola elementar brasileira não, é, portanto, a falta de vagas ou a evasão de alunos, mas as taxas de repetência do

sistema e o brutal desperdício financeiro e de esforços a elas vinculados. (CARDOSO, 1994, p.110)

A prioridade era o primeiro grau, o fortalecimento da escola e a melhoria da qualidade do ensino e do atendimento prestado. O conceito de qualidade, na perspectiva governamental, abrangeria o acesso, o progresso e o sucesso do aluno na escola (BRASIL, 1995). A resolução dessa questão não passava, entretanto, apenas pela multiplicação das verbas. De acordo com o Programa de Governo de Fernando Henrique Cardoso, o percentual do Produto Interno Bruto destinado à educação (3,7 %) era pouco menor que o do Japão (4,9%). Os recursos não eram considerados escassos, mas, sim, mal gastos. Diferentes questões contribuíam para esse quadro, dentre eles, a centralização, a ineficiência, a burocratização, o inchamento dos órgãos administrativos eram entraves a serem enfrentados.

Para reversão desse quadro, foram propostas diferentes políticas para a educação que abrangeriam desde aspectos tecno-burocráticos, até a reconfiguração dos marcos legais. Em consonância com a reforma do aparelho de Estado, são organizadas mudanças no plano institucional. O Ministério da Educação deixaria o anterior papel de executor para dedicar-se à coordenação e articulação com estados e municípios. De implementador, o Ministério passaria à função de formulador e avaliador de políticas públicas. Para tanto, colocava-se a necessidade de elaboração de um planejamento estratégico, de articulação com as instâncias estaduais e municipais, de implementação de mudanças no plano legal e a formação de parcerias com a sociedade civil. Era preciso redefinir competências e responsabilidades entre os diferentes níveis, eliminando a burocracia e descentralizando ações. Tratava-se de estabelecer novos padrões de gestão (BRASIL/MEC, 1985).

Entre as ações propostas no Planejamento Estratégico do MEC (1995-1998) para o período que se inaugurava, destacam-se, entre outras: a definição de conteúdos curriculares básicos; o investimento na melhoria do livro didático; a realização, através do ensino a distância, de programas de treinamento para professores e diretores; o aperfeiçoamento do sistema de avaliação do ensino básico (BRASIL/MEC, 1985).

Em vista das indicações do Planejamento, o Ministério da Educação implementou, dentre outras, as seguintes propostas: a formulação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para a educação básica; a reformulação e ampliação do antigo Programa Nacional do Livro Didático, que passou a atender todos os alunos da primeira a oitava série do ensino fundamental⁶³; a organização do programa *Toda criança na escola*, integrante de um Programa de Renda Mínima que concedia ajuda financeira às famílias de baixa renda; a implantação da TV Escola⁶⁴, com o objetivo de oferecer programação pedagógica e atuar como um recurso para formação continuada de professores; a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério⁶⁵ (FUNDEF), que destinava verbas para o ensino fundamental e para uma remuneração mínima aos professores, além da implantação de um sistema nacional de avaliação a cargo do antigo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

O Planejamento Estratégico do MEC revela, ainda, a preocupação com a revisão do arcabouço legal (BRASIL/MEC, 1995). Colocava-se a questão da constituição de um novo marco legal para o setor. A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, em 1996, foi parte desse processo. Novos contornos legais e pedagógicos foram definidos, ocasionando

⁶³ A descentralização do Programa, a escolha dos livros pelos professores, o processo de avaliação das obras por uma comissão independente de professores, além de um convênio com a Empresa de Correios e Telégrafos foram parte de um processo que permitiu a entrega dos livros no início do ano letivo, a partir de 1996.

⁶⁴ Para viabilizar a educação a distância, as escolas públicas de ensino fundamental no Brasil, com mais de 100 alunos, receberam recursos para compra do kit tecnológico básico da TV Escola, composto de antena parabólica, videocassete, receptor de satélite, televisão e fitas de vídeo.

⁶⁵ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (**FUNDEF**) foi estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. A sua implantação nacional ocorreu em janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. O FUNDEF alterou a estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

alterações nos currículos, na organização e na gestão das instituições de ensino dos diferentes níveis e modalidades da educação brasileira. A nova legislação redefiniu as competências e as responsabilidades de cada nível de governo – união, estados e municípios –, afirmando a autonomia da escola e estabelecendo mudanças para a formação de professores, entre elas, a obrigatoriedade da formação em nível superior para o professor dos anos iniciais do ensino fundamental. A afirmação da importância de formar professores em nível superior não é recente na história da educação brasileira, integrando também, por outro lado, as recomendações feitas pelos organismos internacionais para as políticas no campo da formação de professores⁶⁶.

A instituição de novos marcos legais no Governo Fernando Henrique imprimiu outras direções para as políticas públicas educacionais, com a promulgação de novos princípios e regras para a educação escolar. De acordo com Bourdieu⁶⁷, “codificar significa a um tempo colocar na devida forma e dar uma forma” (1990 p.99). A codificação objetiva disposições, normaliza e prescreve práticas que passam a ter caráter oficial. A formação de professores, nessa perspectiva, ganha outra *forma*, com a instituição de um novo *locus* para a preparação inicial.

As novas concepções estabelecidas sob forma de leis ganham validade e impõem categorias de percepção e de apreciação, sancionando uma definição oficial da realidade. Esses textos são produzidos por intérpretes autorizados, como o Conselho Nacional de Educação (CNE), que tem a incumbência de esclarecer e regulamentar os diferentes aspectos do novo arcabouço legal, e o próprio Ministério da Educação.

⁶⁶ Desde os anos 80, organismos como a Unesco defendiam a construção de novos consensos e acordos nacionais e a reformulação dos dispositivos legais vigentes nos países da América Latina, de forma a favorecer a implantação das estratégias sugeridas no Projeto Principal de Educação, entre elas, a profissionalização dos docentes.

⁶⁷ Para Bourdieu (1989), os textos legais são dotados de uma retórica que lhes confere aparência de neutralidade e de impessoalidade. Segundo o autor, a linguagem jurídica produz o efeito de neutralização “(...) obtido por um conjunto de características sintáticas, tais como, o predomínio de construções passivas e de frases impessoais, próprias para marcar a impersonalidade do enunciado normativo e para constituir o enunciador em sujeito universal, ao mesmo tempo imparcial e objetivo” e o efeito de universalização “(...) obtido por meio de vários processos convergentes: o recurso sistemático ao indicativo para enunciar normas, o emprego próprio da retórica oficial (...) próprios para exprimirem a generalidade e a omnitemporalidade da regra do direito (...)” (p. 216).

No conjunto de normas propostas, destacam-se o Parecer CNE/CP nº 9, de 8 de maio de 2001, que estabelece Diretrizes Curriculares para a formação de professores em nível superior, os Referenciais Curriculares para a Formação de Professores e o Parecer CNE/CP nº 115, de 10 de agosto de 1999, que institui Diretrizes para os Institutos Superiores de Educação. Esses documentos, examinados a seguir, apresentam marcos referenciais, conceitos e concepções estelares a partir dos quais foram construídas as políticas públicas de universitarização pelas instâncias estaduais.

3.4 – As normas legais para formação de professores em nível superior

No período posterior à aprovação da LDBEN nº 9394/96, assiste-se à formulação de diferentes regulamentações para a educação básica. Essas normas sancionaram novas concepções de educação, de ensino e de formação de professores, introduzindo, no cenário educacional, um novo lócus para preparação dos docentes das séries iniciais – os Institutos Superiores de Educação e, dentro deles, o Curso Normal Superior.

Em termos históricos, observa-se que a aspiração de formar professores para as séries iniciais em nível superior, no Brasil, não é recente. Ainda em 1890, em São Paulo, Caetano de Campos, diretor da Escola Normal da Capital, postulou a criação de um Curso Normal Superior anexo à Escola Normal. Esse curso, embora tenha sido criado pela Lei nº 88 de 1892, não chegou a funcionar (EVANGELISTA, 2001).

No início do século XX, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁶⁸, em 1932, já preconizava para os professores, de todos os graus, a formação em cursos universitários. Aliás, o ideário da *escola nova* serviu de fundamento para duas iniciativas que marcaram a história da formação de professores em nível superior. A primeira no Rio de Janeiro, tendo Anísio Teixeira à frente da antiga Diretoria da Instrução Pública do Distrito Federal. Por meio do Decreto nº 3.810, de 19 de março

⁶⁸ O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi elaborado em 1932. Entre os seus signatários estavam Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Júlio de Mesquita, Paschoal Leme, Cecília Meireles, Delgado de Carvalho.

de 1932, Anísio transformou a antiga Escola Normal em Escola de Professores (TANURI, 2000). A segunda iniciativa em São Paulo, com a reforma de Fernando Azevedo que converteu a antiga Escola Normal da capital em Escola de Professores através do Decreto nº 5884, de 21/4/1933 (TANURI, 2000). Para ingresso nessa instituição, era exigida a conclusão do ensino secundário. Essa instituição tornou-se, mais tarde, o Departamento de Educação da Universidade de São Paulo (CURY, 2000, p.8).

A preocupação com a formação dos professores das séries iniciais em nível superior levou à criação, em 1959, em Goiás, de um pioneiro Curso Normal Superior com um currículo similar aos cursos de pedagogia. Esse curso, entretanto, foi oferecido apenas por dois anos. A lei que o criou foi considerada inconstitucional, pois a formação em nível superior era considerada tarefa das Faculdades de Filosofia. (TANURI, 2000).

É no período anterior à promulgação da LDBEN nº 9394/96, durante a gestão do Ministro da Educação Murilo Hingel (1993-94), que o governo federal formulou uma política para criação de Institutos Superiores de Educação no Brasil. Essa ação integrava o Programa de Valorização do Magistério, desenvolvido pela Secretaria do Ensino Fundamental do MEC, como parte do Programa de Cooperação Educativa Brasil-França⁶⁹. O Programa pretendia estabelecer um intercâmbio entre os dois países com o objetivo de apoiar a criação de Institutos Superiores de Educação nos estados, tendo por base a experiência francesa dos *Instituts Universitaires de Formation des Maîtres* (IUFM)⁷⁰. Uma de suas linhas de ação era formar, em nível superior, os professores em exercício.

⁶⁹ O Programa de Cooperação Educativa Brasil-França foi implementado pelo Ministério da Educação e do Desporto em parceria com o Governo francês e tinha como consultor junto ao MEC Michel Brault. Para maiores informações, ver: BRAULT, Michel. A experiência francesa. In: MENEZES, Luis Carlos. **Professores: formação e profissão**. Campinas: Autores Associados; São Paulo: NUPES, 1996.

⁷⁰ Os *Instituts Universitaires de Formation des Maîtres* (IUFM) foram criados em julho de 1989, com a aprovação da Lei de Orientação sobre a Educação nº 89/486. Essa lei definiu os institutos como estabelecimentos públicos de ensino superior que têm como objetivo formar os professores do ensino primário, secundário e os conselheiros principais de educação. Para ingressar na instituição, o candidato deve apresentar pelo menos três anos de formação superior, para, então, cursar dois anos de estudos profissionais. Outras informações sobre o funcionamento atual e a legislação existente consultar <<http://www.iufm.education.fr>>.

A primeira experiência desse programa ocorreu no Rio Grande do Norte com a transformação da Escola Normal de Natal em Instituto Superior de Formação de Professores, em convênio com a Universidade Regional do Rio Grande do Norte. O estado de Mato Grosso também constituiu, em 1992, o Instituto Superior de Educação na Universidade Federal de Mato Grosso (Tannuri, 2000). Já o Rio de Janeiro chegou a enviar representantes à França para conhecer a experiência dos IUFM, entretanto, só mais tarde, após a aprovação da LDBEN, fundou o primeiro Instituto Superior público no estado (PAIVA, 2003).

Além da influência francesa, a idéia de formar professores em nível superior está também relacionada às orientações emanadas de organismos internacionais. Nessa direção, citamos a UNESCO que, na Recomendação Relativa à Situação dos Docentes, elaborada em parceria com a Organização Internacional do Trabalho em 1966, já defendia a formação de professores em nível superior como estratégia para a profissionalização da categoria. As diretrizes dos organismos internacionais estão entre os fatores que induziram a elevação do patamar de escolaridade dos professores na América Latina, sendo disseminadas através de acordos de cooperação, de projetos financiados por esses organismos, de fóruns internacionais, e mesmo através dos funcionários que transitam entre as burocracias dos organismos e as governamentais, enfim, de diversas maneiras. Essas orientações guardam importância estratégica, pois estabeleceram marcos para as reformas educativas no continente e serão examinadas em capítulo específico.

Em termos regionais, na América Latina⁷¹, desde os anos 80, já se verificava a tendência de transferir a formação realizada em nível médio para a educação superior, aumentando os anos de escolaridade requerida para a formação de professores. Países como a Argentina criaram, ainda na década de 70, Escolas Normais Superiores, em nível de terceiro grau. Cuba, desde 1991-1992, passou a formar docentes somente em Institutos Superiores Pedagógicos. No Chile, desde 1980, com a promulgação da Lei Geral das Universidades, a formação dos professores de toda educação básica tornou-se competência exclusiva das universidades (REGO e MELLO, 2002).

⁷¹ Na atualidade, nos diferentes países do continente, encontram-se escolas normais de nível médio, Institutos Superiores e universidades realizando a formação de professores para as séries iniciais.

A idéia de formar professores para as séries iniciais em nível superior está relacionada à busca de melhor qualificação e de profissionalização dos docentes. Entretanto, assiste-se, em muitos países, à formação do professor no terceiro grau, em cursos pós-médios, de forma aligeirada, um processo de universitarização que ocorre fora da universidade.

A universitarização, segundo Bourdoncle (1997), é:

(...) o movimento de absorção das instituições de formação de professores pelas estruturas habituais das universidades. É uma estrutura polivalente em dois sentidos. Em primeiro lugar, não se faz somente a formação, mas também a pesquisa, e as carreiras são largamente determinadas por esta última atividade.

A transferência da formação de professores do nível médio para o nível superior foi caracterizada, em diferentes países, pela implantação de novas instituições, pela ampliação dos anos de estudos requeridos e pela aprovação de novos marcos legais (VAILLANT, 2004).

No Brasil, após um longo processo de tramitação que envolveu diferentes setores da sociedade e a formulação de vários projetos, a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96⁷² causou muita polêmica ao determinar que:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

⁷² De acordo com Saviani, a figura do Instituto Superior não constava do projeto de Lei de Diretrizes e Bases, apresentado pelo deputado Octávio Elísio, em 1988. Esse projeto admitia a formação de professores para as séries iniciais em nível médio, sendo a formação superior determinada para os especialistas em educação. Em 1990, com o substituto Jorge Hage, é estabelecida a formação em nível superior para os docentes das séries iniciais, admitindo-se, entretanto, a formação oferecida pelo Normal de nível médio. É no Senado Federal, com Darcy Ribeiro, articulado com o MEC, que os Institutos Superiores de Educação passam a integrar a nova proposta da LDB convertida na Lei 9.394/96.

Além de estabelecer que a formação deve ser realizada em nível superior, em cursos de graduação plena, a Lei estabeleceu um outro locus para a formação, o Instituto Superior de Educação (ISE) e um novo curso, o Curso Normal Superior. Com relação ao Normal Superior, Mello (2000) chama a atenção para sua relação com o modelo do Normal de nível médio, destacando suas vantagens: a de levar os alunos a aprenderem conteúdos e a aprenderem a ensinar conteúdos de modo integrado. Para a autora,:

Essa qualidade é que se quer transportada para o ensino superior pelo menos para a formação inicial, em nível superior, de professores de crianças pequenas até 10 ou 11 anos de idade. Essa é a razão mais forte para chamar essa nova modalidade de *Curso Normal Superior*, nome importante porque pleno do significado que tem para a educação o tradicional Curso Normal. (2000, p.105)

De acordo com a LDBEN nº 9394/96, os Institutos Superiores de Educação teriam entre suas atribuições oferecer:

Art. 63.

I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;

II - programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;

III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis.

Os Institutos Superiores de Educação foram alvo de uma regulamentação específica por parte do Conselho Nacional da Educação, o Parecer CNE/CP nº 115/99, que dispõe sobre o funcionamento dessas instituições. De acordo com esse Parecer, essas instituições teriam como objetivo preparar os professores “para ministrar um ensino de qualidade, dentro da nova visão de seu papel na sala de aula, na escola e na sociedade” (BRASIL/MEC/CNE, 1999 a, p.2). Para tanto, seria preciso superar as deficiências dos cursos de nível médio⁷³ que não possibilitariam

⁷³ É preciso lembrar que a preparação de professores para as séries iniciais no Brasil, até 1996, foi tradicionalmente realizada em Escolas Normais de nível médio. Esses cursos, com larga tradição e história, passaram por um processo de descaracterização com a Lei nº 5692/71, sendo transformados em “Habilitação para o Magistério”. Essa legislação fez desaparecer os antigos Institutos de Educação, conferindo à formação de professores o mesmo tratamento das demais habilitações em nível de 2º grau (TANURI, 2000, p.80). A baixa qualidade e o esvaziamento dos cursos fizeram com

aos alunos o aprofundamento dos conteúdos curriculares relativos às séries iniciais, e dos cursos universitários que, distantes da escola básica, enfatizariam mais os aspectos teóricos em detrimento dos práticos (MELLO, 2000).

Nessa nova instituição, o futuro docente deveria aprender fazendo. O processo formativo dos Institutos Superiores teria como núcleo central a reflexão sobre a prática de ensino e sobre a organização das escolas. O objetivo seria superar a tradicional dissociação entre teoria e prática expressa “na separação entre, de um lado, o ensino das teorias e métodos educacionais e, de outro, a prática concreta das atividades de ensino na sala de aula e do trabalho no coletivo escolar” (BRASIL/MEC/CNE 1999 a).

A centralidade da prática, preconizada pelo Parecer CNE/CP nº 115/99, nos remete às idéias de Donald Schön (2000), em especial, às suas críticas à preparação profissional baseada num modelo de racionalidade técnica. Segundo esse autor, nesse modelo de formação, primeiro são apresentados os conhecimentos científicos aos estudantes, depois, sua aplicação e, por último, é realizado o estágio onde devem ser experimentados e empregados os conhecimentos apreendidos. Essa formação, de acordo com esse pesquisador, não prepara o profissional para responder às situações singulares que emergem no dia-a-dia, porque estas ultrapassam os conhecimentos elaborados pela ciência e as respostas técnicas que poderiam formular não estão ainda formuladas. Para Schön (2000), o que os estudantes mais precisam aprender, as escolas profissionais parecem menos capazes de ensinar. Esse autor propõe uma formação profissional baseada numa epistemologia da prática, na valorização da prática profissional como um momento de construção do conhecimento, através da reflexão, análise e problematização desta e o reconhecimento do conhecimento tácito, presente nas soluções que os profissionais encontram em ato (SCHÖN, 2000).

que, desde os anos 80, diferentes instâncias buscassem alternativas para superação dos problemas existentes. Entre as alternativas construídas nas últimas décadas, cita-se o projeto dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAM) formulado pelo Ministério da Educação, em 1982. O objetivo era remodelar a Escola Normal, transformando-a em um centro de formação inicial e continuada de professores para as séries iniciais e para o pré-escolar. Os primeiros CEFAMs foram implantados em 1983 e, em 1991, já existiam 199 espalhados pelo país. O projeto previa a concessão de bolsas para que os alunos pudessem se dedicar de forma integral aos estudos (TANURI, 2000).

Segundo o Parecer CNE/CP nº 115/99, o currículo dos ISE deve favorecer:

(...) o conhecimento e o domínio dos conteúdos específicos ensinados nas diversas etapas da educação básica e das metodologias e tecnologias a eles associados, bem como o desenvolvimento de habilidades para a condução dos demais aspectos implicados no trabalho coletivo da escola.

(BRASIL/MEC/CNE, 1999, p.3)

A idéia é desenvolver nos professores as competências requeridas para ensinar e fazer com que os alunos aprendam segundo os objetivos e diretrizes pedagógicas delineadas para a educação básica. A formação de professores, nessa perspectiva, deve ser organizada de forma subordinada aos novos objetivos da educação básica. Trata-se de formar professores para um projeto educacional específico de reforma educativa. Resta questionar quais as concepções que norteiam a reforma implantada nos anos 90 e qual o impacto destas na formação dos professores e nas práticas docentes. Lembramos que um de seus eixos principais é a relação entre educação e um determinado modelo de desenvolvimento, caracterizado pela adoção de preceitos econômicos e sociais disseminados pelo capital internacional. Por outro lado, ao colocar como eixo da formação as diretrizes para a educação básica, o curso proposto não enfatiza a necessidade de uma sólida formação acadêmica, nem o papel do professor como produtor de conhecimento, distanciando-se das características do processo de universitarização apontadas por Bourdoncle, ou seja, da pesquisa como um dos componentes essenciais da formação.

Considerando as incumbências relacionadas pela LDBEN nº 9394/96 (Art.13), o Parecer CP nº 115/99 destaca que as tarefas dos docentes se ampliaram, não sendo mais restritas à sala de aula (BRASIL/MEC/CNE, 1999a, p.3). A atuação dos docentes envolveria, agora, a articulação com a família e a comunidade, a participação no projeto pedagógico da escola, a responsabilidade na gestão das aprendizagens dos alunos, enfim a integração com a vida social mais ampla, de acordo com as orientações prescritas pela legislação. Essas tarefas colocadas para os professores estariam relacionadas às mudanças operadas no plano social, cultural e econômico da sociedade atual que implicam novas competências e exigem a renovação do processo de formação dos docentes.

Essa concepção nos remete à idéia de “profissionalismo coletivo”⁷⁴. Com as transformações dos velhos sistemas de ensino centralizados, hierárquicos, caracterizados por uma rígida divisão do trabalho em sistemas descentralizados, novas demandas se colocariam para os docentes. A passagem da escola burocrática para a escola pós-burocrática poriam em crise o profissionalismo dos docentes. De acordo com Tedesco (2002), o

(...) novo docente se encontra situado em um contexto onde a divisão do trabalho pedagógico é muito mais complexa. Sua atividade é cada dia mais relacional e polivalente, a capacidade de tomar iniciativas e assumir responsabilidades, a avaliação, o trabalho de equipe, a comunicação, a resolução de conflitos, etc, se convertem em competências estratégicas que definem o novo papel profissional. Estas exigências, sobretudo a de trabalhar em equipe, acarretam uma ruptura importante na cultura tradicional dos docentes, baseada na idéia de autonomia individual, associada a um alto nível de regulação (p.16, tradução nossa).

O trabalho em equipe e a colaboração entre os professores são vistos como fundamentais para a melhoria da escola e o sucesso da reforma educativa. A idéia é fomentar um profissionalismo interativo baseado numa cultura escolar onde se articulem a colaboração e a reflexão sobre a prática. Esse novo tipo de profissionalismo é considerado chave e implica na redefinição do papel dos docentes e das condições de trabalho.

Segundo a Resolução CP n.º 1, de 30 de setembro de 1999, que dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação, o Curso deve ter carga horária de 3200 horas de duração. O corpo docente dos Institutos Superiores de Educação precisa apresentar titulação pós-graduada, sendo que 10% (dez por cento) com titulação de mestre ou doutor e 1/3 (um terço) em regime de tempo integral. As exigências de titulação apresentam-se diminuídas com relação a outras graduações. A conclusão do Curso Normal Superior dá direito a diploma de licenciado com habilitação para atuar na educação infantil ou para a docência nos anos iniciais do ensino fundamental.

⁷⁴ Essa concepção vem sendo discutida também por: FULLAN, M.; HARGREAVES, A. **La Escuela que queremos**. México: SEP/ Amorrortu, Biblioteca para la Actualización del Maestro, 1999.

A questão da formação em nível superior estabelecida pela LDBEN nº 9394/96 causou polêmicas que envolveram tanto a comunidade acadêmica, como as entidades representativas de professores. No cerne do debate, a disputa entre o novo modelo formativo: o Instituto Superior de Educação e os Cursos de Pedagogia desenvolvidos em instituições de educação superior, que desde os anos 80 já vinham oferecendo, além do bacharelado, a licenciatura para as séries iniciais. O Decreto nº 3276/99 que estabeleceu que a formação em nível superior de professores para o magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental seria realizada *exclusivamente* em Curso Normal Superior evidenciou o acirramento da posição governamental em torno do tema. A sua posterior modificação pelo Decreto nº 3554/00 está relacionada às pressões exercidas pelos movimentos dos educadores e a rejeição da comunidade acadêmica.

Entre as entidades que se posicionaram de forma contrária à política governamental, cita-se a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação⁷⁵ (ANFOPE), entidade representativa da categoria que vem, ao longo de sua trajetória, construindo uma reflexão em torno de alternativas para uma política nacional de formação dos profissionais da educação. A ANFOPE defende a elevação da formação de professores para o nível superior como caminho para a profissionalização do magistério. Entretanto, na sua perspectiva, o local privilegiado da formação é a Universidade e em seu interior, as Faculdades de Educação, e não uma instituição específica, fora dos cursos que formam profissionais da educação que, desobrigada da realização de pesquisa, teria caráter técnico-profissional. Como fundamento desse posicionamento, encontra-se uma visão emancipadora de educação que critica as fragmentações existentes entre professores e especialistas, defendendo a concepção de profissional da educação. A idéia de uma *base comum nacional* preconizada pela ANFOPE opõe-se a de um currículo mínimo que norteou as políticas construídas no período. Para a ANFOPE, a base comum nacional dos Cursos de Formação de Educadores “não deve ser concebida como um currículo

⁷⁵ O surgimento da ANFOPE está relacionado aos movimentos dos educadores em torno da reformulação dos sistemas de formação de professores nas décadas de setenta e oitenta. Dois eventos marcam esse movimento, o Seminário Brasileiro de Educação, realizado na UNICAMP em 1978, e a Conferência Brasileira de Educação, ocorrida em São Paulo, em 1980. Nessa Conferência, foi organizado o Comitê Pró-Formação do Educador, mais tarde transformado em CONARCFE (Comissão Nacional pela Reformulação dos Cursos de Formação dos Educadores), da qual se originou a ANFOPE, em 1990 (ANFOPE, 2000).

mínimo ou um elenco de disciplinas, e sim como uma concepção básica de formação do educador e a definição de um corpo de conhecimento fundamental” (2000, p.10).

Outras dimensões para a formação de professores em nível superior foram delineadas no Parecer CEB/CNE 09/01 que estabelece Diretrizes Curriculares para Formação de Professores em nível superior para a Educação Básica. Este documento faz, em suas primeiras páginas, o relato das atividades que envolveram a sua gênese. Um grupo de trabalho composto por representantes das Secretarias de Ensino Fundamental, Médio, Superior do Ministério da Educação elaborou a proposta de diretrizes que, posteriormente, foi enviada para a análise do Conselho Nacional, sendo debatida em 20 reuniões internas. O texto final, de acordo com o relato, foi ainda submetido à apreciação da comunidade acadêmica em cinco audiências públicas regionais e uma nacional.

O Parecer ressalta, em diversos momentos, a participação de representantes de diferentes entidades⁷⁶, deixando entrever a existência de uma intensa discussão educacional com especialistas da área. Observa-se a preocupação com a descrição do percurso de consulta. A idéia que emerge é a de um processo democrático e consensual. Ocultam-se as divergências. Com relação a esse aspecto, lembramos as críticas de educadores (Freitas, 1999, p.18) e entidades como a ANFOPE (2000) que questionaram as concepções e o próprio processo de elaboração das Diretrizes:

⁷⁶ De acordo com o documento, a reunião técnica em Brasília (17.04.01) contou com participação de representantes das comissões de especialistas da Secretaria de Educação Superior, do Ministério da Educação, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, da Associação Nacional de História, da Sociedade Brasileira de Educação Matemática, do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte, da Sociedade Brasileira do Ensino de Biologia, da Sociedade Brasileira de Física, da Associação de Geógrafos Brasileiros, da Associação Brasileira de Linguística, da Sociedade Brasileira de Enfermagem, da Associação Brasileira de Computação, do Fórum de Licenciaturas. Já a audiência pública nacional, em Brasília (23.04.01), teve a participação de representantes do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação, do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, da Sociedade Brasileira de Ensino de Biologia, da Associação de Geógrafos Brasileiros, do Fórum dos Pró-Reitores de Graduação, da Sociedade Brasileira de Física, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, da Associação Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, da Associação Nacional de Política e Administração na Educação, do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte, da Comissão Nacional de Formação de Professores, da ANDES – Sindicato Nacional, da Sociedade Brasileira de Educação Matemática, do Fórum de Diretores das Faculdades de Educação, do Fórum Nacional em Defesa da Formação de Professores.

As Diretrizes Curriculares para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica e a Proposta de Estruturação do Curso Normal Superior, elaboradas pelo MEC, através de suas secretarias – SEF, SESu e SEMTEC –, e enviadas ao CNE sem prévia discussão com a área, ignoram a história de formação de professores, a produção teórica e prática da área educacional, mas principalmente o documento que o "GT Licenciaturas" elaborou, por solicitação da própria SESu, em setembro de 99 (ANFOPE, 2000).

A ênfase na participação de especialistas parece apontar para o texto como algo ancorado na ciência, nos resultados da pesquisa educacional, nos remetendo à crença positivista do papel da ciência e dos intelectuais como figuras legítimas que podem decidir os caminhos do mundo educacional.

A descrição do contexto histórico, social e político, realizada pelo documento, reforça a necessidade de mudanças na esfera educativa.

O avanço e a disseminação das tecnologias da informação e da comunicação estão impactando as formas de convivência social, de organização do trabalho e do exercício da cidadania. A internacionalização da economia confronta o Brasil com a necessidade indispensável de dispor de profissionais qualificados. (BRASIL/CNE, 2001a, p.2)

Nesse contexto, é preciso reestruturar a educação, alcançar novos patamares de qualidade e eficiência, possibilitando o preparo dos alunos para a competitividade do mercado nacional e internacional. A efetivação, entretanto, de uma educação com qualidade passaria, de acordo com o Parecer, pela resolução de dificuldades, tais como:

(...) o preparo inadequado dos professores cuja formação de modo geral, manteve, predominantemente, um formato tradicional que não contempla muitas características consideradas, na atualidade, como inerentes à atividade docente. (BRASIL/CNE, 2001 a, p.2)

Os problemas educacionais, nessa ótica, parecem transformados em questões meramente técnicas e não em questões políticas e sociais. Excluem-se as questões históricas que conformaram a atual situação dos cursos de formação, como se o *preparo inadequado* não fosse o resultado de dinâmicas sociais e econômicas que contribuíram para a desvalorização e proletarização da profissão. A

omissão das condições de funcionamento do contexto onde se desenrola a formação dos professores parece diminuir a dimensão do problema.

Esta formação atual considerada *tradicional e inadequada* não contempla as características, tidas como inerentes à atividade docente, propaladas no documento das Diretrizes, dentre as quais se destacam:

- orientar e mediar o ensino para a aprendizagem dos alunos;
- comprometer-se com o sucesso da aprendizagem dos alunos;
- assumir e saber lidar com a diversidade existente entre os alunos;
- incentivar atividades de enriquecimento cultural;
- desenvolver práticas investigativas;
- elaborar e executar projetos para desenvolver conteúdos curriculares;
- utilizar novas metodologias, estratégias e materiais de apoio;
- desenvolver hábitos de colaboração e trabalho em equipe. (BRASIL/CNE, 2001a, p.2)

Uma rápida análise permite identificar, no contexto do documento, as competências cognitivas e comportamentais sugeridas para o novo professor que deve ser capaz de desempenhar o papel de mediador da aprendizagem, (o aluno é o centro do processo); investigar sua prática; ser capaz de trabalhar em grupo; utilizar novas metodologias; reconhecer e lidar com a diversidade cultural. Com relação às competências sugeridas, a ANFOPE (2000) alerta para o retorno ao que se poderia denominar uma "taxionomia das competências".

Resta indagar a que modelo educativo e a qual sociedade este docente responde? Essas competências conformam a um modelo de educação ou formam um híbrido que respondem a modelos diferentes e contraditórios entre si? Resta lembrar que o texto não explicita os fundamentos teóricos que estabelecem essas características para essas ações docentes e não outras. A neutralização do contexto onde tais características foram construídas produz uma certa naturalização das mesmas, como se estas fossem universalmente válidas e desejadas em distintas culturas.

Para a formação desse novo professor, é preciso "a revisão criativa dos modelos hoje em vigor" (BRASIL/CNE, 2001a, p.3.). Aliás, revisão, inovação,

mudanças⁷⁷ são vocábulos que aparecem em diversas partes do texto. A ênfase na mudança nos remete à idéia de descontinuidade, ruptura com o passado. As Diretrizes significariam a revisão criativa, o novo paradigma educacional identificado com a idéia de progresso, que atende às demandas da sociedade do conhecimento e que permitem a inserção na sociedade global.

Com relação à pesquisa, o texto critica o que denomina de “visão excessivamente acadêmica”, assinalando que a investigação “que se desenvolve no âmbito do trabalho do professor não pode ser confundida com a pesquisa acadêmica ou científica”. O documento, ao mesmo tempo em que enfatiza a importância da pesquisa, sinaliza que a pesquisa dos professores não deve ser científica, e sim relacionada à prática. Com relação a esse aspecto, Brzezinski (2001) questiona:

Existe pesquisa não-científica? Estariam os elaboradores do documento tão impregnados da concepção prática do saber fazer que desconsideram quão científica é a investigação sobre o cotidiano da realidade escolar? Estariam, então, negando o caráter científico da pesquisa-ação, da pesquisa participante, da investigação sobre o fazer pedagógico? Desse modo, os elaboradores desqualificam a pesquisa como princípio formativo e cognitivo da docência e se descuidam do vínculo da investigação com os demais componentes do ato educativo. (...).

De acordo com a autora, a lógica da proposta é a do aligeiramento e da simplificação com visível “economia” de conteúdos essenciais para a formação do magistério. O documento deixa entrever uma perspectiva técnico-profissionalizante de formação voltada para a prática que “distancia-se do entendimento de que o professor deve ser um profissional culto, crítico e comprometido com a construção do saber”.

O objetivo da escola é preparar para a “cidadania ativa” (BRASIL/CNE, 2001a, p.5) que possibilite a inserção no mundo do trabalho. De acordo com o texto,

⁷⁷ De acordo com Popkewitz, é preciso distinguir o conceito de mudança e de reforma. Para fins de análise: “Reforma é uma palavra que faz referência à mobilização dos públicos e às relações de poder na definição do espaço público.” (Popkewitz, 1997: 11). Já mudança tem um cunho menos normativo e mais científico. “O estudo da mudança social representa um esforço para entender como a tradição e as transformações interagem através do processo de reprodução social. Refere-se ao confronto entre ruptura com o passado e com o que parece estável e natural em nossa vida.” (Popkewitz, 1997: 11)

novas tarefas são postas para a escola e para os professores que devem estimular a autonomia das crianças, valorizar o acesso aos bens culturais, entre outras. As novas tarefas, enfatiza o texto, colocam um imperativo: rever os processos formativos dos docentes.

A revisão deve enfrentar as questões do campo institucional e curricular. Com relação à questão institucional, o documento indica a necessidade de elaboração de uma proposta integrada que supere a atual segmentação da formação. É preciso organizar um espaço institucional, com identidade própria, voltado prioritariamente para a formação de professores, o que não aconteceria nos atuais cursos de licenciatura. Nesse raciocínio, o lócus adequado é o Instituto Superior, instituição que tem como tarefa exclusiva a preparação inicial ou continuada de professores.

A reforma é apresentada nos documentos legais como um imperativo. Processo de mudança sem o qual permaneceremos, talvez, à margem da história. O foco é a formação do professor, a mudança de suas práticas e de suas concepções, tendo em vista os objetivos colocados para a educação básica pelas políticas educativas no período. Uma das ênfases principais é a formação em nível superior, como estratégia para a profissionalização dos professores.

A formação de professores é, nessa direção, um campo estratégico que permite imprimir outras direções aos processos educativos, favorecendo a constituição dos valores necessários à governabilidade.

CAPÍTULO 4

A constituição dos Institutos Superiores de Educação na Rede Pública Estadual de Ensino do Rio de Janeiro

Este capítulo tem como objetivo analisar a política formulada para a formação, em nível superior, de professores das séries iniciais, no final da década de 90, pela Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro⁷⁸ (FAETEC), órgão pertencente à Secretária de Ciência e Tecnologia. O foco da investigação dirigiu-se para o processo de constituição dos Institutos Superiores de Educação (ISE) e do Curso Normal Superior (CSN) pela FAETEC, nos anos que se seguem à aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96.

Num primeiro momento, rastreou-se a trajetória de criação dos ISE e do CNS. Como já foi mencionada, a idéia de formar professores para as séries iniciais, em nível superior, no Rio de Janeiro, não era recente. Em 1932, Anísio Teixeira, na condição de Diretor Geral da Instrução Pública do Distrito Federal, transformou a antiga escola normal em Instituto de Educação. Posteriormente, em 1935, o Instituto foi denominado Escola de Educação e tornou-se uma das unidades da Universidade do Distrito Federal, elevando-se a formação de professores ao nível superior. Essa experiência que se insere no contexto da disseminação do ideário da Escola Nova constituiu uma referência na história da formação de professores do estado, sendo evocada nas reflexões e análises de políticas públicas desenvolvidas sobre o tema (RIBEIRO, 1995).

⁷⁸ A Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro foi criada em 10/06/1997, sucedendo a Fundação de Apoio à Escola Pública do Estado do Rio de Janeiro (FAEP) que havia sido criada em 21/07/87 pela Lei nº 1176. Esta Fundação administra a rede de ensino tecnológico do estado, que hoje abrange 101 unidades entre Ceteps (Centro de Educação Tecnológica e Profissionalizante), ETes (Escola Técnica Estadual), Institutos Superiores (ISE), Unidades Avançadas e Centros Sociais. Informações disponíveis em www.faetec.rj.gov.br, acesso em março de abril de 2006.

No início dos anos 90, a Secretaria de Estado de Educação (SEE/RJ) e a Secretária Extraordinária de Programas Especiais (SEPE) já debatiam a necessidade de formar professores para as séries iniciais em nível superior. A SEPE foi criada no segundo Governo Brizola (1991-1994), com o objetivo de implementar os Centros Integrados de Educação Pública⁷⁹ (CIEPs). À frente do projeto dos CIEPs, encontrava-se Darcy Ribeiro⁸⁰, antigo colaborador de Anísio Teixeira. Preocupado com a qualidade da preparação dos professores, ele já preconizava a instituição das Escolas Normais Superiores (RIBEIRO, 1995), idéia consagrada na LDBEN/1996. Essa discussão, como já foi citado, era também realizada pelo Ministério da Educação no âmbito do Programa Franco-Brasileiro de Cooperação Educacional.

Como parte desse processo, foi instalado, em 1994 pela SEE/RJ, o Centro Tecnológico de Qualidade de Ensino (CTQE), que previa, entre suas atividades, a organização de um curso superior para formação de professores no antigo Instituto de Educação do Rio de Janeiro (IERJ). Esse projeto, embora não tenha funcionado,

⁷⁹ Os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) são escolas de tempo integral, criadas no Estado do Rio de Janeiro, no período das duas gestões do governador Leonel de Moura Brizola (1983-1986 e 1991-1994), dotadas de concepção arquitetônica, administrativa e pedagógica próprias. O primeiro Ciep (001 Tancredo Neves) foi criado em maio de 1985 no Catete. Nos anos 80 e 90, foram construídas cerca de 506 unidades de tempo integral. Para administrá-los, o Governo do Estado criou estruturas administrativas extraordinárias, sob a forma de 1º e 2º Programa Especial de Educação (MEMÓRIA, 1995). Os CIEPs desenvolviam uma educação em tempo integral que incluía atividades esportistas, estudo dirigido, sala de leitura, vídeos e eventos culturais, além de atendimento médico-odontológico, quatro refeições diárias, materiais didáticos e uniformes para todos alunos. Os prédios foram projetados com capacidade para atender 600 crianças em turno único, além de 400 alunos à noite na educação juvenil. Esse projeto inspirou-se na experiência desenvolvida por Anísio Teixeira nos anos 50 na Bahia, com a criação do Centro Popular de Educação Carneiro Ribeiro que ficou conhecido como Escola Parque (MEMÓRIA, 1995; MAURÍCIO, 2004).

⁸⁰ Darcy Ribeiro era antropólogo e dedicou um período de sua vida à pesquisa etnográfica sobre os índios brasileiros. Posteriormente, começou a se envolver com a educação primária. Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro aproximaram-se no final dos anos 50, quando este último foi convidado para dirigir o Programa de Pesquisas Educacionais, do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, participando, ao lado de Anísio das lutas no CBPE, na defesa da escola pública e do trabalho de criação da Universidade de Brasília. Durante os governos militares, Darcy Ribeiro foi exilado, só retornando ao Brasil em 1979. Em 1980, passou a fazer parte do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que tinha, como principal líder, Leonel Brizola. Em 1982, foi eleito vice-governador do Rio de Janeiro ao lado de Brizola, eleito para governador. No cargo de Secretário de Estado de Cultura, Darcy criou os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs). Em 1991, Darcy Ribeiro foi eleito Senador da República (1991-1997). Na década de 90, atuou ativamente na vida política, dedicando-se à defesa das escolas públicas de tempo integral – os CIEPs – e à criação da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Destaca-se, ainda, a sua participação na elaboração do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional aprovado pelo Congresso Nacional.

constituiu um antecedente importante, pois evidenciou a existência de um debate na administração educacional em torno da formação de professores em nível superior, no período que antecede à aprovação da LDBEN/1996.

Em 1995, com a eleição de novo governo, continuaram as reflexões acerca da necessidade de formar professores em nível superior. A preocupação com as exigências legais postas pela LDBEN/1996 fez com que a SEE/RJ formulasse, em 1997, um projeto para a transformação das Escolas Normais em Institutos Superiores de Educação. Esse projeto, embora aprovado pelo Conselho Estadual de Educação (CEE/RJ) em 1997, não foi concretizado. Nesse mesmo ano, o Instituto de Educação foi transferido para a administração da FAETEC e, em 1998, transformado em Instituto Superior de Educação (ISERJ). A partir desse momento, a FAETEC passou a gerir e formular a política para formação de professores das séries iniciais em nível superior, nos Institutos Superiores de Educação. Com a eleição do governador Antony Garotinho, formulou-se um projeto para a criação de uma rede composta por vinte e cinco Institutos Superiores.

Neste capítulo recuperaram-se as propostas elaboradas, nos anos 90, para a formação de professores em nível superior ao longo de três administrações que se sucederam no Governo do Estado do Rio de Janeiro. Buscou-se captar dois momentos da operacionalização das políticas: os diagnósticos efetuados sobre a educação pública no estado e as propostas dos governos para o setor. Os projetos foram focalizados no âmbito das políticas educativas delineadas nas gestões: Leonel Brizola (1991-1994), Marcello Alencar (1995-1998) e Antony Garotinho (1999-2002). A nossa atenção se dirigiu, após a reconstrução dessa trajetória, para o projeto de criação de uma Rede de Institutos Superiores da FAETEC.

A partir do exame de documentos e da realização de entrevistas com pessoas que participaram em diferentes momentos das decisões no campo da educação, realizou-se um esforço descritivo e analítico. A análise buscou apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas que, para Muller (2002, p. 43), constituem sistemas de interpretação do real. Observa-se que as políticas sustentam idéias sobre um determinado problema e/ou setor, produzindo determinadas visões de mundo, “referenciais” que expressam um conjunto de normas e valores que dão

sentido à ação pública. O foco dirige-se para as idéias, sem negligenciar, entretanto, o peso das instituições e dos interesses. Como enfatiza Muller (2005, p.158), para compreender-se a ação pública nas sociedades atuais é preciso, no processo de análise, evidenciar o peso das estruturas econômicas e sociais, ao mesmo tempo em que se considera a margem de autonomia dos agentes participantes do processo político.

Considerou-se, também, a atuação da burocracia educacional como uma variável importante nesse processo de investigação. A burocracia ocupa um lugar relevante nas sociedades atuais, tendo em vista o papel desempenhado por esses agentes na formulação e encaminhamento de decisões cruciais para o interesse público (RUA, 1995). Neste trabalho, essa instância é compreendida como uma arena política, ou seja, um espaço social onde ocorrem lutas pelo poder, conflitos e negociações (RUA, 1995).

Contrariando postulados explorados nos estudos clássicos que assinalam, como características do corpo burocrático, a impessoalidade e a neutralidade⁸¹, ressalta-se que esses agentes:

(...) não são neutros, mas dotados de interesses próprios, que tentam maximizar; além disso, são capazes de mobilizar recursos políticos, como informação e apoio de grupos de interesse da sociedade; são dotados, também, de capacidade para desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e sobre o seu próprio papel no jogo político, independentemente de considerações de natureza estritamente técnica; por fim, trata-se de atores capazes de competir com os políticos não apenas visando a decisões favoráveis às suas propostas quanto a *policies* específicas, mas até mesmo pelo controle do processo político. (RUA, 1995)

Enquanto participante do processo decisório, a burocracia é capaz de formular objetivos políticos próprios, em consonância com determinadas visões do mundo, de impor também obstáculos a projetos e planos de ação, considerados

⁸¹ Tomo como obra de referência o texto clássico e fundamental de Max Weber (1982) sobre a burocracia. Nesse texto, o autor analisou as características da administração burocrática que surge com o Estado moderno, destacando a centralização dos processos decisórios, o princípio da hierarquia e a existência de rotinas rígidas, do controle passo a passo dos processos administrativos e de um corpo de funcionários profissionais recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos. Essa discussão é também mencionada no terceiro capítulo.

contrários aos seus interesses ou, mesmo, de estabelecer alianças com grupos políticos ou com a sociedade civil. Há a influência do ambiente institucional que imprime ritmos, nem sempre de acordo com o tempo do governo, além de ajustes das propostas políticas aos procedimentos estabelecidos na rotina da máquina estatal. A burocracia domina, em determinados contextos, não só as informações técnicas importantes para a tomada de decisões, mas também os procedimentos necessários para o andamento da máquina governamental (RUA, 1995).

Nesse sentido, a política para a formação de professores em nível superior analisada nesta pesquisa guardou marcas dos processos que ocorreram no interior do ambiente organizacional, das interações e dos conflitos entre os agentes nos momentos de decisões estratégicas. Existiram lutas por poder que se travaram em torno não só de recursos financeiros, mas também pelo controle do espaço institucional. Assinala-se que, embora não seja o foco deste estudo pesquisar o corpo burocrático, não foi negligenciada a mediação dessa instância em momentos do desenvolvimento das políticas públicas estaduais.

4.1 –A formação de professores e o resgate da educação pública no segundo Governo Leonel Brizola.

Em 1991, foi eleito pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), para um segundo mandato no Governo do Estado do Rio de Janeiro, Leonel de Moura Brizola⁸². A meta prioritária do novo governo era o resgate da educação pública para as camadas populares apresentado nos documentos e discursos como proposta central da agenda governamental⁸³. O objetivo era garantir o acesso de todas as

⁸² Leonel de Moura Brizola iniciou a sua carreira política no Rio Grande do Sul, na década de 50, quando foi eleito para o cargo de prefeito de Porto Alegre e, mais tarde, para o governo do estado, pelo Partido Trabalhista Brasileiro. Como governador, buscou desenvolver a educação pública. Em 1964, foi exilado pela ditadura militar por um longo período. De volta ao Brasil, em 1979, elegeu-se pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) para o Governo do Estado do Rio de Janeiro em dois momentos: 1983-1987 e 1991-1994. Esse partido buscou retomar a corrente de esquerda do trabalhismo político, herdado de Getúlio Vargas.

⁸³ Logo no início do primeiro governo Brizola, foi organizada a Comissão Coordenadora de Educação e Cultura composta por Iara Vargas, Maria Ieda Linhares e Darcy Ribeiro, vice-governador e Secretário de Cultura. Essa Comissão organizou os Programas Especiais de Educação (I PEE, de

crianças à educação básica, assegurando-se uma escolaridade mínima de cinco anos nas primeiras séries do primeiro grau (LINHARES, 1991).

Segundo Darcy Ribeiro (1995), nenhum problema brasileiro teria solução se continuássemos indiferentes à educação. Para o autor, o sistema educacional havia crescido, mas não onde nem como ele devia (RIBEIRO, 1986, p.11). Como resultado desse crescimento quantitativo, ilustrado pelo aumento no número de escola e de vagas, se obteve “uma escola de mentira”, incapaz de alfabetizar a população (RIBEIRO, 1986, p.11). O quadro seria calamitoso, pois, a escola primária brasileira produzia mais analfabetos que alfabetizados, e a escola média não preparava ninguém para o prosseguimento dos estudos (RIBEIRO, 1995). Essa situação condenava o país ao atraso, dificultando o “desenvolvimento e a integração autônoma na civilização do seu tempo, com massa tão grande de iletrados”. (RIBEIRO, 1995, p.12).

Criticando as elites brasileiras, Ribeiro (1995) destacava que, historicamente, a “direita brasileira”, sempre no poder, dava a melhor educação a seus filhos e, para os pobres, “dava a caridade mais barata que pudesse” (p.11). O problema não era a falta de escolas ou de vagas, mas “a atitude das classes dominantes brasileiras” para com o povo (RIBEIRO, 1986, p.13).

A realidade brasileira demonstrava a precariedade do sistema e o aprofundamento do fracasso educacional. Segundo o autor, “as causas de uma degradação tão grande e tão perversa do sistema educacional” só se explicavam pela deformação da própria sociedade brasileira (RIBEIRO, 1986, p. 14).

O fracasso da escola pública brasileira era evidenciado pelos altos índices de evasão e repetência dos alunos da educação básica (LINHARES, 1991, p.4). Nesta perspectiva, argumentava-se que, tradicionalmente, a culpa pelo fracasso era depositada na criança e não na escola e no sistema educacional. Para os novos gestores, era preciso destacar não a incapacidade da criança aprender, mas a incapacidade da escola ensinar (LINHARES, 1991).

1983 a 1986, e II PEE, de 1991 a 1994) e foi responsável pela criação e implementação dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs).

Na perspectiva dos novos dirigentes educacionais, os graves problemas existentes estariam relacionados aos interesses das classes dominantes brasileiras, pois cada vez mais:

(...) contra essa escola pública se ergue, em ruidoso coro, o interesse das classes dominantes para as quais a escola pública, gratuita e popular, só deixará de ser uma ameaça na medida em que for fisicamente deteriorada, pedagogicamente ineficaz, administrativamente falida e ineficiente. [...] Daí classes numerosas e reprovações maciças, logo na 1ª série, como instrumento seguro de garantir a evasão escolar e o acesso limitado à cidadania plena (LINHARES, 1991, p. 5).

Para reverter esse quadro, seria necessário romper o “círculo vicioso da escola pública vista e desejada como gueto dos pobres e deficientes intelectuais” (LINHARES, 1991). Visando intervir nesse contexto, foi proposta, em 1991, a Reformulação do Sistema Público de Ensino. Esse projeto, aprovado pelo Parecer CEE/RJ nº 102/1992, estabeleceu as diretrizes, metas e prioridades da política educacional do governo. Duas premissas nortearam tal proposta:

- 1 - a de que a educação é mais determinada do que determinante nas suas relações com a sociedade que a rege, e em cuja reprodução desempenha um papel fundamental, mas que, apesar disso, não pode haver transformação dissociada da escola;
- 2 - a de que a educação, mais do que uma especialidade que exige conhecimentos técnicos é uma questão política e cultural e, por isso mesmo, polêmica. (LINHARES, 1991, p.4)

O objetivo era colocar em curso mudanças urgentes, implantando-se uma “nova escola, laica, pública, gratuita e de turno único” (CEE/RJ, 1992, p. 1), baseada no modelo dos Centros Integrados de Educação Pública⁸⁴ (CIEPs) e dos Centros de Atenção Integral à Criança (CAICs)⁸⁵. Tratava-se de garantir a permanência do aluno das classes populares na escola, introduzindo um sistema de avaliação continuada que não possibilitasse a retenção dos alunos no primeiro segmento do ensino fundamental (CEE/RJ, 1992). Tal iniciativa foi concebida, em parte, como superação da “pedagogia da repetência”. Propunha-se, também, a criação dos

⁸⁴ Já apresentados na nota 2.

⁸⁵ Os Centros Integrados de Assistência à criança (CIACs) foram inspiradas nos CIEPs, constituindo um projeto do governo federal desenvolvido durante o mandato de Fernando Collor de Mello.

Ginásios Públicos⁸⁶, dos Institutos Universitários para a formação de professores, além da introdução da informática nas escolas e da teleducação, esta vista como um meio auxiliar na capacitação de professores.(CEE/RJ, 1992).

O Instituto Universitário de Formação de Professor seria criado em convênio com a UERJ. O objetivo era formar “um novo professor”, em um processo que correspondesse às exigências do momento. Essa instituição sucederia o Instituto de Educação, ministrando um curso de complementação pedagógica de nível universitário (CEE, 1992). De acordo com informações coletadas com pessoas que participaram desse processo, essa instituição seria um grande centro de formação e atualização para os professores da Rede Pública Estadual de Ensino. A formação continuada seria realizada pelas universidades. A intenção do projeto era reformular o formato dos “tradicionais treinamentos”, propiciando aos docentes a oportunidade de “vivência com a universidade” (CEE, 1992). O Instituto Universitário não chegou a funcionar, mas a idéia de sua criação revela a preocupação do governo com a implementação de medidas que resgatassem o antigo Instituto de Educação do Rio de Janeiro e com a reformulação do curso de formação de professores.

Em 1993, a Secretaria de Educação transformou o primeiro segmento do ensino fundamental em um ciclo único, com cinco anos de escolaridade. O Ciclo Básico⁸⁷, implantado em 1993, era organizado em duas etapas: a primeira abrangia da classe de alfabetização à 2ª série, e a segunda englobava a 3ª e a 4ª séries. Os alunos seriam retidos somente ao final do 5º ano. O objetivo era garantir o acesso à capacidade de ler, escrever e contar, vistos como requisitos para a cidadania e para a integração no mundo do trabalho (SEE, 1992). A idéia era colocar a criança no centro do processo educativo, rompendo “com a prática tradicional perversa de somente matricular o aluno, sem o compromisso com a sua socialização” (SEE, 1992).

⁸⁶ Os Ginásios Públicos (GP) foram aprovados para funcionarem experimentalmente em junho 1993, pelo Conselho Estadual de Educação com o Parecer CEE/RJ nº 494/94. O currículo dos GP integrava programas de 5ª, 6ª, 7ª e 8ª séries do primeiro grau e as 3 séries do segundo grau, em 5 anos de escolaridade. A idéia era oferecer além de cinco anos de estudos básicos, mais cinco anos que iam do 6ª ao 10ª, com opção de horário integral ou parcial (MEMÓRIA, 1995).

⁸⁷ O Plano Básico foi instituído pelo decreto nº 18.495, de 26 de janeiro de 1993.

Para orientar os professores, foi elaborado o Plano Básico de Estudo, apresentado em um caderno pedagógico apelidado pelos professores de “caderninho rosa”. Esse documento continha os eixos teóricos e curriculares da proposta e foi distribuído para todas as escolas, inclusive para os CIEPs. O objetivo era nortear os professores na execução de uma nova abordagem do processo educativo de forma que fosse garantido o acesso de todos os alunos a um nível mínimo de formação (SEE, 1992^a, p 5), (SEE, 1992a). O Plano Básico fundamentava-se numa concepção construtivista de conhecimento (ARAUJO, 1998).

Essa proposta foi disseminada através de um amplo programa de formação continuada que promoveu a realização de cursos, seminários e que atingiu cerca de trinta e dois mil professores (ARAUJO, 1998). O objetivo, com já foi citado, era reverter os graves índices de repetência existentes, vistos como decorrentes da formação inadequada dos docentes. A ênfase recaía na falta de qualificação do professor, considerado por Darcy Ribeiro (1995) o “nervo da educação” (p.22). A capacitação do magistério era considerada um dos requisitos básicos “para efetivação de uma boa educação e condição para efetivação de uma educação diferente” (p.22).

A preocupação com o preparo dos professores para as escolas de tempo integral fez com que fossem organizados programas para formação continuada pela Secretaria Especial de Programas Especiais. As críticas recaíam sobre o Curso de Formação de Professores, em nível médio, que oferecia uma qualificação considerada muito teórica e insuficiente. Era preciso redirecionar o processo de formação, aprofundando temas relacionados a questões teórico-metodológicas e oportunizando o acesso dos docentes à produção cultural. A opção era investir nos recém-formados, dando-lhes chance de iniciar sua prática educativa e de dar continuidade ao seu processo de formação, tendo em vista “a resistência em mudar” apresentada pelos professores que atuavam no quadro do magistério (MAURICIO, 1995, p. 185).

4.1.2 - O Curso de Atualização de Professores das Escolas de Horário Integral.

O Curso de Atualização foi organizado, em convênio com a UERJ, para os professores que haviam concluído a formação, em nível médio, no período de 1987 e 1992 e que ainda não integravam o quadro permanente do magistério. Durante os anos de 1992 e 1993, participaram desse programa de estudos 6.426 professores. Os professores recebiam uma bolsa de estudos equivalente a dois salários iniciais da SEE/RJ e cumpriam “oito horas diárias de formação e aperfeiçoamento, sendo cinco de prática docente orientada e três de aprofundamento no estudo das questões pedagógicas” (MAURICIO, 1995, p. 185). O curso era estruturado em módulos, com um total de 1600 horas, sendo realizado dentro dos CIEPs, o que caracterizava o espaço:

(...) como escola de horário integral para os alunos e, também, como espaço de formação e atualização profissional para os professores, articulando teoria e prática, no fazer e refazer cotidiano da escola, para que este professor se tornasse capaz de construir, analisar, criticar, enfim teorizar sua prática pedagógica com autonomia e consciência do momento histórico-social e de sua dinâmica (MAURICIO, 1995, p. 185).

As atividades eram dinamizadas por um professor-orientador. Nas três horas de estudo, eram desenvolvidos debates e leituras de publicações do II Programa Especial de Educação; realizadas oficinas de experiências pedagógicas e elaborados planejamentos. Os professores acompanhavam, ainda, vídeos especialmente produzidos pela SEPE e um curso a distância pela televisão onde eram abordadas questões pedagógicas e culturais, além de conteúdos de língua portuguesa, matemática, ciências, história, geografia e filosofia (MAURICIO, 1995, p. 186).

De acordo com o depoimento de duas professoras⁸⁸ que atuaram como orientadoras no projeto, a proposta permitia uma articulação maior entre teoria e prática. As horas de estudo eram dedicadas ao debate e análise dos problemas que surgiam nas salas de aula, tais como dificuldades de aprendizagem, indisciplina. A reflexão era fundamentada em textos de autores do campo da pedagogia. O desenvolvimento do trabalho contava com um acervo com publicações e vídeos que tornavam o trabalho para elas atraente. Essas docentes lembraram do envolvimento

⁸⁸ Entrevista com as Professoras M.G.P.N e M.G. D.F.

dos estagiários em contraposição à “resistência” dos professores que ingressavam nos CIEPs transferidos da rede regular.

O currículo desse curso incluía estudos referentes:

- a uma fundamentação científica visando à compreensão do processo pelo qual a criança aprende;
- à prática pedagógica educativa na escola de horário integral, no que se refere ao planejamento, atividades integradas e avaliação continuada;
- a um núcleo integrado de língua portuguesa, matemática, ciências naturais, ciências sociais e artes para o desenvolvimento de atividades que possibilitem a atualização teórico-prática nessas áreas de conhecimento, no que tange ao ensino no ciclo básico numa perspectiva construtivista e sociointeracionista;
- a um instrumental teórico básico para pensar e repensar a cultura, numa perspectiva abrangente que supere preconceitos;
- a questões básicas relativas à saúde de forma a possibilitar o entendimento do processo de saúde-doença como decorrente das condições sócio-econômicas e culturais da população e que tem no Núcleo concreto do Ciep, uma possibilidade de realização de ações educativas;
- à fundamentação básica em educação física que possibilite uma compreensão do trabalho com o corpo na formação da criança;
- ao videoeducação, para que esse professor possa conhecer formas de trabalhar com televisão e vídeo, numa perspectiva crítica e criativa. (MAURICIO, 1995, p. 186).

Destaca-se que os conhecimentos trabalhados nesse programa de atualização objetivavam formar o docente para o desenvolvimento do projeto pedagógico das escolas de tempo integral. Nessa direção, os professores eram preparados para atuar nas atividades específicas dos CIEPs, como videoeducação, sala de leitura, estudo dirigido, dentre outras. As diretrizes para o currículo do curso revelam a preocupação com as artes, a cultura, a educação física, a saúde, eixos pedagógicos importantes dessa escola, além do domínio de questões relativas ao processo de desenvolvimento da criança e de questões didáticas e metodológicas. Esse curso tinha como objetivo formar o professor para um projeto de transformação social e para o combate ao fracasso escolar (MAURICIO, 1995).

Essa experiência foi considerada por Darcy Ribeiro como o “primeiro Curso Normal Superior que tivemos no Brasil” (1995, p. 20). Segundo uma professora da equipe dos Programas de Capacitação do Magistério da SEPE⁸⁹, – entrevistada sobre a denominação dada ao curso –, naquele momento ainda não existia nenhuma orientação legal sobre o Normal Superior, e a proposta da UERJ se aproximava do que Darcy Ribeiro concebia como Normal Superior: uma formação que enfatizasse o trabalho em torno das práticas docentes. Assim sendo, ele denominava, livremente, Curso Normal Superior a esse curso de extensão.

A ênfase nas práticas docentes era recorrente nos textos de Darcy Ribeiro e estava relacionada à sua concepção de ensino, como ilustra um trecho do autor sobre o professor alfabetizador.

O professor que ensina melhor não é o que tem mais cursos ou diplomas (1986, p.38). É preciso reconhecer e valorizar o talento e a sensibilidade daqueles professores que, apesar de todas as dificuldades, conseguem na prática alfabetizar, para que se possa aprender com eles, vendo-os trabalhar e analisar seu modo de atuar. Ensinar é uma arte. Pedagogia e didática são instrumentos que facilitam o exercício dessa arte, mas não substituem. A arte de educar, que só se aprende ensinando, jamais poder ser dominada mediante explanações teóricas ou acadêmicas. (1986, p.38)

O sistema educacional brasileiro, de acordo com Ribeiro, estava voltado mais para “o cultivo da erudição acadêmica, para os discursos sobre a didática e a pedagogia, do que para a prática de ensinar” (1986, p.39). Nessa perspectiva, seria mais importante criar centros para experimentação de material didático, de metodologias de ensino, de demonstração dos processos de ensino⁹⁰ do que formar especialistas em pedagogia (RIBEIRO, 1986, p.39). Essas idéias estão refletidas na organização e no currículo do Curso de Atualização que tinha, como eixo central, a reflexão sobre a prática.

⁸⁹ Entrevista realizada com a Prof^a L.V.M.

⁹⁰ De acordo com Mauricio (2004), a criação de uma escola de demonstração foi destacada como uma das metas do Primeiro Programa Especial, discutidas pelos professores da Rede Pública no Encontro de Mendes, em 1983. Essa proposta está relacionada à experiência da Escola Parque, implementada por Anísio Teixeira nos anos 50.

A formação de professores em nível superior era uma preocupação de Darcy Ribeiro que avaliava o ensino normal em nível médio como degradado, sobretudo após a LDBEN/1961 que, na sua visão, havia favorecido a proliferação dos cursos por motivos mercantis (RIBEIRO, 1995, p.12). Ressaltava, ainda, que o professorado estava sendo formado em cursos quase sempre noturnos, de onde saía praticamente analfabeto e incapaz de ensinar. Considerando a importância do professor na promoção de uma educação de qualidade, Darcy Ribeiro (1995) colocava como meta:

Instituir progressivamente Escolas Normais Superiores e Institutos Superiores de Educação que formem um novo professorado devidamente qualificado pelo estudo e treinamento em serviço para o exercício eficaz do magistério (p.13).

Em entrevista⁹¹ com uma professora que integrou a equipe responsável pelos programas de capacitação da Secretaria Extraordinária, foi relatado que Darcy Ribeiro manifestava intenção de criar um Curso Normal Superior desde o início do governo. Essa equipe chegou a planejar a criação de três centros para formação de professores em nível superior que seriam instalados: no Instituto de Educação do Rio de Janeiro, na escola localizada no sambódromo e no Instituto de Educação Professor Ismael Coutinho, em Niterói. Essa proposta não foi viabilizada. Mais tarde, foi formulado o curso de atualização para as normalistas que, pela orientação de Darcy Ribeiro, deveria se constituir no primeiro Curso Normal Superior. Entretanto, por dificuldades legais, o certificado expedido pela UERJ foi de extensão.

No mesmo período, a SEE/RJ estudava a realização de um intercâmbio cultural com o governo francês. Em 1992, após convite, foram enviadas seis representantes da administração educacional à França para conhecerem a experiência dos *Instituts Universitaires de Formation des Maîtres* (IUFM). Como parte das atividades, as professoras realizaram duas semanas de estágio na Academia de Lille, além de visitas às escolas de Nanterre. De acordo com o relato de uma das professoras, publicado em uma revista da Secretaria Extraordinária (ABREU, 1992), o principal interesse era conhecer uma proposta que modificava radicalmente a formação de professores, tendo em vista os problemas educacionais

⁹¹ Entrevista realizada com a Prof^a A.M.

franceses. Um dos aspectos que mais chamou sua atenção foi a realização do estágio desde o primeiro ano dos IUFM. A professora lembrou ainda a polêmica que envolveu a criação dessas instituições e as críticas contra o projeto na França (ABREU, 1992).

O Programa Especial de Educação foi proposto para viabilizar o horário integral para os CIEPs. O governo estabeleceu uma estrutura administrativa específica encarregada de montar, equipar e implantar o Programa Especial de Educação (MEMÓRIA, 1995, p.27) – a Secretaria Extraordinária de Programas Especiais –, que contou com recursos financeiros diferenciados. A opção foi criar um órgão fortalecido do ponto de vista decisório, com uma fundação própria, Fundação de Apoio à Escola Pública (FAEP), que viabilizava as ações, inclusive a contratação de professores para os ginásios públicos. A instituição da SEPE nos remete para a tentativa de se criar um núcleo estratégico, protegido das incertezas inerentes a um ambiente institucional mais amplo, em prol de objetivos governamentais considerados de natureza "técnica" pelo próprio Executivo. A instância não vivenciava as "agruras" da Secretaria de Educação encarregada das escolas regulares, desfrutando, no âmbito do governo, de um certo grau de autonomia. O objetivo era criar um ambiente operativo para que o órgão alcançasse as finalidades preestabelecidas e maior eficácia das políticas desenvolvidas.

A idéia norteadora dos CIEPs era desenvolver um processo educativo que não se restringisse à aprendizagem de conteúdos escolares formais, mas propiciasse uma formação integral dos educandos, nos planos intelectual, artístico e moral (RIBEIRO, 1986). O objetivo era, constatada a gravidade dos altos índices de evasão e repetência, construir um projeto que possibilitasse as crianças das camadas populares acesso ao conhecimento necessário à participação ativa na sociedade, ao exercício da cidadania. A escolarização possibilitaria não só o acesso ao mundo letrado, mas à conscientização e à construção da autonomia do aluno. Assim, seria preciso reorganizar o sistema educacional excludente, de forma a garantir a permanência do aluno numa escola transformadora (LINHARES, 1991). O compromisso com as classes dominadas e os objetivos emancipatórios da educação permeiam os textos das reformulações implantadas no período.

Os CIEPs, na visão de seus idealizadores, constituiriam um projeto de escola arrojada, revolucionária, diferente das “antigas” que visavam apenas instruir. A proposta era fazer da escola pública “uma promotora efetiva da maior participação social das classes mais pobres” (RIBEIRO, 1986, p. 47). Do ponto de vista teórico:

(...) o Programa Especial de Educação conciliava duas correntes pedagógicas que resultaram de experiências históricas concretas: a experiência escolanovista, que daria ao projeto um tom liberal e a experiência com Educação Popular dos anos 60, responsável por imprimir a este um caráter mais progressista e libertário (LIBANIA, 2001).

A proposta de uma escola de tempo integral com suas funções ampliadas estava relacionada à influência de Anísio Teixeira, largamente citada pelo próprio Darcy Ribeiro (1986, 1995). Encontravam-se, ainda, na retórica desse projeto, elementos que demonstravam a influência do materialismo histórico, tais como a relação entre fracasso escolar e dominação de classe dominantes.

Como fundamento teórico para o desenvolvimento das ações pedagógicas, era citado o construtivismo sociointeracionista. A idéia de que o aluno é o construtor de seu conhecimento e o professor um mediador desse processo, embasava as críticas às práticas docentes e aos métodos considerados tradicionais. Nessa medida, para uma nova escola, um novo professor (CEE, 1992). A formação de professores era parte desse projeto político que considerava a “competência técnica, o envolvimento e a vontade política do professor” (RIBEIRO, 1986) como condições básicas para o processo de mudança pretendido.

4.1.3 – O primeiro projeto da Secretaria de Educação: a criação do Centro Tecnológico de Qualidade de Ensino.

A elaboração deste projeto, pela Secretaria de Educação, foi caracterizada pela confluência de diferentes interesses e objetivos. De acordo com a entrevista concedida por uma professora⁹² que participou do programa de visitas à França, em 1994, um grupo na SEE/RJ já debatia, desde o início do governo, um projeto para

⁹² Entrevista realizada com a Prof^a H.G.

criação de um Curso Normal Superior. Este grupo, marcado pela experiência de visitas de estudos à França, buscava resgatar o lugar proeminente do Instituto de Educação /RJ na história da formação de professores. O projeto refletia a discussão interna sobre a necessidade de formar professores em nível superior, resultado tanto das reflexões sobre alternativas para melhoria da qualidade de ensino, como do debate em torno dos *Instituts Universitaires de Formation des Maîtres* e do anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases. Naquele momento, entretanto, o MEC havia disponibilizado verbas para financiamento de projetos para o Ensino Fundamental que, segundo a entrevistada, destinavam-se à compra de equipamentos. O interesse do Secretário de Educação era aproveitar os recursos existentes para implantar a informática nas escolas, modernizando a rede. O projeto elaborado pelo grupo procurou, desta forma, atender à orientação do Secretário de Educação, colocando como um dos eixos da proposta a preparação dos professores para as novas tecnologias.

Após verificação das condições de diferentes unidades escolares para sediar o projeto, concluiu-se que este deveria ser instalado no Instituto de Educação /RJ. A escola apresentava localização central e havia abrigado a experiência pioneira de Anísio Teixeira (PAIVA, 2003). A proposta era transformar o Instituto de Educação num grande centro para formação e atualização de docentes, de produção de material didático e de pesquisas educacionais (CEE, 1994). Desta forma, em 1994, a Secretaria de Educação criou dentro do Instituto uma estrutura específica, o Centro Tecnológico de Qualidade de Ensino (CTQE) que era composto de:

um núcleo de formação de professores de ensino básico, em nível de 2º grau; um núcleo de formação de professores de ensino básico, em nível superior (pré-escolar e anos iniciais da escola básica); um núcleo de pesquisas; um núcleo de capacitação e treinamento de professores. (CEE, 1994)

Para execução do projeto, prevista para o período agosto-setembro de 1994, foram realizadas obras de recuperação no prédio do Instituto de Educação que apresentava problemas graves de manutenção, e investimentos na aquisição de equipamentos para salas-ambiente de informática, laboratórios, bibliotecas, videotecas.

O Centro seria subdividido em quatro núcleos ou unidades. Cada uma delas voltadas para realização de diferentes tarefas e objetivos. Havia uma unidade encarregada de oferecer formação de professores em nível médio e superior. O curso superior seria oferecido em convênio com a UERJ, com dois anos de duração, constituindo-se numa licenciatura curta segundo os moldes de Lei nº 5692/71 (PAIVA, 2003). A idéia da SEE/RJ era oferecer uma graduação aos professores e não simplesmente ampliar o tempo de sua formação ou de realizá-la como pós-médio (PAIVA, 2003).

O projeto estabelecia a abertura de 200 vagas para os professores. Os professores da Rede Estadual deveriam apenas comprovar a sua atuação no magistério público, sendo automaticamente matriculados (PAIVA, 2003). No CTQE seriam articulados recursos tecnológicos à formação de professores, buscando-se a melhoria dos processos formativos, ênfase recorrente na fala dos dirigentes educacionais no período. Os alunos receberiam bolsas de estudo provenientes de recursos da SEE/RJ e do MEC, do Programa Franco-Brasileiro (PAIVA, 2003). A SEE/RJ aproveitaria as condições e o financiamento do Programa de Valorização do Magistério, proposto pelo MEC.

Este projeto, que constituiu um embrião do Curso Normal Superior, fundia numa mesma proposta a recuperação das idéias de Anísio sobre a escola superior para professores, o resgate do papel do Instituto de Educação defendido pelo grupo ligado a Darcy Ribeiro, à modernidade dos recursos do campo da informática que despertavam o interesse do Secretário Cláudio Mendonça. A idéia era propiciar uma formação com base na pesquisa e na aprendizagem de conhecimentos científicos (CEE, 1994). Destaca-se no projeto a concepção de uma educação voltada para transformação social e do professor como um prático reflexivo, sintonizado com as mudanças na esfera da produção (CEE, 1994).

É preciso lembrar que naquele momento já tramitava no Congresso Nacional o projeto da Lei de Diretrizes que contou com a participação ativa do Senador Darcy Ribeiro. As discussões travadas em Brasília repercutiam diretamente nas atividades das duas secretarias que cuidavam da educação no estado, a SEE/RJ e a SEPE/RJ.

O substitutivo Darcy Ribeiro já havia sido formulado e a questão do Instituto Superior e do Curso Normal Superior já eram largamente debatidas.

Com a mudança de governo no final de 1994, o primeiro projeto da SEE/RJ foi abandonado. A estrutura física havia sido criada, ocorrendo inclusive à instalação dos computadores e a inauguração do CTQE. De acordo com a professora entrevistada, foram relatados para a nova administração os resultados da viagem de estudos e o conteúdo da proposta do CTQE. A proposta do Curso Normal Superior, delineada por técnicos da Secretaria de Educação, ligados ao governo Brizola, entretanto, não despertou o interesse do novo governo eleito em fins de 1994.

O novo governo estadual estabeleceu outros objetivos para a política educacional. O foco deslocava-se da recuperação da escola pública, da dimensão política da educação, para a ênfase na qualidade da prestação educacional. O projeto de elevação da formação de professores para nível superior acabaria ocorrendo mais tarde, fundamentado, entretanto, em outras idéias e paradigmas. Naquele momento, consolidava-se, em nível federal, um ajuste macroeconômico e era eleito um Presidente da República que tinha entre os temas de sua agenda, a reforma do Estado e a inserção do país na economia globalizada mundial. Estes temas ecoariam na cena estadual, redirecionando as políticas para educação pública no Estado do Rio de Janeiro.

4.2 – A formação de professores no Governo Marcello Alencar (1995-1998)

Em 1994 ocorreram eleições para os governos estaduais de forma concomitante às eleições presidenciais. Neste cenário político marcado pelo êxito da implementação do programa de estabilização econômica (Plano Real) foi eleito para o Governo do Estado do Rio de Janeiro Marcello Alencar⁹³, filiado ao Partido da

⁹³ Marcello Alencar iniciou a sua vida pública com Getulio Vargas. Militante do trabalhismo, ele participou partido do Movimento Democrático Brasileiro, durante o regime militar. Foi senador e cassado em 1968 pelo AI-5. No período, atuou como advogado de presos políticos, sendo anistiado em 1979. Ao lado de Brizola, fundou o PDT. Ocupou a Prefeitura do Rio de Janeiro em 1983 e 1988, quando ficou conhecido como o prefeito que tirou a município da falência. Em sua eleição para o governo do estado era visto como aliado de Fernando Henrique Cardoso, derrotando Antony Garotinho, candidato de Brizola. Para maiores informações ver VEIGA, 1996.

Social Democracia Brasileira (PSDB), o mesmo do então vitorioso candidato a Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso.

Desde o início do novo governo Alencar foram evidenciados eixos comuns entre as políticas educacionais formuladas pelo governo estadual e as propostas em nível federal⁹⁴. Entre os temas da agenda federal⁹⁵ que informaram as propostas estaduais de educação, destaca-se a reforma do Estado, a reforma administrativa, o combate à burocratização, à centralização da máquina administrativa e a defesa da participação da comunidade nos processos decisórios (SEE, 1995).

Nesta direção, a preocupação com a reforma do setor burocrático-administrativo, fez com que fossem realizadas alterações na estrutura interna da SEE/RJ, com a reorganização dos cargos e enxugamento de funções (RIO DE JANEIRO, 1995). Colocou-se em pauta novas diretrizes políticas, administrativas e pedagógicas que iriam ocasionar a extinção de órgãos e programas anteriores, entre eles, a Secretaria Extraordinária de Programas Especiais, os Ginásios Públicos⁹⁶ formulados por Darcy Ribeiro, além do Ciclo Básico de Estudos. A preocupação era unificar o sistema educacional, tendo por foco a escola. Para os novos dirigentes educacionais o Rio de Janeiro havia chegado a uma situação difícil, pois, conviviam “duas Secretarias de Educação, duas redes paralelas, várias grades curriculares e outras discrepâncias que vinham prejudicando os alunos e tornando o sistema inadministrável”⁹⁷ (SEE, 1995). A implantação de um sistema educacional único teria como intuito acabar com o “caos” e as dificuldades ocasionadas pelas diferenças existentes nos currículos, nos documentos oficiais, entre as escolas de horário integral e parcial. A idéia era reorganizar o sistema, sem perder de vista, contudo, o projeto de Lei de Diretrizes e Bases que, em 1995, ainda tramitava no Congresso Nacional (SEE, 1995).

⁹⁴ Tal afinidade está relacionada ao fato do governador Marcello Alencar integrar, no período, não só o mesmo partido como a base aliada do Presidente da República.

⁹⁵ Estes temas foram debatidos no terceiro capítulo deste estudo.

⁹⁶ Estas escolas experimentais tiveram as matrículas suspensas em 1995, passando a integrar a Rede Pública de Ensino com a Resolução SEE nº 1935/95. Entre as justificativas apresentadas na Resolução constava a necessidade de ampliação do segundo segmento e do segundo grau.

⁹⁷ Argumentava-se que as diferenças existentes nos currículos, nos procedimentos de avaliação e nos documentos escolares entre os CIEPs, os Ginásios Públicos e as escolas regulares, prejudicavam o aluno no momento de transferência entre escolas (SEE, 1995).

Em julho de 1995 foi discutido na Secretaria de Educação um documento contendo novas diretrizes pedagógicas para a educação no Estado⁹⁸. No documento partia-se da idéia de que o país precisava mudar e que não seria possível implementar um outro modelo de desenvolvimento sem a universalização da educação básica. Era destacada a centralidade da educação frente às demais políticas públicas setoriais. Constatava-se, entretanto, que além de estar em crise, a educação havia perdido a sua função social. A escola tinha perdido a sua especificidade, deixando de ser “promotora da aprendizagem”. De acordo com o texto, o uso político-partidário da educação, além do “clientelismo” e do “paternalismo” em relação aos alunos das classes populares, haviam contribuído para o sucateamento da escola pública estadual. A educação havia se tornado “palco para disputas político-partidárias”, “out-door político”, tendo seus objetivos deturpados (SEE, 1995). Numa clara alusão à política educacional anterior, afirmava-se que para garantir “uma educação de qualidade não seria preciso projetos faraônicos ou grandes construções” (SEE, 1995). O aluno não deveria ser visto como vítima do sistema social. Era preciso, isto sim, mudar o paradigma de qualidade, enfocando o aprender a aprender e indo além da pedagogia do fracasso escolar (SEE/RJ, 1995b, p.25).

A escola deveria preparar o aluno para o exercício pleno da cidadania. O cidadão era compreendido como aquele “que participa de todo o processo social: produzindo, participando da gestão da sociedade e usufruindo os bens produzidos por todos” (SEE/RJ, 1995b, p.3). Diante da complexidade da sociedade atual, a preparação para a cidadania exigiria conteúdos mínimos obrigatórios⁹⁹ que despertassem o desejo da busca do conhecimento, do aprender a aprender. (SEE/RJ, 1995b, p.25).

O currículo mínimo deveria ser pautado por princípios democráticos, difundindo valores universais como a solidariedade, a dignidade humana e o respeito à democracia. A democracia demandaria transparência e publicidade dos

⁹⁸ O documento, **Uma Proposta: educação de qualidade**, foi formulado pela Subsecretaria de Desenvolvimento da Qualidade da Educação para discussão entre os professores da rede pública estadual em 1995.

⁹⁹ O documento da SEE/RL Neste sentido, é ressaltado na proposta a elaboração por parte do MEC dos Parâmetros Curriculares Nacionais

resultados dos serviços educacionais. Era preciso prestar contas à sociedade dos serviços prestados pela escola. Para tanto, segundo o citado documento, deveriam ser implantados mecanismos que avaliassem os diferentes agentes envolvidos no processo educacional: unidade escolar, Coordenadorias Regionais e a própria SEE/RJ. A avaliação permitiria ao Estado cumprir um papel diferente do desempenhado até então: equalizador dos benefícios e recursos públicos. (SEE/RJ, 1995b, p.4).

Ao lado do currículo mínimo e da avaliação, era enfatizada a necessidade de descentralização do sistema educacional, o que envolveria a divisão de tarefas entre a Secretaria de Educação, as Coordenadorias Regionais e a escola por meio da conquista de sua autonomia (SEE/RJ, 1995b, p.29). O exercício da autonomia traria a motivação para a escola se tornar criativa e eficaz. O objetivo principal era desenvolver a qualidade da educação, enquanto um processo “a ser desenvolvido sob a responsabilidade de todos”. Defendia-se, também, a ampliação da escolarização básica com ênfase na formação geral, como fator decisivo para formação do cidadão do terceiro milênio; a mudança de paradigma de qualidade - nem reprovação em massa, nem aprovação automática e a valorização do professor. O professor era considerado como “ponto estratégico” para o desenvolvimento da qualidade de ensino (SEE, 1995).

O desafio era construir um projeto de formação de professores, em nível médio, condizente com a modernidade, reformulando-se a formação de professores de modo a enfatizar o “saber pensar, o aprender a aprender, o manejo crítico e criativo do conhecimento apropriado, o pesquisar e a teorização científica da prática pedagógica” (SEE, 1995). Na visão dos dirigentes seria preciso recriar a profissão, construindo novas competências profissionais. Sem desconhecer a importância da formação em nível superior e o debate existente, a nova gestão da SEE/RJ (1995) afirmava que a formação em nível de terceiro grau “(...) consubstanciaria um maior tempo e espaço para enriquecer a produção de conhecimentos, articular conteúdos e metodologias e propiciar o domínio dos conteúdos específicos a serem ensinados” (p.19).

A formação em nível superior não era vista como uma meta para curto prazo (SEE, 1995). As transformações neste campo, consideradas urgentes, envolveriam mudanças no Curso Normal, em nível médio, com a implementação de medidas para revitalizá-lo. Duas idéias estavam em debate naquele momento: a primeira defendia a ampliação da formação geral para dois anos, seguidos de um ano dedicado às disciplinas profissionalizantes. A segunda pretendia ampliar a carga horária do Curso Normal para quatro anos, em horário parcial ou três anos em horário integral. O objetivo da SEE/RJ (1995) era rever o currículo, possibilitando o aprofundamento dos conteúdos. As atividades práticas seriam iniciadas no segundo ano da formação de professores e, estudava-se ainda, a concessão de bolsas de estudo para os alunos do último ano.

Destaca-se no período a emergência de novos referenciais para construção das políticas públicas para formação de professores em nível superior. Observa-se que dois elementos chamam atenção na nova política delineada pela SEE/RJ: a proposta de subordinar os processos educativos às necessidades econômicas e a ênfase na qualidade da educação. As antigas preocupações com o “resgate da escola pública” e seu papel na transformação social, cedem espaço para novas interpretações e finalidades para o fenômeno educativo. O cerne passa a ser a preocupação com o crescimento, com a produtividade, a competitividade e a equidade social (SEE, 1995). A crença no papel da educação na promoção do desenvolvimento econômico é um dos elementos centrais deste discurso veiculado pela administração estadual, em consonância com a política delineada em nível federal. A idéia era renovar a política educativa, construindo-se um outro paradigma de educação.

4.2.1 – A segunda proposta da Secretaria de Estado de Educação para o Curso Normal Superior.

Os planos para formação de professores, que incluíam a revitalização do Curso Normal, em nível médio, com a sua ampliação para quatro anos de duração, foram modificados com a nomeação de um novo Subsecretário Adjunto de Ensino, em 1997, Prof^o. Álvaro Chrispino. Em entrevista este professor falou do convite que

recebeu para o cargo, feito pelo Secretário de Educação Fernando Pinto (de 14/01/1997 a 07/01/1998) devido a sua experiência no Centro de Ciências do Estado do Rio de Janeiro. A sua responsabilidade era reordenar o setor de ensino da SEE/RJ e implantar as novas determinações legais. Naquele momento duas legislações importantes haviam sido aprovadas o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e a LDBEN/1996 que estabelecia nas disposições transitórias (art.87 , inciso IV) a exigência da formação de professores em nível superior para as séries iniciais. Para o Prof. Chrispino era urgente realizar as mudanças postas pelo quadro legal: implantar o FUNDEF e reformular o Curso Normal que havia proliferado de forma desordenada nos municípios. A idéia era reorganizar a formação de professores, reduzindo sua oferta e localizando-a em unidades que apresentassem vocação para oferecê-la. A LDBEN/1996 havia colocado para o estado a atribuição de expandir o Ensino Médio que não podia ser negligenciada. A Rede Pública Estadual precisava, desta forma, não apenas de um projeto setorial e sim de uma política educacional que possibilitasse a melhoria da qualidade de ensino.

Ainda em 1997, sob a coordenação do Prof^{oE}. Chrispino, foi elaborado um projeto denominado “Curso Normal Superior e Núcleo de Formação Continuada”, aprovado pelo Parecer CEE nº 430/97. De acordo com este projeto, a LDBEN apresentava inquietações para os administradores públicos, conclamando-os “a tomar decisões que não poderiam mais ser postergadas” (SEE/RJ, 1997, p. 4). Os dispositivos legais da LDBEN (artigos. 62 e 87) evidenciavam a inexistência de espaço, finda a década da educação, para a formação de professores nos moldes existentes. Seria preciso criar um novo lócus formativo em nível superior e o artigo 63 apontava a saída, os Institutos Superiores de Educação e dentro deles, o Curso Normal Superior (SEE/RJ, 1997).

Naquele momento, o Conselho Nacional de Educação (CNE) ainda não havia se manifestado sobre o tema, não existindo, portanto, diretrizes para a organização e o funcionamento dos Institutos Superiores. Diante da ausência de regulamentações específicas para os ISE o projeto teria caráter experimental (SEE/RJ, 1997). Na visão dos dirigentes da SEE/RJ, a sua proposta poderia num futuro subsidiar a regulamentação dos ISE por parte do CNE (SEE/RJ, 1997).

Explicitava-se no Projeto que o Instituto Superior não seria parte do capítulo da educação superior da LDBEN/1996, nem seria um curso superior de pedagogia; nem o atual curso de formação de professores para 1ª a 4ª séries “redecorado” (SEE/RJ, 1997, p.6). Os Institutos Superiores constituiriam, segundo a proposta da SEE/RJ:

(...) um centro de formação de professores de educação infantil e ensino básico (primeiras séries); um núcleo estratégico de formação de profissionais visando a execução de políticas educacionais nas áreas restritas de obrigação da esfera pública tais como creches, pré-escolar, primeiras séries do ensino fundamental; um núcleo de requalificação de professores não habilitados na forma da Lei, visando cumprir dispositivos legais que indicam a formação mínima destes profissionais; um centro de excelência para formação continuada de profissionais de educação; um ponto de disseminação de novos conhecimentos para os vários pontos do Estado do Rio de Janeiro; um instrumento estratégico para a execução das políticas setoriais expressas no Plano Nacional de Educação e nos Planos Estaduais de Educação para a próxima década (SEE/RJ, 1997, p.6)

De acordo com a proposta¹⁰⁰, o Curso Normal Superior se constituiria num curso pós-médio. A escolha deste formato estava relacionada a diferentes razões. A primeira razão era de cunho político e administrativo: a competência de gerir os cursos superiores públicos estaduais era da Secretaria de Ciência e Tecnologia. Caso os Institutos Superiores se configurassem como ensino superior a SEE/RJ perderia o controle sobre eles. Além disto, havia experiência da América Latina e a influência da literatura sobre o tema. Para o subsecretario os trabalhos da Unesco e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, destacavam a transformação dos cursos normais em escolas pós-secundárias no continente. Existiam, portanto, tendências internacionais no campo da formação de professores que sustentavam a opção escolhida. Referendando a idéia, observa-se que na bibliografia do projeto (citada também na entrevista) encontram-se obras de organismos internacionais como a UNESCO/CEPAL¹⁰¹, a UNESCO/OREALC e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ao lado de autores como Henry Giroux, Peter McLaren, Tomaz Tadeu da Silva e Antonio Flavio Moreira.

¹⁰⁰ Informações coletadas em entrevista com o Prof. Álvaro Chrispino.

¹⁰¹ Entre elas: UNESCO/CEPAL. **Educação e conhecimento:eixo da transformação produtiva com equidade**. Brasília: INEP/CEPAL/IPEA, 1995; TEDESCO, Juan Carlos. Nuevas estratégias de cambio educativo na América Latina. In **Boletín del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe**. Orealc-Unesco, Santiago de Chile. **Seminario Regional Necesidades básicas de aprendizaje: Estrategias de acción**. UNESCO/OREALC/IDRC, Santiago, 20-23 Abril 1992.

Em entrevista realizada com uma professora integrante da Secretaria de Educação¹⁰², foi comentado o processo de debate que envolveu tanto a equipe interna que contava com quadros egressos da Secretaria Extraordinária e com os formuladores do projeto do Centro Tecnológico de Qualidade da Educação, como os professores das unidades escolares que ministravam o Curso Normal, em nível médio. A implementação da proposta acarretaria em diferentes conseqüências, tais como a extinção de cursos, o remanejamento de recursos e de professores. Para a entrevistada, o sucesso das ações dependeria do apoio dos grupos internos da SEE/RJ como do próprio professorado. Desta forma, foram realizados vários encontros quando foram explicados aos docentes o conteúdo das mudanças propostas e as tendências que emergiam no campo da formação de professores.

A idéia do subsecretario era implementar uma política pública que abrangesse a formação inicial (em nível superior) e continuada de professores, assim como ações para: a educação inclusiva, a educação de jovens e adultos, o ensino religioso, a construção da autonomia nas escolas, o desenvolvimento da leitura, a educação à distância, entre outras metas. Diante do tempo reduzido de governo, a sua opção foi construir uma articulação com os técnicos da SEE/RJ, escolhendo inclusive seus assessores entre os integrantes da equipe interna.

O projeto de implantação dos ISE/CNS era considerado como “âncora para reformulação de toda política setorial de formação de professores” (SEE/RJ, 1997) e central para a melhoria da qualidade da preparação dos docentes. Havia a previsão de uma segunda fase de implementação quando seria organizada uma rede de ISE. A instituição, além do curso pós-secundário, ofereceria capacitação para os professores da rede. De acordo com o Subsecretario Chrispino, quando o CNE elaborasse as diretrizes já existiria uma estrutura criada que poderia ser transformada em um curso superior e os professores da rede já estariam capacitados e seriam aproveitados.

¹⁰² Entrevista com a Prof^a M.F..

Duas instituições foram escolhidas para abrigar o ISE: o Instituto de Educação Professor Ismael Coutinho, em Niterói e o Colégio Estadual Julia Kubitschek, no Centro do Rio de Janeiro. Estes dois pólos seriam dotados de infra-estrutura, “tais como computadores e capacitação especial visando à construção de um nicho próprio para formação de professores” (SEE/RJ, 1997, p.7).

Os resultados do Projeto seriam estendidos para outros Institutos de Educação¹⁰³, num processo de expansão gradativa. Entre as unidades indicadas para oferecerem Curso Normal Superior constavam o: IE Rangel Pestana (Nova Iguaçu); IE Aldo Muylaert (Campos); IE de Nova Friburgo; IE de Itaperuna e IE de Teresópolis. O curso teria a duração de quatro semestres letivos, num total de 2400 horas. Os seus resultados deveriam ser avaliados e acompanhados por comissões que poderiam ser compostas por representantes da sociedade, membros dos Conselhos Nacional e Estadual de Educação (SEE/RJ, 1997).

O Projeto de Implantação do Instituto Superior de Educação buscava responder tanto as determinações do quadro legal, como as mudanças vivenciadas no plano social, econômico, cultural e científico. De acordo com o documento, a sociedade estaria passando por grandes transformações, que deveriam ser acompanhadas pela educação. A participação da tecnologia, a evolução da ciência apresentaria aos cidadãos:

(...) paradigmas nunca antes imaginados, levando o Homem a repensar sua maneira de viver e de se relacionar. A educação, como responsável pela transmissão de valores acumulados da sociedade, deve também, acompanhar esta evolução, sob o risco de não mais servir aos seus propósitos. Para tempos novos e valores novos, educação e processo de ensino pertinentes! (SEE/RJ, 1997, p.3)

Para os dirigentes da SEE/RJ estas mudanças estariam demandando um novo perfil de professor, mais envolvido com a capacidade de aprender a aprender (SEE/RJ, 1997, p.3). Ao lado das citadas mudanças, era preciso absorver as contribuições advindas das reformas realizadas nos diferentes sistemas educacionais que apontavam para a centralidade do professor na resolução dos problemas da educação básica. Além disto, já existiam experiências em curso para

¹⁰³ Observa-se que desta relação o IE Aldo Muylaert foi transformado em Instituto Superior.

formação de professores em nível superior no Rio Grande do Norte e no Pará que deveriam ser incorporadas (SEE/RJ, 1997, p.4).

No plano teórico, o Projeto objetivava apresentar novos e sólidos paradigmas, ressaltando o papel da reflexão na formação de professores. O projeto mencionava diferentes concepções de professor, tais como, professor investigativo, adaptativo, auto-analítico, elaborador de projeto pedagógico de si mesmo, acadêmico, artesão político, entre outras mais, destacando que o

(...) modelo reflexivo ou **crítico-social** contrasta com os anteriores pois convida o professor a uma função reflexiva, sustentada em base sólida de conhecimentos técnicos e pedagógicos, sem estruturas burocrática previamente estabelecidas e prescrições do “manual de ensino”. (SEE, 1997, p.22)

O currículo do Curso Normal Superior era organizado em três grandes blocos :

- conhecimentos gerais - onde o estudante terá a oportunidade de consolidar seus conhecimentos em assuntos e temas tidos como vitais para a execução da atividade docente futura. A proposta transcende a estrutura rígida e estreita da disciplina buscando uma abordagem transdisciplinar, o que facultava a visão contextual do conhecimento.
- conhecimentos da educação - onde o estudante terá a oportunidade de aprender os fundamentos de diversas áreas da educação que subsidiam o bom entendimento do fenômeno educacional como um todo.
- teoria e prática da educação - onde o estudante poderá executar efetivamente o trabalho docente integral com acompanhamento e tutoria de docentes experientes.

Embora a proposta apresentasse como objetivos implantar mudanças, novos paradigmas e formar um professor reflexivo, demonstrando sintonia com a bibliografia sobre o tema, o exame do currículo e das ementas estabelecidas para as disciplinas, parece indicar outra direção. O curso, como foi mencionado, era organizado em três áreas, sendo a primeira voltada para conhecimentos disciplinares e a segunda para os fundamentos da educação. As atividades práticas ficavam restritas aos últimos períodos, desarticuladas dos demais componentes,

distanciando-se das propostas que colocam a prática pedagógica no centro do currículo. O projeto parecia se apropriar de uma discussão, mas, entretanto, sem aprofundá-la. Lembra um trabalho de bricolage, contendo idéias originárias de universos teóricos muitas vezes divergentes, no caso, inspirando-se em autores críticos e ao mesmo tempo nos chamados analistas simbólicos que integram as assessorias de organismos internacionais.

Este Projeto, embora aprovado pelo Conselho Estadual de Educação, não chegou a ser implantado. Após disputas pelo controle do Instituto de Educação do Rio de Janeiro, as relações de força presentes na estrutura governamental fizeram com que o projeto de formação de professores em nível superior da SEE/RJ fosse abandonado e uma proposta da Secretaria de Ciência e Tecnologia fosse implementada. O primeiro passo foi dado com a transferência do Instituto de Educação, por decreto para a FAETEC. O desabafo do Secretário de Estado de Educação Fernando Pinto é bastante ilustrativo:

Uma das grandes decepções que eu tive foi o Instituto de Educação. Foi uma decepção porque nós tínhamos um projeto baseado na Lei de Diretrizes e Bases para criar um Instituto de Educação Superior. E o Instituto acabou ficando com a Secretaria de Ciência e tecnologia¹⁰⁴

Tratavam-se de disputas intersetoriais em torno do controle da política da formação de professores. É preciso lembrar que as estruturas governamentais são atravessadas por lutas entre grupos. A cada governo, a cada nova gestão, as estruturas e seus cargos são loteadas entre partidos e grupos de apoio. Deste modo, uma estrutura que deveria ser cooperativa, é crivada por competições intersetoriais. A transferência do Instituto de Educação para a Secretaria de Ciência e Tecnologia estava relacionada à importância política desfrutada por esta estrutura no conjunto de forças que formavam o governo. Segundo a Prof^a Ana Galheigo (1998) que sucedeu Fernando Pinto como Secretária de Educação:

¹⁰⁴ Entrevista concedida para o Núcleo de Memória da Educação Fluminense. Disponível no site <http://www2.uerj.br/~lppe/NMEF/projetos/Memoria_secretarios/fernando_pinto/entrevista/fernandoentr.htm> acesso em maio de 2006.

Eu não consigo uma explicação lógica para a saída do Instituto de Educação do âmbito da Secretaria de Educação para ir para a FAETEC, e eu sempre me coloquei contra. O Governador achava que a Secretaria era muito pesada e que o Instituto de Educação precisava de uma estrutura leve para poder trabalhar. Foi muito nesse sentido: precisava de uma Fundação, de uma estrutura leve. Na época a Presidente da FAETEC era a professora Nilda Teves. Com a SEE ficaram 1654 escolas de 1o grau e mais umas 300 de 2o grau. As escolas melhor aparelhadas foram para a FAETEC. É uma maneira de fazer educação diferente da que eu acredito. Eu acredito que você tem que fazer educação para a rede. Os professores das escolas técnicas também passaram a ganhar outro salário. O que é difícil da gente explicar para o resto do magistério. E o que eu coloquei para o governador foi exatamente isso: se nós condenamos duas Secretarias com a Secretaria Especial, na verdade você está fazendo a mesma coisa 105.

O controle desta política parecia simbolizar prestígio para os quadros da administração no âmbito da máquina governamental. Com a transferência do Instituto de Educação do Rio de Janeiro para a FAETEC, o projeto acalentado pela Secretaria de Educação mudou de mãos e passou a ser organizado segundo os objetivos de uma fundação voltada para o desenvolvimento da educação profissional. Subjacente a este processo há a concepção da formação de professores como curso profissionalizante, talvez um resquício da Lei nº 5692/71 que começava a ser sepultada naquela época.

A disputa entre setores da administração estadual, pelo controle da formação de professores em nível superior, evidencia a politização da máquina administrativa. O conceito de campo (BOURDIEU, 1997), enquanto arena de lutas por posições e capital simbólico nos auxilia a compreender este processo. A transferência do Instituto para a FAETEC marcou perda de posições para a SEE/RJ que ainda buscou construir novas estratégias, reformulando seu projeto e fazendo planos para sua implementação. Com a transformação do Instituto em unidade de ensino superior, ficou clara a importância da SECTI no conjunto de forças governamentais.

¹⁰⁵ Entrevista concedida para o Núcleo de Memória da Educação Fluminense. Disponível no site <http://www2.uerj.br/~lpe/NMEF/projetos/Memoria_secretarios> .Acesso em maio de 2006.

4.2.3 – O primeiro projeto de Curso Normal Superior da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro.

Com a Lei nº 2735, de 10/06/1997 o governador Marcello Alencar criou a FAETEC, que sucedeu a Fundação de Apoio à Educação, vinculando-a a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia. A idéia era promover a educação profissional. Neste processo, unidades escolares antes gerenciadas pela SEE/RJ foram transferidas para a gestão desta fundação, entre elas, o Instituto de Educação do Rio de Janeiro que, com o Decreto nº 23.482/97, passou a integrar a rede de escolas técnicas do estado. Subjacente a este processo estava à concepção da formação de professores como mais um curso profissionalizante, ao lado das tradicionais áreas profissionalizantes (PAIVA, 2003).

A transferência das instituições de ensino de uma secretaria para outra, ocorreu em meio a disputas pelo controle da formação de professores. A Secretária de Ciência e Tecnologia, Prof^a Nilda Teves desenvolvia naquele momento um trabalho de reestruturação das escolas técnicas, considerado como bem sucedido¹⁰⁶. A transferência do Instituto foi negociada com o Secretário de Educação Fernando Pinto que cedeu os professores necessários. Na perspectiva do governo, a Secretária de Ciência e Tecnologia contava com maiores recursos e maior agilidade em seu funcionamento. A transferência do IERJ para a FAETEC ocorreu quando ainda tramitava no Conselho Estadual de Educação o projeto de criação dos Institutos Superiores elaborado pela SEE/RJ. Naquele período Nilda Teves era a presidente do referido Conselho.

Em junho de 1998, com o Decreto nº 24.338, o Instituto de Educação foi transformado em Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro (ISERJ). O Decreto assinado pelo Governador observava que o Estado do Rio de Janeiro vivia um momento de renascimento, com a implantação de novas indústrias. Considerando as necessidades de mão de obra qualificada para o desenvolvimento

¹⁰⁶ Após receber uma solicitação informal da esposa do governador Marcello Alencar que havia estudado no Instituto de Educação, para que também cuidasse dessa escola, Nilda Teves elaborou uma proposta para transformação do IERJ em nível superior (PAIVA, 2003, p.228).

sustentado, era destacado o papel fundamental da formação de professores. O objetivo era criar um centro de excelência na área de educação.

Em 1998, a FAETEC solicitou ao CEE/RJ (Processo nº E-03/100.284/98) o credenciamento do Instituto Superior de Educação e a aprovação do Curso Normal Superior. A proposta, fundamentada na LDBEN/1996, visava implantar “o novo modelo de formação docente denominado de Instituto Superior de Educação”, caracterizado como promotor da formação profissional (CEE, 1998). Os ISE seriam centros “formadores, disseminadores e produtores de conhecimento referente aos processos de ensino e aprendizagem relacionados à educação infantil e as séries iniciais do ensino fundamental e à educação escolar como um todo” (CEE, 1998). A prática de ensino e a reflexão sobre ela constituiriam o núcleo central da formação inicial e continuada de professores, devendo ser organizada de forma concomitante a preparação profissional (CEE, 1998).

Como ainda não tinham sido aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais, o Conselho Estadual de Educação apoiou-se em deliberações internas relativas ao funcionamento de cursos superiores¹⁰⁷. Segundo recomendação do CEE/RJ os ISE deveriam ser criados em instituições que apresentassem “contribuição reconhecida na disseminação e produção de conhecimentos na área de ensino e aprendizagem e na formação de professores” (CEE, 1998).

A idéia da FAETEC era criar apenas uma única unidade no antigo Instituto de Educação do Rio de Janeiro, considerado o “símbolo da formação de professores”¹⁰⁸ no estado. O projeto era dividido em três partes: a história da instituição, a infraestrutura existente e a integralização proposta para o curso: quatro semestres, com 2880 horas. Com relação à história do IERJ, o projeto destacava toda trajetória da instituição desde a sua fundação até a sua transferência para a FAETEC, em 1998, justificada pela necessidade de se resgatar a importância desta instituição no cenário educacional do país. A criação do ISERJ estava relacionada, segundo o

¹⁰⁷ Em especial na Deliberação CEE Nº 228 / 98 que dispõe sobre o credenciamento de Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos Superiores ou Escolas Superiores do Sistema Estadual de Ensino .

¹⁰⁸ Esta expressão foi empregada pelo Prof Álvaro Chrispino em sua entrevista.

texto do projeto enviado ao CEE/RJ, às transformações tecnológicas, econômicas e culturais vivenciadas no:

(...) mundo moderno que apontam para a necessidade da formação de um educador que seja capaz de pensar, decidir, planejar, e executar as atividades educacionais, em consonância com os avanços da ciência e da tecnologia (CEE, 1998).

Naquele momento, o contexto era marcado pela velocidade das mudanças, pelo uso do computador nas casas e escolas e pelas novas descobertas tecnológicas, necessárias para a sobrevivência das pessoas e dos países. O país precisaria responder as exigências da atualidade. Em todo país estariam ocorrendo mudanças no campo educacional que evidenciavam a prioridade concedida à educação (CEE, 1998). O avanço brasileiro estaria relacionado aos compromissos firmados no plano internacional, sobretudo a:

(...) II Cúpula das Américas, realizada no Chile (...); que determinou que todos os Governos devem assegurar o acesso e a permanência de cem por cento das crianças na escola fundamental de qualidade e que pelo menos setenta e cinco por cento dos jovens matriculados no ensino médio concluam a escola secundária (CEE, 1998).

O projeto afirmava uma concepção do professor como um intelectual autônomo do qual seria exigida sólida cultura geral, fundamentação teórica de caráter reflexivo, exercício da pesquisa, articulada à prática reflexiva e uma formação humanista. Os objetivos do ISE eram:

- formar professores para o ensino fundamental de 1^a a 4^a série, com autonomia intelectual, competências humana e técnica, criatividade e compromisso político-profissional;
- efetivar um processo formativo pedagógico que estabeleça uma relação crítica e construtiva com a cultura, a ciência, a tecnologia, a ética, a estética, os meios de comunicação e com a vida cotidiana;
- promover, realizar e incentivar a pesquisa nas diversas áreas, campos do saber (...);
- ser uma instituição aberta e crítica, bem como um canal de manifestação livre de todas as correntes de pensamentos em clima de liberdade, responsabilidade e respeito aos direitos individuais e coletivos.

O curso ofereceria 200 vagas, divididas em dois turnos (manhã e tarde) totalizando quatro turmas anuais. Este projeto foi aprovado pelo Parecer CEE n^o

258/98 que credenciou o IERJ para oferecer o Curso Normal Superior. O Conselho Estadual dispensou a visita da Comissão Verificadora, exigida na Deliberação CEE nº 228/98, justificando tratar-se de “instituição tradicional e por todos reconhecida na área da formação de professores” (CEE, 1998). Entretanto, o Parecer destacou a necessidade de pós-graduação para que os professores da casa pudessem exercer o magistério em nível superior.

A insatisfação dos professores do ISERJ com o projeto formulado pela FAETEC, além dos conflitos com a nova mantenedora, instigou os docentes a elaborarem uma nova proposta para o Normal Superior, com currículo e carga horária diferentes. A proposta do curso, e de seu currículo, ainda estava distantes de uma definição mais conclusiva.

4.3 – A proposta de Curso Normal Superior elaborada pelos docentes do Instituto de Educação do Rio de Janeiro.

Em 1999 foi eleito para o Governo do Estado Antony Garotinho¹⁰⁹, pelo Partido Democrático Trabalhista. O novo executivo estadual venceu as eleições com o apoio de uma coligação de partidos de esquerda, entre eles o Partido dos Trabalhadores, o Partido Comunista do Brasil e o Partido Socialista Brasileiro. Esta composição de forças políticas partilhou o governo, dividindo cargos e o comando dos órgãos administrativos. A Secretária de Educação, pela sua relevância no orçamento e visibilidade política, ficou com o PDT¹¹⁰ e o PT, enquanto a Ciência e

¹⁰⁹ Anthony William Gartotinho nasceu em Campos, onde disputou sua primeira eleição em 1982, para a Câmara dos Vereadores, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em 1986, foi eleito para a Assembléia Legislativa pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). Nesta mesma legenda, lançou-se candidato e foi eleito em 1988 para a prefeitura de Campos. Após o término do mandato, assumiu, entre 1993 e 1994, a Secretaria de Agricultura, na gestão do então governador Leonel Brizola. Em 1994, foi o candidato do PDT para o governo do estado, tendo sido derrotado, em segundo turno, pelo candidato Marcelo Alencar, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em 1996, foi eleito mais uma vez para a prefeitura de Campos. Em 1998, deixou a prefeitura para se lançar novamente candidato a governador pelo do PDT. Foi eleito, em segundo turno, com 58% dos votos válidos para o mandato de 1999 a 2003. Informações disponíveis em <<http://www.alerj.rj.gov.br/memoria/historia/govrj7598/garoto.html>>, acesso em maio de 2006.

¹¹⁰ Para a Secretaria de Estado de Educação foi indicado o ex-reitor da UERJ, Hésio Cordeiro, que havia participado com Darcy da criação do Programa de Saúde dos CIEPs (RIBEIRO,1995).

Tecnologia¹¹¹ e a FAETEC, com o PC do B. O PDT retornava ao governo, alimentando planos de novos investimentos nas escolas de horário integral, os CIEPs. O objetivo era, de acordo com os compromissos de campanha:

(...) recuperar a idéia do tempo integral, recuperar fisicamente as instalações e fazer um trabalho muito grande de continuação e fortalecimento da capacidade da questão pedagógica, da atualização pedagógica dos professores¹¹².

Naquele momento, o Instituto Superior de Educação (ISERJ) já havia realizado o seu primeiro vestibular e enfrentava ações judiciais impetradas por alunos do Curso Normal, em nível médio que não haviam participado do processo seletivo, mas reivindicavam vagas na instituição. Para resolver as questões administrativas e políticas relativas à criação recente do ISERJ, o governo organizou uma comissão encarregada de gerir a instituição, com a participação de representantes da Secretaria de Educação e da FAETEC. Havia problemas resultantes do vestibular recente, pois os candidatos aprovados aguardavam o início das aulas e ainda denúncias de irregularidades, envolvendo a direção, bem como resistências por parte dos professores ao projeto da FAETEC (PAIVA, 2003). Alguns docentes assinalavam falhas no projeto inicial e a ausência de participação da comunidade escolar em sua elaboração (PAIVA, 2003). O desejo dos professores era construir uma proposta própria. A existência no quadro de professores pós-graduados reforçava o pleito. Após muitos embates políticos que envolveram a SEE, a FAETEC, o ISERJ e o grupo de interventores, o projeto da FAETEC foi reformulado pelo grupo de professores que compunham o Núcleo de Ensino Superior.

O projeto resultante foi apresentado no documento denominado de “Estudo sobre a organização e implantação do Curso Normal Superior no Instituto Superior de Educação”. De acordo com o documento, a estrutura do Curso Normal Superior do ISERJ, aprovada pelo Parecer CEE/RJ nº 258/1998, necessitava ser

¹¹¹ Como Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação, foi nomeado Wanderley de Souza (1999-2002) e para a Presidência da FAETEC Carlos Augusto de Azevedo.

¹¹² CORDEIRO, Hesio. Entrevista concedida ao Núcleo de Memória da Educação Fluminense. UENF/UERJ. Disponível no site <<http://www2.uerj.br/~lppe/NMEF/index.html>>. Acesso em maio de 2006.

reorganizada tendo em vista a legislação aprovada pelo Conselho Nacional em 1999, ou seja, os Pareceres CNE/CP 53/99 e CNE/CP 115/99 e a Resolução CNE/CP n 01/99. O objetivo era atender aos dispositivos legais recém sancionados, complementando o projeto original. O pretexto legal, entretanto, parecia encobrir a realidade dos conflitos em torno da implantação do curso superior (PAIVA, 2003).

A criação da instituição era justificada com base no art. 12 da Resolução CEB 01/99, que estabelecia a necessidade de um projeto pedagógico específico para funcionamento dos ISE. Segundo o texto, a história do Instituto de Educação e a sua tradição na formação docente, desde o século XIX, evidenciavam o projeto da instituição. O Curso ofereceria duas habilitações: formação de professores das séries iniciais do Ensino Fundamental, com ênfase na educação especial e jovens e adultos; formação de profissionais e/ou docentes para educação infantil, com ênfase na educação especial. A carga horária proposta foi ampliada das 2880 horas do projeto anterior para 3200 horas, podendo ser integralizada em no mínimo seis, e no máximo dez períodos. O objetivo do currículo seria possibilitar ao futuro docente “o conhecimento e o domínio dos conteúdos básicos, relacionados às áreas de conhecimento, visão do contexto social e reflexão no trabalho dos fundamentos da educação”. A proposta construir um “Projeto Pedagógico do IERJ Integral”, que articularia a educação básica existente na instituição com o nascente ensino superior.

Segundo o projeto dos docentes, o Curso Normal Superior deveria ser difusor de um processo educativo que redimensionasse os procedimentos didático-pedagógicos, visando a construção de uma escola renovadora. O aluno deveria se constituir num “ser questionador, crítico, receptivo, sensível e consciente da diversificação da sociedade” (ISERJ, 1999, p.27). As expectativas quanto aos docentes indicavam que:

(...) estimulando o saber, a solidariedade, a paciência, a auto-estima e o amor, o professor exercerá, na sua plenitude, a função de motivador de potencialidades e disposições para o que a escola é apenas um dos agentes (entre outros) que contribuem para o desenvolvimento das capacidades humanas, no dialético processo da vida. Para tanto, deveria se esperar deste educador, além do domínio de conhecimentos específicos, o talento para o exercício do

respeito ao outro, da paciência, da versatilidade, do amor, da sensibilidade, além da capacidade para promover a expansão do imaginário individual e coletivo e, sobretudo, a consciência de sua função social, dignificando a profissão a que se dedica. (ISERJ, 1999, p.27).

Entre os pressupostos do projeto citava-se a existência de dificuldades na democratização do saber. Embora muito se discutisse sobre o tema, “observava-se na prática, que tal “procedimento tem-se mostrado apenas realimentador das estruturas dominantes”. O documento registrava que a escola seria apenas uma “controladora da configuração preestabelecida” (ISERJ, 1999, p.29). De forma pouco clara, o texto referia-se ao conservadorismo da escolar. Neste contexto, seria preciso inovar, desenvolvendo uma pedagogia voltada para construção de valores que não poderia ser confundida com a “transmissão atomizada de preceitos morais e éticos” (ISERJ, 1999, p.29). Na relação professor-aluno deveriam ser estabelecidas estratégias educativas “compatíveis com as diferenças que se manifestam nas ações de reciprocidade” (ISERJ, 1999, p.29). Os métodos usados para ensinar deveriam possibilitar “realizar e enriquecer o variado patrimônio cultural e humano” (ISERJ, 1999, p.29). O objetivo era formar a consciência crítica, “levar o sujeito a pensar, valorizar, sentir, decidir e atuar com idéias próprias” (ISERJ, 1999, p.30). Para tanto deveria existir flexibilidade no processo educativo e nos métodos utilizados, privilegiando-se o diálogo (ISERJ, 1999, p.31- 32).

Para realização desta proposta o estado deveria “como regulador da ação recíproca entre o sujeito e a sociedade, através da sugestão de programas de educação, (...) indicar as diretrizes motivadoras do processo, mas não procurar homogeneizá-las” (ISERJ, 1999, p.30). Ou seja, o estado deveria garantir a autonomia das unidades de ensino na elaboração de seus projetos pedagógicos.

O Curso Normal Superior era qualificado como um “movimento propulsor de um novo procedimento em educação” (ISERJ, 1999, s/p.). Entre os objetivos da proposta destacam-se:

- Dotar o profissional de educação de melhor qualificação para o exercício do magistério na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (...). Atendendo a preceitos legais instituídos pela nova LDB e as tendências atuais das políticas

educacionais, é necessário oferecer aos alunos instrumentos, conceitos e referências resultantes dos avanços das ciências e dos paradigmas do nosso tempo.

- Favorecer o pleno desenvolvimento de uma personalidade saudável, para elaboração de pensamentos autônomos e críticos e a formação de juízo de valor para esta nova profissional condição básica.
- Incentivar condutas originais e criativas, desestimulando a passividade, a inércia e o conformismo, por meio de um currículo que inclua situações educativas que ampliem a visão de mundo, com maior conhecimento dos feitos histórico-culturais (...).
- Oferecer forças e referências intelectuais que permitam compreender o mundo ao redor e comporta-se nele como ator justo e responsável, preparando o educando para cidadania (...).
- Possibilitar uma formação cultural vasta, para aprofundar temas e questões sobre os mais diversos assuntos (...).
- Incentivar inovações que atendam às demandas populares, com medidas institucionais que consideram as ações de capacitação pessoal, de reforma dos conteúdos, equipamento e material didático (...).
- Preparar o educando para o desempenho da cidadania, uma vez que se devem difundir os princípios democráticos e da sociedade, será o fundamento de um curso destinado a formar educadores (...).

A estrutura curricular do curso teria como fundamentos “uma abordagem interdisciplinar”, a “valorização da ação discente”, o “equilíbrio entre as áreas de conhecimentos”, a “definição de eixos e categoriais e temáticos”, a “formação de um sujeito integral”, a “avaliação contínua e multidimensionada” e o “exercício da pedagogia da pesquisa” (ISERJ, 1999, s/p.).

Ao longo de todo curso, havia ainda a previsão da realização da Prática Pedagógica Interdisciplinar que totalizaria 800 horas de aula, organizada por um regulamento específico.

Observa-se que a bibliografia do projeto citava tanto autores mais críticos como Moacir Gadotti, Paulo Freire, Frei Beto¹¹³ como Juan Carlos Tedesco¹¹⁴, ex-diretor da Unesco na América Latina.

Em 2001 a Presidência da FAETEC e a Subsecretaria de Educação Superior da SECT encaminharam para o Conselho Estadual de Educação “o Projeto do Curso Normal Superior em desenvolvimento no ISERJ, com ajustes e/ou alterações demandadas da própria dinâmica de sua implantação” (CEE, 2001). A FAETEC havia constituído uma Comissão de Avaliação Externa (Resolução SECT nº 071/00) para analisar o projeto pedagógico, o ementário das disciplinas, os documentos dos professores, efetuar visitas a instituição e realizar entrevistas com docentes e alunos. O relatório desta Comissão constatou divergências entre a Direção Geral e da Educação Básica e o Conselho Diretor do Curso Normal Superior, que envolviam disputas pelo espaço físico, pela concepção filosófica do ISERJ e seus objetivos, provocando um clima de tensão na instituição. O Curso Normal Superior não era percebido como pertencente ao Instituto pela Direção Geral, enfrentando dificuldades para utilização das salas e dos equipamentos. Uma outra questão assinalada na avaliação externa foi à situação funcional dos professores. O quadro de docentes era formado por professores oriundos do quadro da Secretaria de Educação, cedidos ao Instituto Superior para atuarem no Curso Normal Superior (Pareceres 258/98 e 1008/00). O relatório lembrava que, apesar dos direitos individuais, era preciso respeitar os preceitos constitucionais que estabeleciam a realização de concurso público para provimento dos cargos. Havia ainda uma cisão entre a política de formação de professores preconizada pela FAETEC e a proposta acadêmica implementada pelo CNS que desenvolvia um currículo diferente dos demais Institutos Superiores, criados no interior do estado. Além disto, a estrutura

¹¹³ FREIRE, Paulo, BETO, Frei apud GADOTTI, Moacir. Pensamento pedagógico brasileiro. São Paulo: Ática, 1985.

¹¹⁴ TEDESCO, Juan Carlos. O novo pacto educativo. São Paulo: Ática, 1998.

física do ISERJ necessitava de obras, de investimentos urgentes na atualização do acervo e modernização da biblioteca. Problemas estes não tão novos assim.

4.4 – O projeto da Rede de Institutos Superiores da FAETEC no Governo Antony Garotinho (1999-2002)

Durante a gestão Antony Garotinho a Secretaria de Ciência e Tecnologia estabeleceu como objetivos desenvolver a ciência e a tecnologia, consideradas como atividades imprescindíveis para o crescimento econômico e social sustentável, e expandir a oferta de cursos superiores no interior do Estado (SOUZA, 2005). Para tanto, foram realizados investimentos na Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), dedicada ao incremento da pesquisa, na Universidade do Norte Fluminense (UENF), na expansão da FAETEC que, planejou constituir uma Rede de Institutos Superiores de Educação, e na criação do primeiro Centro de Ensino à Distância – CEDERJ¹¹⁵.

A política implementada pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), a qual a FAETEC estava subordinada, tinha entre seus pressupostos:

(...) o reconhecimento da efetiva relação entre ciência básica e ciência aplicada, portanto, a compreensão da ciência como fundamento das inovações tecnológicas; a compreensão do claro nexos entre o desenvolvimento econômico de um país ou região e o fortalecimento de seu sistema científico e tecnológico seguindo diretrizes políticas que promovam a articulação entre agências de fomento estaduais e federais, criando e expandindo redes de pesquisa bem como estimulando a interiorização de grupos de pesquisa que contribuam na solidez da infra-estrutura técnico-

¹¹⁵ O CEDERJ, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação, foi criado em 1999, através de um consórcio entre as universidades públicas localizadas no Estado do Rio de Janeiro (Uerj, Uenf, UFRJ, UFRRJ, Unirio e UFF). Hoje o CEDERJ está instalado em 21 pólos, distribuídos por diferentes municípios, sobretudo no interior do estado. Entre seus objetivos constam interiorizar o ensino superior; propiciar a formação continuada de professores, em especial, do ensino médio e aumentar o número de vagas em cursos de graduação e pós-graduação no estado. Os vestibulares são realizados nos pólos regionais e os cursos oferecidos são gratuitos e semi-presenciais. Atualmente são ministradas os seguintes cursos: de Administração de empresas, Tecnólogo em informática, Pedagogia para séries iniciais, Licenciatura em Física, Licenciatura em Matemática, Licenciatura em Biologia. O diploma é conferido pela respectiva Universidade conveniada e de valor igual a quem se formou nos cursos presenciais. Informações disponíveis no site <http://www.cederj.edu.br>. Acesso em junho de 2006.

científica local; o entendimento da necessidade de se investir na área de educação profissional, centrando esforços na formação de tecnólogos em setores estratégicos para o almejado e seguro desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio de Janeiro; (...) a concepção de Educação Profissional como formação humana abrangente, isto é, a capacitação do aluno para os desafios do mundo do trabalho em incessante mutação, simultaneamente, à construção de sua identidade cidadã, portanto, co-responsável pelos destinos de sua comunidade. (SOUZA, 2005)

De acordo com Souza (2005) era indiscutível a influência da ciência e tecnologia no processo de desenvolvimento econômico das diferentes regiões de um mesmo país ou estado. Para se corrigir as disparidades regionais existentes no Estado do Rio era preciso, portanto, fortalecer a infra-estrutura técnico-científica local. Segundo o Secretário de Ciência e Tecnologia que exerceu o cargo no período do período 1999-2002, tratava-se de concentrar esforços em áreas estratégicas para o estado, essenciais para o desenvolvimento fluminense (SOUZA, 2005). As diretrizes traçadas no início do governo Anthony Garotinho focalizavam:

(...) seis grandes áreas: fomento à pesquisa e inovação tecnológica, tecnologia da informação, fortalecimento da educação profissional, expansão do ensino superior, atualização de professores que atuam nas diferentes áreas da ciência e na difusão científica. (SOUZA, 2005)

A política implantada pela SECTI afirmava a relação entre “educação e desenvolvimento profissional, e mais precisamente, entre educação profissional, ciência, tecnologia e inovação. O desenvolvimento local implicaria na criação de “estratégias de desenvolvimento” relacionadas a novos empreendimentos no campo da educação. O objetivo era implantar institutos de pesquisa e universidades, expandindo-se a educação profissional em nível superior, formando quadros qualificados, “aptos aos desafios da economia do conhecimento e da sociedade da informação” (SECTI, 2005)

As atividades da FAETEC, Fundação subordinada a SECTI, eram parte importante na concretização destes planos. De acordo com os dirigentes da SECTI, o mercado de trabalho estava demandando pessoas com nível crescente de escolaridade e habilidades específicas. Nesta perspectiva, era competência do poder público ofertar cursos profissionalizantes, sobretudo para os jovens com

menor poder aquisitivo. Assim, a partir de 1999, do governo definiu como prioridade a expansão da Fundação de Apoio à Escola Técnica (Faetec), ampliando-se a educação profissional no estado com a expansão do número de cursos, de alunos e municípios atendidos. Neste contexto, diversificou-se a oferta dos cursos que passaram a englobar o pós-médio e o nível superior, além dos de ensino médio, predominantes anteriormente. Como explicou o Secretário que exercia o cargo no período:

Durante muitos anos, o Estado do Rio de Janeiro manteve um conjunto de cursos técnicos na Secretaria de Estado de Educação. (...) Em dezembro de 1998 esse conjunto educacional contava com cerca de 50 mil alunos. Ao assumir a Secti-RJ, em janeiro de 1999, percebi a importância da Faetec e levei ao governador Anthony Garotinho um conjunto de propostas que visavam ampliar as atividades desta instituição. O governador apoiou entusiasticamente as ações, que foram implementadas gradualmente, fazendo com que a Faetec tivesse orçamento crescente nos anos seguintes¹¹⁶ (SOUZA, 2005).

A expansão da formação de professores, em nível superior, foi parte deste processo. Logo no início do governo Garotinho, a FAETEC planejou criação de uma Rede com 25 Institutos Superiores de Educação (FAETEC, 2000). Este projeto foi elaborado em 2001 por um grupo de consultores contratado pela FAETEC, sendo apresentado em um documento denominado de Projeto de Implantação e Implementação da Rede de Institutos Superiores. O seu objetivo era oferecer “em todo Estado a qualificação adequada” para os docentes, criando uma rede de instituições dotadas da mesma filosofia e ações para a formação de professores. A idéia de uma Rede de Institutos era apresentada como uma nova proposta no campo educacional que, em consonância com os objetivos maiores da política da SECTI, pretendia contribuir para diminuição das desigualdades regionais, renovando o processo de preparação dos profissionais do magistério. A Rede seria constituída para garantir às localidades distantes os benefícios decorrentes da proposta pedagógica dos Institutos Superiores de Educação.

¹¹⁶ O orçamento desta Fundação que era de R\$ 42 milhões em 1999, passou a R\$ 56 milhões em 2000, R\$ 70 milhões em 2001, R\$ 101 milhões em 2002 (SOUZA, 2005).

O planejamento das ações previa a instalação dos ISE em municípios de maior densidade demográfica (FAETEC, 2000). A idéia era transformar os Cursos Normais, em nível médio, que integravam a Secretaria de Educação, “em instituições de ensino superior ou cursos normais superiores, de maneira gradual e contínua, dotando-os dos recursos humanos da área de educação que a modernidade exige” (FAETEC, 2000, p.3). Assim, aproveitar-se-iam os prédios e os recursos já existentes. Para a FAETEC não se tratava simplesmente de “mudar o nível de ensino, mas transformar de fato a formação em um curso com uma nova filosofia que buscará também a qualidade, além da competência” (FAETEC, 2000, p.2). Nesta perspectiva, seriam transformados 25 Institutos de Educação em nível médio, em Institutos Superiores e 44 Cursos Normais, também de nível médio, em superiores, atendendo-se à legislação vigente. As unidades escolares objeto de transformação, embora integrassem a rede da Secretaria de Educação, seriam escolhidas pela FAETEC¹¹⁷ (FAETEC, 2000). Este processo implicaria na adaptação dos espaços físicos para funcionamento de um curso superior, na instalação de laboratório de informática e na implantação de bibliotecas mais completas, dotadas de recursos tecnológicos. Os ISE se constituiriam em pólos que orientariam os Cursos Normais Superiores sediados em outros municípios (FAETEC, 2000).

O projeto tinha como justificativa a “nova economia” que exigiria o aumento da competitividade econômica e a capacidade de criar melhores produtos”, transformando o papel do professor e da educação. A responsabilidade do professor, numa alusão e apropriação criativa dos quatro pilares da educação propostos por Jacques Delors, seria “ajudar a construção de um homem mais capaz de saber aprender, de saber criar, de saber fazer, de se transformar e transformar o mundo”. O maior propósito da Rede seria construir este homem em “todos os quadrantes do estado, tão concomitante quanto possível” (FAETEC, 2000, p.2), visando os seguintes objetivos:

- (...) atender às necessidades de demanda profissional em educação em todo estado,

¹¹⁷ Destaca-se que no período as escolas normais foram visitadas pela equipe encarregada de elaborar esta proposta. Eram examinadas as condições físicas e as habilitações do corpo docente, tendo em vista uma virtual transformação das unidades em Curso Normal Superior. Este movimento gerou ansiedades e reclamações por parte das escolas sobre a abordagem efetuada pela equipe da FAETEC.

- capacitar os profissionais da educação para atuar na diversidade da clientela escolar,
- criando condições para que o aluno se perceba sempre um ser em construção, criando-se um ciclo permanente de educação continuada;
- atuando de forma eficiente com indivíduos em formação, em diferentes faixas etárias,
- propiciar condições para o desenvolvimento econômico e social pela prática de uma política de melhora da qualidade de recursos humanos em educação e cidadania. (FAETEC, 2000, p.3)

Segundo as metas previstas, os Institutos Superiores seriam criados gradualmente nos municípios do interior, tendo em vista os recursos econômicos necessários para sua implantação (FAETEC, 2000). O objetivo era favorecer “um salto de qualidade na oferta de uma formação pedagógica mais moderna e contextualizada” (SECTI/FAETEC, 2000, p.4). O resultado esperado para este trabalho seria uma educação “mais cidadã, mais criativa e transformadora” (SECTI/FAETEC, 2000, p.3).

Os Institutos ofereceriam, inicialmente, o Curso Normal Superior, que deveria desenvolver “uma nova organização curricular, flexível e contextualizada” (FAETEC, 2000, p.3). Posteriormente, estavam previstos cursos de complementação pedagógica e de pós-graduação. O Curso Normal Superior, destinado aos alunos formados em nível médio, oriundos da formação geral, dos Cursos Normais e Técnicos, além dos graduados em nível superior, era organizado em seis módulos de 75 dias letivos, totalizando 24 meses. A previsão seria a cada 4 meses formar cerca de 90 alunos. Para funcionamento das unidades efetuar-se-iam contratos provisórios de professores, considerando-se que os concursos públicos envolviam prazos legais. A contratação provisória justificava-se tendo em vista a “necessária agilidade institucional na busca do novo” (RJ/FAETEC, 2000, p. 14). Os docentes deveriam apresentar licenciatura plena e participar de ciclo de palestras e de oficinas pedagógicas. Os portadores de diploma de mestrado ou doutorado seriam selecionados segundo critérios a serem definidos pela FAETEC. Posteriormente, seriam realizados concursos públicos. A meta era formar, em nível superior, até 2003, todos os professores em exercício.

Tratava-se, de acordo com o projeto, de “vencer tempo e distâncias na busca de um contínuo crescimento econômico” (SECTI/FAETEC, 2000, p.19). O caminho do crescimento passaria pelo investimento na educação superior, tendo em vista a contribuição que profissionais qualificados poderiam prestar à melhoria da qualidade da educação básica. A formação superior deveria, entretanto, oferecer uma nova proposta curricular que inovasse

(...) em termos de conteúdos e de formas de ação, capazes de contribuir, realmente, para a formação de um novo professor que como multiplicador, vai levar à construção de um novo cidadão (SECTI/FAETEC, 2000, p.19).

O professor seria um multiplicador da proposta educacional. Mas não bastaria implantar a formação superior nos grandes centros. Era preciso atingir os “bolsões de pobreza (...) lugares que ainda não encontraram sua vocação” (SECTI/FAETEC, 2000, p.19). Segundo o projeto, os recursos públicos deveriam ser utilizados não para beneficiar os ricos.

A grande mentira do Brasil foi prometer que a riqueza erradicaria a pobreza. A pobreza só se erradica produzindo-se aquilo que, existindo, elimina o estado de pobreza: escola de qualidade para todos (SECTI/FAETEC, 2000, p.19)

A Rede de Institutos seria o primeiro passo para erradicação da pobreza, fornecendo uma escola de qualidade para todos, nos diferentes municípios do estado, em curto prazo, de forma factível, com flexibilidade e contextualização (SECTI/FAETEC, 2000, p.19).

Uma segunda versão do Projeto de Implantação da Rede de Institutos Superiores de Educação foi elaborada e encaminhada ao CEE em 2002. Inspirando-se nas linhas gerais da proposta anterior, o novo projeto introduzia reformulações na distribuição da carga horária, ampliando o tempo de integralização do curso para três anos Neste documento enfatizou-se o caráter emergencial da proposta da rede e o objetivo de formar recursos humanos para o magistério, atendendo ao que prescreve a legislação. Destaca-se que enquanto a primeira versão concebia o professor como “multiplicador da nova proposta educacional” (FAETEC, 2000), neste texto era colocado como objetivo:

(...) formar o docente capaz de compreender e participar de todo o projeto pedagógico da escola, (...) envolvendo as articulações entre as diferentes disciplinas, entre a escola, família e comunidade. (FAETEC, 2002).

O projeto da Rede sofreu exigências por parte do CEE/RJ que solicitou a apresentação de projetos individuais para credenciamento. A FAETEC não chegou a constituir a Rede de ISE, dos 25 ISE e 44 CNS foram implantados 6 unidades até 2005¹¹⁸.

¹¹⁸ O Decreto nº 37.100 de 18/03/2005 criou, no município do Rio de Janeiro, o Centro Universitário da Zona Oeste (UEZO), que oferece as seguintes graduações: Curso Normal Superior; Curso Superior de Tecnologia em Sistemas da Informação; Cursos Superiores de Tecnologia em polímeros e Biotecnologia e Fármacos; Cursos Superiores de Tecnologia em Gestão de Construção Naval e Offshore e Siderurgia. A UEZO foi instalada no mesmo prédio do Instituto de Educação Sara Kubitscheck, unidade que oferece a formação de professores em nível médio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação buscou analisar as políticas públicas formuladas para formação de professores das séries iniciais, em nível superior, pelo Governo do Estado nas gestões de Leonel Brizola (1991-1994), Marcello Alencar (1995-1998) e Antony Garotinho (1999-2002). Neste período, tendo em vista as novas determinações legais aprovadas na década de 90 e a preocupação com a melhoria da educação básica, foram elaboradas políticas que objetivavam elevar o patamar de escolaridade dos professores. O novo quadro normativo instituiu, além da exigência de habilitação em nível superior para o exercício do magistério nas séries iniciais, um novo locus formativo o Instituto Superior de Educação (ISE) e, dentro dele, o Curso Normal Superior (CNS). A partir das diretrizes delineadas pela esfera federal o governo do estado elaborou políticas para a universitarização dos professores.

Nesta pesquisa, as políticas públicas foram compreendidas como matrizes cognitivas e normativas (MULLER, 2002) o que significa afirmar que há nas políticas uma dimensão simbólica constituída por valores, finalidades, representações, visões de mundo e de sociedade, que estabelecem princípios e dão sentido à ação pública, ao mesmo tempo, em que elas também traçam quadros normativos para intervenção na esfera pública. De acordo com Muller, isto significa afirmar que uma política constrói um quadro geral de ação que funciona como uma estrutura de sentido que mobiliza elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares para atingir os fins determinados. O processo de produção de uma matriz cognitiva não é apenas um processo discursivo, ele está relacionado às relações de força e de dominação que se cristalizam em um determinado setor social (MULLER, 2002)

O percurso metodológico da pesquisa envolveu o rastreamento da literatura sobre o tema e o exame de projetos, atos administrativos, legislações, pronunciamentos oficiais, relatórios, artigos, enfim, um conjunto de textos e medidas

que compõem o que Muller (2002) designa como a substância visível da política. Convém ressaltar que os textos constituíram apenas o ponto de partida para compreensão das políticas, pois, não era objetivo do estudo realizar uma análise de discurso e sim detectar as idéias e concepções centrais que nortearam a intervenção pública no campo da formação de professores.

O exame dos textos evidenciou a existência, em algumas propostas, de um processo de “bricolagem”, de uma composição de idéias onde empréstimos e cópias de fragmentos originários de diferentes contextos conviveram. Em alguns documentos encontram-se conceitos e concepções citados de forma descontextualizada, tendo em vista, talvez, a intenção de apresentar um posicionamento crítico e transformador e de favorecer a construção de consensos. Nesta direção, cita-se a concepção de professor reflexivo e a ênfase nas práticas docentes que nortearam a legislação federal em consonância com a literatura pedagógica, informando as diferentes propostas estaduais, mas sem o aprofundamento necessário.

Os textos analisados expressaram, freqüentemente, a preocupação dos gestores públicos com o contexto de exclusão social, veiculando imagens de progresso, de desenvolvimento econômico que seriam alcançados através dos projetos de governo. Nos documentos foram enunciados princípios transformadores e as conseqüências benéficas das medidas apresentadas para o funcionamento do sistema. Nesta direção, no Governo Brizola (1991-1994) as políticas educativas apresentavam como preocupação o combate ao fracasso escolar visto como decorrente de um processo histórico que havia construído uma sociedade desigual (RIBEIRO, 1986, p.15). Para enfrentar esta situação foi organizado um projeto considerado, pelo governo, revolucionário do ponto de vista pedagógico e social (RIBEIRO, 1986). A proposta constituiria “uma ação verdadeiramente transformadora no campo da educação, de amplitude e profundidade jamais alcançadas na história brasileira” (RIBEIRO, 1986, p.19). Na ótica dos dirigentes, a educação, meta prioritária do governo, levaria à transformação social e ao desenvolvimento.

No Governo Marcello Alencar (1995-1998) mudaram os referenciais que orientavam as políticas educativas e o fracasso da escola pública passou a ser atribuído, de forma difusa, aos projetos da gestão anterior que seriam caracterizados por ações “populistas” e “paternalistas”. A intenção do discurso governamental era, pode-se supor, desqualificar a experiência educativa anterior com a apresentação de uma proposta que tinha como objetivo desenvolver a qualidade da educação considerada como condição para o desenvolvimento econômico. As medidas sugeridas preconizavam a reorganização da gestão escolar, a implantação de currículos mínimos e a construção de um sistema de avaliação externa. Na administração de Antony Garotinho (1999-2002) a preocupação era educar para transformar e desenvolver o interior do estado. A ênfase recaiu sobre o crescimento econômicos dos municípios.

A preocupação com os textos não significou, entretanto, desconhecer que as políticas governamentais foram ressignificadas em um campo de mediações que atuou como um espaço para construção de discursos, compromissos e orientações para ação. Com esta afirmação pretende-se lembrar que as escolas e os professores traduziram as propostas, interpretando-as e encontrando brechas inesperadas para modificá-las. Como observa Osga (2000) os professores não são apenas receptáculos de políticas, mas também produtores na medida em que, no contexto da prática, eles, muitas vezes, recriam as prescrições oficiais. Frigerio (2000) lembra ainda que as escolas nunca perderam sua “capacidade legislativa” e nunca deixaram de elaborar, de certa forma, uma “jurisprudência” a partir dos textos oficiais. Assim, embora as políticas sejam, em sua maioria, elaboradas na esfera governamental, diferentes agentes atuaram, desempenhando um papel ativo, tensionando e transformando as propostas originais. A atuação destes agentes não foi objeto desta pesquisa, entretanto, a investigação evidenciou o significado de estudos posteriores que tenham como foco esta ação mediadora.

O estudo procurou não perder de vista as lutas que estavam na gênese das políticas públicas e que acabaram refletidas nas propostas oficiais. As políticas públicas estudadas se caracterizaram, muitas vezes, por contradições, incoerências, não existindo um sentido unívoco na intervenção estatal. As decisões foram construídas em meio a tensões e disputas travadas na arena política, onde

diferentes forças lutaram para impor os temas que consideram relevantes, seus objetivos e alternativas para um determinado setor ou problema, não constituindo um processo racional e linear no que diz respeito à determinação de objetivos e de soluções para os problemas diagnosticados. Ilustrando a idéia, cita-se a transferência do Instituto de Educação do Rio de Janeiro para a FAETEC, realizada em função da importância política dos atores envolvidos. A disputa ocorreu em torno do controle de uma instituição, de um bem que conferia prestígio aos gestores, considerado “símbolo da formação de professores” no estado. Os projetos citados veicularam concepções diferentes de formação superior de professores. Para os administradores da Secretaria de Educação no período, superiorizar significaria realizar em nível de pós-médio. Para a FAETEC, formar em nível superior significaria graduar o professor.

As políticas objeto da pesquisa foram focalizadas num conjunto mais amplo de relações caracterizado por transformações no contexto político-econômico brasileiro, relacionadas às diretrizes emanadas pelos organismos internacionais, e a influência de tendências internacionais no campo educativo, em especial, à experiência de universitarização de professores promovida na França.

Nos anos 90 a economia brasileira passou por um processo de reestruturação, considerado tardio por autores como Tavares e Fiori (1993), tendo em vista as reformas efetuadas em diferentes países da América Latina na década de 80. Estas reformas, consideradas como a primeira geração de reformas, foram desenvolvidas nos marcos prescritos pelo Consenso de Washington e tinham como prioridades a estabilidade econômica e o desmonte dos fundamentos do modelo de protecionista de desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1998). No plano educacional estas transformações conduziram à redução do aparato público e à diminuição dos recursos para o setor, enfatizando-se o acesso, a ampliação da cobertura da educação básica e a melhoria dos serviços educativos, através dos processos de descentralização (MARTINIC, 2001).

Os resultados escassos no que tange à retomada do desenvolvimento econômico, à vulnerabilidade das economias sujeitas a crises financeiras na região, além do agravamento das desigualdades sociais, do empobrecimento da população

levaram organismos financeiros, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a rever as prioridades no processo de reformas. Assim na década de 90, o foco deslocou-se de temas como a liberalização econômica e a desregulamentação dos mercados para a reforma do Estado e da administração pública, para os aspectos da ordem institucional compreendida como um fator relevante na viabilização do desenvolvimento econômico. De acordo com a perspectiva dos organismos internacionais, para alcançar o crescimento sustentado e reduzir a pobreza, seria necessário promover reformas adicionais no campo institucional, que envolveriam o aperfeiçoamento do entorno legal e normativo, o investimento na qualidade da administração pública e na melhoria dos recursos humanos existentes (BANCO MUNDIAL, 1998).

Nesta perspectiva, o tratamento da reforma do Estado adquiriu complexidade nos anos 90, com relação às experiências da década anterior, tendo em vista uma noção mais ampliada de desenvolvimento e de ajuste econômico. A idéia básica era criar entornos favoráveis ao bom desempenho da economia, promovendo relações que garantissem a sustentação dos processos de mudança. A preocupação dirigiu-se para consolidação de um contexto social que promovesse as relações de cooperação e garantisse a governabilidade.

O sucesso do modelo de desenvolvimento, segundo a perspectiva difundida nos anos 90, dependeria do fortalecimento da sociedade civil, da melhoria da situação social, condições estas fundamentais para a estabilidade política, necessária ao bom funcionamento do mercado. O setor educacional, nesta ótica, seria a chave para construção do consenso político em torno de um projeto de sociedade preconizado pelos agentes financeiros internacionais (BANCO MUNDIAL, 1998).

Estas idéias e tendências veiculadas pelos organismos internacionais para América Latina refletiram-se nas propostas de governo do Presidente Fernando Henrique, eleito em 1994. Entre os temas centrais da agenda governamental, destaca-se a reforma do Estado e da economia brasileira, consideradas necessárias para retomada do desenvolvimento do país e para sua inserção no mercado globalizado. A reforma das instituições assumiu um lugar proeminente no conjunto

das políticas propostas. O objetivo do governo era estabelecer uma mudança paradigmática, sepultando um modelo de desenvolvimento gestado na “Era Vargas” que havia produzido um Estado interventor e ineficiente. A política econômica consolidada no período preconizava a realização de reformas estruturais, entre elas, a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial, a privatização do setor público e a redução do aparelho estatal, apresentando clara sintonia com as orientações dos organismos financeiros internacionais. Estes eixos colocados para a economia e para o Estado, influenciaram também a formulação das políticas setoriais, entre elas, as educativas. Neste contexto, foi conferido à educação um lugar privilegiado no desenvolvimento e na reestruturação econômica. A educação foi percebida como um setor capaz de formar capacidades cognitivas e atitudes básicas, de internalizar valores requeridos pela transformação econômica, além de promover relações de cooperação, favorecendo a governabilidade. O atendimento a tais demandas implicava, entretanto, na reformulação do campo educativo e em mudanças na preparação dos professores, visto como um campo estratégico que permitiria imprimir outras direções aos processos educativos, favorecendo a constituição dos valores necessários à governabilidade.

A formação de professores, enquanto uma política setorial, foi sendo, assim conformada pelos eixos maiores das políticas governamentais, colocados para reordenação estratégica do Estado. Considerada como condição para melhoria da educação básica, a preparação dos docentes foi subsumida pelas finalidades e princípios que orientavam as propostas para esta etapa escolar.

A consolidação da reformulação do setor requereu a elaboração de novos marcos normativos. Foram consagradas outras concepções de educação, de aprendizagem, de professor e de formação. A ênfase nos dispositivos legais, que combinavam transformações institucionais e pedagógicas, sinalizou o caráter refundacional das políticas federais. A política educativa pretendia instituir novas relações e expressava um discurso progressista e otimista sobre as transformações nas práticas docentes

Nos textos legais subjaz a concepção da aprendizagem como um processo permanente e da formação como um processo contínuo que ocorre em diferentes

circunstâncias, ao longo da carreira. Nesta direção, os docentes necessitariam desenvolver novas habilidades e converterem-se em estudantes permanentes. O docente foi concebido não mais como um transmissor, mas um mediador da aprendizagem, devendo implementar processos de trabalho mais colaborativos. Para preparar este profissional, os modelos “antigos” de formação que privilegiavam mais os aspectos teóricos, em detrimento dos práticos precisariam ser reformulados. A tônica destes processos deveria recair sobre a participação e a observação em situações reais nas escolas. A prática emerge como eixo da formação docente.

Os novos marcos regulatórios colocaram como tarefa a adequação dos sistemas à nova legislação, suscitando a elaboração pelas instâncias estaduais de políticas para formação de professores em nível superior. Nesta pesquisa procurou-se rastrear o processo de discussão sobre a formação de professores em nível superior por parte do Governo do Estado, enfocando as questões que conduziram à inserção deste tema na agenda pública, assim como o conteúdo veiculado nestas propostas governamentais. As políticas estudadas constituíram iniciativas oficiais formuladas por gestores representativos do meio político-partidário, os Secretários de Governo.

No Governo Brizola, a inclusão da temática na agenda governamental estava relacionada aos objetivos da política educacional delineada pela Comissão Coordenadora de Educação e Cultura, combater o fracasso escolar que alimentava os altos índices de evasão e de repetência. As diretrizes estabelecidas por este grupo, composto por Darcy Ribeiro, Maria Ieda Linhares, entre outros, deram origem a projetos que tinham como objetivo transformar a educação básica, implementando as escolas de horário integral. A reformulação do curso de formação de professores, visto como degradado, seria requisito para implementação de uma educação de qualidade.

O exame dos documentos indicou que a preocupação com a formação superior ganhou força a partir do contato com a experiência francesa dos IUFM. As idéias de Darcy Ribeiro, entretanto, se consubstanciaram num curso de extensão que atendia a uma urgência administrativa: prover professores para os CIEPs e Ginásios (MEMÓRIA, 1995). O Curso de Atualização organizado pela Secretaria

Extraordinária oferecia uma formação estruturada em torno da reflexão sobre as práticas docentes. O modelo do curso parece estar relacionado à influência de Anísio Teixeira que planejou implantar centros de treinamentos, nos idos dos anos 50, para os professores primários.

A afirmação da influência de Anísio Teixeira sobre Darcy Ribeiro não nos conduz, entretanto, a minimizar os distintos contextos históricos e políticos no qual estes educadores desenvolveram suas idéias. Os referenciais das políticas desenvolvidas no segundo Governo Brizola possuem entre suas raízes as idéias da escolanova, ao lado também de outras influências, como da teoria marxista. A política educativa desenvolvida no período comportava uma dimensão política e partidária, explicitada nos documentos educacionais (RIBEIRO, 1986, 1995) que imprimia direções a sua execução.

As idéias de Darcy Ribeiro, como vimos, foram desenvolvidas por um círculo de assessores próximos, que compartilharam e deram forma as idéias do Programa Especial. A concepção de um núcleo estratégico no poder, com autonomia e recursos diferenciados em comparação com a SEE/RJ, nos remete para a noção de insulamento burocrático (DINIZ, 2001), quando o executivo cria um grupo de técnicos, fortalecidos do ponto de vista decisório, protegidos das incertezas existentes no ambiente institucional mais amplo. Para realizar os objetivos traçados pela Secretaria Extraordinária não faltavam recursos financeiros, em comparação com a realidade da Secretaria de Educação.

A criação do Centro Tecnológico de Qualidade de Ensino em 1994 foi o resultado da conjugação de diferentes objetivos: disseminar a informática, atualizar e formar professores em nível superior. O primeiro deles era de interesse do Secretário, o segundo e o terceiro foram indicados pelo corpo técnico da SEE/RJ, que debatia a criação de um curso normal superior desde o início do governo e havia participado das discussões referentes ao intercâmbio com o governo francês. Assim, embora as políticas tenham a marca dos Secretários e de seus planos políticos, os seus conteúdos foram debatidos em diferentes círculos de decisão onde participaram técnicos das secretarias envolvidas e mesmo professores. Neste

trânsito interno às secretarias, as propostas foram sofrerem modelagens com a incorporação de objetivos dos grupos que desenvolveram estas propostas. Estes grupos, embora apresentassem adesão aos objetivos maiores da administração, possuíam também as suas concepções, os seus referenciais de como deveria ser organizada a ação pública, no caso, a pretensão de concretizar uma proposta que recuperasse o Instituto de Educação e concretizasse a formação em nível superior, examinada nas visitas aos IUFM franceses.

O primeiro projeto de Instituto Normal Superior da Secretaria de Educação foi elaborado contrariando as diretrizes da administração que pretendiam canalizar investimentos para reformulação do curso normal de nível médio. A proposta da Secretaria previa a reformulação do currículo do curso que seria realizado em quatro anos. Para viabilizar seus planos, o subsecretario, autor do projeto, estabeleceu alianças com setores internos oriundos da Secretaria Extraordinária que já haviam participado das discussões de Darcy sobre o Normal Superior e buscou captar a adesão dos professores. A política delineada naquele momento demonstrava clara apropriação de autores ligados aos organismos internacionais, como Cláudio Moura Castro que apontavam a transformação das escolas normais na América Latina em cursos pós-médios. Aliás, esta era a saída possível para que a Secretaria de Educação não perdesse as escolas para a Secretaria de Ciência e Tecnologia, encarregada do ensino superior no estado. O projeto apresentava preocupações em implantar uma política que atendesse ao estabelecido na LDBEN nº 9394/96, às mudanças ocorridas na vida econômica e social, e ao impacto das transformações tecnológicas. Em seu texto, semelhante a uma bricolagem, era citado como objetivo formar o professor pesquisador e preparar o aluno para o exercício pleno da cidadania. Destaca-se que não houve um aprofundamento das concepções citadas.

Este projeto, como já foi mencionado, embora aprovado, acabou sendo abandonado tendo em vista a transferência do IERJ para a FAETEC. O primeiro projeto elaborado para o nascente Instituto Superior tinha como objetivo implantar um novo modelo de formação docente, promovendo a educação profissional. No projeto convivem as idéias de recuperação da antiga instituição formadora com a de promoção da modernidade. A preocupação com a relação entre educação e

desenvolvimento permeia os documentos esta proposta, constituindo o eixo da política para formação de professores desenvolvida pela FAETEC.

Os documentos sobre a criação da Rede de Institutos Superiores deixam claras as relações entre a universitarização dos professores e o desenvolvimento do Estado. Assim, enquanto os documentos do governo Marcello Alencar destacam a preocupação com o desenvolvimento do país, no nível macro, no Governo Garotinho o foco é o Estado e a interiorização do desenvolvimento econômico. A educação passa a ser considerada como um fator fundamental para o desenvolvimento sustentável e para o combate a pobreza. A formação de professores ganha importância estratégica na medida em que é considerada como um insumo para melhoria da qualidade de ensino.

Os documentos tinham como fundamento o reconhecimento da vinculação entre recursos humanos e desenvolvimento. O objetivo da proposta era delinear linhas de ação para políticas que pudessem favorecer as relações sistemáticas entre educação e desenvolvimento, tendo em vista as condições sócio-econômicas existentes nos anos 90. Tratava-se de esboçar estratégias que favorecessem a capacitação e a incorporação do progresso tecnológico, tornando possível à transformação das estruturas produtivas. O ponto central era melhorar a qualidade das aprendizagens. Estes objetivos só seriam viabilizados mediante a implantação de um novo modelo de formação de professores.

Os projetos para formação de professores nasceram e foram impulsionados pelo Estado, de cima para baixo. As políticas públicas analisadas se basearam num modelo linear de transformação social e de formulação de políticas. Esta crença parece ignorar a complexidade, o caráter processual e contextual que cercam a implementação das políticas, desconhecendo que a transformação social percorre caminhos erráticos, exige tempo, reflexão, estratégias de médio e longo prazo, lógicas diferentes das partidárias e eleitorais.

Como lembra Rosa Torres (1995):

Em educação semear é um assunto complexo; colher o semeado pode levar anos. O conhecimento toma tempo: implica reflexão,

elaboração, maturação. Há muito para aprender e a aprendizagem requer etapas e processos que não podem ser desconsiderados. A formação docente é uma empresa permanente que exige sistematicidade e continuidade. O impacto de uma ação educativa só é visto muito tempo depois de ser concluído. O transito entre uma pequena experiência piloto e sua conversão em programa massivo necessita de um processo longo e minuciosamente programado. Qualquer cambio significa reordenamentos maiores. A possibilidade de transformações significativas está associada, enfim, a um esforço sustentado e prolongado que vai mais além dos pequenos limites temporais das instituições ou de pessoas (tradução nossa).

Bibliografia

ABREU, Zuleika. Passando os olhos pelo sistema francês. **Informação Pedagógica**, nº 2. Rio de Janeiro: Secretária Extraordinária de Projetos Especiais, 1992.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Estúdio introductorio. In: Aguilar Villanueva, L. (comp.). **La implementación de la políticas**. México: Grupo Editorial, 1993.

ALARCAO, Isabel. **Escola reflexiva e nova racionalidade**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2001.

ANFOPE. **Documento final do X Encontro Nacional**. ANFOPE. Brasília, 2000. Disponível em: < www.lite.fae.unicamp.br/anfope>. Acesso em março de 2006.

ARAUJO, Flávia Monteiro de Barros. **Programas para formação continuada de professores nas propostas da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro de 1990 a 1998. 1998**. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, nº 80, vol. 23, p. 25-48, set. 2002.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

_____. AGUIAR, Márcia Ângela. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da Anped. **Educação & Sociedade**, Campinas, nº 77, p.49-70, dez.2001.

BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem fronteiras**. V. 1, n. 2, p. 99-116, dez. 2001. Disponível em: www.curriculosemfronteiras.com. Acesso em maio de 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y Caribe. Washington: **Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible**, 2000. Disponível em: <www.iadb.org/sds/SCI/mainpublication_118_s.htm>. Acesso em maio de 2004.

_____. La educación como catalizador del progreso. Washington: **Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible**, 1998. Disponível em: <www.iadb.org/sds/SCI/mainpublication_118_s.htm>. Acesso em maio de 2004

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial**. Washington, 1996. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.mx>. Acesso em julho de 2004.

_____. **Más allá del consenso de Washington : la hora de la reforma institucional.** Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Puntos de Vista. México: Banco Mundial, 1998. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.mx>. Acesso em julho de 2004.

_____. **Aprendizaje permanente en la economía global del conocimiento: desafíos para todos los países en desarrollo. Enfoques del Banco Mundial.** 2003. Documento eletrônico: <http://www.bancomundial.org.mx>. Acesso em julho de 2004.

Ball, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116, jul/dez 2001. Documento eletrônico disponível em < www.curriculosemfronteiras.org > .Acesso em setembro de 2005.

BARBOSA, Laurinda. Os Ginásios Públicos. In: RIBEIRO, Darcy. **Carta: falas, reflexões, memórias.** Brasília, DF, nº15, p.121-142, 1995.

BIRBAUM, Pierre. L'action de l'état – différenciation et dédifférenciation. In: GRAWITZ, Madeleine, LECA, Jean. **Traité de science politique.** L'action politique (vol. 3). Paris, Presses universitaires, 1985, p.643-682.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOURDIEU, Pierre . **Coisas ditas.** São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. **Razões práticas.** Campinas, SP: Papyrus, 1996.

_____. **A miséria do mundo.** Petrópolis: Vozes, 1997

_____. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 1989.

_____. **Questions de sociologie.** Paris: Les éditions de minuit, 1988.

BOTTOMORE, T.B. **Introdução à sociologia.** São Paulo: Zahar, 1978.

BOURDONCLE, Raymond. La professionalisation des enseignants: analyses sociologiques et américaines. **Révue Française de Pédagogie**, n. 94, p.73-92, jan/fev. 1991.

_____. Normalisation, academisation, universitarisation, partenariat: de la diversité des voies vers l'université. **Revista da Faculdade de Educação.** jan./dez. 1997, vol.23, nº.1-2. Documento eletrônico, disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551997000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em março de 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejamento estratégico do Ministério da Educação 1995/1998.** Brasília, 1995.

BRASIL. Congresso Federal. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CP 009/2001.** Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Referenciais para formação de professores**. Brasília, 1999.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996b. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos: 1993-2002**. Brasília, DF: MEC, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Parecer nº. 115, de 10 de agosto de 1999**. Diretrizes para os Institutos Superiores de Educação. Brasília, DF: MEC/CNE, 1999 a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. **Parecer nº. 970, de 9 de novembro de 1999**. Curso Normal Superior e da habilitação para Magistério em Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental nos cursos de Pedagogia. Brasília, DF: MEC/CNE, 1999b.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 9, de 8 de maio de 2001**, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, DF: MEC/CNE, 2001a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 21, de 6 de agosto de 2001**. Estabelece duração e carga horária dos cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, DF: MEC/CNE, 2001b.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 27, de 2 de outubro de 2001**. Dá nova redação ao item 3.6, alínea c, do Parecer CNE/CP 9/2001, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, DF: MEC/CNE, 2001c.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 28, de 2 de outubro de 2001**. Dá nova redação ao Parecer CNE/CP 21/2001, que estabelece a duração e a carga horária dos cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, DF: MEC/CNE, 2001d.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CP/CNE n.º 1, de 18 de fevereiro de 2002**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura de graduação plena. Brasília, DF: MEC/CNE, 2002a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CP/CNE n.º 2, de 18 de fevereiro de 2002**. Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior. Brasília, DF: MEC/CNE, 2002b.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP n.º 4, de 6 de julho 2004**. Adiamento do prazo previsto no art. 15 da Resolução CNE/CP 1/2002, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de

Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, DF: MEC/CNE, 2004.

BRASLAVSKY, Cecilia e COSSE, Gustavo. As atuais reformas educativas na América Latina: quatro atores, três lógicas e oito tensões. **Série Documentos Ocasionais, nº 5, maio de 1997**. Programa de promoção da reforma educativa na América Latina e Caribe. Documento eletrônico, disponível em: www.preal.com. Acesso em maio de 2004.

_____. Bases, orientaciones y criterios para el diseño de programas de formación de profesores. **Revista Iberoamericana de Educación**, enero /abril 1999. Documento eletrônico, disponível em: www.rieoei.org. Acesso em 2005.

BRAULT, Michel. A experiência francesa. In: MENEZES, Luis Carlos. **Professores: formação e profissão**. Campinas: Autores Associados; São Paulo: NUPES, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. **CADERNOS MARE**, nº 3. Brasília, DF: MARE, 1997 (a)

_____. A reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas as dúvidas mais comuns. **CADERNOS MARE**, nº 6. Brasília, DF: MARE, 1997 (b).

_____. Questões sobre a reforma administrativa. **CADERNOS MARE**, nº 10. Brasília, DF: MARE, 1997 (c).

_____. Estratégia e estrutura para um novo estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 48, nº 1, jan-abri 1997 (c).

_____. Uma reforma gerencial da administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, nº 1, jan-abril 1998 a.

_____. **La reconstrucción del Estado en América Latina**. **Revista de la CEPAL**, edição especial 50 anos, p.105-110, out. 1998 b.

BRZEZINSKI, Iria. Contribuição apresentada pela Anped nas Audiências Públicas sobre as Diretrizes para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica em curso de Nível Superior. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo nº 16, jan/abr de 2001, p.118-124.

BRITO, Morelba. Lãs reformas de “segunda generación” en América Latina: la reivindicación de la política. Instituto Zuliano de estudios Políticos, Económicos y sociales **Ciencias de Gobierno**, Maracaibo, Venezuela, enero-junio, año/vol.7, número 13, 2003, pp.11-35.

CAMPOS, Maria Malta. A formação de professores para crianças de 0 a 10 anos: modelos em debate. **Educação & Sociedade**. Campinas, nº. 68, p. 126-142, 1999.

CARDOSO, Miriam L. O mito do método. **Boletim Carioca de Geografia**. ano XXV, p. 61-101, 1976.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos a obra Brasil: proposta de governo**. Brasília, DF: Presidência da República, 1994a.

_____. **Discurso de despedida do Senado Federal – filosofia e diretrizes do governo.** Brasília, DF: Presidência da República, 1994b. Documento eletrônico, disponível em < www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DESPED.HTM>. Acesso em 2005.

CASASSUS, Juan. **A escola e a desigualdade.** Brasília: Plano Editora, 2002.

_____. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, nº.114, p.7-28, nov. 2001.

CATANI, Afranio Mendes, OLIVEIRA, João Ferreira de, DOURADO, Luiz Fernandes. Política Educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação. **Educação & Sociedade.** Campinas: Cedes, nº 75, p.15-32, 2001.

CARNOY, Martin, CASTRO, Cláudio Moura. **Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?** Seminário sobre a reforma educativa. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 1987. Documento eletrônico disponível em : <www.iadb.org/sds/publication/publication_1215_s.htm> Acesso em julho de 2004.

CEPAL/UNESCO. **Transformación productiva con equidad.** Santiago: CEPAL/UNESCO, 1990.

_____. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.** Santiago: CEPAL/UNESCO, 1992.

CORRAGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção?. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge e HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Educación y modelo de desarrollo. In: EDWARDS, Verônica, OSORIO, Jose. **La construcción de políticas educativas en América Latina: educación para la democracia y la modernidad crítica en Bolívia, Chile, México y el Perú.** Lima. TAREA-CEAL, 1995.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Formação Docente e a Educação Nacional.** Disponível em < <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/conselheiro.pdf>> Acesso em março de 2004.

DAGNINO, Renato et alli. **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação.** Taubaté: Cabral Universitária, 2002.

DICKER, Gabriela. A formação e a prática do professorado: passado, presente e futuro da mudança. In: SILVA, Luiz Heron da et al (org.). **Identidade social e construção do conhecimento.** Porto Alegre: Ed. Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, 1977, p.207-240.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva.** São Paulo, vol 15, nº 4, p.13-22, out-dez de 2001 a.

_____. Empresariado, Estado e Desenvolvimento: novas tendências no limiar do novo milênio. **Seminário Internacional de Ciência Política.**, Porto Alegre:UFRGS, outubro de 2001b, p.1-29. Documento eletrônico disponível em <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_democracia_e_desenvolvimento.pdf>. Acesso em 2005.

DRAIBE, Sônia Miriam. Reforma do Estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental. Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisas /NEPP**, nº 37, p.1-50, 1998.

DURAN, Patrice; THOENING, Jean-Claude; MAJONE, Giandomenico; MULLER, Pierre; LECA. Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques. **Revue française de science politique**, vol. 46, nº 1, p. 96 – 133, 1996.

DURKHEIM, Emile. **A Evolução pedagógica**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

_____. **Educação e sociologia**. São Paulo: Melhoramentos, 1952.

DUVERGER, Maurice. **Ciência política: teoria e método**. Rio de Janeiro. Zahar editores, 1962.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. RJ: Zahar, 1968.

_____. Estratégias alternativas na pesquisa teórica. In: EASTON, David. **Modalidades de análise política**. RJ: Zahar, 1970 (a).

_____. Uma tentativa de análise dos sistemas políticos. In: AMORIM, Maria Stella (org.). **Sociologia política II**. RJ: Zahar, 1970 b.

_____. (1982). O sistema político sitiado pelo Estado. In: Bolivar Lamounier (org.). **A Ciência Política nos anos 80**. Brasília, Editora da UnB.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol.18, nº 51, p.22-29, 2003.

FERES Jr., João. Aprendendo com os erros dos outros: o que a historia da ciência política americana tem para nos contar. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, nº 15, p.97-110, nov 2000.

EVANGELISTA, Olinda. Formar o mestre na universidade: a experiência paulista nos anos de 1930. **Educação e Pesquisa**, vol.27, nº.2, São Paulo, p.247-259, jul/dez.2001

EVANS, Mark, Jonathan DAVIES. Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. **Gestión y Política Pública**, Cidade do México, vol.III, nº 2, p.201-239, 1999.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Cia Editora Nacional, 1975.

FAVRE, Pierre. La constitution d'une science du politique le déplacement de ses objets et l'irruption de l'histoire réelle (première partie). **Revue française de science politique**. Paris, vol. 33, nº 2, p. 181 – 219, 1983

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A reforma do ensino superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. **Educação & Sociedade**. Campinas, nº. 68, p. 17-44, 1999.

FRIGERIO, Graciele. ? **Las reformas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?** Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe.

Sétima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en América Latina y el Caribe. Chile, 2000. Documento eletrônico, disponível em www.unesco.cl. Acesso em 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas um debate conceitual e reflexões referentes a prática de análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas** n° 21, jun 2000 , p. 211-259.

GAETANI, Francisco. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n° 2, abri-jun 1998, p.83-102.

GAJARDO, Marcela. **Reformas educativas na América Latina. Balanço de uma década**. Santiago, Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Caderno n° 15, julho de 2000. Documento eletrônico disponível em: www.preal.cl. Acesso em 2005.

GAMÉZ, R. Jimenes, RIOS, J. Peres e MARTINEZ, C. Rodrigues. Los condicionantes de la formación inicial del profesorado en España. In: RASCO, J. F. Angulo, RUIZ, J. Barquin e GOMES, Pérez. **Desarrollo profesional del docente: política, investigación e práctica**. Madri: Ediciones Alkal, 1999.

GAULT, David Arellano. Política pública: racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia uma perspectiva diferente. **Gestión y Política Pública**, México, vol.V, n° 2,p.319-347, 1996.

GEORGET, Jean-Louis. **Les caméarallistes allemandes: du principe de réalité au théorie codifiée**. Documento eletrônico disponível em www.lameta.univ-montp1.fr/PEA/pages_composantes/Communications/georget.pdf – consulta em 01/10/05.

GIROUX, Henry A. **Os professores como intelectuais. Rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

GOMES, Ângela Maria de Castro. **Burguesia e Trabalho. Política e legislação social no Brasil, 1917-1937**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

HARVEY, Claudia. El papel del maestro en la reforma educativa. **Boletín Proyecto Principal de Educación**, n° 41, p.55-63, 1996. Documento eletrônico, disponível em www.unesco.cl. Acesso em maio de 2004.

JOBERT, Bruno. Représentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. **Revue française de science politique**, vol. 42, n° 2, p.219-234, 1992.

_____. L'État en action. L'apport des politiques publiques. **Revue française de science politique**. Paris, vol. 35, n° 4, p.654-682, 1985.

KUENZER, Acacia Zeneida. As políticas de formação: a construção da identidade do professor sobrance. **Educação & Sociedade**. Campinas, n. 68, p. 17-44, 1999.

LAMOUNIER, Bolivar. A Ciência Política no Brasil: roteiro para um balanço crítico. In: Bolivar Lamounier (org.). **A Ciência Política nos anos 80**. Brasília: Editora da UnB, 1982.

LIMA, Marcos Costa. **O Estado e as políticas de ajuste na América Latina dos anos 1990. As abordagens do Consenso de Washington, da crise fiscal, do neo—**

estruturalismo, p.1-27 Documento eletrônico disponível em: <www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte024.html>. Acesso em janeiro de 2006.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF: ENAP, ano 49, nº 2, p.5-32, abril/jun 1998.

LINHARES, Maria Yeda. Escola como formação de cidadania. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 29 de dez 1991, p. 4-5.

Lopes, Alice Casimiro Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, nº 26, p.109-118, maio /jun /jul /ago 2004.

MADRID, Miguel González. A que llamamos políticas públicas? **Revue Iztapalapa**, Cidade do México, año 19, nº 46, p. 12-34, jul-dez de 1999

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre Estado. In: **BIB**, Rio de Janeiro, nº 43, p.67-102 1997.

MARTINS, Carlos Benedito. Encontros e desencontros da sociologia e educação no Brasil. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v.18, nº.53, São Paulo, p.161-169, out. 2003.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre Estado. In: **BIB**, Rio de Janeiro, nº 43, 1997, p.67-102.

MAUES, Olgaíses. Reformas internacionais da educação e formação de professores. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 118, p.89-117, mar. 2003.

_____. As políticas de formação de professores: a “universitarização” e a prática. **Série-estudos**, CAMPO GRANDE, v. 16, p. 165-179, 2004.

MAURICO, Lucia Velloso. Literatura e representações da escola pública de horário integral. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação Pesquisa em Educação. **Revista Brasileira de Educação**, p.40-56, set/dez, 2004.

_____. RANGEL, Carmen . A pedagogia dos CIEPs. In: RIBEIRO, Darcy. **Carta: falas, reflexões, memórias**. Brasília, DF, nº15, p.47-61, 1995.

MELLO, Guiomar Namó de. **Formação inicial de professores para a educação básica uma (re)visão radical**. São Paulo em Perspectiva v.14, n.1, São Paulo, pp.98-110, jan./mar 2000.

MELO, Maria Tereza de. Programas oficiais para formação dos professores de educação básica. **Educação & Sociedade**. Campinas, n. 68, p. 45-60, 1999.

MEMÓRIA, Tatiana. O Programa Especial de Educação. In: RIBEIRO, Darcy. **Carta: falas, reflexões, memórias**. Brasília, DF, nº15, p.27-37, 1995.

MENEZES, Luis Carlos. **Professores: formação e profissão**. Campinas: Autores Associados; São Paulo: NUPES, 1996.

MILLS, Wright. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1982.

MULLER, Pierre. Esquisse d'une theorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs e cadre cognitivs. **Revue française de science politique**. Paris, vol. 55 , n° 1, p. 155 – 187, 2005.

_____ ; PALIER, Bruno; SUREL, Yves . L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des methods (presentation). **Revue française de science politique**. Paris, vol. 55. , n° 1, p. 5 – 6, 2005.

_____. **A análise de políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

_____ ; Entre le local et l'Europe – la crise du modèle français des politiques publiques. **Revue française de science politique**. Paris, n° 42, p. 274-297, 1992.

_____ ; **Les politiques publiques**. Paris : Presses Universitaires de France, 1990.

_____ ; Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. **Revue française de science politique**. Vol. 35, n° 2, p. 165-189, 1985.

MUSSELIN, Christine . Sociologie de l'action organisée : deux approches pour un même objet ? **Revue française de science politique**. Paris, vol. 55 , n° 1, p. 51 – 70, 2005.

MULLER, Pierre; PALIER, Bruno; SUREL, Yves . L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des methods (presentation). **Revue française de science politique**. Paris, vol. 55, n° 1, p. 5 – 6, 2005.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. **Organización y estructura de la formación docente en Iberoamérica**. Documento de trabajo elaborado por el Observatorio de la Educación Iberoamericana. Documento eletrônico, disponível em; < www.campus-oei.org>. Acesso em dezembro de 2005.

_____. **Renovación de Ideas y Formulación de Estrategias Tendientes al Fortalecimiento de Políticas de Formación Docente: XIII Conferencia Iberoamericana de Educación**. Documento de trabalho. Tarija, Bolivia, 4 y 5 de septiembre de 2003

OSGA, Jennifer. **Investigação sobre políticas educacionais**. Porto, Porto Editora: 2000.

PAIVA, Fernando de Souza. **O processo político de criação dos Institutos Superiores de Educação na Rede Pública do estado do Rio de Janeiro: trajetória histórica e interesses conflitantes**. Niterói, Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós-Graduação em Educação. Dissertação de mestrado, 2003.

PAYRE, Renaud; POLLET. Analyse des politiques publiques et sciences hitoriques: quel tournant (s) sócio-historique (s)? **Revue française de science politique**. Paris, vol. 55. , n° 1, p. 133 – 154, 2005.

PALIER, Bruno; SUREL, Yves. Lês “trois I” et l'analyse de létat en action. **Revue française de science politique**. Paris, vol. 55, n° 1, p. 7 – 32, 2005.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil nos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PIMENTA, Selma Garrido, GHEDIN, Evandro. **Professor reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito**. São Paulo: Cortez, 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, n 80, vol. 23, p. 109-136, set. 2002.

POPKEWITZ, Thomas S. **Reforma educacional: uma política sociológica - poder e conhecimento em educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

PURYEAR, Jeffrey M. **Educação na América Latina: problemas e desafios**. Disponível em: <www.cpdoc.fgv.br/projetos/arg/Preal_Doc07.pdf>. Acesso em julho de 2004.

RATINOFF, Luis. Las retóricas educativas en América Latina: la experiencia de este siglo. . **Boletín Provento Principal de Educación**, n° 35, 1948, p.22-38.

REGO, Tereza Cristina, MELLO, Guiomar Namó Formação de professores na América Latina e Caribe: a busca por inovação e eficiência. **Conferência Regional: desempenho dos professores na América Latina e no Caribe – Tempo de novas prioridades**. Brasília: UNESCO/MEC/BID, 2002. Disponível em: <www.iadb.org/int/DRP/esp/Red4/Documentos/Desempeno/DesempMaestTeresaPor.pdf>. Acesso em março de 2006.

RIVERO, Jose. Reforma y desigualdad educativa en América Latina. **Revista Iberoamericana de Educación**. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), n° 23 (2000), pp. 103-133,

RIBEIRO, Darcy. **O livro dos CIEPs**. Rio de Janeiro: Bloch, 1986.

_____. Prólogo: a educação e a política. In: RIBEIRO, Darcy. **Carta: falas, reflexões, memórias**. Brasília, DF, n°15, p.11-15, 1995.

_____. Balanço crítico de uma experiência educacional. In: RIBEIRO, Darcy. **Carta: falas, reflexões, memórias**. Brasília, DF, n°15, p.17-24, 1995.

RIO DE JANEIRO. INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estrutura Curricular do Curso Normal Superior**. Rio de Janeiro: ISERJ, 2000.

RIO DE JANEIRO. Parecer n° 102/92 de 30 de abril de 1992. Aprova Reformulação do Sistema Público de Ensino do Estado do Rio de Janeiro - diretrizes, metas e prioridades. **Conselho Estadual de Educação**, abril 1992.

_____. Decreto n° 18.495, de 26 de janeiro de 1993. Institui o Ciclo Básico no ensino de 1° grau das escolas estaduais. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XIX, n. 18, parte 1, 28 jan. 1993a.

_____. Parecer n° 01/93. Autoriza a implantação do Ciclo Básico no ensino de 1° grau da rede pública estadual. **Conselho Estadual de Educação**, jan 1993b.

_____. Decreto n° 21. 369, de 10 de abril de 1995. Altera e consolida a estrutura básica da Secretaria de Estado de Educação - SEE e da outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XXI, n. 69, parte 1, 11 abr. 1995b.

_____. Resolução n° 1935, de 8 de maio de 1995. Estabelece diretrizes para a integração entre Ginásios Públicos e a Rede Pública de Ensino e da outras providências.

Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, ano XXI, n. 87, parte 1, 11 de maio. 1995c.

_____. Parecer nº 025/98. Aprova o projeto da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro relativo à Reorganização do Sistema Educacional Estadual. **Conselho Estadual de Educação**, fev de 1998b.

RIVERO, Jose. Reforma y desigualdad educativa en América Latina. **Revista Iberoamericana de Educación**. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), nº 23 (2000), pp. 103-133.

ROCHER, Guy. **Talcott Parsons e a sociologia americana**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976.

RUA, Maria das Graças, AGUIAR, Alessandra T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. Rio de Janeiro. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 12, jun/dez de 1995, p.233-273.

SARAVIA, Luis Miguel; FLORES, Isabel. **La formación de maestros en América Latina. Estudio realizado en diez países**. Peru, PROEDUCA-GTZ, 2005.

SAVIANI, Dermerval. **A nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997.

SCWARTZAMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro Dados vol.46 nº.2 Rio de Janeiro 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000200001>. Acesso em janeiro de 2006.

SCHÖN, Donald. **Educando o profissional reflexivo – um novo design para o ensino e a aprendizagem**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro. **Implantação do Instituto Superior de Educação no Estado do Rio de Janeiro - anteprojeto**. Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro. Subsecretaria Adjunta de Ensino. Rio de Janeiro, 1997.

_____. **Plano Básico de Estudos**. Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro. Coordenadoria Geral Pedagógica. Rio de Janeiro, 1994.

_____. Subsecretaria de Desenvolvimento da Qualidade da Educação. **Proposta Educacional: pressupostos político e filosóficos Discussão**. Documento de circulação interna. Rio de Janeiro, 1995a.

_____. Subsecretaria de Desenvolvimento da Qualidade da Educação. **Em Discussão. Uma Proposta: Educação de Qualidade**. Rio de Janeiro, 1995b.

SHIROMA, Eneida. A mística da profissionalização docente. **Revista Portuguesa de Educação**. Braga, Portugal, vol. 16, nº 2, 2003, pp. 7-24,.

SILVA, Eduardo Castro. **Las reformas educativas y las nuevas tendencias del cambio curricular: el caso de America Latina**. Universidade Central do Chile. Revista Acadêmica Digital. Disponível em <http://www.ucentral.cl/Sitio%20web%202003/htm%20mr/mr-reformas%20educativas.htm>. Acesso em novembro de 2004.

SILVA, Waldeck Carneiro da. A nova legislação educacional e a formação dos profissionais da educação: um esforço de análise. In : SILVA, Waldeck Carneiro da (org.). **Formação dos profissionais da educação: o novo contexto e os labirintos do real**. Niterói: EDUFF, 1998.

_____. **La formation des maîtres à l'Université: analyse sociologique des expériences menées dans trois facultés d'éducation de la ville de Rio de Janeiro (Brésil)**. (tese de doutorado) Paris, Universidade René Descartes (Paris V) - Sorbonne, 462 p.

SIMON, Herbert A. Pesquisa política: a estrutura da tomada de decisão. In: EASTON, David. **Modalidades de análise política**. RJ: Zahar, 1970.

SOUZA, Wanderley de. Ciência, Tecnologia e Inovação como instrumentos para o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. **Jornal do Comércio**. Rio de Janeiro, 21 de dez de 2005. Disponível em < <http://www.secti.rj.gov.br/pages/artigos.asp>> .Acesso em junho de 2006.

SOUZA, Antonio Lisboa Leitão de. Estado e política educacional: uma análise da relação público- popular. **Anped**, GT Estado e Política educacional. Documento eletrônico disponível em <http://www.anped.org.br>.

SOUZA, Paulo Renato. Educación y desarrollo no Brasil, 1995-2000. Nações Unidas, **Revista de la CEPAL**, n ° 73, abril de 2000, p. 67-82. Disponível em <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em setembro de 2005.

TANURI, Leonor Maria. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, mai-ago, n° 14, p.61-88.

TAVARES, Maria da Conceição, FIORI, Roberto. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

TEDESCO, Juan Carlos. Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina y el Caribe. **Boletín Provento Principal de Educación**, n° 28, 1992, p.7-24. Disponível em: <www.unesco.cl> . Acesso em maio de 2004.

_____. **Profesionalización y Capacitación docente**. Buenos Aires: UNESCO/ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Disponível em: <<http://www.rinace.net/biblioteca.htm>> Acesso em janeiro de 2005.

_____. FANTINI, Emilio Tenti. **Nuevos tiempos y nuevos docentes.**, Buenos Aires, UNESCO/ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, jun de 2002.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação e universidade**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998. 187p

_____. *Centros de treinamento de professores primários*. In: Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina. Santiago do Chile, 5-19 mar. 1962. Santiago, 1962. 8p.

TIRAMONTI, Guillermina. Los imperativos de las políticas educativas de los 90. **Revista da Faculdade de Educação**. v. 23, São Paulo, p.1-16, 997.

THOENING, Jean-Claude. Política pública y acción pública. **Gestión y Política Pública**. N° 1, vol.VI, p.19-37, primeiro semestre de 1997.

_____. L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, Madeleine, LECA, Jean. **Traité de science politique**. Les politiques publiques (vol. 4). Paris, Presses universitaires, 1985., p.1- 60

TOMMASI, Livia. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, Livia de , WARDE, Miriam Jorge e HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. . In: TOMMASI, Livia de , WARDE, Miriam Jorge e HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

TORRES, Rosa Maria. **Mexico, Jomtien, Miami, dos decadas y tres proyectos para la educacion en America Latina**. Buenos Aires, Enero 2001. documento eletrônico disponível em www.fronesis.org

_____. **Globalizacion y educación – cooperación internacional em educación en America Latina: parte de la solución parte del problema?** Documento eletrônico disponível em ; <http://www.utdt.edu/eduforum/ensayo15.htm>.

_____. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial.

_____. De agentes da reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente em América Latina. **Perspectivas XXX** , nº 2 (114), junio 2000, Unesco, Genebra, p.1-21.

_____. Nuevo rol docente: que modelo de formación, para que modelo educativo? **Boletín Proyecto Principal de Educación**, nº 49, 1998. p.38-53.

_____. Formación docente: clave de la reforma educativa. In: UNESCO/OREALC. **Nuevas formas de aprender**. Santiago, 1996.

UNESCO. La UNESCO y el desarrollo educativo en América Latina y el Caribe. **Boletín Proyecto Principal de Educación**, nº 45, 1998. p.5-18.

UNESCO. Declaración de Quito. **Boletín Proyecto Principal de Educación**, nº 24, 1991, p.44-49.

_____. **Declaración de Cochabamba**. Bolivia, 2001. Documento eletrônico disponível em: www.unesco.org.br/declaracao_de_cochabamba-revisada.doc. Acesso em 13/06/2004.

_____. **¿Cómo estamos formando a los maestros en América latina?** Encuentro internacional. El desarrollo profesional de los docentes en América Latina. Lima, 26-28 nov 2003.

_____. La profesión docente y el desarrollo de la educación en América latina y el caribe. In: **Boletín Proyecto Principal de Educación**. Santiago, nº 41, diciembre de 1996.

_____. Comentarios sobre la Reunión de Promedlac VII. **Cochabamba, 2001**. Documento eletrônico disponível em: www.fronesis.org/otros/cochabamba.htm, Acesso em 13 jun.2004.

_____. Declaração de Santiago. **Boletín Proyecto Principal de Educación**, nº 31, 1991, p.41-42.

_____. **Declaración de Havana**. 2002. documento eletrônico, disponível em: www.unesco.cl.

VAILLANT, Denise. **Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates**. Santiago, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y Caribe. Caderno nº 31. Grupo de trabajo sobre profesionalización docente. Diciembre 2004. Documento eletrônico disponível em www.preal.cl. Acesso em 2005.

VEIGA, Luciana. **Propaganda política e voto: o efeito da persuasão do horário eleitoral – Estado do Rio de Janeiro, em 1994, 2º turno**. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas. Rio de Janeiro, 1996.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar- abr. 1996

WEBER, Max. Burocracia. In: _____. **Ensaio de Sociologia**. Editora Guanabara, 1982.

WEBER, Silke. Como e onde formar professores: espaços em confronto. **Educação e Sociedade** v.21, n.70, Campinas, abr. 2000. Disponível em < www.scielo.br >. Acesso em janeiro de 2006.

_____. Profissionalização docente e políticas públicas no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 85, p. 1125-1154, dez 2003.

XAVIER, Libanea. Nacif. Inovações e (des) continuidades na política educacional fluminense. In: Freire, Américo; Motta, Marly; Sarmiento, Carlos Eduardo. (Org.). **Um Estado em Questão: os 25 anos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2001, v. 1, p. 115-156.