

A CRIAÇÃO DA CAPES COMO AGÊNCIA DE FOMENTO NO BRASIL E SEU PAPEL NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Dra. Andreia Gomes da Cruz  0000-0002-3953-9199
Dra. Aline de Carvalho Moura  0000-0001-6186-605X
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

RESUMO: Este artigo tem o objetivo de pensar as políticas de formação de professores a partir de uma discussão que articula a criação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) como agência de fomento no Brasil e seus papéis institucionais no processo de avaliação. No que diz respeito ao caminho metodológico implementado para alcançar o objetivo proposto, procuramos trazer uma discussão preliminar sobre a criação da Capes, cuja identidade e papéis estão vinculados aos processos de avaliação

institucional, auxiliando nos debates e proposições de políticas para formação docente ao longo dos anos. Ao final da exposição sobre a importância da Capes como agência de fomento e suas articulações para as mudanças de objetivos no processo de institucionalização, foram feitos alguns apontamentos sobre os projetos e políticas desenvolvidas em alguns governos, no intuito de pensar os impactos nas políticas educacionais e a forma como se propõe a discutir a formação de professores.

PALAVRAS-CHAVE: Capes; formação de professores; avaliação institucional.

THE CREATION OF CAPES AS A DEVELOPMENT AGENCY IN BRAZIL AND ITS ROLE IN THE TEACHER TRAINING PROCESS

ABSTRACT: This article aims to think about teacher training policies based on a discussion that articulates the creation of the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) as a development agency in Brazil and its institutional roles in the evaluation process. Regarding the methodological path implemented to achieve the proposed objective, we sought to bring a preliminary discussion on the creation of Capes, whose identity and roles are linked to the institutional assessment processes,

assisting in the debates and policy proposals for teacher training over the years. At the end of the presentation on the importance of Capes as a development agency and its articulations for changing objectives in the process of institutionalization, some notes were made on the projects and policies developed in some governments, in order to think to debate the impacts on educational policies and the way it proposes to discuss teacher training.

KEYWORDS: CAPES; teacher training; institutional assessment.



1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é pensar as políticas de formação de professores a partir de uma discussão que articula a criação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) como agência de fomento no Brasil e seus papéis institucionais no processo de avaliação. Nesse sentido, optou-se por uma metodologia que prima pelo levantamento bibliográfico e documental, a fim de abordar a criação da Capes e seus processos institucionais, auxiliando nos debates e proposições de políticas para formação de professores.

A avaliação institucional vem se configurando, ao longo dos anos, como um mecanismo intrínseco a pós-graduação no Brasil. Sendo assim, pode-se dizer, que a forma como as universidades, os programas de pós-graduação e as pesquisas se estruturam e se organizam, caminham na direção dos pontos a serem explorados nas avaliações institucionais, que por sua vez, tem por de trás interesses da sociedade.

Entretanto, é importante apresentar que a forma como todo o processo de avaliação institucional se configura hoje, advém de um processo histórico no qual o campo da educação está inserido. Em sua trajetória, a institucionalização se configura e reconfigura, alcançando estágios de diferenciação que desafiam o entendimento, seu percurso e sua dinâmica. O processo de institucionalização é mais do que uma questão de mudança de perspectivas e implementações de iniciativas e políticas, mas envolve também sua incorporação de interesses para além dos objetivos próprios da educação.

Nesse sentido, passamos para uma discussão sobre uma parte fundamental do processo de avaliação institucional no Brasil, ou seja, a criação da Capes, como agência importante não só no processo de avaliação institucional, mas como agência que está à frente das discussões no campo educacional, em suas mais variadas vertentes.



2 A CAPES COMO AGÊNCIA DE FOMENTO E SUA HISTÓRIA INSTITUCIONAL

Como nosso foco está voltado para a problemática da avaliação institucional e como esta chega e atinge à formação de professores, voltaremos nossa discussão para a Capes, que desde sua criação, traz uma vinculação avaliativa, mesmo que atuando de formas diferentes ao longo dos anos.

No intuito de implementar, organizar e consolidar as atividades de pesquisa foram criados o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, em 17 de abril de 1951, e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, em 11 de julho do mesmo ano. Essas iniciativas significaram um passo decisivo para o estabelecimento de um sistema institucional voltado para o desenvolvimento científico e tecnológico no país (BRASIL, 2020).

O período de criação tanto do CNPq quanto da Capes, na década de 1950, destacou-se tanto pela mobilização em torno da modernização do país quanto para a superação da situação de dependência econômica, orientando um conjunto de ações para a formulação de projetos de reestruturação das políticas de Estado na tentativa de articular o processo de industrialização, o desenvolvimento científico e a renovação no campo educacional.

Para Moura (2018), o cenário de mudanças e avanços colocava a educação como instituição fundamental para o desenvolvimento, uma vez que a educação deveria ser útil socialmente, podendo auxiliar o processo de aceleração do desenvolvimento do país. Era importante que os planejamentos educacionais caminhassem junto aos planejamentos econômico-político-sociais da sociedade. Nesse sentido, a implantação e a consolidação de órgãos preocupados com o crescimento da educação, da ciência e da pesquisa no Brasil, estavam inseridas nos projetos de desenvolvimento econômico do país.

A Capes foi criada pelo Decreto nº 29.741, de 1951, com o objetivo de aperfeiçoar e capacitar recursos humanos para o desenvolvimento econômico-



político-social do Brasil, na tentativa de “assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país” (BRASIL, 2020, Capes - História e missão).

Como um órgão dentro da estrutura do Ministério da Educação e Cultura, a Capes foi concebida como agência executiva que, primeiramente, foi nomeada Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para o Ensino Superior (Capes). Entretanto, ao longo dos anos, foi perdendo seu caráter de campanha, devido às mudanças de suas funções e ampliação de seus objetivos, configurando-se como Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

A Capes foi constituída a partir de demandas da política desenvolvimentista implantada no país, onde passaram a se estreitar os laços entre a economia e a educação, evidenciando a necessidade da formação de recursos humanos para suprir o novo ritmo de industrialização e crescimento econômico. A quantidade e diversidade de interesses públicos, privados, políticos e econômicos que circulavam entre os objetivos desse novo órgão o fizeram ganhar visibilidade e assumir novas funções nos anos que se seguiram.

A organização e a estruturação da Capes foram movimentadas pelos debates que circundavam as questões econômicas e políticas da época. Os embates travados por diferentes grupos e com interesses diversos, deixavam clara a dinâmica político-institucional para a consolidação das matrizes de organização e das práticas institucionais desse órgão (MOURA, 2018).

Muitos foram os objetivos assumidos pela Capes ao longo de sua consolidação como órgão institucional, pois além de formar especialistas para atuarem no ensino superior, a Capes ajudava a instrumentalizar ações do Estado para a regulação de diferentes aspectos da vida nacional e auxiliava no processo de formulação e execução de políticas públicas para os projetos de desenvolvimento. Martins (2003) afirma que a Capes assumiu outras funções como:



[...] mobilizar os recursos existentes para o oferecimento de oportunidades de treinamento para suprir as deficiências identificadas; promover o aproveitamento das oportunidades de aperfeiçoamento oferecidas por programas de assistência técnica da ONU e por acordos bilaterais firmados pelo governo brasileiro, e promover a instalação e expansão de centros de aperfeiçoamento e estudos pós-graduados (p. 297).

Ainda na análise de Martins (2003), apesar do pouco investimento no início de seus trabalhos como órgão do Estado, a Capes, através de iniciativas que impactaram na melhoria do ensino superior, ajudou na implantação da pós-graduação nacional, na década seguinte a sua criação, bem como foi fundamental para a organização e sistematização dos cursos e seguimentos no ensino superior.

Gouvêa (2012) afirma que a partir do Decreto nº 29.741, a consecução dos objetivos da Capes implicava:

[...] promover o estudo das necessidades do País em matéria de pessoal especializado [...] mobilizar, em cooperação com instituições públicas e privadas competentes, os recursos existentes no País para oferecer oportunidades de treinamento [...] a realização de programas que se mostrarem indispensáveis para satisfazer as necessidades de treinamento [...] promover a instalação e expansão de centros de aperfeiçoamento e estudos pós-graduados (art.3º). As atividades da Campanha exigiram um fundo especial para custeio [...] constituído por contribuições de entidades públicas e privadas, donativos, contribuições e legados de particulares [...], além do previsto no orçamento das diferentes esferas do poder público e rendas oriundas dos serviços prestados pela própria CAPES (BRASIL *apud* GOUVÊA, 2012, p,381).

O referido Decreto evidenciou a preocupação com a qualificação de pessoal e a formação de recursos humanos. Nesse sentido, foi importante a implantação de cursos de especialização e de aperfeiçoamento, bem como a expansão dos centros que poderiam ensejar tais atividades como um passo importante para o desenvolvimento do país.

Ao final da década de 1950, decênio de criação de importantes órgãos como a Capes, o CNPq e os Centro de Pesquisa, e início da década de 1960, podemos perceber um movimento que visava modernizar e reformular o ensino superior. Nesse processo de transformação do ensino superior no Brasil, foram



ativas as participações de docentes, pesquisadores e estudantes, que a partir da formação e titulação no exterior, por incentivo e auxílio, também da Capes, aspiravam fazer da universidade um espaço de produção e disseminação do conhecimento científico integrada à formação profissional.

Para realizar seu compromisso com a formação e qualificação profissional e auxiliar à promoção e divulgação de conhecimento, a Capes promoveu, ao longo dos anos, algumas linhas de ação como:

[...] a divulgação e oferta de possibilidade de acesso à produção científica; os investimentos na formação de recursos humanos de alto nível no país e no exterior; a promoção de cooperação científica internacional; e, por último, a tarefa de coordenar a avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, que foi introduzida oficialmente, no sistema educacional brasileiro, na década de 1960, com o Parecer 977/65, relatado por Newton Sucupira, que explicita e conceitua, os cursos de pós-graduação, distinguindo dois tipos de pós-graduação: *stricto sensu* e *lato sensu* (MOURA, 2018, p. 94).

Todas as ações executadas pela Capes a fortaleceram como órgão institucional e influenciaram nas orientações da política nacional para o desenvolvimento da ciência, o que contribuiu para a efetiva expansão e institucionalização da pesquisa no país, principalmente a partir das avaliações institucionais, e aprimoramento na formação docente.

Apesar da ausência de uma definição legal sobre as relações entre a Capes, a institucionalização da pesquisa e os aprimoramentos voltados à formação de professores, não podemos desconsiderar as contribuições da Capes para o desenvolvimento da pesquisa em âmbito nacional e internacional, bem como suas influências nas políticas educacionais. Segundo Gouvêa (2012), os processos institucionais não podem ser considerados apenas como fruto da elaboração de instrumentos legais, mas precisa considerar toda trajetória vinculada a este processo.

Ao longo dos anos, muitos foram os desafios e as iniciativas da Capes como agência de fomento no Brasil. Seus papéis institucionais foram fundamentais para os avanços no campo educacional e estimularam inúmeros debates para as políticas públicas, em especial na educação. De forma mais



específica para este trabalho, vamos nos deter, a partir de agora, a vinculação da Capes com o processo de formação docente.

Criada em 1951, já assumindo importantes papéis institucionais, em 2007, 56 anos depois, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 11.502/2007, que atribuiu à Capes o papel de fomentar a formação inicial e continuada de professores para a educação básica, além do papel de coordenar o Sistema Nacional de Pós-graduação brasileiro. Segundo o portal da Capes, na sessão História e Missão (2020), “tal atribuição foi consolidada pelo Decreto nº 6755, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica”.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS PARA FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Antes de iniciarmos as discussões sobre as potencialidades e desafios da Capes, que a partir de 2007 passou a formular e problematizar a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, faz-se necessário apresentar uma reflexão sobre as políticas educacionais elaboradas para dar conta desse processo de formação, até o momento em que a Capes assume mais esse papel.

A década de 1990, século XX, é marcada pela orientação do ideário neoliberal no Brasil e na América Latina, bem como por recomendações advindas de organismos multilaterais, tal como o Banco Mundial (BM), que tem como objetivo orientar a política educacional dos países latino-americanos. Uma das principais questões problematizadas por esses organismos diz respeito a oferta da educação e as necessidades do mercado, o que irá influenciar diretamente o processo de formação de professores:

Assim, se no início das políticas educativas neoliberais tratava-se de induzir a educação a assemelhar-se aos métodos e práticas de mercado, agora trata-se de inserir o mercado, não apenas como lógica, mas como atividade lucrativa e mercadológica (HYPÓLITO, 2011, p. 63).



Nesse sentido, Shiroma *et. al.* (2011, p.82) apontam que “o ideário da Reforma Educacional atribui ao professor um protagonismo fundamental. Paradoxalmente, identifica nele a responsabilidade pelas mazelas do sistema público de ensino e o mágico poder de extirpá-las”. Assim, a formação de professores passou a ter um lugar de destaque no campo educacional. Em 20 de dezembro de 1996 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.9.394).

O Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) teve como característica a implementação de legislações e decretos que impactaram o campo educacional brasileiro, tais como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a própria LDB (após embates entre o projeto da sociedade civil *versus* projeto do governo), entre outros.

Um ponto relevante na implementação da LDB, é que esta trouxe uma nova dinâmica entre o Governo Federal e os demais entes federativos, uma vez que os Estados e os Municípios se tornaram responsáveis, cada qual, por ofertar uma modalidade de ensino, ação impulsionada pela política liberal de descentralização (OLIVEIRA *et al.*, 2018). Mas, afinal, como ficava a formação de professores nesse contexto?

O artigo 62 presente na Lei n° 9394/1996 preconiza que a formação de professores para atuar na educação básica deverá se dar em nível superior, apesar disso, admite uma formação mínima de nível médio, na modalidade normal, apresentando, assim, um paradoxo.

Subsequente a LDB, o Governo FHC decidiu utilizar-se da educação a distância, objetivando alavancar a formação inicial e continuada de professores, face ao expressivo número, na educação brasileira, de educadores sem a devida formação.

Assim, a Educação a Distância, no Brasil, tem seu marco legislador com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no momento em que o texto insere a EAD no sistema educacional, através do artigo 80. Esse artigo vai assegurar incentivos públicos e amplo espaço de atuação em todos os



níveis de modalidade, bem como tratamento privilegiado em relação à utilização de canais de radiodifusão.

Destacamos que as várias iniciativas para a formação de professores por parte do MEC não apresentam caráter continuado e compensatório, centrando as suas ações na formação de professores leigos por meio da Educação a Distância e nos programas vinculados à Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, nos quais estão inseridos os Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, o Proformação, o ProInfantil e o Pró-Letramento.

O Proformação vem a ser um programa da Secretaria de Educação a Distância, sendo um curso de nível médio, com habilitação para o magistério na modalidade Normal, realizado pelo MEC em parceria com os estados e municípios, cujos objetivos são:

- Habilitar para o magistério, em nível médio, na modalidade Normal, os professores que exercem atividades docentes nas séries iniciais, classes de alfabetização do Ensino Fundamental, ou Educação de Jovens e Adultos (EJA), de acordo com a legislação vigente;
 - Elevar o nível de conhecimento e da competência profissional dos docentes em exercício;
 - Contribuir para a melhoria do processo ensino-aprendizagem e do desempenho escolar dos alunos nas redes estaduais e municipais do Brasil;
- Valorizar o Magistério pelo resgate da profissionalização da função docente e melhoria da qualidade do ensino (MEC, 2000,- site).

Gatti (2002) destaca a importância desse programa ao expor a problemática em torno da formação e os desafios das políticas públicas, especialmente quando os “estudos de demografia educacional mostraram que não são poucos os professores do Brasil, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que não têm formação em nível médio, e muitos sequer terminaram o Ensino Fundamental” (GATTI, 2002, p.80).

Na mesma linha de curso na modalidade a distância, criou-se também o ProInfantil, curso de nível médio, na modalidade Normal, destinado a profissionais que atuam na sala de aula de educação infantil, nas creches e pré-escolas das redes públicas, municipais e estaduais, e da rede privada sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas ou confessionais, conveniadas ou não.



Ainda no âmbito da formação, destacamos que o Governo FHC demonstrou preocupação com a Gestão Escolar, o que levou o MEC a formular um Programa voltado à qualificação e formação de gestores escolares. Assim, o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão), nasceu em 2001, tendo sido implementado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED). A criação deste programa coaduna com as diretrizes que foram adotadas no Governo FHC sendo sua proposta para o campo da educação muito bem definida na citação a seguir:

A era FHC terminou em dezembro de 2002, com muitos apontamentos negativos na área da Educação como o não cumprimento da criação de um programa nacional para aperfeiçoar a formação dos docentes que atuavam nas creches; o MEC deu pouco apoio a programas de formação de professores em Educação Especial, não aumentou o repasse de verbas para Estados e Municípios para o desenvolvimento de programas de alfabetização voltados à Educação de Jovens e Adultos (EJA), principalmente em nível federal, ocorreu o fechamento de universidades, instalou-se uma lógica de mercado/comércio do ensino e não definiu e nem implementou a autonomia universitária plena (OLIVEIRA *et al*, 2018, p. 55-56).

Com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002, esperava-se um embargo às ações neoliberais na política brasileira, principalmente no campo da educação. O governo de Luís Inácio Lula da Silva promoveu medidas e ações voltadas para a democratização do ensino superior, criando novas universidades públicas, expandindo o parque federal, intensificando a interiorização das universidades públicas e apoiando o uso de novas tecnologias através da educação a distância para promover a formação docente e democratizar o ensino superior.

O MEC, em continuidade a essas políticas, lançou em 2006 o Pró-Letramento – Programa de Formação Continuada de Professores, que tinha por objetivo a melhoria de aprendizagem de leitura/escrita, bem como a compreensão da matemática. O referido programa era vinculado à Rede Nacional de Formação Continuada de Professores (RNFCP), com adesão de estados e municípios. Em sua metodologia fazia uso de material impresso, vídeos e atividades presenciais, sendo conduzido por professores orientadores de estudo



(tutores) dos próprios municípios, os quais eram formados nas universidades conveniadas pela Rede Nacional.

Alferes e Mainardes (2012) apontam que dentre as razões da criação do Pró-Letramento estão “percentual de alunos com desempenho crítico e muito crítico, situação que, de certo modo, revela que as dificuldades na área da alfabetização ainda não foram resolvidas, apesar dos inúmeros programas já desenvolvidos” (p.4). Além disso, os autores destacam que o Pró-Letramento foi uma intervenção necessária, pois possibilitava aos professores cursistas, enfrentarem os desafios da alfabetização com uma instrumentalização teórico-prática mais adequada.

Podemos afirmar que as iniciativas por formação docente não são recentes, sendo que nas últimas décadas do Séc. XXI, o foco da política de formação de professores, no Brasil, tem se pautado na utilização da Educação a Distância como mecanismo para formar, ‘expressivamente’, uma massa de professores com formação deficitária. Assim, Oliveira (2009) aponta que o Governo Lula elegeu a Educação a Distância como principal estratégia para a formação de professores, bem como para a expansão das matrículas nas instituições de educação superior, através da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e da Nova Capes¹.

Sendo assim, a Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi instituída oficialmente pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país. A UAB não é uma instituição e sim um sistema integrado formado por

¹ Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012: dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº-11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm#art15>Acesso: dez.2014.



universidades públicas que oferecem cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, através da metodologia da Educação a Distância. Além disso, o sistema UAB proporciona também articulação e parcerias entre os governos estaduais, municipais e federal com as universidades públicas e demais organizações interessadas.

Nascimento e Melo (2015) apontam que o MEC convoca a Capes, a integrar e “coordenar a estruturação de um sistema nacional de formação de professores, [...] e no desenvolvimento de atividades de suporte para formação inicial e continuada de profissionais da educação básica” (p.91). Nesse sentido, foi necessário alterar a estrutura de funcionamento da Capes por meio da Lei nº 11.502/2007, que lhe conferiu novas atribuições, além das que já possuía com a pós-graduação.

Dentro dessa nova estrutura duas diretorias foram criadas: a Diretoria da Educação Básica Presencial – DEB e a Diretoria da Educação Básica a Distância – DED, ambas com foco em duas linhas: indução e o fomento a ações de formação e valorização dos profissionais do magistério da educação básica pública. As ações coordenadas pela agência culminaram com o lançamento do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, em 28 de maio de 2009, onde muitos professores das escolas públicas estaduais e municipais que atuavam sem formação adequada à LDB puderam iniciar cursos gratuitos de licenciatura (CAPES, 2020).

Destacamos que os programas de formação passaram a ser organizados através de eixos, coadunando com o direcionamento da Capes. Nesse sentido, são comuns aos eixos: a) a busca da excelência e da equidade na formação de professores; b) a integração entre instituições formadoras, escolas públicas de educação básica e programa de pós-graduação e c) a produção e disseminação do conhecimento produzido (BRASIL, 2013).

Em relação à formação inicial de professores, destacamos o lançamento do Plano Nacional de Professores da Educação Básica – Parfor que tem por foco atender a docentes que já atuam na rede pública, porém sem a formação



superior exigida pela legislação educacional, no caso da LDB. Pensando nos alunos que ainda estão em formação nas licenciaturas, temos o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – PIBID, e finalmente, o Programa de Consolidação das Licenciaturas – Prodocência, que tem como finalidade promover a melhoria e a inovação nas licenciaturas, bem como incentivar a atualização dos professores que formam professores (BRASIL, 2013).

O Parfor, elaborado pela Portaria Normativa nº 9/2009, vem a ser uma ação do MEC, realizada por intermédio da Capes em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação, e Instituições de Educação Superior (IES) públicas, na oferta de educação superior. Nesse sentido, Gatti (2013) destaca que “esses cursos podem ser uma primeira licenciatura para os que não possuem graduação, ou segunda licenciatura, para os licenciados, atuando fora da área de formação, e também cursos de Formação Pedagógica para bacharéis sem licenciatura” (p. 61).

Já o PIBID foi criado por meio do Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2009. Seu objetivo é incentivar a iniciação à docência e “melhor qualificá-la, visando a melhoria do desempenho da educação básica” (GATTI, 2013, p. 63). Além disso, visa a inserir os estudantes de licenciatura no cotidiano das escolas públicas.

Segundo o MEC, o Prodocência tem como finalidade ampliar a qualidade das ações voltadas para a formação de professores, as quais serão desenvolvidas nos Institutos de Educação Superior estaduais e federais, nos cursos de licenciatura.

Após alguns apontamentos sobre as políticas públicas colocadas em prática no Governo Lula, concluímos que houve avanços e continuidades em relação à política do governo anterior. No entanto, destacamos que o período foi marcado por intenso processo de expansão da educação superior privada, ao mesmo tempo em que houve políticas públicas voltadas à democratização da educação superior nas IES públicas, bem como sua interiorização. No campo da



educação básica, outras iniciativas foram processadas visando complementar àquelas voltadas para a formação inicial e continuada de professores.

Assim, em 2011, no Governo Dilma Rouseff (2011-2016), observamos o prosseguimento das políticas anteriormente elaboradas no Governo Lula. Oliveira *et al* (2018) aponta que no campo da formação de professores,

[...] houve um aumento na oferta de cursos e de ações voltadas para essa finalidade. Em 2012, em conjunto com as Secretarias de Educação Estaduais e Municipais, foi implementado o Plano Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), que possuía como objetivos: garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estivessem alfabetizados, em língua portuguesa e em matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental, melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), entre outros. O PNAIC possuía como eixos: materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais; avaliação e gestão, controle e mobilização social. O principal eixo do Programa era a formação continuada do professor alfabetizador, com projeção de formar até 2015 cerca de 360 mil docentes (OLIVEIRA *et al*, 2018, p 63).

Em 2016, a Presidenta Dilma foi afastada de seu cargo em função de uma acusação de ‘crime de responsabilidade’. Com seu impeachment, Michel Temer assumiu a Presidência da República. A gestão de Temer foi marcada por inúmeras transformações no campo das políticas públicas, tais como a aprovação da Reforma Trabalhista e da Reforma da Previdência. No campo educacional foi marcado pelo desmonte das políticas públicas e pelo arrocho nas finanças, especialmente pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal em nosso país, com o congelamento de orçamento por 20 anos.

É, importante frisar que a partir do governo Temer se explicita uma ofensiva de segmentos conservadores como Movimento Brasil Livre – MBL, militaristas e religiosos fundamentalistas que pregam o discurso de ódio aos pobres, negros e homossexuais. No campo da educação esse movimento é protagonizado pela Escola Sem Partido, que se fundamenta no pensamento religioso que condena práticas culturais e científicas que divergem da base religiosa.



Em um contexto marcado pela relativização, negação e contra qualquer ideologização/politização do conhecimento por parte da escola e dos professores, como se fosse possível uma escola neutra, acrítica e apolítica, outra temática presente e enaltecida que vem crescendo no discurso conservador brasileiro, é o discurso em favor do autoritarismo e do retorno à ditadura militar. É neste cenário de instabilidade econômica e de fragilidade da democracia brasileira que o candidato Jair Messias Bolsonaro é eleito presidente do Brasil.

É, neste novo contexto que a formação inicial e continuada deve ser analisada com suas conexões e relações com a crise estrutural do capitalismo e a especificidade da crise conjuntural do Brasil. Nesse sentido, a política educacional não fica isenta das ações governamentais, muito menos a formação de professores.

Assim, concordamos com Taffarel *et al* (2021, p.3), que destaca, “é necessário para a burguesia, conformar os currículos escolares de formação de professores para garantir o metabolismo da produção e funcionamento do capital”. Esse processo ocorre com apoio dos ‘aparelhos hegemônicos’ que no caso brasileiro podem ser traduzidos pelo apoio da Fundação Lemann, Instituto Ayrton Senna, o Movimento Todos pela Educação, entre outros que apoiaram a Reforma do Ensino Médio e a Base Nacional Formação voltada para professores.

A proposta de Base Nacional Curricular para Formação de Professores, encaminhada pelo Ministério da Educação ao Conselho Nacional de Educação foi elaborado com apoio de consultores vinculados a setores empresariais da educação, tendo como eixo orientador o modelo de base utilizado na Austrália. Além disso, o documento resgatou a noção de competências como eixo formativo.

É, importante frisar que a proposta de Base não contou com apoio e a participação das entidades educacionais, além disso, destacamos que houve de forma arbitrária a revogação da Resolução n.02/2015, Diretriz Curricular sobre a formação inicial e continuada de professores para educação básica que, naquele momento, vinha reorientando a reestruturação dos currículos. Mesmo



com posicionamentos contrários, foi instituída a Resolução 2/2019, em 20 de dezembro de 2019.

Assim, vamos elencar algumas críticas em relação à resolução. O primeiro item que chama atenção ao analisarmos a Resolução 02/2019, resgata a noção de competência/ neotecnicismo como eixo norteador da formação, apresentando conceitos muito presentes nos relatórios da Unesco e do Banco Mundial, que propagam a ideia de preparar os alunos para os desafios do século XXI. Esse discurso tem o objetivo de fragilizar o processo escolar dos estudantes da classe trabalhadora (aquisição das 10 competências), além de configurar um alinhamento das políticas educacionais brasileiras com o projeto do capitalismo global, demonstrando a influência de fundações privadas e ONGs no Conselho Nacional de Educação.

O segundo item, está relacionado à Organização Curricular do curso à BNCC. Os cursos terão carga horária de 3.200 horas, sendo 1.200 horas apenas para BNCC. E, 800 horas para os demais componentes teóricos e de fundamentação.

No art.11, no item III: 800 horas, práticas pedagógicas prevê 400 horas para “estágio supervisionado”, em situação real de trabalho em escola! – Exploração da mão de obra barata do licenciado. Na prática, os estudantes terão que assumir 1 semestre na escola pública ou 20 horas semanais.

O quarto destaque, é a ausência identificada do campo da Gestão Educacional na BNC- Formação que pode ser compreendida como algo intencional, pois vai se articular possivelmente com a PEC 32/20, que trata da Reforma Administrativa do Estado, nos cargos de gestores/ diretores, onde estes poderão ser externos ou eminentemente políticos. Além disso, a formação para atividades pedagógicas e de gestão, descrita no art. 22, passam a ser complementares, ou seja, aprofundamento de estudos não incluídos no período formativo.

A carreira do professor é transformada e resinificada, assemelhando-se a tutor e aplicador de material que já vem pronto. Barreto (2004, p.1.186) afirma



que a designação de professor como “facilitador”, “animador”, “tutor” e “monitor” representaria, na verdade “uma imagem-síntese da precarização do trabalho”, ou seja, uma desvalorização amenizada da função docente e do trabalho de ensinar.

Ainda em relação à carreira do professor, temos a retomada das Habilitações no art. 13 – Formação de Professores Multidisciplinares da Educação Infantil e Formação de Professores Multidisciplinares dos anos Iniciais do Ensino Fundamental. A retomada das Habilitações vai na contramão das discussões anteriores no que se refere ao campo da formação de professores nos últimos quarenta anos.

As modalidades Educação Especial, Educação do Campo, Educação Indígena e Educação Quilombola são tratadas apenas em um artigo, no art. 16, e devem ser organizadas de acordo com esta resolução. A resolução ‘reconhece’ os saberes específicos e práticas contextualizadas, destas modalidades, porém devem ser submetidas a esta resolução, logo a BNCC.

Outro destaque, é a articulação entre a resolução e a certificação de professores numa clara interferência na carreira dos futuros professores, ou seja, é necessário realizar uma certificação para comprovar sua ‘competência’ e sua ‘habilidade’ para atuar em sala de aula. Conforme, o Censo da Educação Superior (2019), 55% das matrículas nas licenciaturas estão concentradas na Educação a Distância e instituições de educação superior que não ofertam pesquisa e extensão. Para onde vão esses professores se não conseguirem sua acreditação?

O controle não se restringe apenas aos alunos, mas atinge também as IES que deverão adequar seus currículos à resolução, pois, caberá ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) realizar um instrumento de avaliação *in loco* dos cursos de formação de professores, conforme disposto no capítulo VIII e nos seus artigos.

Não menos importante, a Resolução atrela a formação a institucionalização do Programa Institucional de Fomento e Indução da Formação Inicial Continuada de Professores e Diretores Escolares (Portaria



n.412, de 17 de junho de 2021) – em um movimento de privatização do espaço público das universidades públicas.

Com base na Resolução n.02/2019 e demais materiais que subsidiaram a análise deste texto, entendemos que o que está em jogo são concepções antagônicas de formação de professores que se relacionam com as disputas de projetos presentes na sociedade brasileira. Enquanto, uma pretende aprofundar a visão neoliberal na escola, e principalmente recorrer aos *vouchers* que são uma forma de acessar “o dinheiro público das escolas públicas para as mãos dos pais e os incentiva a procurar gastá-lo no parque educacional privado, sob a falácia de que ele é melhor que a escola pública” (FREITAS, prefácio- 2020), a outra, em uma perspectiva sócio-histórica recupera a finalidade da educação e a função social da escola e propõe verba pública para educação pública.

Assim, chegamos ao fim de nossas discussões com algumas considerações a respeito das políticas públicas que foram executadas para a formação inicial e continuada de professores. Consideramos que os últimos 25 anos de políticas públicas adotadas pelos nossos governantes, foram marcados pelo ‘zigue-zague’ do Ministério da Educação (MEC). Conforme elucidado por Cunha (2006), não há uma constância, ou seja, essas gestões são marcadas por avanços e retrocessos, o que dificulta a efetivação de uma política pública para a formação dos professores, visto que as ações estão ligadas às marcas de uma agenda governamental, quando, na verdade, faz-se necessário uma política de Estado duradoura para a formação inicial e continuada de professores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos apontamentos realizados ao longo deste artigo, pudemos chegar a algumas considerações sobre a vinculação entre o papel da Capes como uma agência que volta seu olhar também para educação básica e como essa ação trouxe a abertura de novas políticas para a formação de professores.



Como fora apresentado, apesar das contribuições da Capes, como órgão do Estado, não estarem, diretamente, ligadas à questão do processo de formação de professores, indiretamente, são assuntos que não só se encontram, mas se complementam, pois as diretrizes que fundamentam os processos institucionais estão direta e indiretamente vinculadas aos processos de compreensão e criação das políticas públicas direcionadas à formação de professores.

Compreendemos que o que vem se configurando no cenário nacional é a retomada de um projeto de desmonte do Estado brasileiro, que se iniciou nos anos de 1990 e se consolidou após as eleições de 2018, aprofundando os problemas no sistema educacional e precarizando a formação docente. Além disso, esse processo de desmonte imprime funções às instituições educacionais que limitam suas possibilidades de desenvolvimento econômico-político-social, agregando debates contraproducentes que trazem uma visão conservadora e ultrapassada dos papéis da educação, bem como o de suas instituições e dos órgãos que, de certa forma, influenciam as políticas públicas no campo educacional.

A formação de professores passou por uma crescente no que tange sua relevância social, política e econômica dentro das ações educacionais quando assumiu seu lugar de subsidiadora de uma mão de obra que precisa ser de excelência, a fim de intervir no processo educacional de formação individual e coletiva. Nesse aspecto, observamos que a formação de professores vem sendo acompanhada da participação das instituições de pesquisas nos mais variados campos, além de ter passado a acolher maior prioridade na formulação de políticas públicas na educação brasileira.

A partir dos apontamentos feitos e debatidos ao longo deste trabalho, entendemos que a formação de professores é uma temática que pode e deve ser problematizada a partir de diferentes contextos, desde sua função e sua configuração, em determinado tempo e espaço, até os percursos institucionais que o influenciam. Argumentamos sobre o importante papel de órgãos e instituições, como a Capes, no processo de debate, promoção, avaliação e



divulgação de políticas públicas voltadas à formação de professores. É fundamental o debate sobre as políticas para a formação docente que caminhem na contramão das imposições de precarização e de sucateamento impostos pelo governo federal às condições formativas de qualidade e de possibilidades de desenvolvimento econômico-político-social do país.

REFERÊNCIAS

ALFERES, M. A; MAINARDES, J. Formação continuada de professores alfabetizadores: uma avaliação do Programa Pró-Letramento. **Revista Meta Avaliação**, Rio de Janeiro, v.4, n.10, p.1-27, jan./abr. 2012.

BARRETO, R. G. Tecnologia e educação: trabalho e formação docente. **Revista Educação e Sociedade**, vol.25, n.89, p.1181-1201, set./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22617.pdf>. Acesso em: nov. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **História e Missão**. Brasília: CAPES, 2020. Disponível em: <http://www.capes.gov.br>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

BRASIL. MEC. **Lei nº 9.394** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: jan.2020.

_____. MEC. **Perguntas frequentes Proinfantil**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/proinfantil/perguntas-frequentes>. Acesso em: jan.2020.

_____. MEC. **Lei nº 5.800**, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta – UAB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm. Acesso em: jan.2020.

_____. MEC. **Lei nº 11.502**, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nºs 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Disponível em:



http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm. Acesso em: jan.2020.

BRASIL. CAPES. **Relatório de Gestão (2009-2013)**. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica – DEB. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/2562014-relatorio-DEB-2013-web.pdf>. Acesso em: jan.2020.

_____. MEC. **Decreto Nº 7.219**, de 24 de junho de 2010. Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - PIBID e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7219.htm. Acesso em: jan.2020.

_____. MEC. **Manual de Operacionalização**. Fundescola - seed (2000). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/manoprec.pdf> acesso em: jan.2020.

_____. MEC. CNE. **Resolução, n.2** de 01 de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Disponível em: http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/res_cne_cp_02_03072015.pdf. Acesso em: 09 de set.2021.

_____. MEC. CNE. **Resolução, n.2** de 20 de dezembro de 2019. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file>. Acesso em: 09 de set.2021.

_____. Senado **Proposta de Ementa Constitucional n. 32/2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2040577&filename=EMC+7+PEC03220+%3D%3E+PEC+32/2020. Acesso em: 09 de set. 2021.

BRASIL. MEC. **Portaria n.412** de 17 de junho de 2021. Institui o Programa Institucional de Fomento e Indução da Inovação da Formação Inicial Continuada de Professores e Diretores Escolares. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/legislacao/portaria-no-412-de-17-de-junho-de-2021/>. Acesso em: 09 de set. 2021.



BRASIL. INEP. **Notas Estatísticas 2019**. Censo da Educação Superior. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020Notas_Estatisticas_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf. Acesso em: 09 de set.2021.

CUNHA, L. A. Zigue-zague no Ministério da Educação: uma visão da educação superior. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 1, n. 1, 2006. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/1473>. Acesso em: jan.2020.

FREITAS.L.C. Prefácio. Diálogos críticos, volume 2: reformas educacionais: avanço ou precarização da educação pública? [recurso eletrônico] / Antônio Marcos da Conceição Uchoa; Átila de Menezes Lima; Ivânia Paula Freitas de Souza Sena (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020.

GATTI, B. Educação, escola e formação de professores: políticas e impasses. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 50, p. 51-67, out. /dez. 2013. Editora UFPR. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n50/n50a05.pdf>. Acesso em: jan.2020.

GATTI, B. A. Formação do Professor no Proformação: unindo a teoria e a prática no sistema de educação a distância. In: **Anais**. Congresso Brasileiro de Qualidade na Educação. Brasília, DF: MEC/SEF. v. 2. p. 79-82, 2002.

GOUVÊA, F. C. F. A institucionalização da pós-graduação no Brasil: o primeiro decênio da CAPES (1951- 1961). **Revista Brasileira de Pós-graduação**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 373 – 397, jul. 2012.

HYPÓLITO, A. M. Reorganização gerencialista da escola e do trabalho docente. **Educação: teoria e prática**, Vol.21, n.38, período out/dez, 2011, p.59-78. Disponível em:

<https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5265/4147>. Acesso em: jan.2020.

MARTINS, C. B. Balanço: o papel da CAPES na formação do sistema nacional de pós-graduação. In: **CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/ FGV**. Org: FERREIRA, M. e MOREIRA, R. L. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. CPDOC, Brasília: CAPES, 2003.

MOURA, A. C. **O processo de institucionalização da pesquisa educacional no Brasil**: argumentos, debates e iniciativas. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.



NASCIMENTO, I. V.; MELO, M.A. A Capes e a regulação da formação de professores da educação básica. **Caderno de Pesquisa**, São Luís, v.22, n.3, set/dez. 2015, p.87-99. Disponível em:

<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/artic le/view/4192/2219>. Acesso em: jan.2020.

OLIVEIRA, B.R. *et al.* política de formação de professores nas últimas décadas no Brasil: avanços, desafios, possibilidades e retrocessos. **Roteiro**, v. 43, n. esp, p. 47-76, 6 dez. 2018. Disponível em:

<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/16491/pdf>. Acesso em: jan.2020.

OLIVEIRA, R. P. de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil **Revista Educação**, Campinas, v.30, n.º108, p.739-760, out. 2009.

SHIROMA, E.O. *et al.* **Política educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

TAFFAREL, C.Z. *et al.* Crise conjuntural e estrutural do capitalismo: luta pela Base Nacional Comum na Formação de Professores ANFOPE. **REVISTA PRÁXIS EDUCACIONAL** v. 17, n.46, p. 1-22, JUL./SET. | 2021. Disponível em:

<https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/8919/5836>. acesso em: 08 de set.2021.

Recebido em 25-03-2020

Aceito em 28-11-2021

