

Modos de Regulação de Sistemas Educacionais Nacionais: Brasil e Argentina. As regulações no campo das políticas de formação Docente na década de 1990.

Autoras:

Maria José Batista Pinto: Doutoranda do Doutorado Latino Americano: Políticas Educativas e profissão docente da Faculdade de Educação/UFMG (Belo Horizonte, MG, Brasil). maria1901@gmail.com

Silvia Noemí Barco. Profesora Adjunta Regular del Área Histórico – Política -Orientación Política Educacional. Departamento de Política Educacional. Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad Nacional del Comahue. (Cipolletti (C.P. 8324) Provincia de Río Negro) silviabarco9@yahoo.com.ar

Brasil e Argentina: 2011

Área temática: Estudios comparados nacionales.

Introdução

O objetivo deste trabalho é identificar, analisar e comparar os modos de regulação institucional presentes nas políticas de formação docente no Brasil e na Argentina, em um contexto de Reforma da Formação Docente.

Analizamos as Reformas desenhadas e implementadas na década de 1990, período em que, nos dois países, a reforma da Formação Docente se inscreveu no contexto mais amplo das Políticas de Reformas Educativas e no marco de um processo mais global de reformas dos Estados Nacionais.

Interpretamos o conceito de Regulação, associado ao objetivo de consagrar simbolicamente, outro estatuto para a intervenção do Estado na condução das Políticas Públicas, (Barroso, 2005) e como categoria de análise que nos permite identificar as mudanças nos modos de intervir dos governos na Política Educativa (Delvaux, s/d).

Reynaudd (1997, 2003 apud BARROSO, 2005) distingue três dimensões complementares do processo de regulação de sistemas sociais: a regulação institucional, normativa e de controle, definida como conjunto de ações decididas e executadas por uma por uma instância (governo) para orientar ações e interações dos atores sobre os quais detenham

certa autoridade; a regulação situacional, ativa e autônoma, interpretada como um processo ativo de produção das regras do jogo, que contempla a possibilidade da definição de normas e reajustes por ação e estratégia dos atores e, a regulação conjunta, identificada como interação entre a regulação de controle e a regulação autônoma, tendo em conta a produção de regras comuns.

A distinção analítica das dimensões permite interpretar os modos de regulação como resultante da articulação entre regulações de controle e processos horizontais de produção de normas na organização (Maroy *et Dupriez*, 2000).

Neste trabalho, tendo em conta a complexidade do fenômeno social analisado e a complexidade da categoria estruturante do corpus teórico disponível, vamos focalizar a análise da Regulação Nacional de ambos países, interpretada como “Regulação Institucional”, ou seja, como o modo no qual as autoridades públicas, (neste caso os Estados e suas administrações) exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, ordens e coações o contexto de ação dos diferentes atores sociais e seus resultados(Barroso, 2006). Privilegiamos como unidades de informação as normas do período.

Para tanto, organizamos esse trabalho em três partes. Na primeira parte buscamos apresentar os antecedentes e contextos das reformas educativas em ambos os países com o intuito de oferecer elementos que facilitem a compreensão das políticas educacionais no período tratado.

Na segunda parte apresentamos um contexto histórico das políticas de formação docente no Brasil e Argentina e fazemos uma análise comparativa dos mesmos no que se refere as políticas dos anos noventa.

E por fim, na terceira parte, relacionamos nossas análises a partir do referencial teórico aqui apresentado, explicitando os modelos de regulação privilegiados nas políticas de formação docente no Brasil e na Argentina na década de 1990.

1- Antecedentes e contextos das reformas Educativas da década de 1990 no Brasil e na Argentina.

As décadas de 1980 e 1990 se caracterizam pela variedade e o número de países influenciados por Reformas importantes dos Modos de Regulação Institucional de seus Sistemas Educativos. Esse processo sugere que as modificações não são apenas conjunturais, aparecendo como os signos de uma mudança de Regime de Regulação Institucional (Whitty et al., 1998).

Tomamos dois países latino-americanos, nos quais, de formas muito diferentes e com percursos distintos, desenvolveram-se Sistemas Educativos de massa, após a Segunda Guerra Mundial, na etapa do capitalismo de Estado Nacional Desenvolvimentista. (Cavarozzi, 2008).

Uma etapa na qual, por contextos estruturais dos países da região, pela matriz do estado oligárquico e as formas de fazer política, se implementaram de forma fragmentada e limitadamente, alguns aspectos do Estado Providência.

Também temos que assinalar que as instituições ligadas a prestação de serviços sociais adquiriram na Argentina um caráter de universalidade, diferentemente do que sucedeu nos demais países da América Latina.

No Brasil dado o caráter das políticas populistas, não desenvolveu-se um sistema de seguridade social que respaldara o exercício de direitos sociais fundamentais. Por essas razões também é necessário analisar as especificidades, em ambos os países, do Regime de Regulação Burocrático-Profissional durante o período, centrado no controle *a priori* de procedimentos.

Maroy (2008) indica que a idéia de Regime permite pensar a presença de dinâmicas, de variações possíveis no seio das estruturas que asseguram simultaneamente certas regularidades e assinala que o Regime Burocrático-profissional, é uma regulação na qual a organização burocrática e o profissionalismo do ensino, são os modos de regulação dominantes.

Os autores indicam que o Regime Burocrático-profissional contém modelos de regulação baseados no controle da conformidade dos agentes às leis e regras gerais, na socialização e difusão de normas, valores e saberes entre os professores e, finalmente, no ajuste e na regulação articulada do Sistema pelo Estado e os representantes dos professores. Este regime combina uma regulação “*de Estado, burocrática, administrativa*” e uma regulação “*profissional, corporativa, pedagógica*” Barroso(2000, *apud* Maroy, 2008) que podem encontrar-se em tensão. Apontamos que para os países analisados é importante considerar as particulares formações sócio-políticas que tem tido lugar na América Latina para compreender as especificidades dos desenvolvimento do modelo de regulação Burocrático-profissional.

A etapa do Capitalismo Estado Nacional Desenvolvimentista começou a esgotar-se na década de 1970 sobre uma combinação de causa econômico-política. Ao fim da década de 1970 os dois países tinham regimes políticos diversos, desenvolvimentismo militar no Brasil e “*ditadura fundacional*” baseada no terrorismo de Estado na Argentina.

O desenrolar desta etapa foi induzido pela crise da Dívida Externa de 1980-1982. O processo desatado pela crise da Dívida foi o fator principal da entrada da América Latina no novo mundo global. Esta globalização “*by default*” teve como fator principal a desarticulação de muitas das ferramentas de intervenção e regulação que os Estados Latino-Americanos haviam criado. Assinalamos então que a “*integração*” da regulação transnacional para os países em estudo se localizam em um espaço de subordinação e de disciplinamento para afrontar o peso da dívida, de subordinação e estreitamento da política, submetida às restrições que impôs a economia dentro do capitalismo Globalizado.

As mudanças nos modos de regulação operados nos países na década de 1990 participam de uma Regulação transnacional, interpretada como o conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc) que são produzidos e circulam nos foros de decisão e de consulta internacionais, no domínio da educação e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como “*obrigação*” ou “*legitimação*” para adotar ou propor decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo. Sua origem está nos países centrais e forma parte do sistema de dependências em que se encontram os países periféricos ou semi-periféricos, no quadro de diferentes

restrições estruturais de natureza política, econômica, geo-estratégica, etc, que integram os chamados “*efeitos da globalização*” (Barroso, 2006)

A análise contextual indica para os países, a proeminência, nos processos de reformas, das orientações e recomendações dos organismos internacionais: Banco Mundial, Banco Interamericano do Desenvolvimento e CEPAL/UNESCO.

As recomendações promoveram: descentralização do sistema educativo; priorização da educação elementar, criação de sistemas nacionais de avaliação da qualidade, prioridade pela capacitação em serviço, redução dos tempos de formação inicial, promoção de políticas de incentivos e pagamentos diferenciados aos docentes em função da produtividade e assignatura de recursos atendendo critérios de equidade e eficiência. (Feldfeber; 1999).

Barroso (2006) explica que os estudos comparados demonstram que grande parte da influencia externa concentrou mais no processo de tomada de decisão política e de controle de sua execução, do que na imposição de modelos e de soluções comuns para a organização e o funcionamento dos sistemas educativos. Coincide-se na identificação de uma política comum de “*descentralização da administração e do controle educacional*”, que se manifesta através de distintas estratégias: dispersão de poderes entre vários sócios, transferência de competências para regiões, desconcentração regional, territorialização, autonomia institucional, introdução de lógicas de mercado.

Assistiu-se a um processo de “*empréstimo de políticas*”, os marcos foram situados pelos valores, modos e mecanismos da regulação transnacional e os discursos para legitimar as políticas nacionais tornaram-se a tendência desta regulação, de gerar uma espécie de “*sentido comum*” internacional, sobre as modalidades de coordenação dos sistemas educativos (Barroso, 2006).

2 - Políticas de Formação Docente no Brasil e Argentina: uma análise desde as regulações institucionais.

Como expusemos anteriormente, realizamos a análise focalizando a atenção nos modos de Regulação Institucional dos Sistemas Educativos interpretando-os como nos aponta Dale (1997, apud Maroy, 2008):

um conjunto de mecanismos de orientação, de coordenação, de controle das ações dos estabelecimentos, dos profissionais ou das famílias no seio do Sistema Educativo, como MODOS DE REGULACÃO implantados pelas autoridades educativas. Se trata de uma das atividades de “governança” de um sistema, junto as relativas ao financiamento da educação e a produção, propriamente dita, do sistema educativo.

Também exercemos vigilância na análise toda vez que consideramos que as políticas Nacionais apresentam diferenças e que estas diferenças estão relacionadas aos processos de seleção e “*dosificacion*” dos modelos, de dependência de caminhos, de tradução e de hibridação dos modelos internacionais com as realidades simbólicas ou institucionais dos sistemas escolares e sociais considerados (Maroy, 2005, 2008).

Pretendemos identificar nas Políticas de Formação Docente, os referenciais, os modelos de regulação, de governabilidade. Trata-se de modelos teóricos e normativos que servem como referencia cognitiva e normativa, especialmente para aqueles que decidem, na definição da “*boa maneira de pilotar ou governar*” o Sistema de Educação (Maroy, 2008).

Estes modelos compreendem valores, normas de referência, e são, simultaneamente, instrumentos de leitura do real e guias para a ação. Esta noção de “*modelo*” relaciona-se com o conceito de “*referencial para a ação pública*”, utilizado por abordagens cognitivas e normativas que tendem a orientar a definição que os atores políticos dão aos problemas localizados e as soluções dadas nos diversos domínios (Maroy, 2008).

2.1 História da formação docente do Brasil e Argentina

Reconhecendo, como afirma Nóvoa, (1994 apud Medonça, 2007, p.15 “o caráter transnacional das questões referentes aos professores”, buscamos também, as especificidades dos países em questão no sentido de compreendermos as dimensões históricas assumidas pela formação docente em cada um deles.

Neste sentido, cabe esclarecer que é recorrente na literatura acerca da formação docente uma nítida correlação entre as iniciativas de formação de professores e maiores demandas de escolaridade da população, sendo emblemático o reconhecimento da importância da escola para a configuração do Estado Moderno.

Conforme Nóvoa (1998 *apud* Medonça, 2007): “A escola passou a ser, desde aí, o instrumento mais importante para forjar a solidariedade nacional, no contexto de invenção de uma cidadania que se passou a pensar ao nível do Estado-nação e que serviu de justificação a uma política de homogeneização cultural”

Se é certo que podemos mirar os movimentos históricos a nível global e vermos seus vestígios de influências a nível local, não podemos ignorar os sentidos e conformações históricos dos fatos, principalmente quando tratamos dos países latino americanos.

Mais especificamente do Brasil, podemos interrogar: o que se passa na consolidação da Escola nesse país, que nunca se fez pública? Como analisar a formação de professores nesse contexto? Quais implicações dessas questões sobre a profissão docente?

No caso da Argentina a escola pública desenvolveu-se e consolidou a partir do final do século XIX, conquistando em meados do século XX, taxas universais de escolarização para a Educação Básica Obrigatória, (a escola primária) e expansão do acesso ao Ensino Médio. No país, a escola pública, diferente da escola particular, será uma instituição valorizada pelos distintos setores sociais e até fins da década de 1950 foi clara sua supremacia em relação a escola privada.

Ao remetermos aos processos que antecedem as regulações presentes nas políticas de formação docente no Brasil e na Argentina na década de 1990, percebemos as distinções entre esses países no que se refere a história da formação docente, permitindo nos entender como curiosamente, formas de regulações genéricas se adequam a contextos específicos.

2.1.1 A formação docente nas Escolas Normais

De acordo com Gatti (2009) no Brasil as primeiras iniciativas oficiais de formação de professores ocorrem no final do século XIX, com a implementação das Escolas Normais para formação dos professores primários e no início do século XX, com a formação dos professores das Escolas Secundária em nível superior.

Assim, desde as primeiras décadas do século XX a formação de professores para a Educação Básica estava constituída da seguinte forma: professores para o primário (anos iniciais de ensino formal) formavam-se nas Escolas Normais de Ensino de Nível Médio (secundário), e a formação dos professores para o curso secundário ocorriam nas instituições de Nível Superior (licenciaturas).

Para o caso da Argentina cabe considerar a relação com o Brasil na organização da Formação Docente. Também as Escolas Normais Nacionais de Nível Médio formaram “mestres” para a escola primária. Esta escola primária, diferentemente do Brasil teve desde os fins do século XIX uma obrigatoriedade de sete anos. Os professores das distintas disciplinas se formavam nos Institutos Superiores de professores, dependentes do Estado Nacional.

2.1.2 Reformas da Formação Docente e fim do Normalismo

Na segunda metade do século XX esse modelo sofre alterações por meio da instituição da Lei no.5692/71 que implementa uma reforma significativa na Educação Básica no Brasil, considerada como a lei que institucionaliza o tecnicismo na Educação brasileira. No que se refere à formação de professores, essa lei extingue as Escolas Normais e a formação de professores passa a ser dada como uma habilitação do Ensino de Segundo Grau, chamada de Magistério.

Concomitante a essa definição essa lei também estabelece a formação dos especialistas em educação: supervisores educacionais, orientadores que ocorreriam por meio de curso superior de pedagogia, sendo que a estes cabiam a função de formadores dos professores do primário a nível Segundo Grau.

Na análise de Tanuri (2007) o que se verifica nas reformas do regime Militar ente a lei 5.540/68 e 5692/71 é uma descaracterização do modelo de formação que demonstra um retrocesso, dada a ênfase tecnicista e fragmentada que passa a prevalecer nos currículos e cursos de formação do professores.

Na Argentina foi o regime de Ditadura Militar, (1966-1972) que implementou uma Reforma da Formação Docente por meio da qual fechou as Escolas Normais Nacionais e organizou a formação docente para a Escola Primária no nível terciário não universitário. Por meio da Resolução no.1111/68 da Secretaria de Estado de Cultura e Educação, suprimiu-se a inscrição nos ciclos de magistério das Escolas Normais e se estabeleceram os

“*Bacharelados Orientados*”, entre eles o “*Bacharelado Pedagógico*”. Em 1968 egressa a última corte de Mestres Normais Nacionais e a partir de 1971 formam-se “*Professores de Nível elementar*” nos Institutos Superiores de Formação Docente. A partir de 1970 as Universidades Nacionais começam a organizar as carreiras de Formação Docente para a escola primária nas Faculdades e Escolas de Ciências da Educação, conformando um sistema binário para a formação de professores de Nível Elementar, como já existente para a formação de professores de Nível Médio.

A formação de docentes em Nível Superior foi justificada na necessidade de modernizar o sistema educativo e resolver as deficiências advertidas na formação do pessoal docente. A política para alcançar estes objetivos, era aumentar o nível e as exigências de preparação e atualização do pessoal docente, (Ley 17.898 de 05 de setembro de 1968). Numerosos estudos analisam a centralidade que adquire o instrumentalismo pedagógico na formação de docentes substituindo ao normalismo vocacionista, (Paviglianiti, 1994; Southwell, 1996; Vior Y Misuraca, 1998; Davini, 1998; Suarez,2002)

2.1.3 Reformas de 1990

Entre iniciativas locais de ajuste nas legislações, movimentos de associações de professores e outros, essas referencias normativas prevaleceram até a década de 1990, sendo questionado seus limites sob a demanda de uma análise mais consistente sobre a formação de professores que considerasse, entre outros aspectos, um *"novo conceito de profissionalização dos professores baseado na proposta de um continuum de formação"*.(GATTI, 2009, p.42)

É sob esse cenário que entra em vigor em 1996 a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB-EN 9394/96) que institui princípios, fins e formas organizativas que vigoram até a presente data.

Nesse contexto, vivenciamos uma ampla reforma educativa na década de 1990 com claras diretrizes e Programas no sentido de Universalizar o Ensino Fundamental, correspondente aos 08 anos subseqüentes a Educação Infantil.

Concomitante a esse processo, no que diz respeito à Formação de professores para a Educação Básica, a LDB-EN 9394/96 estabelecia a exigência de nível superior para os

mesmos e dispunha que os Sistemas de Ensino teriam o prazo de dez anos para adequarem-se a esta norma.

Contudo, chegamos ao século XXI enfrentando esses desafios, pois, prevalece um alto índice de professores leigos nos diversos níveis de Ensino da Educação Básica no Brasil e ainda, não logramos o alcance da universalização do Ensino Fundamental, sendo mais distante, a Universalização da Educação Básica que compreende também a Educação Infantil e o Ensino Médio.

Na Argentina as Leis Federais de Educação No. 24.195 (1993) e de Educação Superior (1995) são as normas que regulam a reforma da formação Docente. A partir de 1990 as instituições de Formação Docente de nível superior não universitária passam a depender dos governos provinciais mediante a Lei de Transferências dos Serviços Educativos, No. 24.049, sancionada em 1992.

Esta Reforma substitui a estrutura da Escola Primária e Escola Média, por uma estrutura da Educação Geral Básica obrigatória de 09 anos, dividida em 03 ciclos de 03 anos cada um. Os 09 compreendem sete anos de nível primário e dois anos do anterior nível médio. Esta mudança de estrutura tem estreita relação com a reforma da Formação docente da década de 1990.

2.2- Convergências e especificidades dos modos de regulação das políticas de Formação Docente nos países

Ao analisarmos os modos de regulação institucional predominantes nas políticas de formação docente da Argentina e do Brasil na década de noventa, encontramos no contexto normativo algumas convergências em torno dos seguintes aspectos: o espaço ocupado pela formação de professores nas respectivas políticas educativas, o campo das tomadas de decisões acerca das mesmas; os modelos de formação e as formas de controle.

Nesse sentido apontamos aqui as características dessas convergências, pontuando-as:

- **O lugar atribuído a formação dos professores nas políticas educativas:**

Percebemos tanto no Brasil quanto na Argentina que a formação docente e sua reforma é concebida como uma política necessária para lograr uma educação de qualidade e a eficácia dos sistemas educativos.

Na Argentina, busca-se conservar a formação docente em nível superior mas, a diferença das décadas anteriores é que a formação passa a ser compreendida no âmbito inicial e continuada.

No caso do Brasil, assistimos uma demanda pela formação dos professores a nível superior sendo essa exigência submetida a prazos delimitados a serem alcançados pelos diversos níveis governamentais.

Essa relevância ocupada pela formação docente em ambos países demonstram a presença de uma regulação transnacional em que o discurso da necessidade de profissionalização dos docentes teve uma ampla circulação nos fóruns de decisão e consulta internacionais.

- Modelos de formação:

O modelo de formação docente proposto se estrutura na base de três categorias centrais: profissionalização docente, currículo centrado em competências, formação docente contínua (que compreende a formação inicial e a formação em serviço).

A articulação dessas três categorias podem ser vistas nos textos legais, assim como nos documentos de organismos internacionais, demonstrando estreita vinculação com um modelo de regulação transnacional.

No âmbito operacional, essas três categorias se reforçam mutuamente no sentido de constituir um profissional que de acordo com Fanfani (2006, p.45) é *“aquele que tem competência para trabalhar em organizações pós burocráticas, o que implica: trabalhar em equipe, trabalhar com base em projetos, usar a criatividade e comprometer-se pessoalmente com a produção”*

A formação contínua de “*novos profissionais*” fundamenta-se na necessidade de atender eficazmente as demandas mais complexas do mundo atual interpretado como uma sociedade do conhecimento. Também fundamenta-se na exigência de reconhecer e atender a diversidade das condições sócio culturais e de desenvolvimento específicos de cada país. (Avalos, 2006)

As competências necessárias para ensinar nesta complexidade exigem, de acordo com esse modelo, uma formação docente contínua. Esta formação “dá uma importância à validade do conhecimento dos práticos e às necessidades e exigências de cada contexto particular no qual trabalham.” (Hargreaves, 67)

- Diversificação institucional

Outra convergência que identificamos é a diversificação institucional que ocorre em ambos os países por meio da abertura para configuração de distintos formatos e funções de instituições promotoras de formação de professores.

Esta tendência relacionada com as análises apontada anteriormente, configura como formas de regulação profissional que incide sobre a identidade e o trabalho docente. Conforme expõe Malanchen (2006, p.03)

Evidencia-se que a reforma de ensino proposta para a formação dos professores deve ser compreendida como uma ação estratégica para efetivação das mudanças pretendidas no campo político, econômico e social. Por meio de todo o arcabouço legal que orientou a reforma da formação dos professores podemos destacar três eixos fundamentais para compreender o novo perfil do professor. O primeiro eixo é o conceito de profissionalização; o segundo é o da idéia de competência tomada como conteúdo da formação do professor e, por fim, o terceiro eixo é o da flexibilização do *locus* para realização formação.

A flexibilização do *locus* para realizar a formação docente adquiriu as seguintes características nos países:

No Brasil: a diversificação das instituições formadoras, focadas no Ensino Superior orientava para a constituição de Institutos Superiores de Educação (ISE), assim como de Escolas Normais Superiores. Preservava-se ainda, a possibilidade das Universidades

se organizarem de acordo com seus projetos institucionais, salvo apenas, de que garantisse uma formação do professor em licenciatura plena.

Contudo, o que sucedeu foi uma proliferação de cursos de licenciaturas para formação de professores, combinado com o aumento desenfreado das instituições privadas, configurando uma regulação situacional na qual os interesses institucionais provocaram mudanças na orientação acerca da constituição dos Institutos Superiores de Educação.

E sua análise, Gatti (2009) considera que o IES não vingou porque no âmbito das instituições privadas, corresponderia a um custo maior e no âmbito das instituições públicas, implicaria reordenações institucionais e curriculares, assim como remanejamento de docentes, *“o que demandaria mudança na cultura formativa, de representações cristalizadas.”*

Na Argentina: os distintos tipos de institutos Superiores de Formação docente se organizaram-se segundo os critérios de adequação à estrutura de sistema educativo e de promoção de novas funções.

Para adequar-se à estrutura de Educação Geral Básica (09 anos, organizado em três ciclos) e polimodal as províncias e os agentes educativos particulares podiam organizar Institutos para EGB 01 e 02; Institutos para EGB 03 e polimodal (uma ou mais disciplinas), as Universidades podiam desenvolver carreiras de formação docente em faculdades, colégios pré-universitários e institutos universitários.

A resolução número 63/97 do Conselho Federal de Cultura e Educação delega às províncias a faculdade de organizar Institutos de Formação docente com distintas funções: institutos de formação docente inicial, Instituto de Capacitação, aperfeiçoamento e atualização docente, e institutos de promoção em investigação e desenvolvimento da Educação.

O ortogamento de uma ou mais funções aos institutos dependia dos resultados obtidos nas avaliações periódicas realizadas pelo governo nacional e provincial.

- *Lócus* e modos de tomada de decisões

Em relação às decisões acerca da formação dos professores, no Brasil, a LDB-EM 9394/96 estabelecia o prazo de 10 anos para a admissão de professores habilitados em nível superior, como também definia que cabia ao município e, supletivamente, ao estado e a União, “ realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância.”

No plano normativo podemos ver, portanto, uma clara orientação para certificação dos professores em tempo delimitado e ainda, uma distribuição das responsabilidades entre os entes federativos no que diz respeito aos cumprimentos da proposta de formação dos professores, delegando aos municípios a incumbências de desenvolvê-la. Por outro lado, cabia a União a orientação e proposição das Diretrizes curriculares para a formação de professores que deveria guiar o cursos.

No caso da Argentina, as decisões centrais sobre a Formação Docente tomam-se no âmbito do governo nacional, com a concorrência do Ministério Nacional e o Conselho Federal de Cultura e Educação. Este Conselho é definido como âmbito de coordenação entre nação e províncias para acordar as políticas educativas no país. Ele está integrado pela autoridades educativas provinciais e presidido pelo Ministro Nacional. O governo nacional tem competência para definir as políticas de formação docente, que dever ser discutidas e acordadas pelos membros do conselho federal.

Estabelecidos os acordos as autoridades provinciais tem competências para regular as instituições de Formação Docente em seus territórios estabelecendo as condições nas quais devem ajustar o funcionamento.

No âmbito provincial se promoveu acordos de caráter inter-provincial e inter-institucional, mediante a organização de Conselhos Regionais e Planejamento da Educação Superior.

As decisões legitimaram-se por meio de uma legislação orientada por objetivos. A implementação foi direcionando mediante uma séria de “Documentos para la Concertación”, Resoluções Ministeriais e Resoluções do Conselho Federal de Cultura e Educação.

Tiveram também um papel fundamental os intelectuais provenientes das Universidades Nacionais que ocuparam cargos de direção nas estruturas dos Ministérios.

Quando analisamos a institucionalização de processo de tomadas de decisões e a distribuição de competências dos distintos espaços governamentais nos dois países, podemos evidenciar a presença de uma estrutura descentralizada deixando atribuições e competências para os níveis locais.

No caso da Argentina a centralização das decisões e do controle para implementação, no âmbito do governo nacional mantém-se por meio de três recursos estratégicos: fontes de financiamento, uma burocracia que mantém os quadros de funcionários e capacidade para recrutar profissionais especialistas. Estes três recursos permitem a articulação entre política e conhecimento como necessária para controlar e legitimar as medidas político educativas.

- Formas de controle

Na década de 1990, organiza-se na Argentina um sistema de avaliação da qualidade para a formação docente, (art. 49 LFE). Os institutos Superiores de Formação docente são avaliados por organismos provinciais criados especificamente para este fim, e pelo Sistema Nacional de Avaliação da qualidade da Educação. Institui-se um duplo circuito de avaliação, Provincial e Nacional.

Os critérios de avaliação estabelecidos foram: qualidade e viabilidade do projeto pedagógico institucional; a inclusão progressiva de mecanismos de seleção acadêmica dos ingressantes; as produções científicas; acadêmicas; pedagógicas e didáticas dos estabelecimentos; gestores e docentes; indicadores de matrícula; índices de aprovação, retenção e graduação de cada estabelecimento.

Os institutos que obtenham avaliação positiva em sua primeira acreditação ficam habilitados para funcionar por dois anos. Logo, devem recredenciar-se periodicamente, pois “... la evaluación, en este contexto, debe operar como un instrumento más de regulación y supervisión, que permita a las instituciones reencauzar las acciones emprendidas, buscando fortalecer la autonomía de los Institutos de Formación Docente y responsabilizándose por los resultados”.

No Brasil embora não se institua uma avaliação exclusiva e direta das políticas de formação docente, essa avaliação pode ser explicitada na forma como se configura o sistema avaliativo implementado por meio da reforma educacional da década de 1990 em que ganha relevância as avaliações sistêmicas implementadas pelos governo nacional, como o ENC/Provão – Exame Nacional de Curso:, Saeb- Sistema de Avaliação da Educação Básica, ENEM- Exame Nacional do Ensino Médio.

No caso das avaliações de cursos superiores, dada a combinação entre demanda crescente por formação docente impulsionada pela norma e a abertura para o mercado na oferta de cursos superiores privados, é de se prever que essas avaliações incidem sobre a formação do professor porque estabelece medidas para as diversas instituições de acordo com os resultados obtidos nos exames. Cabendo ressaltar que é uma avaliação, cujos resultados incide sobre o credenciamento ou não da instituição de ensino superior.

Nas avaliações da Educação Básica – ENEM e SAEB, os resultados incidem diretamente sobre o trabalho do professor, uma vez que a partir dos resultados apresentados pelos alunos estabelece-se a classificação das instituições escolares que são os locais de trabalho do professor. Avalia-se o aluno para avaliar o professor.

Mas para além dessas avaliações sistêmicas, de nível nacional, podemos encontrar também iniciativas de Estados e municípios brasileiros com formas de avaliação sistêmicas distintas que incidem sobre o professor, seu trabalho e formação. (Freitas, 2002)

4 - Reforma das Políticas de Formação Docente e Modelos de Regulação privilegiados

Localizando as tendências dos dois países percebemos a presença dos dois modos de regulação pós burocrática atendendo suas particulares expressões em cada caso nacional.

O principal modo de regulação para as políticas de formação docente nos dois países na década de 90, é o de regulação por resultados. O suporte deste modo de regulação está no desenvolvimento da avaliação tomada como mecanismo que baliza e referencia a partir dos resultados os diversos processos envolvidos na política de formação docente.

As características assumidas por esse modo de regulação são de um “ desenvolvimento de uma regulação por resultados que testemunhará em definitivo a passagem de uma obrigação de meios para uma obrigação de resultados, o desenvolvimento de um regime de responsabilização – *accountablillity* – ou de um Estado avaliador. (Broadfoot, 2000 *apud* MAROY, s/d)

Neste sentido, “*O modelo de Estado Avaliador, (Neave, 1988; Broadfoot, 2000) ou da “governança por resultados” supõe que objetivos e programas do sistema educativo sejam definidos centralizadamente e que as unidades de ensino tenham uma importante autonomia de gestão pedagógica ou financeira*” (MAROY, 2008, p.08)

Também advertimos que a regulação pelo quase-mercado está presente nos dois países. Sintetizando algumas características presentes deste modelo podemos apontar de acordo com Maroy (2008, p.08):

“O Estado define os objetivos e o conteúdos dos currículos”, “as instituições tem autonomia para escolher os meios para atingir os objetivos”, “os usuários tem liberdade de escolha das escolas” “o financiamento à demanda”, “instaura-se concorrência entre as instituições educativas frente a objetivos definidos centralmente.”

Nessa perspectiva, estabelece-se uma dinâmica de interação na qual usuários e instituições relacionam-se tendo uma mediação Estatal cuja referência são os meios de informações que influenciam a escolhas dos usuários e ao mesmo tempo induzem ajustes institucionais.

Tal modo de regulação pode ser visto nos dois países, em que prevaleceu, crescimento das instituições privadas na oferta de Ensino Superior, subsidiadas por fundos públicos. No caso da Argentina, as instituições privadas de Ensino superior são colocadas em posicionamentos de concorrência com as instituições públicas, inclusive, gozando de umas autonomias pedagógicas e administrativas mais amplas do que as instituições públicas. Cabe ainda ressaltar, que nesse contexto, as instituições privadas não são submetidas a avaliações por parte dos organismos públicos. O reconhecimento da liberdade de ensino para as instituições privadas permite que gozem de ampla autonomia também. Elegeu se uma liberdade para organização corporativista de agência de avaliação.

As características da regulação de quase mercado na Argentina podem ser observadas nas medidas que estimularam a competência para oferecer projetos de capacitação em serviço por agentes públicos e privados, por meio de licitação.

No caso brasileiro, assistimos o modo de regulação de quase mercado na desregulamentação do Ensino Superior que promoveu uma expansão desenfreada na década de 1990, sendo submetido a uma dinâmica de Avaliação Sistemática que permitia o controle e divulgação das informações pelo Estado. Esse contexto é condizente com as análises de Maroy (2008).

O Ensino Superior no Brasil teve sua expansão por meio de instituições privadas e tem importante participação no processo de formação dos professores, uma vez que a partir da LDB-EM 9394-96 estabelecia-se que os professores da Educação Básica, sendo exceção da Educação Infantil, deveriam ter formação em nível superior.

Para ilustrar podemos remeter aos seguintes dados apresentados por Gatti (2009, p.81): *“havia em 2006 no Brasil 22.101 cursos presenciais de graduação, dentre os quais os destinados à formação docente constituindo um terço: 33,7%”, sendo que, entre esses 22.101 cursos que eram de natureza diversa 70% deles eram mantidos por iniciativa privada.*

O modelo de quase mercado também está estreitamente vinculado a diversificação institucional que analisamos anteriormente.

Aqui ensaiamos uma primeira leitura que focou a dimensão da regulação institucional, normativa e de controle, cujas restrições de análise podem ser assinaladas pela ausência de uma articulação com as outras dimensões complementares do processo de regulações de sistemas sociais, conforme nos aponta (Reynaud, 1997 e 2003 *apud* Barroso, 2005).

Neste sentido elencamos algumas questões: Quais as dimensões assumidas pelas regulações situacionais, ativas e autônomas no contexto estudado das políticas de formação docente nestes países? É possível inferir sobre algum desenho de regulação conjunta nesses contextos?

Enfim, são questões que excedem a capacidade deste trabalho, mas que nos provocam a refletir sobre a dinamicidade que a política enquanto ação pública pode assumir nos contextos sociais diversos.

Referências

- AVALOS, B.(2006), El nuevo profesionalismo: formación docente inicial y continua. En: Tenti Fanfani, E. (org.) **La profesión docente**. Miño y Dávila Editores. Argentina
- BALL, S. J. (2002) Reformar escolas/reformar professores e os territórios da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23.
- BARROSO, João.(2005) O Estado a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n° 92, p. 725-751, Especial – Out. 2005. Disponível em www.cedes.unicamp.br
- Barroso, j (2006) A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores. Lisboa, PT: Educa. p.41-70
- BRASIL. **Lei no. 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- BRASIL. **Resolução CNE/CP1**, 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/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf Acessado em setembro de 2010
- BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da educação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm> Acessado em setembro de 2010.
- CAVAROZZI, M.(2008), América Latina y la encrucijada democrática de principios del siglo XXI, Conferencia Inaugural del **Seminario Internacional “Política Educativa y Territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno”**, UNESCO, IPE, Buenos Aires, Argentina.
- DEVAUX, B. **Regulação: Um conceito cuja utilização ganharia em ser.... regulado?**s/d mimeo
- FELDFEBER, M. (2000), Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem, En: **Revista VERSIONES** N° 11. Programa La UBA y los Profesores. Secretaría de Extensión Universitaria. UBA. Edic. Novedades Educativas. Buenos Aires.
- GATTI, B. et B. E. S.(2009) **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.
- HARGREAVES, A., (1998), *Os Professores em tempos de mudança*. Mc Graw Hill, Portugal.
- MALANCHEN, j. VIEIRA, R (2006). A política brasileira de formação de professores: repercussões sobre o trabalho docente . In: VI Seminário da REDESTRADO- Regulação Educacional e Trabalho Docente. Rio de Janeiro: UERJ. dez. 2006
- MAROY, Christian, En dirección a una Regulación Pos-Burocrática de los Sistemas de Enseñanza en Europa, **Sociologie et sociétés**, vol 40, n° 1, 2008.
- MAROY, Christian.Vers une régulation post-bureaucratique des systems d'enseignement en Europe ? **Les Cahiers De Recherche En Education Et Formation**, CPU, N° 49, 2005

MAROY, C. . Régulation des systèmes éducatifs. In. Van Zanten, Agnès. **Dictionnaire de l'éducation**. Paris: PUF, 2008. p.574-78.

MEDONÇA, Ana W. P. *et* Do Ó, Jorge M. N. R. A história da profissão docente no Brasil e em Portugal:Aproximações e distanciamentos. *Revista Brasileira de História da Educação* n. 15, set. Dez. 2007

Ministerio Nacional de Cultura y Educación, (1970), *Institutos Superiores de Formación Docente. Profesorado de Nivel Elemental*. Cuadernillo N° 6 de la serie Reforma Educativa, Centro Nacional de Documentación e Información Educativa. República Argentina

Ley N° 17.878, (de facto) del 5 /09/1968

Ley de Transferencia de Servicios Educativos, N° 24.049/92

Ley Federal de Educación N° 24.195/93

Ley de Educación Superior N° 24.521/95

Ley de Educación Nacional, N° (2006).

Resoluciones del Consejo Federal de Educación, República Argentina, período 1995-2008.

Ministerio Nacional de Educación de la República Argentina, Documentos de Concertación de la Formación Docente, período 1995-1998.

Ministerio Nacional de Educación de la República Argentina, Documentos de Lineamientos para la Formación Docente, años 2007 y 2008.

POPKEWITZ, T. (comp.)(1994), Modelos de poder y regulación social en Pedagogía. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado, Ediciones Pomares – Corredor, Barcelona.

OSZLACK, (2006). “Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego”. En Oszlack, O. (comp.) Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego. Volumen 1, Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA. Bs. As.

SUÁREZ, D.(2002), Formação Docente, Currículo e Poder. En: ALVARO MOREIRA, H. et al., *Trabalho Docente. Formação e Identidades*. Seiva Publicaciones. Pelotas. Brasil.

Yves Dutercq y Agnès Van Zanten, La evolución de los modos de regulación de la acción pública en educación, **Reviste Education et Sociétés**, N° 8/2001/2

TANURI, Leonor M(2000). História da formação de professores. *Revista Brasileira de Educação*. n. 14. maio/agos