

A INFLUÊNCIA DAS CONCEPÇÕES POR TRÁS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Alessandra Fonseca FARIAS¹

RESUMO: Este artigo tem como finalidade refletir sobre as concepções de educação por trás das políticas públicas voltadas à formação de professores, tendo por base a visão de Palumbo (1994) em relação à formulação e análise de políticas. Para este autor, a política pública é uma categoria analítica utilizada por pesquisadores que investigam a atividade governamental ao longo do tempo e que, tal qual um alvo em movimento, está em constante evolução no contexto histórico, refletindo as intenções, ações e comportamentos daqueles que a formulam. Assim, ao considerar a formação de professores como um campo de estudo, faz-se necessário refletir sobre os fundamentos das políticas públicas nessa área, já que elas influenciam diretamente na preparação dos docentes e são iluminadas por uma concepção de educação desde o momento de sua formulação. Conclui-se que os fundamentos das políticas públicas para a formação de professores revelam as concepções educacionais adotadas por governos incidindo diretamente no desenho de sociedade e de pensamento que pretendem construir.

Palavras-chave: Políticas Públicas Educacionais; Formação de Professores; Concepções de Educação.

1 Introdução

Palumbo (1994) define a política pública como uma categoria analítica usada pelos pesquisadores que investigam a atividade governamental ao longo do tempo e explica a política pública elencando alguns elementos que, segundo ele, se interrelacionam de maneiras complexas ao se fazer política. São eles: 1) Funções de governo – atividades gerais legítimas do governo; 2) Políticas – intenções que dirigem a ação na busca das funções; 3) Agências – unidades governamentais responsáveis pela formulação e implementação das políticas; 4) Leis – atos específicos aprovados por legisladores; 5) Regulamentos – regras e ordens expedidas por agências administrativas para a implementação de políticas; 6) Decisões – escolhas específicas de funcionários do governo na formulação e implementação de políticas; e 7) Programas – atividades específicas durante a implementação de uma política.

Ele explica também que uma decisão governamental isolada pode ser analisada segundo os mesmos métodos e modelos de uma política, porém sozinha não

¹ (UFGD) alessandrafonsecafarias@gmail.com

é uma política, já que “cada decisão é um evento em uma sequência de eventos que determinam uma política ao longo do tempo” (PALUMBO, 1994, p. 37). Quando se aplica essa perspectiva à área de formação de professores, é importante analisar os fundamentos das políticas públicas nesse campo específico, já que as políticas para essa área refletem as intenções e prioridades dos governos no que diz respeito à educação e à qualidade do ensino.

Os fundamentos das políticas públicas de formação de professores podem ser diversos e variar de acordo com o contexto histórico, cultural, político e educacional de cada país. Alguns dos fundamentos comuns incluem: melhoria da qualidade do ensino, atualização curricular, profissionalização da carreira docente, integração teoria-prática, inclusão e diversidade, parcerias e colaborações. Esses são alguns exemplos de fundamentos que podem embasar as políticas públicas na área de formação de professores, essas que não são estáticas, mas evoluem ao longo do tempo, em resposta às mudanças sociais, educacionais e políticas. A análise desses fundamentos é crucial para entender as intenções, ações e comportamentos que moldam as políticas públicas e sua influência na formação de professores, em outras palavras, a concepção que as embasam.

Segundo Palumbo (1994, p. 41),

O estudo das políticas públicas é importante porque dá vida à aprendizagem da política e da administração americanas. Concentrando-se em políticas públicas, ao invés de instituições governamentais, podemos ganhar uma compreensão do governo como um processo de interações complexas entre uma variedade de organizações, tanto públicas quanto privadas.

Tomando-se a definição e estratégia de política pública de Palumbo (1994) dentro do contexto norte-americano, uma política está nos olhos do observador, e é nessa perspectiva que buscou-se analisar os elementos fundantes da política pública de formação de professores a fim de revelar a concepção por trás das políticas.

Concepções por trás das políticas públicas de formação de professores

As tendências sociais ou neoliberais de formuladores de políticas públicas vão interferir diretamente na forma com que se gasta o dinheiro público e, conseqüentemente, em como é cumprido o papel da garantia de direitos sociais e serviços públicos. Nesse sentido, Palumbo (1994) afirma que na distribuição de enormes cifras de verba pública, o governo beneficia alguns grupos em detrimento de

outros, já que nem todos recebem a mesma quantia. Tal movimento ocasiona diferenciações políticas, de modo que grupos aliados ao governo têm privilégios e detém maior poder financeiro.

Desse modo, quem formula as políticas e quais são os conceitos que as embasam se torna parte indissociável da política, num contexto em que desde sua formulação são injetadas as tendências de visão de Estado, que repercutem no modo com que serão executadas, desenvolvidas e finalizadas. Conhecer os fundamentos que embasam determinada política é relevante ao se analisar legislações, isso para desvendar as intenções do modo que o Estado cumpre seu papel na organização social e distribuição de direitos.

Políticas, decisões, leis e programas são distintos e às vezes se interrelacionam. No entanto, outras vezes, eles podem ser independentes uns dos outros. A decisão de fazer algo sobre uma situação, pode não ser seguida por ações com os mesmos objetivos, e, portanto, pode não se tornar uma política. Em resumo, definimos política como o princípio norteador por trás de regulamentos, leis e programas; sua manifestação visível e a estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos. (PALUMBO, 1994, p. 38)

Palumbo (1994) salienta que a política pública impacta nossa vida cotidiana desde o momento em que levantamos da cama até voltarmos a ela à noite e, do início ao fim de nossas vidas, o que fazemos e quem somos é afetado pela política pública. O autor afirma ainda que uma política é o que se pretende realizar através de uma ação governamental e que “(...) não importa o que seja pretendido com a ação do governo, o que é alcançado é a política” (PALUMBO, 1994, p. 48).

De acordo com este autor, uma política é o resultado do sistema de elaboração de políticas, ou seja, “é o efeito cumulativo de todas as ações, decisões e comportamentos dos milhões de pessoas que fazem e implementam uma política pública” (PALUMBO, 1994, p. 49). E, ao analisar uma política, não se pode dar mais atenção à uma parte isolada do processo, mas sim ter uma visão equilibrada de todo o ciclo, já que há o equívoco de que são os ramos “políticos”, como o Congresso e o presidente, é que fazem a política.

A justificativa da relevância de conhecer quem são os formuladores de políticas está, portanto, no fato de que, para se compreender a política, é preciso compreender o processo de elaboração de uma política, pois “a ação coletiva da multidão de burocratas que lidam com o público é muito mais importante na

determinação da natureza da política do que cada ação singular do presidente” (PALUMBO, 1994, p. 44).

Supostamente as teorias simplificam a realidade, nos dizem que eventos procuram entre uma abundância de atividades que acontecem, e explicam como esses eventos estão interrelacionados para produzir o resultado final. Algumas teorias fazem isso melhor do que outras. Uma boa teoria também nos ajuda a prever o que é mais provável acontecer. (PALUMBO, 1994, p. 47)

Por fim, o autor elenca quatro razões para se aprofundar nos estudos de políticas: a primeira é puramente científica, uma meta de estudo para aprofundar nosso conhecimento sobre as políticas; a segunda razão é para cunho profissional; a terceira, revolução silenciosa, diz respeito à avaliação de programas para desvendar como estão sendo implementadas as políticas e se estão alcançando os objetivos; finalmente, a quarta razão tem como finalidade aconselhar os políticos sobre que políticas eles devem apoiar em suas campanhas de eleição e também depois de serem eleitos.

Pensamos que, enquanto pesquisadores da área da gestão e política educacional, cumprimos com as duas primeiras razões apontadas pelo autor. Atendemos, ainda, à terceira, já que as pesquisas acadêmicas cumprem o importante papel de análise e reflexão de fatos científicos, contribuindo assim com a avaliação intelectual das políticas e legislações educativas, foco do nosso trabalho.

Sabendo que a educação pode servir a interesses antagônicos e de classes sociais antagônicas, pauta-se em uma discussão trazida por Singer (1995) em sua fala sobre “O grande debate educacional hoje”, proferida na Conferência de abertura da XVIII Reunião Anual da ANPEd em outubro de 1995. Destacamos que esse foi um momento de mudança na concepção da política social no Brasil, liderada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, com a Reforma do Estado², que se volta para uma administração pública de caráter gerencial, instaurando-se princípios de meritocracia como política de estado. Nesse contexto, muda-se a essência da educação, que passa a ser tratada como serviço e não mais enquanto direito. Segundo Singer (1995), a educação no Brasil e no mundo pode ser dividida em duas visões opostas que dependem dos seus fins e formas de ser atingida: a posição civil

democrática e a visão produtivista. Para o autor, as diferenças entre elas permitem a compreensão do debate e ajudam a dele participar.

De um lado, a visão produtivista concebe a educação essencialmente como objetivo de preparação para o ingresso e uma boa colocação na divisão social do trabalho, percurso trilhado individualmente, portanto meritocrático, na busca por acumulação do capital e que representa o valor do capital humano de que dispõe cada indivíduo. Nessa visão, educar significa “instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajosamente possível” (SINGER, 1995, p. 6). Assim, a educação na perspectiva produtivista favorece os interesses burgueses, pois nessa perspectiva os detentores do capital precisam dos trabalhadores assalariados para se manter em sua posição dominante com vantagens decisivas, enquanto os fazem acreditar que, através de seu esforço individual, um dia poderão compactuar de sua ideologia (SINGER, 1995).

Em contrapartida, a posição civil democrática encara a educação e a escola como um processo de formação cidadã, visando o exercício de direitos e deveres dentro da democracia. “Essa visão da educação centra-se no educando e em particular no educando das classes desprivilegiadas ou não-proprietárias” (SINGER, 1995, p. 5). O interesse que permeia a prática da educação na visão civil democrática é a formação da consciência da classe trabalhadora, oferecendo a ela instrumentos intelectuais que lhe permita transformar sua realidade desigual através da luta de classes. Nessa concepção, a relação entre educador e educando é permeada pelo respeito e se dá através da construção da autonomia, para que o educando possa prosseguir sua autoeducação em companhia de seus pares ou sozinho.

O autor conclui dizendo que

As duas visões valorizam a educação como meio de melhorar a sociedade, acentuando determinados efeitos daquela. Mas as concepções de como a sociedade e a economia funcionam, que subjazem a cada visão, são muito diversas e se integram em legados ideológicos opostos. (SINGER, 1995, p. 6)

Há um grande questionamento, portanto, feito por Singer (1995, p. 12): “Que tipo de pessoa nossas escolas estão formando e para que tipo de sociedade?”. Na mesma perspectiva, Diniz-Pereira (2014) problematiza que tipo de professores estamos formando na sociedade atual, já que seus estudos o levam a afirmar que os modelos mais difundidos de formação de professores são aqueles relacionados ao modelo da racionalidade técnica.

Este autor define as concepções existentes que embasam a formação de professores na atualidade, resumidamente dois polos opostos. O primeiro é o modelo da racionalidade técnica, no qual “o professor é visto como um técnico, um especialista que rigorosamente põe em prática as regras científicas e/ou pedagógicas” (DINIZ-PEREIRA, 2014, p. 36). Nesse conceito, a educação consiste em uma solução instrumental de um problema e, por isso, o profissional é formado por meio de conteúdo científico e/ou pedagógico para colocar em prática os mesmos conhecimentos e habilidades, ou seja, formação de caráter técnico embasada sobretudo na teoria comportamentalista de Skinner³:

Em diferentes países do mundo, mesmo considerando algumas variações, a maioria dos currículos de formação de professores é construída de acordo com o modelo da racionalidade técnica. Instituições internacionais de fomento, tais como o Banco Mundial (BM), são as principais responsáveis pela promoção de reformas conservadoras em programas de formação de professores, especialmente em países em desenvolvimento. Certamente, o Banco Mundial tem sido um dos mais importantes veículos de divulgação da racionalidade técnica e científica em reformas educacionais e mais especificamente na formação de professores no mundo. (DINIZ-PEREIRA, 2014, p. 36)

Sob outra perspectiva, Diniz-Pereira (2014) apresenta o modelo da racionalidade crítica de formação docente, em que o professor é visto como alguém que levanta um problema. Diferente dos modelos técnicos que têm uma concepção instrumental sobre o levantamento de problemas, os modelos críticos têm uma visão política explícita sobre o assunto:

No modelo da racionalidade crítica, a educação é historicamente localizada – ela acontece contra um pano de fundo sócio-histórico e projeta uma visão do tipo de futuro que nós esperamos construir –, uma atividade social – com conseqüências sociais, não apenas uma questão de desenvolvimento individual –, intrinsecamente política – afetando as escolhas de vida daqueles envolvidos no processo – e finalmente, problemática. (DINIZ-PEREIRA, 2014, p. 39)

Na perspectiva da formação da racionalidade crítica, ensino e currículo são tratados de maneira crítica e estratégica, e formam-se profissionais críticos na atividade da pesquisa que, para além de uma investigação, aporta um domínio

³ Burrhus Frederic Skinner (1904-1990) foi um psicólogo behaviorista, inventor e filósofo norte-americano. Foi professor na Universidade Harvard de 1958 até sua aposentadoria, em 1974. A teoria de Skinner baseia-se na ideia de que o aprendizado ocorre em função de mudança no comportamento manifesto.

específico da ação estratégica na qual os professores criam oportunidades para aprender a partir de sua experiência e planejar sua próxima aprendizagem (DINIZ-PEREIRA, 2014).

Considerações parciais

Há, portanto, várias concepções por trás da política de formação de professores. Geralmente, uma é mais voltada ao modelo tecnicista e à preparação do profissional para o mercado, cuja prática se resume à instrumentalização recebida no processo de formação; e, de outro lado, uma concepção mais crítica, que forma um profissional consciente e participativo do processo formativo e que terá uma prática baseada na reflexão e na mudança.

Desse modo, o modelo de formação docente continua em disputa e as perspectivas calcadas em uma racionalidade técnica e em uma perspectiva neotecnicista tem ganhado espaço. Existem proposições em debate que procuram reduzir o papel das universidades na formação de professores colocando em discussão a formação necessária para a atuação dos professores com as crianças pequenas. Estas proposições procuram desconstruir o arcabouço legislativo atual em sintonia com proposições neoliberais de redução da atuação do Estado paralelamente à simplificação da formação que passaria a ser organizada dentro de uma lógica de mercado, com práticas controladas, padronizadas e de baixo custo.

Compreendendo o processo de formação de professores como parte da política educacional, observa-se que a garantia e a ampliação do direito à educação em especial a obrigatoriedade do ensino têm como necessidade a ampliação da oferta educacional e, portanto, a necessidade de formação docente. A influência das concepções neoliberais sobre as políticas educacionais cria tensionamentos para a redução do papel do Estado como provedor de direitos, que passam a ser serviços ofertados pelo mercado. Esse processo no campo da formação de professores implica na oferta privada de formação inicial e continuada.

Constata-se, previamente, que nas últimas décadas há um avanço das políticas neoliberais sobre as políticas educacionais, seja na América Latina ou em países centrais. No caso da formação de professores, observa-se que os fundamentos das políticas públicas para a formação de professores revelam as concepções

educacionais adotadas por governos incidindo diretamente no desenho de sociedade e de pensamento que pretendem construir.

Referências

DINIZ-PEREIRA, Júlio Emílio. **Da Racionalidade Técnica à Racionalidade Crítica: formação docente e transformação social.** Perspectivas em Diálogo: Revista de Educação e Sociedade, Naviraí, v. 01, n. 01, p. 34-42, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufms.br/index.php/persdia/article/view/15/>. Acesso em 14 jun. 2023.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: **Política de capacitação dos profissionais da educação.** Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61. (Original: PALUMBO, Dennis J. Public Policy in América – Government in Action. 2. ed. Harcourt Brace & Company, 1994, cap. 1, p. 8-29).

SINGER, Paul. **Poder, política e educação.** n.1, p. 5-15, jan/fev/mar/abr. 1995.