

A Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004-2020)

The National Policy for Continuing Training for Basic Education Teachers (2004-2020)

Andréia Migon Zanella

Universidade Estadual de Ponta Grossa/UEPG

Ponta Grossa, PR – Brasil

Gisele Masson

Universidade Estadual de Londrina/UEL

Londrina, PR - Brasil

Resumo

Este artigo apresenta resultado de pesquisa que teve como objetivo de analisar os fundamentos teórico-epistemológicos da Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004-2020) e suas relações com a intensificação do projeto neoliberal. De natureza qualitativa, foi desenvolvida mediante análise documental e bibliográfica, fundamentada na concepção materialista histórico-dialética. Como resultado destacamos que os fundamentos teórico-epistemológicos estão sustentados na epistemologia da prática, caracterizada por categorias sínteses: a formação como atualização, treinamento, padronização, técnica e controlada. Diante da análise, defendemos a necessidade de um Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação Básica, a fim de garantir a sólida formação teórica, política e filosófica, necessária e determinante para uma práxis emancipadora.

Palavras-chave: Política Educacional; Formação Continuada de Professores; Fundamentos teórico-epistemológicos.

Abstract

This article presents the results of research that aimed to analyze the theoretical-epistemological foundations of the National Policy for Continuing Training of Basic Education Teachers (2004-2020) and its relations with the intensification of the neoliberal project. Qualitative in nature, it was developed through documentary and bibliographic analysis, based on the historical-dialectical materialist conception. As a result, we highlight that the theoretical-epistemological foundations are supported by the epistemology of practice, characterized by synthetic categories: training as updating, training, standardization, technical and controlled. In view of the analysis, we advocate for the need for a National Subsystem for the Training and Valorization of Basic Education Professionals, to guarantee solid theoretical, political and philosophical training, necessary and determinant for an emancipatory praxis.

Keywords: Educational Policy; Continued Teacher Training; Theoretical-epistemological foundations.

Introdução

Este artigo apresenta resultado de pesquisa de Doutorado em Educação, realizado na Universidade Estadual de Ponta Grossa, no programa de Pós-Graduação em Educação, que teve como objetivo analisar os fundamentos teórico-epistemológicos da Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004-2020) e suas relações com a intensificação do projeto neoliberal. Interessa-nos trazer à luz não apenas os determinantes históricos, políticos e econômicos para afirmar como e porque o sistema do capital controla a formação dos profissionais da educação, mas também para defender a importância de um Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação Básica.

A partir desse contexto, a problemática do estudo foi: Quais os fundamentos teórico-epistemológicos dão sustentação à Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, no período de 2004-2020? Nesse sentido, o objetivo central da pesquisa foi analisar os fundamentos teórico-epistemológicos da Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, no período de 2004 a 2020, e suas relações com o desenvolvimento, a manutenção e a intensificação do projeto neoliberal.

O recorte se justifica pelas mudanças ocorridas, em 2004, no âmbito da Formação de Professores, como campo constituinte das políticas educacionais, ano em que o Ministério da Educação (MEC) instituiu a Rede Nacional de Formação Continuada de Professoresⁱ. A partir de então, a Política Nacional de Formação de Professores, inicial e continuada, tem passado por um processo de reorganização e de reestruturação, tanto no âmbito da gestão quanto no desenvolvimento de programas e projetos.

Outro marco histórico importante foi em 2007, por meio Lei Nº 11.502, de 11 de julho, momento em que o MEC atribuiu à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a função de subsidiá-lo na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais da Educação Básica e do Ensino Superior e no desenvolvimento científico e tecnológico (Brasil, 2007).

A pesquisa realizada foi desenvolvida mediante análise documental e bibliográfica, fundamentada na concepção materialista histórico-dialética, pois essa abordagem permite uma compreensão mais profunda das contradições da realidade, uma busca das relações mais abrangentes entre os diversos aspectos que a influenciam. Dessa forma, é possível apreender o objeto de estudo, considerando seus múltiplos determinantes.

A metodologia consistiu na análise de documentos e referenciais bibliográficos, com embasamento teórico construído, principalmente, a partir das contribuições de autores como Karl Marx, Friedrich Engels, Antonio Gramsci, István Mészáros, entre outros, que apresentam elementos essenciais para desvendar as leis fundamentais que regem a produção da vida humana em sociedade, levando em conta sua historicidade.

Para a coleta de dados, foram analisados os documentos orientadores da Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, disponibilizados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Conselho Nacional de Educação (CNE) e Ministério da Educação (MEC), tais como as resoluções CNE/CP Nº 1 de 18 de fevereiro de 2002, CNE/CP Nº 2, de 1º de julho de 2015, CNE/CP Nº 2, de 20 de dezembro de 2019 e CNE/CP Nº 1, de 27 de outubro de 2020. Esses documentos são de extrema importância para a configuração geral da Política Nacional de Formação de Professores, bem como para a compreensão das especificidades relacionadas à Formação Continuada.

No presente artigo, apresentaremos alguns elementos que julgamos fundamentais, a partir dos resultados obtidos. Na primeira seção, damos ênfase para os determinantes econômicos e políticos que influenciaram a definição da Política Nacional de Formação Continuada de Professores, no Brasil, a fim de caracterizarmos os elementos essenciais que a definem em relação aos fundamentos teórico-epistemológicos, no período analisado. Na segunda seção, abordamos a formação de professores na perspectiva da práxis, em contraposição ao modelo hegemônico de formação, que vem sendo desenvolvido na Política Nacional de Formação Continuada de Professores. Por fim, nas considerações finais, apresentamos uma síntese das reflexões desenvolvidas, dando destaque para a defesa da importância de um Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação Básica.

Determinantes econômicos e políticos: a essência da Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004-2020)

No Brasil, as décadas de 1990 e 2000 foi marcada pelas mudanças ocorridas no contexto econômico-político, motivadas pelo fortalecimento do sistema neoliberal no país. Essas mudanças exigiram um movimento do Estado no sentido de se reorganizar para atender às demandas do novo modelo de acumulação flexível do capital.

É nessas décadas que ocorre a reforma do Estado e, por meio dela, operam-se novas estratégias de educar o consenso da classe trabalhadora, que, historicamente, sedimenta a

hegemonia burguesa (Neves, 2005). A autora afirma que a consolidação do projeto de educação para o consenso vem se processando ao longo das diferentes conjunturas de desenvolvimento do neoliberalismo, na medida em que “[...] o Estado brasileiro, enquanto Estado educador, redefine suas práticas de obtenção do consentimento ativo e/ou passivo do conjunto da população brasileira” (Neves, 2005, p. 89).

Nos anos 2000, houve a aprovação da Resolução CNE/CP N° 1/2002, a fim de adequar a formação de professores ao contexto da acumulação flexível, estabelecendo Diretrizes sustentadas em competências e habilidades genéricas, com base numa racionalidade prática. O novo modelo implementado pela Resolução de 2002, de viés pragmatista, promoveu, na acepção de Moraes (2003), um “recoo da teoria”, principalmente pela redução da contribuição das ciências da educação, nos currículos de formação de professores, que respaldam uma visão mais ampliada e problematizadora da realidade educacional. A organização curricular dos cursos de formação reduziu a carga horária das disciplinas teóricas, promovendo uma relação ainda mais desequilibrada entre a teoria e a prática, em que esta é tomada como guia da formação. Nessa perspectiva, as políticas de formação passam a ser baseadas na flexibilização.

Há que se pensar, no entanto, que o contexto da aprovação das novas diretrizes de formação, Resolução CNE/CP N° 2/2019 (BNC-Formação Inicial) e Resolução CNE/CP N° 1/2020 (BNC-Formação Continuada), é diferente do período anterior, em que pese o mesmo objetivo de adequação à conjuntura das novas demandas do sistema do capital. A crise econômica internacional de setembro de 2008, iniciada nos Estados Unidos, gerou determinações que “[...] percorrem as diversas esferas da sociedade, entrelaçando a economia com a política, as disputas geopolíticas e as distintas formas de conflito entre o capital e o trabalho, bem como a dimensão cultural nas mais variadas formas de sentir e pensar” (Tonelo, 2021, p. 9).

Esse contexto de crise faz parte da crise estrutural do capital que, segundo Mészáros (2021, p. 125), pode ser caracterizada por quatro aspectos: a) seu caráter é universal; b) seu alcance é global; c) sua escala de tempo é extensa e contínua (diferente de cíclica); e d) seu modo de se desdobrar é progressivo.

Na visão de Tonelo (2021), pode-se afirmar que a Grande Recessão teve um primeiro momento mais intenso na economia mundial, sobretudo nas grandes potências e, num segundo momento, os impactos se manifestaram, de distintas formas, para países avançados

mais débeis, países emergentes e para o Sul do mundo, os quais geraram uma série de medidas como:

[...] planos de austeridade, ajustes fiscais, reformas (trabalhista, previdenciária), subordinação por meio da dívida pública et. Mas essas ações resultaram em reveses e contrapartidas, com aumento de conflitos, no movimento operário, na juventude ou em movimentos sociais (do ponto de vista das classes), ou consequências geopolíticas (na relação entre Estados), particularmente em seu último capítulo, de disputa pela proeminência tecnológica entre Estados Unidos e China, e a guerra comercial (Tonelo, 2021, p. 25).

Diante desse cenário, Mészáros (2021, p. 130) já nos alertava que não podemos falar de capitalismo avançado. O que é capitalisticamente avançado é a “*fase descendente de desenvolvimento histórico*” do sistema do capital, em que, para se sustentar, precisa ser ainda mais “*destrutivo*” e, em última análise, também “*autodestrutivo*”. Para o autor, o liberalismo se converteu em neoliberalismo agressivo e a social-democracia voltou as costas a seu antigo credo, ao tomar partido, na maioria dos países, ao **neoliberalismo retrógrado**.

Para Fontes (2010, p. 346), no caso do Brasil, o **capital-imperialismo** subalterno vem sendo trilhado e o “movimento de concentração e centralização de capitais, sobretudo após a crise de 2008, é vertiginoso, assim como a criação de novos megaconglomerados brasileiros, aptos a enveredar por rápido processo de transnacionalização, com suporte público.” Segundo a autora, novas categorias como globalização, mundialização e neoliberalismo procuraram dar conta das transformações ocorridas no último quartel do século XX, mas o neoliberalismo, aplicando-se a uma política, a uma ideologia e a práticas econômicas, reivindicava o **ultraliberalismo** para se colocar frontalmente contrário ao período keynesiano (Fontes, 2010, p. 153-154).

Dardot e Laval (2019, p. 5) denominam esse momento contemporâneo de **novo neoliberalismo** e destacam que:

el neoliberalismo no solo sobrevive como sistema de poder, sino que se refuerza. Hay que comprender esta singular radicalización, lo que implica discernir el carácter tanto plástico como plural del neoliberalismo. Pero hace falta ir más lejos todavía y percatarse del sentido de las transformaciones actuales del neoliberalismo, es decir, la especificidad de lo que aquí llamamos el nuevo neoliberalismo.

Atualização, treinamento e formação flexível: a Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004-2020)

Para os autores, essa especificidade pode ser observada em governos mais violentos e agressivos, a exemplo de Trump, nos Estados Unidos, e Bolsonaro, no Brasil. Assim, destacam:

Lo que aquí llamamos nuevo neoliberalismo es una versión original de la racionalidad neoliberal en la medida que ha adoptado abiertamente el paradigma de la guerra contra la población, apoyándose, para legitimarse, en la cólera de esa misma población e invocando incluso una soberanía popular dirigida contra las élites, contra la globalización o contra la Unión Europea, según los casos. En otras palabras, una variante contemporánea del poder neoliberal ha hecho suya la retórica del soberanismo y ha adoptado un estilo populista para reforzar y radicalizar el dominio del capital sobre la sociedad. En el fondo es como si el neoliberalismo aprovechara la crisis de la democracia liberal-social que ha provocado y que no cesa de agravar para imponer mejor la lógica del capital sobre la sociedad (Dardot; Laval, 2019, p. 10).

Independentemente das categorias analíticas utilizadas (capital-imperialismo, novo neoliberalismo, ultraneoliberalismo) o fato é que, após a recessão de 2008, a manutenção do poder político de governos de direita ou extrema-direita, com a falta de apoio social, realizou uma aliança estratégica com o neoconservadorismo.

É nessa conjuntura que ultraneoliberais e neoconservadoresⁱⁱ, representantes da extrema-direita, defensores de ideais pautados na família nuclear, no nacionalismo, na heteronormatividade, elegeram o governo de Bolsonaro (2019-2022), o qual realizou um conjunto de ações devastadoras no campo social e educacional. O que se vivencia na educação brasileira é um período de controle, de ausência de diálogo com os pesquisadores, as entidades representativas, sindicatos e os movimentos sociais, cortes sucessivos no financiamento e ampla reforma curricular, sob a ingerência dos interesses empresariais. Nesse sentido, consideramos que houve um processo de intensificação do neoliberalismo que, no bojo dessas ações, a Política Nacional de Formação Continuada serviu ao propósito de formar uma subjetividade demarcada pela perda do controle sobre o próprio trabalho, seus objetivos e suas finalidades, pautada na lógica das competências e habilidades e de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que tem como foco o desenvolvimento de competências que elevam o “protagonismo juvenil”, os projetos de vida, o empreendedorismo, a criatividade, a “cooperação” e a meritocracia. Ao adotar o enfoque nas competências, a BNCC indica que todas as decisões pedagógicas devem estar orientadas a partir de

[...] indicação clara do que os alunos devem “saber” (considerando a constituição de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores) e, sobretudo, do que devem “saber fazer” (considerando a mobilização desses conhecimentos, habilidades, atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho), a explicitação das competências oferece referências para o fortalecimento de ações que assegurem as aprendizagens essenciais definidas na BNCC. (Brasil, 2018, p. 13).

A concepção de Formação Continuada, como complementação da Formação Inicial, em contraposição ao que estava disposto na Resolução CNE/CP N° 2/2015, foi definida na polêmica Resolução CNE/CP N° 1/2020 (BNC-Formação Continuada), referenciando-a como um processo de atualização e aperfeiçoamento (do tipo treinamento), desvinculada das instituições formadoras, com destaque para as universidades públicas.

Outro ponto que merece menção, é a supremacia das metodologias de ensino, as trocas de experiência e a condição de “autonomia docente” em relação ao enfrentamento e à resolução dos problemas que se apresentam na prática docente. Indica-se a reflexão sobre a prática como um exercício de autoavaliação, de autocrítica e de autoconhecimento, o que, segundo os documentos, possibilita ao professor um maior aprofundamento sobre a sua prática, insurgindo em novas ações pedagógicas que atendem às demandas atuais de formação do tipo humano adequado para o mundo do trabalho: proativo, flexível, criativo, ágil e colaborativo.

No período analisado, observamos que houve um conjunto de Programas de Formação Continuada, que tinham financiamento do governo federal, foram encerrados durante o Governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), como é possível observar no quadro a seguir.

Quadro 1. Programas de Formação Continuada de Professores da Educação Básica desenvolvidos no período de 2004-2020

Programa/ Ano de Implantação	Objetivo	Público-alvo	Órgão responsável	Status atual
Gestar I – Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Criado em 2001 e ampliado em 2004)	Gestão da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática.	Professores dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental.	MEC	Encerrado
Gestar II – Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (2004)	Gestão da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática.	Professores dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental.	MEC	Encerrado

Atualização, treinamento e formação flexível: a Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004-2020)

PDPI – Programa de Desenvolvimento Profissionais de Língua Inglesa da Educação Básica no Canadá (2005), Estados Unidos (2010) e Irlanda (2012)	Aperfeiçoamento do ensino da Língua Inglesa – gestão da aprendizagem	Professores de Língua Inglesa.	MEC	Em desenvolvimento
ProInfo – Programa Nacional de FC em Tecnologia Educacional (2007)	Promover o uso pedagógico da informática na rede pública de Educação Básica.	Professores que atuam no Ensino Fundamental e no Ensino Médio.	MEC	Encerrado
Proletramento - Programa de FC de Professores para a melhoria da qualidade de aprendizagem de leitura/escrita e matemática (2007)	Melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática	Professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental.	MEC	Encerrado
Escola de Gestores da Educação Básica Pública (2009)	Especialização com foco na gestão dos índices educacionais.	Gestores educacionais efetivos das escolas públicas da Educação Básica.	MEC/ Capes	Encerrado
Pnaic - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2012)	Apoiar os professores que atuam no ciclo de alfabetização.	Professores que atuam na Educação Infantil; Professores alfabetizadores.	MEC	Encerrado
Pnem – Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (2013)	Elevar o padrão de qualidade do Ensino Médio.	Professores do Ensino Médio.	MEC	Encerrado
Escola da Terra (2013)	Foco na aprendizagem e na permanência dos estudantes de comunidades Quilombolas.	Professores que atuam em escolas Quilombolas.	MEC	Encerrado
Programa Mais Alfabetização (2018)	Fortalecer e apoiar as escolas no processo de alfabetização – alinhamento à Base Nacional Comum Curricular (BNCC).	Professores que atuam no 1º e 2º anos do Ensino Fundamental.	MEC	Em desenvolvimento
Programa Tempo de Aprender (2020)	Melhorar a qualidade da alfabetização em todas as escolas públicas	Professores alfabetizadores e gestores escolares	MEC	Em desenvolvimento

Fonte: MEC; CAPES, elaborado por Zanella (2022), com base nos Programas de Formação de Professores da Educação Básica desenvolvidos no período de 2004-2020.

Para além de identificarmos um processo de descontinuidade e de fragmentação no desenvolvimento dos Programas de Formação Continuada até então existentes no Brasil, é fundamental que questionemos a respeito das motivações do Governo Bolsonaro em encerrá-los, no sentido de problematizar a sua efetividade como componente essencial para a formação continuada dos docentes da Educação Básica, analisando, assim, as contradições estabelecidas no âmbito da Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.

Nessa perspectiva, podemos afirmar que: a) os programas, historicamente, foram desenvolvidos como política de governo e não de Estado; b) houve um processo de descontinuidade e encerramento da maioria dos Programas, portanto, a Formação Continuada foi tratada como um elemento contingencial, vinculada às demandas emergenciais para elevação dos índices educacionais, voltados, principalmente às metodologias de ensino de Língua Portuguesa e Matemática; c) a Formação Continuada, ao mesmo tempo em que é padronizada pela BNC-Formação, que se alinha à BNCC, ela tem um caráter flexível, pois é concebida como atualização e treinamento, sem a responsabilidade do governo federal, levando à profusão de cursos, realizados em parceria com Institutos e Fundações Privadas; d) a centralidade dos Programas está no desenvolvimento de competências e de habilidades para a resolução de problemas de aprendizagem (alinhamento à BNCC); e) o professor é concebido como profissional prático-reflexivo e professor competente; f) há a negação da teoria, a negação da compreensão das determinações, das mediações e das contradições que caracterizam a totalidade social, a negação do ensino (ênfase no direito às aprendizagens e não no direito à educação) e da práxis docente, levando à desvalorização da articulação das redes de ensino com as instituições formadoras públicas no desenvolvimento da Formação Continuada.

As fontes documentais como a Resolução CNE/CP N° 2, de 22 de dezembro de 2017 (BNCC), a Resolução CNE/CP N° 4, de 17 de dezembro de 2018 (BNCC), a Resolução CNE/CP N° 2, de 20 de dezembro de 2019 (BNC-Formação), e a Resolução CNE/CP N° 1, de 27 de outubro de 2020 (BNC-Formação Continuada) constituem em elementos centrais da pesquisa realizada, no sentido de desvelar em que medida o MEC têm sustentado os fundamentos da racionalidade prática, bem como de indicar as contradições internas que a movimentam, e

Atualização, treinamento e formação flexível: a Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004-2020)

visualizar possibilidades para a construção de um projeto formativo fundamentado na perspectiva da epistemologia da práxis.

Quanto aos elementos definidores da Política Nacional de Formação Continuada de Professores, entre 2002 e 2020, sintetizamos no Quadro 2, as Diretrizes Curriculares de Formação, destacando a epistemologia, o modelo de professor, os eixos estruturantes e a proposta de operacionalização da formação.

Quadro 2. DCNs de Formação Inicial e Formação Continuada (2002 e 2020): epistemologia, modelo de professor, eixos estruturantes e operacionalização

	DCNs (2002)	DCNs (2015)	DCNs (2019) BNC-Formação	DCNs (2020) BNC-Formação Continuada
Epistemologia	Racionalidade prática A prática precede a teoria	Epistemologia da práxis (aproximação teórica) Projeto formativo revolucionário – Anfope	Racionalidade prática e racionalidade prática – neotecnicismo (alinhada à BNCC)	Racionalidade técnica e racionalidade prática – neotecnicismo (alinhada à BNCC)
Modelo	Professor prático (fazer)	Professor como intelectual crítico	Professor técnico-prático	Professor técnico-prático (saber fazer)
Eixos estruturantes	Competências e habilidades específicas dos conteúdos da Ed. Básica; Aperfeiçoamento e atualização (caráter instrumental); Formação em serviço; Valorização da experiência; Foco nas metodologias e nos recursos didáticos – base técnica da sua área/disciplina, especialmente Língua Portuguesa e Matemática; Centralidade na aprendizagem; Resolução de problemas da aprendizagem.	Sólida formação teórica e interdisciplinar – base comum organizada a partir dos conhecimentos filosóficos e científicos; Unidade teoria e prática; Formação política.	Competências pedagógicas específicas dos conteúdos da Ed. Básica; Foco na resolução de problemas da aprendizagem; Metodologias ativas; Tecnologia e inovação para a aprendizagem; Protagonismo; Resiliência; Criatividade; Engajamento; Flexibilidade; Gestão democrática; Trabalho colaborativo.	Formação extensiva e complementar; Formação ao longo da vida; Competências e habilidades; Foco na apropriação de conhecimentos técnicos e práticos – especialmente em Língua Portuguesa e Matemática; Conhecimento flexível – ensino flexível – aprendizagem flexível; Aperfeiçoamento, atualização, reciclagem; Resolução de problemas da aprendizagem; Metodologias ativas;

				Tecnologia e inovação; Protagonismo, criatividade; Engajamento, flexibilidade; Gestão democrática.
Operacionalização	Cursos presenciais, híbridos e a distância; Oficinas; Seminários Reuniões; Grupos de estudo; Abertura à iniciativa privada – empresariamento da educação pública.	Articulação entre Universidades e escolas: ensino pesquisa e extensão; Grupos de estudos; Projetos orgânicos organizados pelas escolas e instituições formadoras; Articulação entre os entes federados (Sistema Nacional de Educação e Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação Básica; Projetos que partem das condições materiais de trabalho, com foco na objetividade. Formação inicial e continuada como um processo contínuo.	Cursos presenciais, híbridos e a distância; Ampliação da abertura à iniciativa privada. Desarticulação da formação inicial e a continuada. Desvinculação das instituições formadoras como principais responsáveis pela formação continuada de professores.	Cursos; Web formações; Grupos de estudo; Oficinas, congressos, reuniões pedagógicas com foco nas condições ideais, na subjetividade – para atuar na resolução de problemas de aprendizagem; Projetos de extensão universitária com viés utilitarista; Aumento dos Mestrados e Doutorados profissionais. Com a desvinculação das instituições formadoras, como principais responsáveis pela formação continuada de professores, os institutos e fundações privadas se consolidam como principais parceiros das redes de ensino.

Fonte: CNE/CP Resoluções nº 1/2002, nº 2/2015, nº 2/2029, nº 1/2020, elaborado por Zanella (2022).

Em relação às Diretrizes Curriculares Nacionais indicadas no Quadro 2, nossos principais argumentos se baseiam em três aspectos centrais:

a) No que diz respeito às questões econômicas e políticas e sua relação histórica com a Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, afirmamos que o projeto de formação esteve ligado ao sistema político neoliberal, e mais recentemente

Atualização, treinamento e formação flexível: a Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004-2020)

ultraneoliberal e neoconservador, como forma de perpetuação, alinhamento e intensificação do sistema capitalista. Assim, sob um ponto de vista ontológico, a Política Educacional, em sua complexidade e totalidade, responde com a formação mínima necessária para atender às demandas do mercado de trabalho estabelecidas pelo sistema capitalista.

b) No que se refere à teoria do conhecimento ou epistemologia que fundamentou e continua a fundamentar as Diretrizes para a Formação de Professores, apontamos que a concepção de professor prático continua ocupando o centro da Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, ligada à perspectiva da racionalidade prática. Embora em 2015, houve a Resolução CNE/CP N° 2, que buscou superar essa concepção, antes mesmo de que os cursos de licenciatura tivessem a sua primeira turma formada, houve a aprovação da uma nova diretriz, Resolução CNE/CP N° 2/2019.

c) O projeto formativo sócio-histórico, representado neste estudo pela Associação Nacional pela Formação de Professores - Anfope, baseia-se na epistemologia da práxis, centrado na figura do professor intelectual crítico, que possui uma racionalidade na qual os professores podem produzir conhecimento, por meio da análise crítica de seu trabalho e das complexas mediações (históricas, econômicas, políticas e culturais) que interferem no desenvolvimento de sua práxis, num movimento de compreensão, interpretação e intervenção social, no sentido de sua transformação. Essa perspectiva esteve presente na Resolução CNE/CP N° 2/2015, no entanto, como já afirmamos, foi rapidamente revogada no governo Bolsonaro, sem qualquer discussão coletiva.

Nesse cenário, fica claro que a base de conhecimento que sustenta a Política Nacional de Formação Continuada de Professores está ligada ao contexto político ultraneoliberal e neoconservador e, quando se trata da questão epistemológica, tem suas raízes historicamente determinadas na concepção pragmatista e tecnicista do papel do professor, com destaque para a abordagem instrumental do conhecimento.

Nesse sentido, as categorias empíricas indicam que tal abordagem teórica está baseada em conhecimentos práticos “úteis” para a profissão, em detrimento da elevação do conhecimento empírico ao concreto pensado, analisado à luz do conhecimento científico, filosófico e artístico, inviabilizando uma formação humana, para além de um profissional limitado a ensinar conteúdos prescritos, como é o caso da Resolução CNE/CP N° 2/2019 e da Resolução CNE/CP N° 1/2020. Associar o “conhecimento” a interesses pragmáticos implica

desvinculá-lo das relações que influenciam a ação educativa. Dessa forma, a nosso ver, a epistemologia da prática apresenta como principal desafio a perda de conteúdo científico, a diminuição da teoria e a falta de reflexão de fato crítica, o que dificulta a compreensão dos elementos que determinam a realidade, como uma síntese de diversas determinações, impedindo que os professores tenham condições de desenvolver uma práxis, na perspectiva da emancipação humanaⁱⁱⁱ.

Notadamente, a Resolução CNE/CP N° 1/2020 toma o conceito de competência afirmando que a construção de referenciais para a Formação Continuada precisa dialogar com as dez competências gerais da BNCC, bem como com as aprendizagens essenciais que a BNCC prescreve aos estudantes da Educação Básica, em consonância com a Resolução CNE/CP N° 2/2017 e a Resolução CNE/CP N° 4/2018. Essa perspectiva determina que as aprendizagens a serem garantidas aos estudantes pressupõem um conjunto de competências profissionais dos professores para que possam estar efetivamente preparados para responder a essas demandas.

A Resolução CNE/CP N° 1/2020 indica que o engajamento profissional^{iv} seja priorizado como um dos principais eixos formativos, reconhecido como compromisso moral e ético dos professores para a promoção de situações favoráveis para a aprendizagem significativa dos estudantes e o desenvolvimento de competências complexas, para a ressignificação de valores fundamentais na formação de profissionais autônomos, éticos e competentes (Brasil, 2020).

Diferentemente das Diretrizes definidas na Resolução CNE/CP N°1/2002, em que as competências e habilidades eram genéricas, portanto, absolutamente flexíveis, na nova conjuntura econômico-política, as competências e habilidades definidas, tanto pela BNC-Formação Inicial (Resolução CNE/CP N° 2/2019), quanto pela BNC-Formação Continuada (Resolução CNE/CP N° 1/2020), são prescritivas, padronizadas, com um perfil de formação técnico que define o que fazer e como fazer, com base na BNCC. Há, portanto, um controle sobre o processo de formação que se estende sobre a ação docente, com as avaliações padronizadas, com a plataformização da educação, com os planejamentos prontos, definidos pelas redes de ensino, com a valorização docente baseada no desempenho medido pelo índice de aprovação dos estudantes em exames, com iniciativas de gestão privada de escolas, com a militarização escolar, dentre tantas outras práticas observadas na realidade da Educação Básica.

Atualização, treinamento e formação flexível: a Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004-2020)

Se a Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica pode ser compreendida como síntese dos interesses econômicos, políticos e ideológicos do Estado, em relação ao projeto social contemporâneo, podemos afirmar que, a partir de 2016, com o golpe jurídico-midiático-parlamentar brasileiro, houve um acirramento no alinhamento da Política Educacional de forma geral e na Formação de Professores, Inicial e Continuada, em relação à intensificação do neoliberalismo.

A Formação Continuada na perspectiva da epistemologia da práxis: por um Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação Básica

Tomar a Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica como objeto de pesquisa nos inseriu em um campo complexo de investigação, uma vez que ela se articula a um projeto de educação e este a um determinado projeto de sociedade. Desse modo, ao assumirmos o materialismo histórico-dialético como referência teórico-metodológica, analisamos a Política de Formação Continuada no contexto da formação e da educação em geral, marcada por muitas contradições.

Nessa direção, afirmamos que um projeto de Formação Continuada de qualidade, socialmente referenciada na classe trabalhadora, está estreitamente vinculado às mudanças nas condições materiais em que a práxis docente se realiza. Sob tal perspectiva, urge a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Educação, em que a Formação de Professores, Inicial e Continuada, seja configurada como política pública de Estado, que contemple a concepção sócio-histórica de educação e da formação docente.

Articulado organicamente a um Sistema Nacional de Educação, é fundamental a criação de um Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação Básica, plural e unitário, campo que, nas últimas décadas, tem sido majoritariamente regulado pelo setor privado, no oferecimento de programas, de projetos e de ações. Sob esse aspecto, as contradições se apresentam e movimentam o cenário educacional, podendo representar avanços ou retrocessos na perspectiva do projeto de Formação Continuada fundamentado na epistemologia da práxis, como “[...] elemento constituinte da proposta contra-hegemônica de sociedade que objetiva a reversão das relações sociais capitalistas e, mais especificamente, dos projetos pedagógicos existentes” (Silva; Cruz, 2021, p. 1).

Dessa maneira, as exigências do mundo do trabalho capitalista dão forma à Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, no período de 2004 a

2020, decorrentes de um projeto hegemônico em que são redefinidas as relações sociais e de trabalho em cada período histórico. Desse modo, é necessário construir projetos na perspectiva de uma nova hegemonia, estabelecendo um horizonte em que poderão contribuir para a emancipação humana. Essa perspectiva vem, historicamente, alimentando as discussões da Anfope para apresentar um projeto de Formação de Professores – Inicial e Continuada – que estabeleça a unidade teoria e prática (epistemologia da práxis).

Tal objetivo, desde 1983, com a transformação do Comitê Nacional Pró-Formação do Educador em Comissão Nacional de Reformulação dos Cursos de Formação do Educador (CONARCFE)^v, a entidade definiu princípios para a construção de uma Base Comum Nacional que vai muito além da prescrição de conhecimentos mínimos, tal como a Base Nacional Comum das Diretrizes.

Os princípios basilares de um Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação contemplariam a garantia de financiamento público necessário ao cumprimento de seus objetivos, com controle do Estado sobre as reais demandas de formação, definindo-se as diferentes responsabilidades dos entes federados quanto aos percentuais e às metas do investimento na formação e à participação democrática dos professores e dos sujeitos envolvidos na gestão das instituições formativas e nos órgãos de decisão das políticas de formação.

A Anfope (2016) defende a perspectiva de que o Subsistema é a via que pode garantir que o professor acesse e permaneça em Programas de Formação Continuada fora do ambiente escolar, com liberação integral de suas atividades, com licenças remuneradas. Tal perspectiva não desconsidera a escola como *lócus* singular de Formação Continuada, porém, rompe com a ideia de formação ao longo da vida, em serviço, concebida como estratégia de treinamento para qualificar os professores para resolver as demandas emergenciais e contingentes da práxis pedagógica, assumidas por instituições com interesses empresariais.

Conclusão

A síntese que elaboramos, a partir da análise da Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, destaca que tal política privilegia o rebaixamento da Formação Continuada, por meio de programas aligeirados, com caráter de atualização e aperfeiçoamento, no sentido de treinamento, em lugar da pesquisa científica e da sólida formação teórica.

Atualização, treinamento e formação flexível: a Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004-2020)

A formação por competências, vinculada ao saber fazer e ao como fazer, sobrepõe-se aos processos que tomam o campo da educação em sua totalidade, retirando a Formação Continuada de Professores do campo da elaboração e da reflexão teórico-científica, filosófica, política e crítica sobre a práxis, para o campo da prática imediata e do praticismo, distanciadas das finalidades e dos objetivos da educação, das construções históricas dos educadores que orientam a luta pela formação de qualidade, referenciada nas demandas formativas da classe trabalhadora (ANFOPE, 2021).

Respondendo ao problema da nossa pesquisa, ao final deste estudo, podemos afirmar que os fundamentos teórico-epistemológicos que dão sustentação à Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, no período de 2004 a 2020, estão sustentados na epistemologia da prática, a qual, pela forma como vem se delineando, pode ser caracterizada por categorias sínteses: a formação como atualização, treinamento, padronizada, técnica e controlada. Essas categorias são predominantes na Política Nacional de Formação Continuada ao longo do período analisado, das quais decorre uma concepção de professor que se caracteriza como profissional prático-reflexivo e professor competente, em alguns momentos mais flexível e, atualmente mais padronizada e técnica. A centralidade da Formação Continuada está no desenvolvimento de competências e de habilidades, caracterizadas por um conjunto de conhecimentos técnicos e práticos que pretende formar os professores para resolver os problemas imediatos e aparentes, desvinculados, portanto, das suas determinações econômicas, históricas, políticas e culturais da práxis docente.

Ao assumir como finalidade formar o professor prático-reflexivo e competente, a Política Nacional de Formação Continuada nega ao professor da Educação Básica as possibilidades de apropriação do conhecimento teórico, o que, na perspectiva do materialismo histórico-dialético, é negar a compreensão das determinações, das mediações e das contradições que caracterizam a totalidade social. Negar o conhecimento teórico significa negar o ensino, negar o trabalho do professor como intelectual, que detém o domínio técnico e prático do seu ofício, significa, portanto, negar a práxis.

Com esta pesquisa, foi possível desvelarmos o desmantelamento de uma Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, marcada no decorrer do período analisado pelo encerramento dos programas federais de Formação Continuada e, recentemente, pela aprovação das diretrizes específicas de Formação Continuada,

desatreladas da Formação Inicial, o que indica a ampliação de um processo de desresponsabilização do Governo Federal (2019-2022), ao passo que indica uma tendência de se consolidar a Formação Continuada de Professores da Educação Básica, por meio das parcerias público-privadas.

Nesse sentido, defendemos a necessidade da aprovação de um Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação Básica, no conjunto de um Sistema Nacional de Educação, para que a Formação Continuada de Professores seja efetivamente uma política de Estado e não de governo, a fim de que se garanta a superação da fragmentação da Formação Inicial e Continuada, bem como da implementação de programas contingenciais, desprovidos da formação teórica, política e filosófica, necessária e determinante para a práxis emancipadora.

O Subsistema poderia assumir a função de articular e regulamentar as obrigações de cada ente federado, por meio do regime de colaboração, estruturando as responsabilidades e especificidades de cada um deles. Nessa direção, o Subsistema também poderia imprimir organicidade na proposição e na materialização da Política Nacional de Formação Continuada, para garantir o efetivo direito à Formação Continuada, na perspectiva da melhoria da qualidade social da educação.

Referências

ANFOPE. Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. **Documento Final do XVIII Encontro Nacional**. Políticas de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação: conjuntura nacional avanços e retrocessos. Goiânia, 2016. Disponível em: https://www.anfope.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Doc-FINAL-XVIII-ENANFOPE_6_3_2017-Coordena%C3%A7%C3%A3o-Iria.pdf. Acesso em: 23 jun. 2023.

ANFOPE. Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. **XX Encontro Nacional da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. Documento Final**. Política de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação: resistências propositivas à BNC da Formação inicial e continuada. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.anfope.org.br/wp-content/uploads/2021/04/20%E2%81%B0-ENANFOPE%E2%80%93Documento-Final-2021.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. MEC. **Resolução CNE/CP N° 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. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res1_2.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. MEC. **Lei N° 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 -

Atualização, treinamento e formação flexível: a Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004-2020)

CAPES, de que trata a Lei n.º 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis n.ºs 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. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2007b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11502.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. MEC. **Resolução CNE/CP Nº 2**, de 1º 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. Brasília: Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno, [2015]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015.pdf/file>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. MEC. **Resolução CNE/CP Nº 2**, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno, [2017]. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. MEC. **Resolução CNE/CP Nº 4**, de 17 de dezembro de 2018. Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP no 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP no 15/2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/104101-rcp004-18/file>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. MEC. **Resolução CNE/CP Nº 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). Brasília: Conselho Nacional de Educação; Conselho Pleno, [2019]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. MEC. **Resolução CNE/CP Nº 1**, de 27 de outubro de 2020. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada). Brasília: Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica, [2020]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2020-pdf/164841-rcp001-20/file>. Acesso em: 10 jun. 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Anatomía del nuevo neoliberalismo. **Viento del Sur**, n. 164, p. 5-16, Jul., 2019. Disponível em: <<https://vientosur.info/spip.php?article14984>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

MÉSZÁROS, István. **Para além do leviatã: crítica ao Estado**. São Paulo: Boitempo, 2021.

MORAES, Maria Célia Marcondes de. Recuo da teoria. In: MORAES, Maria Célia Marcondes de. (org.). **Iluminismo às avessas: produção de conhecimento e políticas de formação docente**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 151-168.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar para o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 85-125.

PERONI, Vera Maria Vidal; LIMA, Paula Valim. Políticas conservadoras e gerencialismo. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e2015344, p. 1-20, 2020 Disponível em: <<https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

SILVA, Katia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da; CRUZ, Shirleide Pereira da Silva. Projetos em disputa na definição das políticas da formação de professores para a Educação Básica. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 17, n. 46, p. 89-104, Jul./Set. 2021.

Tonelo, Iuri. **No entanto, ela se move: a crise de 2008 e a nova dinâmica do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2021.

Zanella, Andreia Migon. **A Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - 2004-2020**. 2022. 259 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2022.

Notas

ⁱPara consultar informações sobre a Rede acessar: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livrodarede.pdf>.

ⁱⁱ Sobre esse debate, indicamos a leitura de Harvey (2008) e Peroni e Lima (2020).

ⁱⁱⁱ A emancipação humana, na concepção marxista, é entendida como a superação da desigualdade de classes, o que pressupõe a superação do modo de produção capitalista e o fenecimento do Estado até a sua extinção. Como possibilidade histórica, a emancipação humana não se realiza na forma capitalista de sociedade, portanto, a educação, a depender de como será realizada, pode contribuir ou não para o processo de construção de uma sociabilidade humanamente emancipada.

^{iv} Para uma análise das três competências centrais da BNC-Formação: conhecimento profissional, prática profissional e engajamento profissional e como elas foram copiadas do *Australian Professional*

Atualização, treinamento e formação flexível: a Política Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (2004-2020)

Standards for Teachers, publicado pelo Australian Institute for Teaching and School Leadership (AITSL, 2017), consultar a tese de doutorado de Zanella (2022).

^v Sobre a história da Anfope e os princípios da Base Comum Nacional consultar o site da entidade: <https://www.anfope.org.br/>.

Sobre os autores

Andréia Migon Zanella

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Professora-pedagoga da Rede Estadual de Educação do Paraná. E-mail: amigonzanella@gmail.com. Orcid: 0009-0005-7352-7780.

Gisele Masson

Pós-Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora Associada do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Londrina e professora visitante do Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: gimasson@uol.com.br. Orcid: 0000-0002-9799-5950.

Recebido em: 02/08/2024

Aceito para publicação em: 29/09/2024