



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

**EDINILZA MAGALHÃES DA COSTA SOUZA**

**O PLANO DE FORMAÇÃO DOCENTE/PARFOR E A INTER-RELAÇÃO  
COM O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ**

BELÉM/PA

2018

EDINILZA MAGALHAES DA COSTA SOUZA

**O PLANO DE FORMAÇÃO DOCENTE/PARFOR E A INTER-RELAÇÃO  
COM O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) do Instituto de Ciências da Educação (ICED) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas em Educação

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Olgaíses Cabral Maués

BELÉM/PA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- C837p Costa, Edinilza Magalhães da  
O Plano de Formação Docente/Parfor e a inter-relação com o Regime de Colaboração no Estado do Pará /  
Edinilza Magalhães da Costa. — 2018  
280 f. : il. color
- Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED), Instituto de Ciências da  
Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.  
Orientação: Profa. Dra. Olgaíses Cabral Maués  
Coorientação: Profa. Dra. Arlete Maria Monte de Camargo.
1. Formação de professores; Federalismo; Parfor; Regime de Colaboração. I. Maués, Olgaíses Cabral,  
*orient.* II. Título

CDD 370

---

EDINILZA MAGALHÃES DA COSTA SOUZA

**O PLANO DE FORMAÇÃO DOCENTE/PARFOR E A INTER-RELAÇÃO  
COM O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ**

Tese apresentada, para obtenção do grau de Doutora em Educação, ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) do Instituto de Ciências da Educação (ICED) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Olgaíses Cabral Maués - Orientadora  
Universidade Federal do Pará/UFPA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Antonia Costa Andrade (Examinadora)  
Universidade Federal do Amapá/UNIFAP

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tânia Regina Lobato dos Santos (Examinadora)  
Universidade do Estado do Pará/UEPA

---

Prof. Dr. Salomão Mufarrej Hage (Examinador)  
Universidade Federal do Pará/UFPA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Arlete Maria Monte de Camargo (Coorientadora)  
Universidade Federal do Pará/UFPA

Belém, 04 de julho de 2018

*Este trabalho é dedicado a todos os profissionais da educação, que lutam por políticas de formação e valorização docente e que almejam outro tipo de educação e de sociedade.*

## AGRADECIMENTOS

Minha imensa e eterna gratidão a Deus, minha luz e fonte de inspiração, que me deu forças para superar as dificuldades e chegar à etapa final desse trabalho.

À minha Orientadora Professora Dra<sup>a</sup> Olgaíses Cabral Maués, pela dedicação, respeito e orientação concedida ao longo desses anos, pelas críticas construtivas, pelo apoio e o conhecimento generosamente partilhado que foram fundamentais para a realização deste estudo.

Agradeço também aos professores da banca de qualificação e de defesa: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Helena Costa Lopes de Freitas; Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Antonia Costa Andrade; Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Tânia Regina Lobato dos Santos; Prof<sup>o</sup> Dr. Salomão Mufarrej Hage, por terem aceitado nosso convite e pelas contribuições que foram fundamentais para o amadurecimento da pesquisa e das análises desenvolvidas, e em especial a Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Arlete Maria Monte de Camargo, por ter aceitado e colaborado no processo de co-orientação deste estudo.

À minha família pelo apoio e incentivo a esta realização profissional, em especial meus pais Domecias e minha mãe Eunice, minha irmã Edilce, pela incansável ajuda nos momentos que mais precisei.

Ao meu esposo Carlos Alberto, pelo apoio incondicional em todo o percurso da minha formação, sempre companheiro, amigo, e que soube compreender minhas ausências, angústias, assim como compartilhar comigo os momentos de alegria.

A você meu filho, Deivid Lucas, és a razão de todo meu esforço, dedicação e superação. Amo você!

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Política Educacional, Formação e Trabalho Docente – GESTRADO/UFPA, com os quais partilhei conhecimentos e a amizade que se fortaleceu ao longo desses anos: Michele, Mariza, Iza, Robson, Andrea, Silvia, Vanessa, Lílian e aos demais.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará – PPGED/UFPA.

Aos meus amigos do GRESMAR, pela amizade que se fortaleceu no Doutorado, em especial a vocês, Ana Claudia, Alcidema, Cristiane, Érbio e Parladim.

Minha gratidão aos meus amigos que de alguma forma me apoiaram a perseguir meus objetivos, em especial a Celeste, Charles, Elisângela, Lucharles, Nelma, Ana Guerreiro, Maria de Jesus, Eliani Galvão, Ray.

Ao meu revisor Paulo Maués, pela paciência, disposição e minuciosa revisão textual.

## RESUMO

A temática desta pesquisa é a formação de professores, que, no contexto das reformas estruturais, é apresentada com ênfase no discurso dos organismos multilaterais, que veiculam sua importância quanto ao equacionamento das necessidades formativas e à elevação dos níveis de qualidade educacional dos países. O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) constitui o objeto deste estudo, cuja análise se efetiva a partir das determinações estruturais que configuram esse programa de formação docente, em serviço, imputando-lhe nova concepção e efetivando mudanças na formação de professores. A questão central deste estudo consistiu na investigação da relação existente entre o desenvolvimento do Parfor e o regime de colaboração, no Estado do Pará. Adotou-se o referencial teórico-metodológico crítico, que considera o contexto das relações políticas, econômicas, sociais e culturais que configuram as políticas de formação de professores e possibilitam desvelar as contradições presentes na materialização do Parfor, assim como as mediações necessárias ao objeto de estudo, analisando o conhecimento enquanto uma totalidade. Para tanto, as técnicas utilizadas foram entrevistas semiestruturadas, questionários e análise de documentos oficiais, sendo todo o material coletado submetido à análise de conteúdo. O campo empírico do estudo foi composto por 04 (quatro) gestores do Parfor no Estado do Pará (dois Coordenadores Estaduais; Coordenadora Adjunta da IES/UFPA; Representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação – SINTEPP/PA) e oito professores cursistas do Parfor/UFPA. Os resultados apontados neste estudo sugerem a vinculação do Parfor ao projeto neoliberal, difundindo os princípios da gestão gerencial e produtivista. Para este propósito, contou com o consentimento ativo de gestores e professores em formação. A concepção de formação identificada no PARFOR se pauta na formação pragmática, focal, e dissocia a perspectiva da educação como direito de todos, e de qualidade socialmente referenciada. O estudo constata, ainda, fragilidades na efetivação do regime de colaboração no desenvolvimento do Programa, visto que os acordos firmados pelos entes federados se pautaram por ações estanques e não cooperativas, evidenciando ausência de regulamentação do regime de colaboração, com implicações ao desenvolvimento do Plano de Formação Docente (Parfor) no Estado do Pará.

**Palavras-Chave:** Formação de Professores. Federalismo. Parfor. Regime de Colaboração.

## ABSTRACT

The theme of this research is the teacher training, which, in the context of structural reforms, is presented with emphasis on the discourse of multilateral organisms, which convey its importance in terms of equating training needs and raising the levels of educational quality of the countries. The National Plan of Teacher Training (Parfor) is the object of this study, whose analysis comes from the structural determinations that configure this program of teacher training, in service, imputing to it a new conception and effecting changes in the formation of teachers. The central question of this study consisted in the investigation of the relationship between the development of Parfor and the collaboration system in the State of Pará. The critical theoretical-methodological framework was adopted, which considers the context of political, economic, social and cultural relationships which configure teacher training policies and it enable to unveil the present contradictions in the materialization of Parfor, as well as, the necessary mediations to the object of study, analyzing knowledge as a whole. For that, the techniques used were semi-structured interviews, questionnaires and analysis of official documents, all collected material being submitted to content analysis. The empirical field of the study was composed of four (4) Parfor managers in the State of Pará (two State Coordinators, IES / UFPA Adjunct Coordinator, Union of Workers in Education - SINTEPP / PA) and eight course teachers of Parfor / UFPA. The results pointed out in this study suggest the Parfor's linkage to the neoliberal project, spreading principles of managerial and productivist management. For this purpose, this linkage have had the active consent of managers and teachers in training. The conception of training identified in Parfor is has been based on pragmatic and focal training, disassociating the perspective of education as a right of all, and of socially referenced quality. The study also notes weaknesses in the effectiveness of the collaboration scheme in the development of the Program, since the agreements signed by the federated entities have been based on watertight and non-cooperative actions, evidencing the lack of regulation of the collaboration system, with implications for the development of Parfor in the State of Pará.

Keywords: Teacher Training. Federalism. Parfor. Collaboration System.

## RESUMÉ

Le thème de cette recherche est la formation des enseignants qui, dans le contexte des réformes structurelles, met l'accent sur le discours des organisations multilatérales, qui traduisent leur importance en termes d'adéquation entre les besoins de formation et d'amélioration de la qualité éducative des pays. Le Plan National de Formation des Enseignants de l'Éducation de Base (Parfor) est l'objet de cette étude, dont l'analyse est efficace sur la base des déterminations structurelles qui configurent ce programme de formation des enseignants, en service, en lui attribuant une nouvelle conception et en effectuant des changements dans la formation des enseignants. La question centrale de cette étude était l'étude de la relation entre le développement de Parfor et le système de collaboration dans l'État du Pará. Le cadre théorique-méthodologique critique qui a été adopté, considère le contexte des relations politiques, économiques, sociales et culturelles, façonnent les politiques de formation des enseignants et permettent de dévoiler les contradictions présentes dans la matérialisation de Parfor, ainsi que les médiations nécessaires à l'objet de l'étude, analysant la connaissance comme une totalité. Pour cela, les techniques utilisées étaient des entretiens semi-structurés, des questionnaires et l'analyse de documents officiels, tout le matériel collecté étant soumis à l'analyse de contenu. Le champ empirique de l'étude était composé de quatre (4) responsables de Parfor dans l'État du Pará (deux coordinateurs d'état, coordinateur adjoint IES / UFPA, Syndicat des travailleurs de l'éducation - SINTEPP / PA) et huit professeurs de Parfor / UFPA. Les résultats mis en évidence dans cette étude suggèrent le lien de Parfor avec le projet néolibéral, diffusant les principes de gestion managériale et productiviste. À cette fin, il a eu le consentement actif des gestionnaires et des enseignants en formation. La conception de la formation identifiée au PARFOR est basée sur une formation pragmatique focalisée, et dissocie la perspective de l'éducation comme un droit de tous, et de la qualité socialement référencée. L'étude note également des faiblesses dans l'efficacité du système de collaboration dans le développement du Programme, puisque les accords signés par les entités fédérées étaient basés sur des actions isolées et non coopératives, démontrant le manque de réglementation du régime de collaboration, avec des implications pour le développement du Plan (Parfor) dans l'État du Pará.

**Mots-clés:** Formation des enseignants. Fédéralisme. Parfor. Régime de collaboration

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|         |  |
|---------|--|
| ACE     | Análise das Condições de Ensino                                    |
| ACO     | Análise das Condições de Oferta                                    |
| ADCT    | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias                   |
| ADIn    | Ação Direta de Inconstitucionalidade                               |
| ANA     | Avaliação Nacional da Alfabetização                                |
| ANFOPE  | Associação Nacional pela Formação de Profissionais em Educação     |
| BID     | Banco Interamericano de Desenvolvimento                            |
| BM      | Banco Mundial  |
| BNCC    | Base Nacional Comum Curricular                                     |
| CAPES   | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior        |
| CE      | Ceará  |
| CEB     | Câmara de Educação Básica  |
| CF      | Constituição Federal de 1988                                       |
| CLT     | Consolidação das Leis do Trabalho                                  |
| CNE     | Conselho Nacional de Educação                                      |
| CNPq    | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico      |
| CNTE    | Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação                |
| DEB     | Diretoria de Educação Básica Presencial da                         |
| DED/MEC | Diretoria de Educação a Distância da CAPES/MEC                     |
| DEED    | Diretoria de Estudos Educacionais                                  |
| DF      | Distrito Federal   |
| DIEESE  | Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico |
| EAD     | Educação a Distância   |
| EC      | Emenda Constitucional  |

|               |  |
|---------------|--|
| ENADE         | Exame Nacional de Desempenho de Estudantes   |
| ENAMEB        | Exame Nacional de Avaliação do Magistério da Educação Básica   |
| ENC           | Exame Nacional de Cursos   |
| ENEM          | Exame Nacional do Ensino Médio   |
| FHC           | Fernando Henrique Cardoso  |
| FMI           | Fundo Monetário Internacional  |
| FUNDEB        | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação                |
| FUNDEF        | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério                                |
| GESTRADO/UFMG | Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente/Universidade Federal de Minas Gerais                    |
| GESTRADO/UFGA | Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Educacionais, Formação e Trabalho Docente da Universidade Federal do Pará |
| IBGE          | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  |
| ICED          | Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará  |
| ICMS          | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços  |
| IDEB          | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica   |
| INEP          | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do MEC  |
| IPEA          | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada   |
| IPES          | Instituições Públicas de Educação Superior   |
| LDB           | Lei de Diretrizes e Bases da Educação  |
| MDE           | Manutenção e Desenvolvimento do Ensino   |
| MEC           | Ministério da Educação MG  |
| OCDE          | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  |
| ODS           | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável   |
| OSCIP         | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  |
| PA            | Pará   |

|         |   |
|---------|---|
| PE      | Professores Excelentes  |
| PAR     | Plano de Ações Articuladas  |
| PARFOR  | Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica                        |
| PCCR    | Plano de Cargos, Carreira e Remuneração   |
| PDE     | Plano de Desenvolvimento da Educação  |
| PIB     | Produto Interno Bruto   |
| PIBID   | Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência                             |
| PISA    | Programa Internacional de Avaliação de Estudantes                                   |
| PL      | Projeto de Lei  |
| PNAIC   | Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa                                    |
| PNE     | Plano Nacional de Educação PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento   |
| PPGED   | Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará               |
| PROUNI  | Programa Universidade para Todos  |
| PSDB    | Partido da Social Democracia Brasileira   |
| PSPN    | Piso Salarial Profissional Nacional   |
| PT      | Partido dos Trabalhadores   |
| RENAFOR | Rede Nacional de Formação Continuada  |
| SEB     | Secretaria de Educação Básica do MEC  |
| SECADI  | Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do MEC     |
| SEDUC   | Secretaria de Estado de Educação do Pará  |
| SESu    | Secretaria de Educação Superior do MEC  |
| SINAES  | Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior                                  |
| SINTEPP | Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará                             |
| SISU    | Sistema de Seleção Unificada  |
| SNFVPE  | Subsistema Nacional Público de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação |

|        |  |
|--------|--|
| STF    | Supremo Tribunal Federal                                       |
| TCH    | Teoria do Capital Humano                                       |
| TCLE   | Termo de Consentimento Livre e Esclarecido                     |
| TDEBB  | Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil                  |
| TDEBP  | Trabalho Docente na Educação Básica no Estado do Pará          |
| TIC    | Tecnologias de Informação e Comunicação                        |
| UAB    | Universidade Aberta do Brasil                                  |
| UEPA   | Universidade do Estado do Pará                                 |
| UF     | Unidade da Federação   |
| UFMG   | Universidade Federal de Minas Gerais                           |
| UFOPA  | Universidade Federal do Oeste do Pará                          |
| UFPA   | Universidade Federal do Pará                                   |
| UFRA   | Universidade Federal Rural da Amazônia                         |
| UFSSPA | Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará                  |
| UNAMA  | Universidade da Amazônia                                       |
| UNDIME | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação           |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância                        |
| UVA    | Universidade Estadual do Vale do Acaraú/Belém                  |

## LISTA DE TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Tabela 1</b> Distribuição Regional das matrículas 2009- 2013  | 155 |
| <b>Tabela 2</b> Demanda por formação inicial, por URE e por disciplina, excluídos os quantitativos de previsão de aposentadoria e atuação nos dois níveis de ensino                    | 196 |
| <b>Tabela 3</b> Professores que atuam de acordo com sua formação por URE e por disciplina, excluídos os quantitativos de previsão de aposentadoria e atuação nos dois níveis de ensino | 197 |
| <b>Tabela 4</b> Relação entre o número de funções docentes e o número de matriculados no Parfor 2009-2014  | 208 |

## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Quadro 1</b> Documentos oficiais que versam sobre a Política Nacional de Formação   | 28  |
| <b>Quadro 2</b> Aspectos que compõem um Sistema Federativo   | 93  |
| <b>Quadro 3</b> Eixos norteadores do PDE   | 110 |
| <b>Quadro 4</b> Diretrizes do Plano Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE)   | 113 |
| <b>Quadro 5</b> Políticas de formação docente no Governo Lula da Silva (2003-2010)   | 119 |
| <b>Quadro 6</b> Evolução do número de matrículas de graduação por categoria administrativa, segundo a organização acadêmica – Brasil – 2013-2015 | 128 |
| <b>Quadro 7</b> Evolução do número de matrículas de graduação por modalidade de ensino, segundo grau acadêmico – Brasil – 2013-2015              | 129 |
| <b>Quadro 8</b> Cursos, Carga Horária e Resolução das Licenciaturas no Parfor/UFPA   | 232 |
| <b>Quadro 9</b> Quadro geral do Parfor/UFPA (2009-2018)  | 236 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Gráfico 1</b> Porcentagem de escolhas profissionais com jovens de 15 anos – 2015                         | 130 |
| <b>Gráfico 2</b> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Estado do Pará – IDEB (2007-2015)          | 191 |
| <b>Gráfico 3</b> Comparativo da proporção de professores da Educação Básica por sexo no Brasil e Pará, 2007 | 192 |
| <b>Gráfico 4</b> Evolução das matrículas no Parfor/UFPA 2009-2013   | 235 |
| <b>Gráfico 5</b> Oito anos do Parfor na UFPA: 2009-2016   | 236 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Gráfico 6</b> Turmas Parfor/UFPA (2009-2018)  | 237 |
| <b>Gráfico 7</b> Aplicação Anual do Recurso Oriundo da Capes Conforme Termo de<br>Cooperação | 238 |

### LISTA DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Figura 1</b> Mesorregiões do Estado do Pará  | 187 |
| <b>Figura 2</b> Microrregiões Paraenses   | 188 |
| <b>Figura 3</b> Organograma Organizacional do Parfor/UFPA   | 229 |
| <b>Figura 4</b> Parfor/UFPA distribuído em 9 <i>campi</i> e 55 polos de Formação no<br>Estado do Pará | 238 |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>18</b> |
| I – Motivações para a pesquisa.....  | 18        |
| II – Problema de Pesquisa.....   | 20        |
| III – Objetivos geral e específicos.....   | 24        |
| IV – O percurso metodológico.....  | 24        |
| A- Os sujeitos da pesquisa.....  | 29        |
| B - Estrutura da Tese.....   | 32        |
| <b>CAPÍTULO I – CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL E AS REPERCUSSÕES<br/>AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES.....</b>                 | <b>34</b> |
| 1.1 – Crise do capitalismo mundial, reestruturação produtiva e repercussões a formação de professores.....                         | 34        |
| 1.2 – Educação como fator de desenvolvimento econômico e social.....   | 45        |
| 1.3 – Organismos multilaterais e as proposições para a educação e a centralidade à formação docente.....                           | 49        |
| 1.4 - Banco Mundial (BM), recomendações e condicionalidades às políticas educacionais e formação de professores.....               | 57        |
| 1.5 – A OREALC/UNESCO: recomendações à formação de professores na América Latina e Caribe.....                                     | 70        |
| 1.6 – A OCDE e as novas regulações educacionais e a formação docente.....  | 78        |
| <b>CAPÍTULO II – FEDERALISMO, REGIME DE COLABORAÇÃO E<br/>FORMAÇÃO DOCENTE.....</b>  | <b>89</b> |
| 2.1 - O Federalismo no Brasil: o pacto entre os entes federados.....   | 90        |
| 2.2 – Políticas, planos e programas educacionais em Regime de Colaboração.....   | 97        |
| 2.2 – Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e o contexto político-ideológico de implementação das políticas educacionais..... | 105       |
| 2.3 – Regime de colaboração e as políticas emergenciais de formação docente.....   | 118       |
| 2.4.1 – Políticas de expansão e democratização da educação superior e formação de professores.....                                 | 126       |
| 2.4.2 – O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB): centralidade nas políticas de formação.....                                 | 132       |

**CAPÍTULO III – EIXOS ESTRUTURANTES DA POLÍTICA NACIONAL DE  
FORMAÇÃO DE PROFESSORES.....137**

3.1 – Quadro situacional da formação no Brasil e a Política Nacional de Formação Docente.....131

3.2 – O Plano Nacional de Formação Docente/Parfor.....151

3.2.1 – Regime de colaboração e à formação de professores.....156

3.2.2 – O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente/Forprof.....162

3.2.3 – O Parfor, as atribuições dos entes federados e IES .....167

**CAPÍTULO IV – O PLANO DE FORMAÇÃO DOCENTE/PARFOR E A INTER-  
RELAÇÃO COM O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ186**

4.1 – A Amazônia paraense e as assimetrias regionais, sociais e educacionais.....187

4.1.1 – O Perfil docente no Estado do Pará.....191

4.2 – A Materialidade histórica do Plano de Formação Docente/Parfor como ação emergencial no Estado do Pará.....199

4.2.1 – O processo de implantação do Parfor no Estado do Pará: a gestão estadual e a mobilização para o consentimento ativo.....202

4.3 – As formas de colaboração efetivadas no âmbito do Plano de Formação Docente no Estado do Pará.....209

4.3.1 – O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente/FORPROF e a interlocução da Política de Formação de Professores: desafios e perspectivas.....210

4.3.2 – O CEFOR e o fortalecimento das ações formativas no Estado do Pará.....216

4.3.3 – As Gestões Municipais e as formas de colaboração ao desenvolvimento do Parfor.....219

4.4 – A Gestão Institucional das IES públicas no Pará: a UFPA no processo de colaboração do Parfor.....225

4.4.1 - Organização administrativa e pedagógica e a execução orçamentária do Parfor/UFPA: autonomia regulada.....227

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....243

REFERÊNCIAS.....252

APÊNDICES.....265

APÊNDICE A- ROTEIRO DE ENTREVISTA – PRIMEIRA COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PARFOR (2009-2012).....266

|   |     |
|---|-----|
| APÊNDICE B- ROTEIRO DE ENTREVISTA/COORDENAÇÃO GERAL PARFOR NO ESTADO DO PARÁ.....   | 268 |
| APÊNDICE C -ROTEIRO DE ENTREVISTA – COORDENAÇÃO ADJUNTA/PARFOR (UFPA).....  | 270 |
| APÊNDICE D- ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ (SINTEPP)..... | 272 |
| APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO ALUNOS DO PARFOR.....   | 274 |
| APÊNDICE F- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....   | 276 |

## I – INTRODUÇÃO

Trata esta Tese de doutoramento da análise da política de formação de professores a partir das determinações estruturais que visam configurar as atuais políticas educacionais e formação de professores a uma nova racionalidade neoliberal. O Plano de Formação Docente/Parfor, como uma das ações que materializou a Política Nacional de Formação do Magistério da Educação Básica, constitui o objeto desta investigação, com a finalidade de analisar a relação existente entre o desenvolvimento do Parfor e o regime de colaboração no Estado do Pará.

### 1.1 – MOTIVAÇÕES PARA A PESQUISA

A aproximação com o objeto investigado, qual seja, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/PARFOR, no contexto das políticas educacionais e formação de professores, constitui interesse de investigação desde meu processo formativo no Curso de Pedagogia (1996), ao ter vivenciado as mudanças na formação de professores a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96. Outro aspecto relevante, que suscitou aproximar-me da área das políticas educacionais, ainda no Curso de Pedagogia, foi minha atuação como monitora na disciplina *Estrutura e Funcionamento do Ensino de Primeiro e Segundo Graus* (1999), que possibilitou conhecer e analisar a organização da educação brasileira.

No Curso de Especialização em Gestão de Instituições e Unidades Educacionais/UFGA, desenvolvi um estudo sobre Gestão Democrática Escolar (2002), objetivando analisar as mudanças nas políticas e gestão da educação. Na busca por aprofundamentos vinculados à área das políticas da educação, desenvolvi, no Mestrado em Educação, na Linha de Políticas Públicas Educacionais, a pesquisa que culminou na dissertação intitulada *As políticas de formação dos profissionais da educação e a profissionalização docente* (2005), cujas reflexões apontavam para uma outra concepção de profissionalização apresentada pela reforma na formação de professores.

Minha inserção profissional, minha atuação como docente da Educação Básica na rede pública municipal de ensino, vivenciando a precarização e a intensificação do trabalho docente, e a constatação da ausência de melhores condições de trabalho no âmbito da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC/PA), em que realizo a função de Especialista em Educação, foram fatores que suscitaram a problematização das políticas

públicas educacionais, na qual vivenciei as mudanças materializadas pelas reformas no campo educacional.

Atuando como docente na Educação Superior, vivenciei a complexa realidade da formação de professores, tendo em vista as reformas imputadas aos cursos de formação, configurando uma nova concepção de formação e profissionalização docente. A centralidade aferida aos docentes no âmbito das políticas educacionais brasileira, aliada aos discursos de elevação dos índices educacionais, e a responsabilização docente pela qualidade da educação suscitaram o desejo de buscar compreender com maior profundidade a materialização da Política Nacional de Formação do Magistério da Educação Básica (Decreto 6.755/2009) por meio do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor, cuja implantação ocorreu em 2009, no Estado do Pará.

Em 2014, ano de minha inserção no Programa de Pós-Graduação Educação da Universidade Federal do Pará (PPGED/UFGPA), apresentei uma intenção de pesquisa, tendo como objeto de análise, justamente, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor. No entanto, apesar da clareza quanto ao objeto a ser investigado, os caminhos percorridos para sua realização foram permeados por construções e desconstruções.

A participação no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Educacionais, Formação e Trabalho Docente (GESTRADO) foi fundamental para aprofundarmos o debate acerca das políticas de formação docente, uma vez que, integrando o referido grupo, participei da coleta de dados da pesquisa intitulada *Trabalho Docente na Educação Básica no Estado do Pará (TDEBP)*<sup>1</sup>, sob a coordenação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Olgaíses Cabral Maués. Vale ressaltar que esta pesquisa foi decorrente da pesquisa em âmbito nacional *Trabalho Docente na educação básica no Brasil*.

Destaco, também, como aspecto importante para o delineamento da pesquisa, minha inserção no PARFOR, em 2015, quando fui convidada a atuar nos Cursos de Pedagogia e Letras da UFGPA, ministrando a disciplina Política Educacional, o que me permitiu maior aproximação com o objeto em estudo, uma vez que adentrei a realidade dos cursos de formação, percebendo as condições objetivas de sua materialização em diversos polos de formação no Estado do Pará.

---

<sup>1</sup> Os Municípios participantes desta pesquisa foram no Estado do Pará foram: Belém, Concórdia do Pará, Curralinho e Marituba.

## 1.2 – PROBLEMA DE PESQUISA

As constantes transformações que afetam as políticas educacionais e, no caso específico, a formação de professores podem ser compreendidas no contexto de uma nova sociabilidade do capital. Como enfrentamento à crise estrutural que se manifesta nos diversos setores da vida social, são criadas estratégias para novas regulações e ajustes estruturais, e, nesse sentido, as reformas no campo educacional têm sido amplamente disseminadas, como campo estratégico ao desenvolvimento econômico e social dos países.

Nesse sentido, a legislação educacional das últimas duas décadas revela as mudanças ocorridas na política educacional brasileira e que, numa análise aprofundada, denotam o ajustamento do Brasil às orientações postuladas pelas agências financeiras internacionais, em que pesem os embates travados com os movimentos contra-hegemônicos, a exemplo da ANFOPE, que defendem uma proposta de educação e formação docente contrária às políticas que vêm sendo delineadas no atual contexto.

No conjunto das mudanças educacionais, a formação de professores alcança centralidade nos discursos e nas agendas de diversos países, indicando os professores como “protagonistas das reformas”. Aliada aos discursos que advogam reformas na formação de professores e atribuem a estes responsabilidades pela elevação da qualidade da educação, coexiste uma lógica mistificadora do capital, que oculta as contradições presentes na materialização dos projetos de formação, tendo nos Organismos Multilaterais (OM) os difusores das reformas, constituindo aparelhos ideológicos de hegemonia que disseminam os preceitos neoliberais.

A educação superior, no contexto das recentes reformas de Estado, aparece com destaque entre as prioridades reformistas. Nesse sentido, tais orientações conduzem a um novo modelo de universidade, que redireciona seu papel, suas funções e suas finalidades, o que, para Silva Junior e Catani (2013), indica uma profunda mudança na cultura institucional da universidade pública.

As universidades públicas brasileiras, no âmbito da reforma do Estado, passaram a ser concebidas como *serviço* ou *bem público não exclusivo* do Estado. Assim, é instituído o modelo de gestão gerencial, que segue o paradigma gerencial de resultados com ênfase para a flexibilização, diversificação e produtividade, inspirado, segundo Mancebo (1998), na concepção de gestão gerencial, que se pauta por eficiência,

eficácia, produtividade e flexibilização, esta aparecendo em destaque nos setores financeiros, administrativos e pedagógicos, culminando na avaliação por resultados.

Essas mudanças que afetam a educação superior foram ressaltadas por Maués, ao destacar que:

as instituições de Educação superior vêm sofrendo mudanças significativas em função da globalização que tem impingido, muitas vezes um papel de aproximação com o mercado, modificando as funções e a missão própria desses milenares, [...] espaços de produção do conhecimento. Nessa lógica, a autonomia vem sendo substituída pela heteronomia, o financiamento público pela privatização dos serviços, a gratuidade da oferta de cursos pela cobrança, resultando na transformação das universidades públicas em, por vezes, extensão do próprio mercado (2008, p.409).

As análises empreendidas por Chaves e Ribeiro (2011) enfatizam que o Estado gestor, por meio do Ministério da Educação, regula suas políticas mediante instrumentos regulatórios, tais como pareceres, portarias, resoluções, decretos, a quase todos os setores da educação, envolvendo as questões curriculares, o financiamento, a formação de professores, o sistema de avaliação, dentre outros (RIBEIRO; CHAVES, 2011, p.128).

No contexto dessas mudanças, foi lançada a Política Nacional de Formação de Professores do Magistério da Educação Básica (Decreto nº 6.755/2009), no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, tendo como finalidade organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica.

A instituição do regime de colaboração na efetivação da formação inicial e continuada significou o envolvimento dos entes federados, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na corresponsabilização para com as ações formativas. Ressalta-se que o regime de colaboração foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988, destacando-se como princípios a descentralização, a autonomia, a cooperação e a participação. O regime de colaboração foi abordado por diversos autores, dentre os quais: Abrúcio (1999; 2005; 2009; 2010), Cunha (2004), Costa (2010), Werle (2006) e outros.

O Plano de Formação dos Professores da Educação Básica/Parfor, instituído pela Portaria nº09/2009, como uma das ações que materializam a Política Nacional de Formação do Magistério da Educação Básica, objetivou atender à demanda por

formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica, oferecendo formação inicial, formação pedagógica e segunda licenciatura. A proposta foi viabilizada em caráter emergencial e mediante a formação em serviço. O Parfor foi instituído no âmbito do regime de colaboração, no qual os demais níveis da administração estatal, compostos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, foram responsabilizados por garantirem, de forma colaborativa, a formação docente. O MEC e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em colaboração com as Secretarias de Educação dos Estados e Municípios e com as Instituições Públicas de Educação Superior (IPES), firmaram acordos por meio de Termos de Adesão para viabilizar a formação, atendendo aos princípios e objetivos do Decreto 6.755/2009, os quais são analisados no Capítulo III desta Tese.

Em atendimento ao Decreto 6.755/2009, a Secretaria de Estado de Educação/SEDUC-PA aderiu ao Plano de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor, no ano de 2009, em parceria com as Instituições de Ensino Superior – IES públicas e os municípios do Estado do Pará. O Pará foi um dos primeiros Estados a aderir, em regime de colaboração, à política de formação, considerando a grande demanda de professores que necessitavam de formação adequada (SEDUC, 2009).

A expansão do Plano de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor consistiu num grande desafio se considerarmos as assimetrias regionais, a extensão territorial e as condições objetivas a sua materialização nos 144 Municípios do Estado. Dessa forma, tal expansão acontece não sem contradições e limites, considerando as formas de colaboração efetivadas no desenvolvimento do Parfor.

O regime de colaboração é mencionado na Portaria nº 09/2009, que instituiu o Plano de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor, asseverando, no Artigo primeiro 1º e § 1º, que as ações de formação consistem em ações conjuntas do MEC/CAPES em colaboração com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e as Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) mediante Acordos de Cooperação Técnica. A opção pelo estudo das políticas de formação, tendo o Parfor como objeto de análise, dentre outros fatores já apontados, foi motivada também pela expressividade desse programa no âmbito das políticas de formação no contexto brasileiro, e como uma das principais ações de formação no Estado do Pará. Considerando que o regime de colaboração foi essencial ao desenvolvimento desse programa de formação, não foi

encontrado estudos envolvendo essa temática, nesse sentido, consideramos relevante realizar a investigação sobre o Parfor e a inter-relação com o regime de colaboração no Estado do Pará.

Como hipótese dessa investigação, ressalta-se que o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica/Parfor, alinhado aos princípios e objetivos da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto 6.755/2009), foi concebido no contexto dos ajustes estruturais e das reformas educacionais, cujos princípios se pautam pelo paradigma gerencial e produtivista. Essa proposta de formação, de ação emergencial e em serviço, se mostra contraditória em sua concepção e em sua execução, uma vez que o regime de colaboração não se encontra suficientemente regulamentado, e as condições objetivas ao seu desenvolvimento, no Estado do Pará, contradizem os princípios e os objetivos anunciados pelo Decreto 6.755/2009. A concepção de formação do Parfor se pauta pela formação pragmática, focal, e dissocia a perspectiva da educação como direito de todos, e da formação que se almeja com qualidade socialmente referenciada.

O contexto mencionado nos levou à definição do problema de pesquisa: **Qual a relação existente entre o desenvolvimento do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor e o regime de colaboração no Estado do Pará?**

Algumas questões norteadoras tornam-se relevantes visando problematizar o objeto a ser investigado, destacando-se:

- ✓ De que forma se materializa o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor na inter-relação com o regime de colaboração?
- ✓ Qual concepção de formação é expressa no Plano de Formação Docente?
- ✓ Quais as condições objetivas ao desenvolvimento do Parfor no Estado do Pará?
- ✓ De que forma o FORPROF realiza a interlocução do Plano de Formação Docente no Pará?
- ✓ Como se efetiva a corresponsabilização intergovernamental e institucional ao desenvolvimento do Parfor?

### 1.3 - OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICO

Esta Tese apresenta como Objetivo Geral analisar o desenvolvimento do Plano de Formação Docente/Parfor na inter-relação com o regime de colaboração no Estado do Pará.

Como Objetivos Específicos, foram definidos os seguintes:

- a) Analisar a crise estrutural do capital e suas repercussões às políticas educacionais e formação de professores;
- b) Contextualizar o federalismo brasileiro e a instituição do regime de colaboração nas políticas educacionais e de formação de professores;
- c) Caracterizar os eixos estruturantes da política nacional de formação dos professores por meio do Decreto 6.755/2009;
- d) Analisar a materialização do Plano de Formação Docente/Parfor, na inter-relação com o regime de colaboração no Estado do Pará;

### 1.4 – O PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

A construção do conhecimento científico como parte da ação humana permite refletir sobre aspectos da realidade que se apresentam por vezes carregados de ideologias, crenças, opiniões e certezas imediatas. Assim, a atitude reflexiva crítica construída num processo que é eminentemente dialético permite compreender os fatos em uma dada realidade, abre possibilidade de “superar a realidade aparente”, indo além do imediatismo, buscando representações que nos levem à essência do conhecimento (STEREN, 1991).

A investigação sobre a realidade apresentada no âmbito do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor implica num movimento em apreender as determinações estruturais que configuram o objeto em estudo, no contexto de redefinição global do capitalismo mundial, assim como em desvelar as orientações político-ideológica associadas às reformas na formação de professores. Para Frigotto (2014), tal análise deve voltar-se para entender a direção do metabolismo do capital e suas consequências para a classe trabalhadora. Nesse sentido, torna-se necessário, conforme salienta Salomon (2006), desvelar as contradições internas da realidade e ir além, buscando superá-las.

Para Ciavatta (2001), apreender o objeto significa concebê-lo na totalidade das relações que o determinam, sejam elas de nível econômico, sejam de nível social,

cultural etc. Assim, o conceito de totalidade social tem um referente histórico, material, social, moral ou afetivo, de acordo com as relações que constituem determinada realidade. É nesse sentido que o autor considera:

o processo de mediação não ocorre enquanto momento, mas sim como movimento. Assim, a “mediação” situa-se no campo dos objetos problematizados nas suas múltiplas relações no tempo e no espaço, sob a ação de sujeitos sociais. O mundo das mediações é o mundo dos processos sociais (econômicos, técnicos, políticos, ambientais, científicos etc.) da essência oculta dos fenômenos. São as relações articuladas que são reconstruídas em nível de conhecimento histórico, dentro de determinada totalidade social que faz parte do mundo objetivo (CIAVATTA, 2001, p.12).

Assim, problematiza-se o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor, estabelecendo-se as devidas mediações, situando-o em um contexto histórico, político, econômico, ideológico e social, objetivando apreendê-lo na totalidade das relações que o constituem, e em suas contradições a partir da dinamicidade social e histórica construída pelos sujeitos sociais. Ludke e André, ao refletirem sobre a dinâmica do fenômeno educacional, assim se posicionam:

Cada vez mais se entende o fenômeno educacional como situado dentro de um contexto social, por sua vez inserido em uma realidade histórica, que sofre toda uma série de determinações. Um dos desafios atualmente lançados à pesquisa educacional é exatamente o de tentar captar essa realidade dinâmica e complexa do seu objeto de estudo, em sua realização histórica (1986, p.05).

A opção por determinado procedimento metodológico não se faz ao acaso, mas envolvem concepções ontológicas, opções teóricas, que se constroem a partir do conhecimento do pesquisador com o objeto em estudo, considerando-se as características e a natureza da pesquisa.

Para Kosik (2002), no processo de construção do conhecimento, a realidade social se apresenta de forma aparente, revelando a superfície do processo e não sua essência. A esta primeira aproximação com os fenômenos da realidade ele denomina “pseudoconcreticidade”, concebida como “um claro-escuro de verdade e engano. O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos” (KOSIK, 2002, p.15).

Ainda segundo Kosik, a apreensão do conhecimento consiste num movimento em direção ao alcance da “essência”, como processo a ser atingido de forma dialética e que, num movimento contínuo, destrói o mundo fetichizado da aparência e atinge a realidade dos fatos que é, ao mesmo tempo, o mundo de criação real dos homens, tanto espiritual quanto sócio-histórico (KOSIK, 2012, p.16). A busca pelo desvelamento da realidade apresentada no âmbito do Parfor, partindo de um conhecimento aparente, para um conhecimento enquanto essência, foi a intenção dessa investigação, tendo em vista que esse caminho foi permeado por um movimento de construção, desconstrução e reconstrução. Para Kosik,

a dialética não é o método da redução: é o método da reprodução espiritual e intelectual da realidade, é o método do desenvolvimento e da explicitação dos fenômenos culturais partindo da atividade prática objetiva do homem histórico (2012, p.32).

Corroborando com esta análise, Lefevbre enfatiza que:

essência aparece em suas relações reais como algo discurso de si mesmo. Essência e aparência, coisa e fenômeno, convertem-se incessantemente um no outro, e isso ocorre na realidade, no pensamento e, finalmente, na prática, que sempre atinge novas coisas “em si” e as obriga a manifestarem-se “para nós”. O conhecimento sendo concebido num movimento dialético requer: o não contentamento em olhar ou observar as coisas; Captar o fenômeno característico, essencial, e deixar de lado os outros. A lei deve ser buscada não por fora do fenômeno, mas em seu lado ou aspecto universal, sempre interrogando novamente o fenômeno (1991, p.72).

A investigação aqui proposta, no intuito de estabelecer as relações entre o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica/Parfor e o regime de colaboração, realiza esse movimento entre aparência e essência, necessitando, dessa forma, desvelar os conceitos, a ideologia implícita, as representações dos sujeitos histórico-sociais, desmistificando o que está velado pela aparência dos discursos oficiais apresentando a realidade social, que se manifesta na materialização das ações de formação do Parfor.

Nesse sentido, compreende-se que o campo da política educacional é permeado por contradições, tendo em vista que as políticas educacionais manifestam ideologias que visam conformar e manter a hegemonia do capital. Nesse sentido, a investigação do Parfor como objeto deste estudo pode contribuir para evidenciar os seus limites e as

suas possibilidades, assim como contribuir para a reflexão e as perspectivas de mudança às políticas de formação e à transformação social mais ampla.

A opção metodológica, enquanto parte da exigência de uma investigação científica, requer um estudo minucioso sobre o objeto em questão, tendo em vista que os métodos e as técnicas utilizadas são partes constitutivas do processo de investigação e construção do conhecimento, tornando-o plausível de validação.

Investigar as políticas de formação docente remete-me a uma abordagem qualitativa, baseada numa perspectiva histórica dialética de leitura dos fenômenos, que, inseridos em um processo dinâmico, constroem-se no interior de uma realidade concreta e estão, portanto, passíveis a mudanças e contradições (CIAVATTA, 2001).

Adotou-se o referencial teórico-metodológico crítico, que considera o contexto das relações políticas, econômicas, sociais e culturais que configuram as políticas de formação de professores e possibilitam desvelar as contradições presentes na materialização do Parfor, assim como as mediações necessárias ao objeto de estudo, analisando o conhecimento enquanto uma totalidade. Para tanto, as técnicas utilizadas foram entrevistas semiestruturadas, questionários e análise de documentos oficiais, sendo todo o material coletado submetido à análise de conteúdo.

A pesquisa aqui realizada se propôs a estabelecer relações entre os dados originados da pesquisa teórico crítica, documental e de campo, ou seja, dados da realidade apresentada pelos sujeitos integrantes da pesquisa. Partindo dessa compreensão, delineamos os caminhos desta investigação.

O período delimitado foi de 2009 a 2016, no marco das gestões governamentais que compreendem os Governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Tal delimitação temporal se justifica, considerando o período de vigência do Plano de Formação, tendo em vista este se caracterizar como um programa emergencial de formação, com prazos definidos para início e término.

Primeiramente, realizamos o levantamento dos dados relevantes à pesquisa, tendo iniciado com a fase exploratória da revisão bibliográfica, que permeou todas as etapas de pesquisa e possibilitou o contato com leituras, que discutem, a partir de uma perspectiva crítica, sobre as políticas de formação de professores e que subsidiaram o objeto desta investigação, pois, segundo Gil,

as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores (2008, p.43).

O levantamento de documentos prescritivos oficiais, que versam sobre a política educacional brasileira e em particular sobre o Parfor, no período delimitado para a pesquisa, possibilitou a apropriação do objeto a ser estudado, ressaltando que este exercício de seleção dos documentos requer rigorosidade e seletividade. Para André, “os documentos constituem uma fonte de pesquisa estável e rica, pois permanecendo através do tempo, podem servir de base a qualquer estudo” (1982, p.44). Assim, no levantamento a priori dos dados empíricos elencamos alguns documentos oficiais que possibilitaram a contextualização das políticas de formação docente, e do Parfor, tais como: leis, decretos, portarias, planos, programas e pesquisas que regulam as políticas de formação dos professores, como mostra o quadro a seguir.

**Quadro 1- Documentos oficiais que versam sobre a Política Nacional de Formação**

|  |  |
|--|--|
| Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996             | Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.   |
| Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007            | Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.  |
| Lei 11.502, de 11 de julho de 2007               | Modifica as competências e a estrutura organizacional da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autorizam a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. |
| Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009          | Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências.   |
| Portaria Normativa Nº- 9, de 30 de junho de 2009 | Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação.  |
| Portaria Nº 883, de 16 de setembro de 2009       | Estabelece as diretrizes Nacionais para os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, criados pelo Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009.   |
| Lei nº 12.796, de 04 de                          | Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece   |

|  |  |
|--|--|
| abril de 2013                            | as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.  |
| Lei nº13.415, de 16 de fevereiro de 2017 | Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e nº 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. |

Fonte: Elaborado pela autora.

Foram consultados os bancos de dados eletrônicos disponíveis: da Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Educação (ANPEd), em especial o Grupo de Trabalho “Estado e Política Educacional” e o Grupo de Trabalho “Formação de Professores”; do CNPq; da base de dados Scientific Electronic Library Online (SciELO); livros, dissertações e teses incluindo dados a respeito do objeto em análise; revistas científicas de programas de pós-graduação em Educação das instituições de ensino superior; relatórios emitidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Diretoria de Educação Básica (DEB); dados da Plataforma Freire; documentos oficiais do Ministério da Educação (MEC) e da Secretaria de Estado de Educação do Pará.

#### **A) Os sujeitos da pesquisa**

O levantamento de dados por meio da coleta de informações envolvendo os sujeitos que gestam e vivenciam a formação docente no Parfor consistiu na fase final de obtenção dos dados. A entrevista foi o procedimento adotado como coleta de dados empíricos visando captar na fala dos sujeitos os elementos essenciais às análises que se fizeram pertinentes a este estudo. Para Thiollent (1987), a entrevista se caracteriza pela perspectiva de indagação, ao invés de observação, com a intercomunicação entre pesquisador e pesquisado. Michelat (1987) ressalta que no processo de entrevista é possível captar na fala dos sujeitos os significados e a compreensão que estes manifestam acerca de determinados assuntos.

De acordo com Minayo,

A entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despreziosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores (...) Nesse sentido, a entrevista, um termo bastante genérico, está sendo por nós entendida como uma conversa a dois com propósitos bem definidos. Num primeiro nível essa técnica se caracteriza por uma comunicação verbal que reforça a importância da linguagem e do significado da fala. Já, num outro nível, serve como um meio de coleta de informações sobre um determinado tema científico (2002, p. 57).

Os sujeitos partícipes do processo de entrevista foram selecionados tendo em vista serem integrantes do Forprof/Pa e participarem diretamente da gestão ou da elaboração e ou da avaliação do Parfor no Estado do Pará, sendo: 02 (dois) Coordenadores do Plano de Formação (O Coordenador Estadual da primeira gestão que implantou o Parfor, Professor Dr. Licurgo Peixoto de Brito, e o atual Coordenador e representante do FORPROF/PA, Professor Dr. Carlos Alberto de Miranda Pinheiro); a Coordenadora Adjunta do Parfor/UFPA, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Josenilda Maués; o representante do SINTEPP/PA, Professor Mateus Ferreira; e 08 (oito) professores-cursistas do Parfor da Região Nordeste do Pará, que foram selecionados tendo em vista serem alunos que estão em formação no Parfor e pertencerem a Municípios diferentes. Como forma de manter sigilo e preservar a identidade os professores-cursistas participantes desta pesquisa, foram utilizados códigos referindo as letras iniciais dos Municípios aos quais pertencem: *Professor B* (Bragança), *Professor C* (Capanema), *Professor CP* (Cachoeira do Piriá), *Professor N* (Nova Timboteua), *Professor O* (Ourém), *Professor PB* (Peixe-Boi), *Professor S* (Santa Luzia do Pará), *Professor T* (Tracuateua) e *Professor V* (Vizeu).

Como técnica de coleta de dados de pesquisa, utilizamos a entrevista semiestruturada (Apêndices) com os gestores do Plano de Formação Docente/Parfor, por considerarmos que o diálogo estabelecido com os sujeitos que gestam a formação no Estado do Pará permite o entendimento de como compreendem e concebem o desenvolvimento do Plano de Formação no Estado, cujo objetivo consiste em oferecer subsídio a esta investigação acerca da inter-relação entre o Plano Nacional de Formação Docente/Parfor e o regime de colaboração no Estado do Pará, pois, segundo Severino, essa técnica possibilita perceber “o que os sujeitos pensam, sabem, representam, fazem e argumentam” (2007, p.124). Utilizamos também a aplicação de questionários (Apêndice E) com os professores-cursistas do Parfor, por possibilitar a compreensão de

como se efetivaram as condições objetivas dos cursos de formação, uma vez que estes sujeitos vivenciam a realidade apresentada nos diversos Municípios e polos de formação.

Desde um olhar crítico, buscou-se realizar uma análise de conteúdo acerca dos dados levantados nas três etapas anteriores, posto que, segundo André, “os documentos em geral contêm informações preciosas para uma apreensão abrangente e profunda dos fenômenos estudados” (1982, p.40).

Bardin (1979, p.199), ao referir-se à análise de conteúdo, define-a enquanto um conjunto de técnicas de análise de comunicação, que visa obter – por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo da mensagem – indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção das mensagens. Assim, a análise de conteúdo constitui um importante instrumento para fazer inferências válidas acerca do contexto em que se operacionalizam as políticas de formação docente.

Definindo análise de conteúdo, Krippendorf (apud ANDRÉ, 1986) explica que esta pode ser caracterizada como um método de investigação do conteúdo simbólico das mensagens, que só têm significação em um contexto determinado, devendo, portanto, haver dois pontos fundamentais a serem destacados: em primeiro lugar, as mensagens podem ser interpretadas sob inúmeros ângulos; e, para além disso, é necessário que haja consenso sobre o significado das mesmas.

Para Thiollent (1987, p.201), a técnica de análise de conteúdo deve ser desenvolvida mediante unidades de significação, classificadas por meio de um sistema de categorias estritamente definidas. Nesse sentido, a análise deve ser exaustiva, e todas as unidades de significação devem encontrar seu lugar, de maneira não ambígua, nas categorias definidas, de modo que haja fidelidade na realização da análise.

Consideramos que a análise de conteúdo consiste num importante instrumento para fazer inferências válidas acerca do Plano de Formação de professores da educação básica/PARFOR. Entende-se que os dados levantados pela pesquisa, sustentados pelo referencial teórico, contribui para a análise a inter-relação entre o Parfor e o regime de colaboração, apreendendo a materialização das formas de cooperação e colaboração efetivadas no Estado do Pará.

### 1.4.2 – Estrutura da Tese

Esta pesquisa apresenta a seguinte estruturação: o Capítulo I trata sobre a Crise estrutural do capital e os impactos nas políticas de formação de professores, cujo objetivo é analisar a crise estrutural do capital, as estratégias de ajustes estruturais e suas repercussões à formação de professores. Analisamos as recomendações dos Organismos Multilaterais (UNESCO, Banco Mundial e OCDE) em relação às mudanças na educação e à formação docente. Portanto, depreende-se que os OM desempenham papel relevante na condução da lógica do capital, buscando estabelecer o consenso acerca da nova racionalidade neoliberal. Portanto, atribuem à educação papel primordial para a formação de novos perfis profissionais, que atendam às exigências produtivas e mercadológicas que as sociedades estão a exigir. Ganham centralidade na agenda dos países reformistas as reformas na formação docente, visto que o preparo e a qualidade do professor vêm sendo disseminados nas recomendações dos OM como essenciais ao desenvolvimento de sociedades produtivas e competitivas, evidenciando-se que, no contexto brasileiro, as reformas têm convergido ao atendimento dos interesses dos aparelhos de hegemonia do capital, apesar das mediações que ocorrem fruto dos embates e lutas travados internamente pelos movimentos de educadores.

No Capítulo II, é apresentada a discussão sobre Federalismo, regime de colaboração e formação docente, objetivando estabelecer relações com as políticas educacionais, nos Governos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Roussef (2011-2016), a partir da instituição, em 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE). Fazemos referência a políticas, planos e programas, analisando documentos oficiais que versam sobre as políticas emergenciais de formação docente, no contexto brasileiro. Depreende-se que as ações cooperativas e de colaboração que implicam na distribuição de responsabilidades para viabilizar a formação destoam do que é propugnado pelo regime de colaboração, uma vez as políticas de formação são propostas de forma verticalizada e, portanto, não contemplam as necessidades e as realidades dos diversos Estados e Municípios brasileiros. Tais medidas buscam obter o consenso em torno da implementação de políticas de formação, que ratificam os preceitos neoliberais, em tempos de reestruturação do capital.

O Capítulo III trata sobre os Eixos estruturantes da Política Nacional de Formação de Professores. Nesse capítulo, são analisados os elementos que constituem a

Política Nacional de Formação Docente, analisando os princípios e os objetivos pautados no Decreto 6.755/2009 que referendam o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor, Portaria nº 09/2009, o objeto de análise dessa investigação, destacando-se as atribuições dos entes que compõem o regime de colaboração. Os documentos oficiais, tais como Decreto, Leis, Pareceres, Portarias, relatórios e outros, são analisados e confrontados com pesquisas já realizadas sobre a política de formação docente. Aponta-se que as políticas implementadas no Governo Lula da Silva não foram iniciativas que pudessem dirimir os problemas que persistem na formação docente, considerando serem políticas emergenciais e focalizadas, portanto, não consistem em políticas universalizantes, instituídas como políticas de Estado e na perspectiva de uma política global de formação e valorização docente.

No Capítulo IV, analisamos o desenvolvimento do Plano de Formação de Professores da educação básica/Parfor na inter-relação com o regime de colaboração no Estado do Pará, que envolve a corresponsabilização dos entes federados (União, Estados e Municípios) e a colaboração das Instituições de Educação Superior (IES), que, em ação conjunta, materializam a formação docente no Estado do Pará. Inicialmente, situa a Amazônia paraense no contexto do federalismo brasileiro, identificando as assimetrias regionais, sociais e educacionais; posteriormente, analisa o desenvolvimento do Parfor no Estado do Pará, estabelecendo relações com o regime de colaboração, com o propósito de desvelar os limites estabelecidos ao processo de corresponsabilização entre os entes federativos e os parceiros institucionais. Nossa análise confirmou que o regime de colaboração, na prática, não se mostra efetivo, devido à ausência de regulamentação e de definição das funções de cada uma das partes envolvidas, o que denuncia a fragilidade do regime de colaboração no desenvolvimento do Parfor no Estado do Pará.

Por fim, apresentamos as considerações finais deste estudo, trazendo os aspectos essenciais apontados nessa investigação, abrindo-se perspectivas para novas investigações.

## **CAPÍTULO I – CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL E AS REPERCUSSÕES AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES**

As políticas públicas educacionais brasileiras, no contexto atual de reorientação do capital, passam por significativas mudanças em seu sentido, que implicam em necessárias análises substanciais, que busquem desvelar o sentido político-ideológico que tem orientado a formulação de políticas educacionais e de formação de professores.

Nesta sessão, realizamos uma análise conjuntural da crise do capitalismo mundial, que se manifesta como uma crise que assume dimensões estruturais, cujo aprofundamento repercute nos aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais, tendo nas estratégias de ajustes estruturais as medidas que visam a saídas para a crise. Nesse contexto, fazemos relação com as orientações político-ideológica às reformas no campo educacional, entendendo-as como parte das estratégias do sociometabolismo do capital em busca de sua hegemonia. Esse movimento implica em apreender as determinações estruturais que configuram as políticas educacionais no contexto de redefinição global do capital e as repercussões às políticas educacionais e formação de professores no Brasil.

O objeto de estudo investigado nesta tese trata sobre o Plano de Formação Docente/Parfor, conforme já delineamos na introdução, consiste num programa emergencial e de formação em serviço, instituído como uma das ações que materializam a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto 6.755/2009). Esta política é concebida no contexto das novas orientações que reformam a formação de professores. As recomendações advindas de Organismos Multilaterais (OM), enquanto instituições que estão a serviço da expansão do grande capital, visam instituir o consenso, acerca da necessidade de que um novo formato de educação e formação de professores seja implementado nos países. Nessa perspectiva, são estabelecidas relações entre a crise estrutural do capital e as recomendações às mudanças na formação de professores, no contexto dos ajustes estruturais do capital.

### **1.1 – CRISE DO CAPITALISMO MUNDIAL, REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E REPERCUSSÕES À FORMAÇÃO DE PROFESSORES**

As transformações que marcam o capitalismo mundial nos contextos nacional e internacional ressignificam os aspectos econômicos, políticos e culturais e afetam diretamente o campo social, como decorrência do processo de ajuste estrutural em

curso, cujo objetivo é a contenção da crise do capitalismo mundial que se aprofunda com grande veemência na atualidade. A educação, enquanto uma política social, sofre as repercussões dessas mudanças que afetam a vida social e repercutem nas novas exigências educacionais e na formação de professores.

Objetivando compreender a crise do capital e sobretudo as repercussões trazidas aos campos econômico, político, cultural, social e, dentre estes, o educacional, é que discorreremos ao longo deste capítulo, apresentando os argumentos de que a crise vivenciada na atualidade é uma crise estrutural do sistema do capital, que afeta todas as esferas da produção e da reprodução social. Nesse sentido, fazemos referência ao processo de reestruturação produtiva, que demanda novas exigências profissionais em atendimento às exigências produtivas e mercadológicas, estabelecendo relações com as recomendações emanadas por Organismos Multilaterais do capital às políticas educacionais e à formação de professores. Considerando que o objeto desta pesquisa trata sobre o Plano de Formação Docente/Parfor, esta análise parte de uma abordagem conjuntural, apreendendo as determinações mais gerais que situam a política de formação de professores, no conjunto das estratégias do sociometabolismo do capital, por meio das reformas no campo educacional.

Alves (2007) enfatiza que o capital, como sistema de controle sociometabólico, é uma categoria intrinsecamente moderna, o que significa que pertence, em si e para si, à temporalidade histórica do modo de produção capitalista. Marx é crítico da modernidade do capital desta forma histórica de controle do metabolismo social que se constituiu a partir do modo de produção capitalista, cujas origens históricas são datadas a partir do século XVI. Para ele, a finalidade essencial intrínseca da ordem de reprodução social metabólica do capital é a produção de mais-valia. Nesse contexto,

a economia ou a esfera da produção de mais valia, no sentido preciso de base material da produção social, é a instância diretamente determinante da reprodução social desta sociedade mercantil complexa, que é o capitalismo (ALVES, 2007, p.15).

Ainda segundo esse autor, a força de trabalho no modo de produção capitalista é transformada em mercadoria, ou seja, essa transformação, através da instauração do trabalho livre, é que propicia a acumulação da mais-valia. Desse modo, não existiria produção de mais-valia sem trabalho livre ou força de trabalho como mercadoria (ALVES, 2007, p.18).

Frigotto, por sua vez, fazendo referência à obra *O Capital*, de Marx, menciona que capital é “um modo social de organização cujo tecido estrutural do conjunto de suas relações sociais tem como objetivo central e permanente a maximização da acumulação de capital” (2003, p.62).

A teoria crítica do capital não se circunscreve apenas à uma análise da exploração da força de trabalho por meio da extração da mais-valia, mas a uma teoria do estranhamento, que expressa a própria natureza do capital. Alves ressalta que “o capital é o próprio sistema do estranhamento social” (2007, p.19). O estranhamento ou alienação “possui um claro sentido de negatividade, tendo em vista que obstaculiza o desenvolvimento do ser genérico do homem através da atividade do trabalho” (ALVES, 2007, p.19). O estranhamento social tende a ocultar tudo o que é produzido por meio do trabalho como parte da natureza social, ou seja, como parte da atividade do trabalho social. Alves destaca que, para Marx, “uma das dimensões da sociedade burguesa é ser uma sociedade intransparente, que oculta sua própria condição fundamental e fundante: ser sociedade do trabalho social” (2007, p.19). Na acepção de Kosik (2009), a realidade é um claro escuro de verdade e engano – a pseudoconcreticidade.

Alves ressalta que a reprodução social e metabólica do capital é expansionista, incontrolável e incorrigível, conforme referenda no excerto a seguir:

explicamos primeiro, porque a ordem sócio-metabólica do capital é *expansionista*. Ela é intrinsecamente expansionista tendo em vista que se constituiu como sistema da auto-valorização do valor, sistema do movimento reiterativo de acumulação da riqueza abstrata [...]. A ordem sócio-metabólica do capital é intrinsecamente *incontrolável* porque ela expressa o sistema do fetiche, que significa, em si, a negação da subjetividade humana. Por isso, o ideal socialista busca instaurar uma sociedade do controle social. É o significado essencial do socialismo do século XXI. Além de ser *expansionista* e *incontrolável*, a ordem sócio-metabólica do capital é *incorrigível* e *insustentável*. Na medida em que ela é um sistema social fetichizado, constituído por determinações sistêmicas, não admite reformas parciais; o que demonstra a estupidez do reformismo social-democrata cujo fracasso em reformar, de modo essencial, o capitalismo mundial no século XX é flagrante. A própria ideia de sistema é uma ideia-força que traduz a natureza do capital como modo de controle social sui generis (2007, p.22. Grifos nosso).

Segundo Frigotto, o capitalismo vivencia crises periódicas, como decorrência do caráter contraditório do processo capitalista de produção, visto que “as leis históricas sob as quais opera o capitalismo não são harmônicas, mas contraditórias e conflitantes.

O caráter contraditório do capitalismo o leva a crises periódicas e a ciclos abruptos” (FRIGOTTO, 2003, p.64), uma vez que concorrem forças e poder desiguais no que diz respeito à relação capital/trabalho.

Mészáros (2011) analisa a nova fase da crise do capitalismo mundial e ressalta que, diferentemente das fases de crises cíclicas definidas em Arrighi (1994), caracterizadas por período de alternância entre expansão e recessão, a crise que se manifesta na atualidade é endêmica, cumulativa, crônica e permanente. O exposto a seguir sintetiza essa afirmativa:

Vivemos na era de uma crise histórica sem precedentes. Sua severidade pode ser medida pelo fato de que não estamos frente à uma crise cíclica do capitalismo mais ou menos extensa, como as vividas no passado, mas a uma crise estrutural, profunda, do próprio sistema do capital. Como tal esta crise afeta – pela primeira vez em toda a história – o conjunto da humanidade, exigindo, para esta sobreviver, algumas mudanças fundamentais na maneira pela qual o metabolismo social é controlado (MÉSZÁROS, 2011, p.01).

Assim, salienta ainda este autor, a crise estrutural do capital tem aprofundado a histórica disjunção entre a produção para as necessidades sociais e a autorreprodução do capital, ampliando suas características destrutivas e recolocando como imperativo vital para o futuro da humanidade a busca por uma alternativa ao sistema metabólico do capital.

Frigotto, corroborando com esta análise, ressalta que o capitalismo, buscando superar a crise, estabelece uma sociabilidade “onde cada novo elemento que entra para enfrenta-la, constitui no momento seguinte um novo complicador” (2003, p.66).

Os mecanismos estabelecidos como saídas para a crise repercutem diretamente na classe trabalhadora, uma vez que a busca exacerbada e desmedida por mais-valor implica em novas formas de controle, maior exploração, perda de direitos, acirrando-se as desigualdades e mazelas sociais nas sociedades capitalistas. Nesse sentido, Mészáros tece as seguintes considerações:

o sistema do capital é, na realidade, o primeiro na história que se constitui como totalizador irrecusável e irresistível, não importa quão repressiva tenha que ser a imposição de sua função totalizadora em qualquer momento e em qualquer lugar em que encontre resistência (MÉSZÁROS, 2011, p.97).

A dinamicidade com que o sistema do capital articula o seu controle sociometabólico, segundo Mészáros, consiste na perda de controle sobre o processo de tomada de decisão. A crise de dominação como resultado da relação capital-trabalho significa o processo de resistência da classe trabalhadora, como decorrência da relação capital-trabalho, uma vez que “o trabalho consiste na única alternativa estrutural viável para o capital” (2011, p.96).

Assim, o campo educacional passa por interferências do processo de ajustes estruturais, uma vez que as políticas sociais são afetadas, sofrendo novas formas de controle e regulações. No Brasil, as políticas públicas educacionais são ressignificadas, e seu caráter ideológico encontra sintonia com o projeto do capital, conforme se vê em capítulo posterior. Porém, essas investidas ocorrem não sem mediações e resistência da classe trabalhadora, uma vez que há uma perda de controle ou crise de dominação, como decorrência da própria contradição entre capital e trabalho.

O sistema capitalista, para Mészáros, tem sua *raison d'être* na “extração máxima do trabalho excedente dos produtores” e é orientado para a crescente expansão e movido pela acumulação, sendo essa sua “determinação mais profunda”. No entanto, como contradição do próprio sistema, o dinamismo de expansão e superacumulação do capital, como um dos seus princípios, apresenta limites, uma vez que se esse sistema “for emperrado (por qualquer motivo) este processo dinâmico de expansão e acumulação” terá “consequências devastadoras” (MÈSZÁROS, 2011, p.99-100).

A compreensão de que um sistema produtivo contenha os elementos de sua inviabilidade pode parecer contraditória, mas, de acordo com o formato que assume o capitalismo, isto é possivelmente viável, uma vez que seus elementos “destrutivos avançam com força extrema, ativando o espectro da incontabilidade total numa forma que faz prever a autodestruição, tanto para este sistema reprodutivo social excepcional, em si, como para a humanidade em geral” (MÈSZÁROS, 2011, p.100). Nesse sentido, o autor menciona que:

não é muito difícil imaginar as implicações de uma crise sistêmica, verdadeiramente estrutural; ou seja, uma crise que afete o sistema do capital global, não apenas em um dos seus aspectos – o financeiro/monetário, por exemplo – mas em todas as suas dimensões fundamentais, ao colocar em questão a sua viabilidade como sistema reprodutivo social (MÈSZÁROS, 2011, p.100).

Frigotto, tratando da natureza e da especificidade da crise, ressalta que a crise vivenciada nos anos 70/90 “não é uma crise fortuita e meramente conjuntural, mas uma manifestação específica de uma crise estrutural” (2003, p.62). Fazendo relação com as crises antecedentes, enfatiza que “o que entrou em crise nos anos 70 constituiu-se em mecanismos de solução da crise dos anos 30: as políticas estatais mediante o fundo público, financiando o padrão de acumulação capitalista dos últimos 50 anos” (FRIGOTTO, 2003, p.62). Entende-se que as crises são inerentes à própria forma de organização do capitalismo, que, como fruto de suas próprias contradições internas, apresenta limites estruturais, afetando todos os setores da vida social. As estratégias buscadas visando uma nova sociabilidade capitalista, de tempo em tempo, entram em declínio, e, no contexto atual, a crise do capital se aprofunda em proporções alarmantes (FRIGOTTO, 2003, p.62).

Assim, Mészáros menciona que o “aprofundamento da crise do capital como uma crise estrutural gera consequências devastadoras para a própria humanidade” (2011, p.60). Isto pode ser evidenciado na atual conjuntura, em que a classe trabalhadora sofre as consequências dos ajustes estruturais que se propagam como saídas para a crise, em que as reformas estatais<sup>2</sup> implicam em retrocessos sociais, materializados em perda de direitos fruto de luta e conquista da classe trabalhadora.

Nesse sentido, a história do sistema capitalista é atravessada por períodos de ascensão e queda, como contradição inerente à sua forma de organização. O modelo produtivo que se consolidou no período pós-segunda guerra mundial, denominado de Fordismo<sup>3</sup>, expressa mais um ciclo de superacumulação e posteriormente de recessão, e uma vez que esse sistema produtivo entra em declínio ocorre a transição para um novo processo denominado por Harvey (2003) de *acumulação flexível*, que imprime transformações substanciais ao processo produtivo e às formas de organização do trabalho, cujas repercussões se fazem sentir em todas as esferas da vida social.

---

<sup>2</sup> No Brasil, as reformas de Estado que vêm sendo realizadas a partir dos anos 90 indicam um aprofundamento dos ajustes estruturais do sistema do capital, uma vez que as reformas políticas, econômicas e sociais são orientadas na lógica dos princípios mercadológicos em nome do desenvolvimento econômico-social. Nesse sentido, as políticas sociais são diretamente afetadas, sendo retirados direitos há muito conquistados pela classe trabalhadora.

<sup>3</sup> O Fordismo foi desenvolvido por Henry Ford em 1914, na Universidade de Michigan. Ford estabeleceu para os trabalhadores da linha de montagem de carros oito horas diárias de trabalho e recompensa de cinco dólares por dia. O destaque dado a Ford, e o que o distinguia do Taylorismo, era o fato de que este reconhecia que produtividade em larga escala significava consumo de massa. Nesse sentido, surge, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, novas formas de controle do trabalho, configura-se um novo tipo de sociedade em bases democráticas, racional, modernista e populista (HARVEY, 2003).

O paradigma produtivo fordista configura um processo pelo qual o mundo produtivo atingiu um desenvolvimento considerável, alcançando os países de capitalismo avançado e, posteriormente, economias em desenvolvimento, no período pós-segunda guerra mundial. Antunes caracteriza este processo como:

a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se ao longo deste século, cujos elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões (2002, p.25).

Frigotto assinala que o Fordismo, enquanto modo de regulação, “transcende o âmbito econômico e se constitui numa matriz cultural” (1998, p.37), ao disseminar as ideias de produção em massa, consumo de massa, busca do pleno emprego e diminuição das desigualdades.

A crença na possibilidade de prosperidade material, ao que parece, ascendeu à esperança de que o crescimento atingiria a todos os países. No entanto, os impactos causados, principalmente às economias em desenvolvimento, mostram que as desigualdades sociais se acentuaram, e a esperança no desenvolvimento econômico-social generalizado desaparece, conforme postulado pela ideologia liberal. A abertura do comércio internacional como forma de expansão dos excedentes produzidos significou uma disseminação do Fordismo de maneira desigual entre os países.

Os benefícios disseminados pelo Fordismo não atingiram a todos satisfatoriamente, pois a acentuação do desemprego e as precárias condições de vida da população, decorrentes do modelo que estabeleceu um consumo de massa padronizado, imprimiram aos países em desenvolvimento pouca qualidade de vida. A crise que abalou o sistema Taylorista-Fordista evidencia que mais um ciclo produtivo entra em declínio, surgindo os defensores das teorias neoconservadoras ou neoliberais, como decorrência do processo de globalização do capital e reestruturação produtiva em curso nas sociedades capitalistas (FRIGOTTO, 2003).

Eric Hobsbawm (1995) enfatiza que a “era de ouro” vivenciada pelo capitalismo mundial, após décadas de expansão, entra em profunda crise de acumulação a partir dos

anos 1970, o que combinou, pela primeira vez na história, com baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação, podendo ser sentida com grande veemência nos países de capitalismo centrais e na periferia do sistema.

A acentuada crise vivenciada pelo capitalismo nos anos de 1970 coloca em cheque o modelo Taylorista-Fordista, evidenciando que a crise, agora mais profunda, configura-se como uma crise estrutural, atingindo todas as esferas da vida social. As medidas tomadas, nesse sentido, apontam para a reestruturação produtiva, implementando procedimentos que buscam novos processos de acumulação. Nesse sentido, se estabelecem novas formas de organização da relação capital-trabalho.

As transformações no processo produtivo configuram a inserção do capitalismo em uma nova fase visando à reorganização de suas formas de dominação, não só no setor produtivo, mas também buscando garantir seu poder hegemônico nas mais diversas esferas da sociedade, atingindo, inclusive, a educação, que disseminará a formação de novo tipo, sob a exigência dos novos paradigmas produtivos.

A análise realizada por Harvey (2003) indica que uma série de experiências novas no âmbito da organização industrial e da vida social e política começa a tomar forma, podendo representar os primeiros sinais de passagem para um regime de acumulação inteiramente renovado, com um sistema de regulamentação política e social bem distinto. Ressalta, ainda, que, apesar de testemunharmos uma transição histórica deste novo regime, sua materialidade se efetiva de forma parcial em determinados aspectos, e de acordo com cada contexto.

Buscando caracterizar o paradigma Toyotista ou da acumulação flexível, na organização da produção e do trabalho, Harvey assim se manifesta:

A acumulação flexível como vou chama-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças nos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (2003, p.140).

A acumulação flexível é um processo desencadeado pelo capital que configura o processo de reestruturação produtiva, suas características são marcantes e tendenciais e diferenciam-se substancialmente do regime Taylorista-Fordista de acumulação.

Segundo Antunes (2002), o mundo produtivo vivencia novos processos, em que o modelo desenvolvido no Japão denominado Toyotismo configura-se como paradigma produtivo a ser disseminado nos países em geral, assumindo formas diferenciadas nos Estado-nacionais, como resultado de suas peculiaridade e posição na esfera global do capitalismo.

Conforme afirma Alves,

o toyotismo é o modo de organização do trabalho e da produção capitalista adequado à era das novas máquinas da automação flexível, que constituem uma nova base técnica para o sistema do capital, e da crise estrutural de superprodução, com seus mercados restritos. Entretanto, cabe salientar que o toyotismo é meramente uma inovação organizacional da produção capitalista sob a grande indústria, não representando, portanto, uma nova forma produtiva propriamente dita (2007, p.246).

Essa nova fase de acumulação flexível que caracteriza o capitalismo nas décadas finais do século XX é marcada por inovações tecnológicas no mundo da produção, em que a tecnologia de ponta, representada sobretudo pela microeletrônica, é expressão das novas exigências do setor. Nesse contexto, há que se destacar também a expansão e inovação comercial, a abertura de mercados dos produtos industrializados, a flexibilidade no processo de produção de mercadorias, já que, antes de chegar a um produto pronto para entrar no mercado, este passa por diversos locais responsáveis por uma parte da produção. Além desses tópicos, ocorre também a flexibilidade nos processos de trabalho, além de novas exigências profissionais que implicam em maior qualificação do trabalho. Este processo de implementação de uma nova realidade envolve mudanças consideráveis que redefinem o mundo do trabalho (HARVEY, 2003).

A reestruturação produtiva do capital impõe novas necessidades ao trabalhador, em consonância com as exigências requeridas pelo mercado de trabalho, buscando adaptar esse trabalho aos novos processos postos pela globalização do conhecimento. A busca pela eficiência, pela qualidade, vinculada a processos flexíveis, polivalentes,

versáteis, imprime mudanças intensas no processo de trabalho e em sua forma de concepção, nesta nova etapa do capital.

O regime de acumulação flexível é caracterizado, conforme se lê em Harvey (2003, p.24) por novos processos de trabalho, no qual o cronômetro e a produção em série e de massa, oriundo do Fordismo-Taylorismo, são “substituídos” pela flexibilização da produção, pela especialização flexível, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação à lógica do mercado:

Desse modo, flexibilização, terceirização, subcontratação, CCQ, controle da qualidade total, kanbam, Just in time, kaizen, team work, eliminação do desperdício, “gerência participativa”, sindicalismo de empresa, entre tantos outros pontos, são levados para um espaço ampliado do processo produtivo (HARVEY, 2003, p.55).

A flexibilidade e a mobilidade do capital no sistema produtivo têm levado a uma transformação no modo de controle do trabalho e do emprego, possibilitando um maior domínio sobre o trabalho. Como consequência, nos países de capitalismo avançado, houve um aumento considerável do desemprego no período pós-guerra. O excerto a seguir exemplifica as mudanças ocorridas no mundo do trabalho:

O trabalho organizado foi solapado [...]. A acumulação flexível parece indicar níveis relativamente altos de desemprego estrutural, rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais [...] e, o retrocesso do poder sindical – uma das colunas práticas do regime fordista [...]. O processo de trabalho, por exemplo, passou por uma radical reestruturação. Diante da forte volatilidade do mercado, do aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro, os patrões tiraram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão-de-obra excedente (desempregados ou subempregados para impor regimes e contratos de trabalhos mais flexíveis (HARVEY, 2003, p.142-143).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a experiência trazida, ao mundo do trabalho, pelo regime de acumulação flexível indica que as transformações que o capitalismo vem implementando consolidam novos processos de acumulação, que, nesse contexto, trazem como traços característicos básicos o controle e a exploração da força de trabalho, as estratégias de apropriação de mais-valia, o dismantelamento das organizações sindicais. Esses fatores podem evidenciar que o capitalismo mantém suas estruturas básicas, e, a cada período de crise, são buscadas novas formas de organização e manutenção de sua hegemonia. Harvey (2003) enfatiza que o emprego terceirizado, o

subcontrato e aumento de horas-extras são fatores que evidenciam a precarização cada vez maior da força de trabalho e a redução dos benefícios sociais fruto de luta da classe, e que neste processo vem sendo negado.

Como decorrência das novas exigências profissionais que o mundo produtivo está a requerer, a atualização profissional e as constantes renovações de aprendizagens tornam-se regras de acesso e permanência ao mercado de trabalho, que cada vez mais vêm restringindo as oportunidades de emprego. Essas novas exigências tendem a tornar obsoletos os conhecimentos construídos historicamente e apresentam como válidos a ideologia da sociedade do conhecimento, das competências e da empregabilidade.

As exigências aferidas ao novo perfil trabalhista demandado pelo mundo produtivo têm trazido mudanças substanciais ao desenvolvimento da educação, passando esta a introduzir diversos princípios exigidos pelo novo paradigma produtivo na formação do trabalhador (MAUÉS, 2003).

Essas exigências que configuram o novo paradigma de produção caracterizam as políticas educacionais que visam ao ajuste do processo educativo, aos novos paradigmas produtivos, que, conforme destacamos, caracterizam-se pela flexibilização, pela polivalência, pela ênfase na qualificação, pelo desenvolvimento de competências, dentre outros.

Ramos (2011) ressalta que as mudanças tecnológicas e da forma de organização do trabalho, no movimento de valorização do capital, trazem à cena os debates sobre a qualificação dos trabalhadores, surgindo no campo acadêmico a questão sobre a validade das qualificações e a necessidade de requalificações, assim como apresenta-se os debates sobre desespecializações e precarização do trabalho. De outra forma, no campo socioempírico, questionam-se a adequação e a suficiência do conceito de qualificação, como “estruturante das relações de produção e dos códigos de acesso e permanência no mercado de trabalho” (RAMOS, 2011, p.38). Assim, no campo teórico-filosófico, apresenta-se a preocupação com a subjetividades dos trabalhadores, objetivando-se a motivação para o resgate da autonomia e o envolvimento subjetivo com os saberes demandados pelas atividades de trabalho mais integradas e flexíveis.

Ainda segundo Ramos, nesse contexto, há um deslocamento conceitual da qualificação à competência. O conceito da qualificação ordenou historicamente as relações de educação e trabalho no mundo produtivo e veio sendo atualizado de acordo com as mudanças no processo de produção (RAMOS, 2011, p.41). A noção de

competências surge acompanhando a dinamicidade e as transformações dos novos modelos de produção, “valendo-se delas para defender mudanças significativas na arquitetura social em que estão em jogo a formação, o controle do trabalho e as negociações coletivas de carreira e salário” (RAMOS, 2011, p.60).

Neves (2002) ressalta que este novo paradigma produtivo traz alterações nas relações sociais em seu conjunto, apresenta mudanças na maneira de pensar, sentir e agir do homem contemporâneo. Assim, esse estágio do processo civilizatório vem requerendo a formação de intelectuais de novo tipo, ou seja, que atendam às exigências que o processo produtivo requer na atualidade. Nessa perspectiva, dissemina-se que a formação que atenderá as novas gerações e o novo perfil profissional requerido pelo mundo produtivo, o que possibilita o desenvolvimento econômico e social dos países.

Considerando as relações que se estabelecem entre mundo da produção e processo educativo, apesar que concebemos que tais relações não acontecem de forma linear, mas são mediadas pelos sujeitos sociais, verifica-se que, numa perspectiva determinista, a educação tem sido veiculada como fator de desenvolvimento econômico e social. Salientamos que este tipo de análise oculta as relações de produção ou as contradições e as desigualdades que ocorrem na sociedade capitalista. Nas proposições apresentadas à formação de professores, como se vê em capítulo posterior, verifica-se que a teoria do capital humano é apresentada tomando por base as competências profissionais que são anunciadas como determinantes para a qualidade do professor.

## 1.2 – EDUCAÇÃO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

As reformas educacionais, como parte constitutiva do projeto de reorientação do capital, são veiculadas como centralidade na agenda dos países reformistas, em nome do desenvolvimento econômico-social dos países. As políticas de formação de professores têm sido alvo de intensos debates em âmbito nacional e internacional, uma vez que o direcionamento assumido pelas políticas de formação docente vai ao encontro das orientações postuladas pelos organismos financeiros internacionais, que veem na educação a maneira viável de tornar os países mais competitivos no cenário mundial.

A reestruturação produtiva, como estratégia de uma nova sociabilidade capitalista, encontra na área educacional campo fértil para a disseminação dos novos

ideais do reordenamento do capital, uma vez que esta, apresentando-se como um fenômeno social, não ficou isenta das mudanças que marcam o capitalismo mundial.

Assim sendo, a educação, como fator de desenvolvimento econômico e social, é veiculada nas agendas de diversos países como forma de atender às exigências postas pela globalização e às necessidades do mundo da produção, de acordo com contextos históricos específicos, bem como assume o caráter ideológico que visa conformar as novas estratégias produtivas e de acumulação.

Logo, as mudanças que acompanham o novo projeto societário e de expansão do capitalismo contemporâneo, como vimos, estão associadas a novas formas de exploração e acirramento das desigualdades, e, nesse contexto, como forma de ocultar o agravamento das mazelas sociais causadas pelo grande capital, a teoria do capital humano é veiculada como “produtora da capacidade de trabalho, potenciadora do fator trabalho”, assim como “o conceito de capital humano – ou mais extensivamente – de recursos humanos – busca traduzir o montante de investimentos que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais” (FRIGOTTO, 2010, p.51).

Frigotto menciona que “trata-se de uma concepção educativa alienadora, que se ajusta à desmedida do capital em subordinar a ciência e o conhecimento a sua ampliação e reprodução às custas de mutilar direitos” (2009, p.69). A perspectiva do capital humano constitui uma apologia às relações sociais de produção da sociedade burguesa, nesse sentido, esconde a verdadeira natureza de exploração e desigualdades do capitalismo, e a teoria mostra-se fecunda por sua questão ideológica, falseando a realidade e disseminando uma consciência alienada (FRIGOTTO, 2010).

O conceito de capital humano, a partir de uma visão reducionista, dissemina que a educação seria determinante para o desenvolvimento e a distribuição de renda. O excerto a seguir exemplifica tal orientação:

A educação, então, é o principal capital humano enquanto é concebida como produtora da capacidade de trabalho, potenciadora do fator trabalho, nesse sentido é um investimento como qualquer outro. O processo educativo escolar ou não, é reduzido à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores da capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção [...] A educação passa, então, a constituir-se num dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho e,

consequentemente, as diferenças de produtividade e renda (FRIGOTTO, 2010 p.51).

Para Saviani (2002), a educação, na lógica da teoria do capital humano, assume uma “visão produtivista”, que, permeada pelo desenvolvimento tecnológico, tende a uma formação capaz de possibilitar a ampliação das potencialidades dos indivíduos, em que “as exigências de planificação econômica se traduzem no imperativo de planificação dos sistemas de ensino e do processo pedagógico” (SAVIANI, 2002, p. 60). Nesse sentido, Saviani enfatiza ainda que :

os dispêndios com educação passaram a ser considerados desejáveis, não apenas por razões sociais ou culturais, mas especificamente por motivos econômicos, e transformaram-se num investimento de retorno ainda mais compensador do que outros tipos de investimentos ligados à produção material. A educação passou, pois, a ser concebida como dotada de um valor econômico próprio e considerada um bem de produção (capital) e não apenas de consumo (2002, p.22).

Gentili (1998), por sua vez, analisando o papel atribuído à educação nesse contexto, assim se manifesta:

A promessa integradora da escolaridade estava fundada na necessidade de definir um conjunto de estratégias orientada para criar as condições “educacionais” de um mercado de trabalho em expansão e na confiança (aparentemente incontestável) na possibilidade de atingir o pleno emprego. A escola constituía-se assim, num espaço institucional que contribuía para a integração econômica da sociedade, formando o contingente (sempre em aumento) da força de trabalho que se incorporaria gradualmente ao mercado de trabalho. O processo da escolaridade era interpretado como um elemento fundamental na formação do capital humano necessário para garantir a capacidade competitiva das economias e, consequentemente, o incremento progressivo da riqueza social e da renda individual (1998, p.80).

Nessa perspectiva, consideramos que a abordagem econômica da educação, tendo como base a teoria do capital humano, uma vez que atribui à educação um valor econômico, e, portanto, considera-se um bem de capital, constitui uma das estratégias do capital, na medida em que o indivíduo que dispuser dos conhecimentos requeridos pela sociedade do conhecimento é que estará em condições de competir no mercado de trabalho. Nesse contexto, a formação de professores não ficou isenta da exigência dos novos perfis produtivos, visto que a teoria do capital humano reaparece com grande veemência nas recomendações dos organismos internacionais à formulação de políticas,

que visam consolidar um novo perfil de professor, que disponha dos conhecimentos necessários às novas exigências da racionalidade moderna, como se vê adiante.

Vale salientar que a educação, enquanto prática social, não reproduz de forma unilateral os interesses do capital, uma vez que este processo não se efetiva sem contradições e conflitos por parte da classe trabalhadora que luta por suas condições sociais de existência. Para Frigotto,

No âmbito da educação, o trabalho na perspectiva marxista de categoria ontológica e econômica central, constitui-se ao mesmo tempo, num dos eixos mais debatidos tanto para a crítica da perspectiva economicista, instrumentalista e moralizante de educação e qualificação, como na sinalização de que tipo de concepção de educação e de qualificação humana se articula às lutas e interesses das classes populares (2003, p.45).

Apesar de reconhecermos que a escola não tem a finalidade unicamente de reproduzir as relações sociais capitalistas, mas que também pode constituir-se num instrumento que vise à superação de tais relações mediada por interesses antagônicos ao capital, nesse contexto, a educação dissemina os interesses mercadológicos, por meio de processos que buscam mascarar as desigualdades e as contradições inerentes às relações sociais de produção capitalista. Desse modo, no campo ideológico e político, a educação, como potencializadora da capacidade de trabalho, assume um caráter instrumentalista, dualista, fragmentado e imediatista, em detrimento de uma formação humana, de caráter multidimensional, de qualificação geral, abstrata e polivalente (FRIGOTTO, 2003).

A apologia aferida ao capital humano como determinante do desenvolvimento econômico e social, no processo de reestruturação produtiva, no contexto dos anos 1990, reaparece com grande veemência nos debates e proposições dos Organismos Multilaterais, que representam predominantemente a visão e os interesses do capitalismo integrado ao grande capital. Diversos documentos divulgados por estes organismos apresentam a visão do desenvolvimento econômico e social articulado aos princípios neoliberais. No campo da formação de professores, a perspectiva do capital humano é disseminada por meio das políticas, uma vez que a maior qualificação implica nos diferenciais de capacidades individuais, assim como de produtividade e renda.

### 1.3 ORGANISMOS MULTILATERAIS E AS PROPOSIÇÕES PARA A EDUCAÇÃO E A CENTRALIDADE À FORMAÇÃO DE PROFESSORES

No contexto de globalização ou mundialização do capital, uma nova sociabilidade do capitalismo mundial é instaurada por meio da difusão da sociedade da informação. Para Lima (2007, p.51), a mundialização financeira e a mundialização de uma nova sociabilidade burguesa são duas faces de um mesmo projeto de dominação. Assim, entende que o fenômeno da globalização consiste numa ideologia utilizada por forças econômicas extremamente poderosas para manter sua hegemonia no cenário mundial. Nesse sentido, destaca que tem sido fundamental o papel dos Organismos Multilaterais na elaboração e na disseminação dos ideais de dominação.

Maués (2003, p.91) ressalta que globalização/mundialização significa uma nova fase de internacionalização do capital, representa um processo econômico que visa a aplicar os princípios da economia liberal, isto é, de mercado ao conjunto do planeta. Destaca, ainda, que ambos representam uma forma de intensificar trocas de mercadorias e serviços, dos fluxos de capitais, a desregulamentação da economia e, sobretudo, o aumento do poder dos países ricos sobre os pobres, com a imposição de regras e exigências. Assim, os fenômenos da globalização e do neoliberalismo, como ideologia que visa instituir os princípios mercadológicos e de redefinição do papel do Estado, são disseminados como alternativas à crise estrutural que afeta o sistema do capital.

Lima (2007) ressalta que o Estado redireciona seu papel no período pós-Segunda Guerra Mundial, de condução do processo de regulação econômica e política da sociedade, uma vez que a acentuada crise vivenciada nos anos 1970 foi marcada por profunda recessão, baixo crescimento e altas taxas de inflação. A reconfiguração do papel do Estado, tomando por base os princípios que embasam a formulação de políticas como decorrência da ofensiva neoliberal, configura novas formas de organização da relação capital-trabalho, tendo no Consenso de Washington seu “arcabouço político mais elaborado”, uma vez que apresentou a “liberdade individual como um dos fundamentos básicos do neoliberalismo”<sup>4</sup>, assim como a concepção de mercado como o regulador da vida social e a severa crítica à intervenção do Estado nas atividades econômicas (LIMA, p. 53).

---

<sup>4</sup> O Neoliberalismo consiste numa ideologia que difunde os princípios da nova sociabilidade capitalista, que se caracterizam por: ajuste fiscal; redução do tamanho do Estado; fim das restrições ao capital externo (eliminar todo e qualquer empecilho ao capital especulativo ou vindo do exterior); abertura do sistema financeiro (fim das restrições para que as instituições financeiras internacionais possam atuar em igualdade de condições com as do país); desregulamentação (redução das regras governamentais para o funcionamento da economia); reestruturação do sistema previdenciário (COGGIOLA, 1996, p.196).

De acordo com Gentili (2004), a retórica do neoliberalismo ganha espaço político e também densidade ideológica, no contexto da intensa e progressiva crise estrutural do regime de acumulação fordista, cedendo lugar a um ambicioso projeto de reformas ideológicas que implica em novas formas de produção da vida social. Nesse sentido, Gentili afirma:

o neoliberalismo expressa a dupla dinâmica que caracteriza todo processo de construção de hegemonia. Por um lado, trata-se de uma alternativa de poder extremamente vigorosa constituída por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas para encontrar uma saída dominante para a crise capitalista que se inicia ao final dos anos 60 e que se manifesta claramente já nos anos 70. Por outro lado, ela expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades a construção e a difusão de um novo senso comum que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante. Se o neoliberalismo se transformou num verdadeiro projeto hegemônico, isto se deve ao fato de ter conseguido impor uma intensa dinâmica de mudança material e, ao mesmo tempo, uma não menos intensa dinâmica de reconstrução discursivo-ideológica da sociedade, processo derivado da enorme força persuasiva que tiveram e estão tendo os discursos, os diagnósticos e as estratégias argumentativas, a retórica, elaborada e difundida por seus principais expoentes intelectuais (num sentido gramsciano, por seus *intelectuais orgânicos*. O neoliberalismo deve ser compreendido na dialética existente entre tais esferas, as quais se articulam adquirindo mútua coerência (2004, p.60).

Desde os anos de 1990, o Brasil vivencia um aprofundamento das políticas de abertura comercial, a desregulamentação e privatização, como decorrência das políticas de ajustes neoliberais. Consoante aos princípios neoliberais estão as recomendações da flexibilização dos mercados de trabalho, as alterações na legislação trabalhista<sup>5</sup> e da previdência social, assim como a reforma do sistema educacional brasileiro, que, nesse contexto, constitui-se um instrumento estratégico para atingir essa finalidade.

Os Organismos Multilaterais, constituídos por instituições supranacionais, são formados por vários países, cujo objetivo é o alcance de acordos globais no que diz respeito aos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais no processo de inter-relação estabelecida entre os mesmos. Considerando a influência que exercem os Organismos Multilaterais na recomendação de políticas educacionais e formação de

---

<sup>5</sup> A Reforma Trabalhista no Brasil – Lei 13.467, de 13/07/2017 – foi aprovada recentemente, em julho de 2017, e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Tal reforma significou um retrocesso aos direitos trabalhistas conquistados pela classe trabalhadora. Os preceitos dessa reforma ratificam o aprofundamento das políticas neoliberais no Brasil.

professores no contexto atual, ressalta-se que tais relações são estabelecidas articulando os princípios neoliberais, que tomam como parâmetro o mercado, como regulador da vida social.

Os Organismos Multilaterais do capital, tais como o Grupo Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO<sup>6</sup>), a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), desempenham papel relevante nas recomendações de reformas políticas e econômicas aos países que se encontram na periferia do capitalismo. Considerando as recomendações e os princípios que fundamentam a disseminação das reformas educacionais e a centralidade que assume a formação de professores no contexto das reformas brasileiras, analisamos o protagonismo dos Organismos Multilaterais, como legítimos representantes do capital mundial, no processo de conformação ideológica das reformas educacionais e formação de professores.

Para Lima (2007, p.51-52), a mundialização financeira e a mundialização de uma nova sociabilidade burguesa são duas faces de um mesmo projeto de dominação, apresentando-se na acepção globalização econômica ou constituição de uma nova sociedade, a sociedade da informação. Este conjunto de reformas neoliberais visa articular a reestruturação da esfera produtiva, o reordenamento do papel do Estados nacionais e a formação de uma nova sociabilidade burguesa, sobretudo em relação às reformas educacionais realizadas nos países periféricos.

Essa autora destaca as temáticas que fundamentam e visam conformar a formulação de políticas na esteira de uma economia global ou mundial, cuja ideologia neoliberal dissemina a reestruturação do capital, com destaque para os seguintes itens:

---

<sup>6</sup> A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foi criada em 16 de novembro de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros – hoje são 193 países. A Representação da UNESCO no Brasil foi estabelecida em 1964, e seu Escritório, em Brasília, iniciou as atividades em 1972, tendo como prioridades a defesa de uma educação de qualidade para todos e a promoção do desenvolvimento humano e social. Desenvolve projetos de cooperação técnica em parceria com o governo – União, estados e municípios –, a sociedade civil e a iniciativa privada, além de auxiliar na formulação de políticas públicas que estejam em sintonia com as metas acordadas entre os Estados Membros da Organização. No setor de Educação, a principal diretriz da UNESCO é auxiliar os países membros a atingir as metas de Educação para Todos, promovendo o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis e modalidades, incluindo a educação de jovens e adultos. Para isso, a Organização desenvolve ações direcionadas ao fortalecimento das capacidades nacionais, além de prover acompanhamento técnico e apoio à implementação de políticas nacionais de educação, tendo sempre como foco a relevância da educação como valor estratégico para o desenvolvimento social e econômico dos países. (Cf. ONUBR, 2017).

a) O binômio pobreza-segurança objetiva travestir a ideia de que é possível integrar os países periféricos na nova “des(ordem) mundial”, uma vez que estes se adequem às políticas de ajustes estruturais. Dessa forma, cria-se a ideia de enfrentamento da pobreza. No entanto, as políticas visam não a superação, mas o alívio da pobreza; b) A promessa inclusiva da educação é destacada nas políticas dos organismos do capital. A inclusão dos segmentos mais “pauperizados da população”, por meio da reforma educacional, escamoteia o aprofundamento das desigualdades econômicas e sociais. Nesse sentido, a noção de empregabilidade é veiculada por meio do acesso à capacitação, ou da capacitação tecnológica, destacando-se, nesse contexto, a retomada da teoria do capital humano, associada à teoria do capital social; c) A educação é submetida às exigências da lucratividade do capital internacional. A diluição do conceito de público privado e disseminação de público-não-estatal apresentam-se com grande veemência nas recomendações dos organismos (LIMA, 2007, p.51-52).

Ainda segundo Lima (2007), as orientações realizadas pelos Organismos Multilaterais são resultantes de acordos financeiros com os países credores, uma vez que se aplicam os princípios da economia liberal, isto é, de mercado ao conjunto do planeta. Destaca, ainda, que esses acordos representam uma forma de intensificar trocas de mercadorias e serviços, dos fluxos de capitais, a desregulamentação da economia e, sobretudo, o aumento do poder dos países ricos sobre os pobres, com a imposição de regras e exigências. Assim, os fenômenos da globalização e do neoliberalismo, como ideologia que visa instituir os princípios mercadológicos e de redefinição do papel do Estado, são disseminados como alternativas à crise estrutural que afeta o sistema do capital. Nesse sentido, Lima considera:

a atuação destas organizações está ligada ao aspecto financeiro, ao fornecimento de empréstimos aos países periféricos, mas, sobretudo, ao controle econômico, cultural e político que exercem com os países credores a partir da exigência de cumprimento de condicionalidades, travestidas pela imagem de assessorias técnicas. A cada empréstimo, o país tomador está mergulhado em condicionalidades que expressam a ingerência destes organismos nas políticas macroeconômicas e nas políticas setoriais dos países devedores (2007, p.01).

A exigência de elevação dos índices educacionais e o estabelecimento de metas a serem cumpridas pelos países tomadores de empréstimos foram realizadas a partir de levantamentos realizados pelas agências financeiras, com a anuência dos países dependentes financeiramente, cujos resultados educacionais se mostraram insatisfatórios

às necessidades do mundo produtivo. Nesse sentido, Lima ressalta que “a história da política educacional está atravessada pelas relações com estes organismos internacionais” (2007, p. 60), propiciando as condições para o desenvolvimento do projeto político-educacional das agências financeiras internacionais.

O alinhamento dos países às recomendações internacionais na área educacional pode-se evidenciar a partir das metas estabelecidas pelas Conferências Mundiais e pelos Fóruns Internacionais, a exemplo da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990 (em Jomtien, Tailândia). As instituições multilaterais responsáveis pelas estratégias de Educação para Todos são: UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. A UNESCO é a instituição que tem estado à frente das negociações de políticas educacionais em diversos países. No entanto, o BM vem apresentando um papel considerável para a cooperação internacional, em relação à educação e aos projetos educacionais.

Vale ressaltar que, a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtien (1990), 155 governos assinaram a Carta de Jomtien, se comprometendo a assegurar educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos. Esse evento foi o marco a partir do qual os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo, os chamados “E 9” (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados na declaração de Jomtien. O quadro estatístico apresentado era de cerca de 100 milhões de crianças fora da escola e 900 milhões de adultos analfabetos. Esse projeto difundiu a ideia de que a educação deveria realizar as Necessidades Básicas de Aprendizagem (NEBA) de crianças, jovens e adultos. A carta de Jomtien não atribuiu a educação básica apenas à educação escolar, posto que para satisfação de NEBA deveriam concorrer outras instâncias educativas, como a família, a comunidade e os meios de comunicação (SHIROMA, 2002, p.58-61).

A proposta de Educação para Todos, apontada na referida Conferência como meta a ser alcançada, foi vista por alguns autores como um aspecto contraditório, na medida em que a expressão “para todos” não atingiria todos os níveis educacionais. No Brasil, a obrigatoriedade para com o ensino ficou restrita ao ensino primário. A questão relacionada às necessidades básicas, sendo concebida em seu aspecto ideológico, indicaria a natureza do ensino a ser ministrado para extratos sociais diferentes, educação

diferenciada, o que levaria ao acirramento da dualidade no ensino (SHIROMA, 2002, p.61).

Os Organismos Multilaterais desempenharam funções precípuas na elaboração de documentos que evidenciam recomendações e condicionalidades à formulação de políticas educacionais, com destaque ao BM, que, sendo signatário da Conferência Mundial, elaborou, em 1995, o documento intitulado *Prioridades y Estratégias para la Educación*. O documento, tomando por base as metas estabelecidas em Jomtien, ratifica a necessidade de reformulação das políticas educacionais aos países com baixa escolaridade e reitera a necessidade de eliminar o analfabetismo até o final do século.

Ressalta a reforma do financiamento e da administração da educação, a começar pelas redefinições das funções do governo (para as políticas educacionais) e a busca por fontes alternativas de financiamento. Destaca o financiamento da educação básica com fundos públicos (o polêmico conceito de educação básica priorizou a universalização da educação primária, que no caso brasileiro correspondeu ao ensino fundamental), com atenção à equidade às minorias e aos grupos menos favorecidos. Concebe que, através da educação, especialmente a primária e a secundária (educação básica), haveria a redução da pobreza, aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade, melhorando a saúde e dotando as pessoas de atitudes de que necessitam para participar plenamente na economia e na sociedade (SHIROMA, 2002).

Na Conferência de Jomtien, ficou acordado que, no decorrer de uma década, os países deveriam avaliar o cumprimento das metas acordadas, após os processos avaliativos realizados em cada país, com as Conferências Regionais de Educação para Todos. No ano 2000, foi convocado o *Fórum Mundial de Educação*, que ocorreu em Dakar, em 2000, estando presentes os países partícipes do Fórum Mundial de Educação, dentre os quais o Brasil. Estes se comprometeram a cumprir os objetivos e metas da proposta de Educação para Todos. Ficou estabelecido que a responsabilidade do alcance das metas propostas em cada país se daria por meio de “amplas parcerias [...] apoiada pela cooperação com agências e instituições nacionais e internacionais” (UNESCO, 2001, p.05). As estratégias acordadas em Dakar “representam marcos importantes na luta pela universalização da educação básica, compreendida como elemento central na conquista da cidadania” (UNESCO, 2001, p.05).

Na avaliação realizada em Dakar (2000), ficou evidenciado que as metas acordadas em Jomtien (1990) não foram cumpridas por todos os países, tal como

acordaram os 155 governos que assinaram a Carta de Jomtien. Foi considerado como inaceitável que cerca de 113 milhões de crianças continuassem sem acesso ao ensino primário, e ainda 880 milhões de adultos analfabetos. Este dados, somados à discriminação de gênero e falta de qualidade na aprendizagem, assim como da aquisição de valores e habilidades, indispensáveis às aspirações dos indivíduos e da sociedade, ausências de acesso a técnicas e conhecimentos necessários aos jovens para tornarem-se empregados e participar plenamente da sociedade, foram debatidos e revistos, pois estes fatores apresentados, segundo a Carta de Dakar, constituem elementos essenciais à redução da pobreza e à diminuição da desigualdade entre os países.

Percebe-se, dessa forma, que o anúncio do progresso disseminado pelos Organismos Multilaterais não atingiu os países periféricos do capital, apesar dos pesados investimentos aos países com maiores necessidades educacionais (tais como Brasil, Bangladesh e alguns países africanos, por exemplo), o que se verificou foi o endividamento crescente dos países e a instituição de novas exigências e condicionalidades pelas organizações multilaterais, para a manutenção dos acordos financeiros e o estabelecimento de acordos globais, afinados com o processo de reestruturação da esfera produtiva, as reformas estatais e a disseminação da nova sociabilidade capitalista.

O Fórum Mundial de Educação realizado na África do Sul, em Incheon (2015), mais uma vez convocado pela UNESCO, reuniu representantes de todos os países com o lema *Educação para Todos*, e, após ter sido feito um balanço dos progressos realizados para alcançar os objetivos de Educação para Todos 2000, das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) relacionadas à educação e tendo verificado os desafios a serem alcançados, foi lançada a *Declaração de Incheon*, que determina uma arquitetura mundial para a avaliação e o monitoramento das metas globais para a educação no período compreendido entre 2015 e 2030, assegurando sete metas globais. Fica estabelecido nesta declaração o importante papel da educação como impulsionadora do desenvolvimento, assim como a inclusão da proposta de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>7</sup>. O compromisso para com a educação nesta Declaração é assim firmado:

---

<sup>7</sup> Esta proposição foi apresentada nas Conferências Regionais que antecederam a Declaração de Incheon (2015). O Acordo de Mascate, desenvolvido por meio de amplas consultas e aprovado na Reunião Mundial sobre Educação para Todos (EPT) em 2014, foi resultado do Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (UNESCO, 2015).

“Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” e suas metas correspondentes. Com essa visão, transformadora e universal, percebem-se as “questões inacabadas” da agenda de EPT e ODM relacionadas à educação e também se abordam desafios globais e nacionais da educação. Ela é inspirada por uma visão humanista da educação e do desenvolvimento, com base nos direitos humanos e na dignidade; na justiça social; na inclusão; na proteção; na diversidade cultural, linguística e étnica; e na responsabilidade e na prestação de contas compartilhadas. Reafirmamos que a educação é um bem público, um direito humano fundamental e a base que garante a efetivação de outros direitos. Ela é essencial para a paz, a tolerância, a realização humana e o desenvolvimento sustentável. Reconhecemos a educação como elemento-chave para atingirmos o pleno emprego e a erradicação da pobreza. Concentraremos nossos esforços no acesso, na equidade e na inclusão, bem como na qualidade e nos resultados da aprendizagem, no contexto de uma abordagem de educação ao longo da vida (UNESCO, 2015, p. 60).

Dentre as sete metas definidas nesta Declaração, algumas merecem destaque. Assim como as já apresentadas em Jomtien (1990) e ratificadas em Dakar (2000), a Declaração de Incheon reafirma a garantia da educação pública e gratuita primária e inclui a secundária, de no mínimo 12 anos, com 9 anos de educação obrigatória. A educação infantil constituiu uma exigência e passou a ser gratuita. Outro aspecto diz respeito ao direito ao aprendizado em detrimento do direito à educação.

O *slogan* apresentado sobre a “educação ao longo da vida” inclui o “acesso equitativo e amplo a educação e a formação técnica e profissional de qualidade”, bem como ao ensino superior e a pesquisa. Destaca, também, formas de aprendizagens flexíveis e o reconhecimento, a validação e a certificação dos conhecimentos, das habilidades e das competências adquiridos por meio da educação formal ou informal. As habilidades básicas em alfabetização e matemática, de acordo com o documento, devem ser garantidas aos jovens e adultos, às meninas e mulheres. As tecnologias de informação e comunicação (TICs) “devem ser aproveitadas para fortalecer os sistemas de educação, a disseminação do conhecimento, o acesso à informação, a aprendizagem de qualidade e eficaz e a prestação mais eficiente de serviços” (UNESCO, 2015, p.02).

Conforme pudemos evidenciar, no contexto dos anos 1990 e 2000, a educação vem alcançando centralidade na agenda da comunidade internacional e, de acordo com Decker,

na década de 1990 “o imperativo educacional se assentava no acesso à escola, na ampliação da oferta – daí o slogan Educação para Todos” [...], atualmente a estratégia do BM recai sobre a aprendizagem e na definição do que é importante aprender, visando a qualificação da força de trabalho no âmbito das competências. Mais recentemente, o slogan de Educação ao longo da vida, apresenta o seu viés ideológico constitui-se, nas entrelinhas, numa adequação da educação ao novo modelo produtivo pautado nas exigências do Neoliberalismo, com vistas ao favorecimento do novo Capital Financeiro (2015, p.77).

Depreende-se, dessa forma, que os Organismos Multilaterais, de acordo com cada contexto, lançam as bases de sustentação ideológica que objetivam instituir as estratégias de uma nova sociabilidade capitalista, em nome do crescimento sustentável e do desenvolvimento qualificado para a promoção do equilíbrio mundial. Entretanto, os discursos propalados evocam a manutenção do imperialismo das grandes economias mundiais, tendo na política neoliberal as bases de sustentação da exploração dos países dependentes do capital internacional.

O Banco Mundial (BM), constituindo um dos grandes difusores do capital financeiro, apresenta papel estratégico na disseminação ideológica das recomendações às políticas educacionais. Dentre suas recomendações, o *slogan* sobre desenvolvimento econômico e o alívio da pobreza são veementemente disseminados em diversas publicações, assim como a centralidade aferida ao professor no contexto das reformas educacionais e formação de professores.

#### 1.4 – BANCO MUNDIAL (BM), RECOMENDAÇÕES E CONDICIONALIDADES ÀS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E FORMAÇÃO DE PROFESSORES

O Banco Mundial (BM), entidade multilateral do capital, é composto por diversos organismos, dentre os quais destaca-se o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução de Desenvolvimento), que abrange cinco agências: IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento), IFC (Cooperação Financeira Internacional), ICSID (Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos), MIGA (Agência de garantia de Investimentos Multilaterais) e, mais recentemente, GEF (Fundo Mundial para o Meio Ambiente) (HADAD, 2008, p.17).

O Banco Mundial foi originado em Bretton Woods em 1944, logo após a Segunda Guerra Mundial, tendo sofrido mudanças em sua atuação desde suas origens. Inicialmente, suas estratégias convergiam para a reconstrução das economias dos países

devastados pela guerra e, posteriormente, atuou como credor de empresas do setor privado (HADAD, 2008). No entanto, a partir da década de 1950, suas funções foram redefinidas, com a emergência da Guerra Fria. Houve uma reorientação das políticas do Banco, passando a investir em programas de assistência econômica e empréstimos a países do chamado Terceiro Mundo, como incentivo ao desenvolvimento de políticas de industrialização. Os discursos que advogam essa orientação eram o de que, com o crescimento econômico dos países, haveria o crescimento econômico e social e, como consequência, o desaparecimento da pobreza. Entretanto, com o endividamento dos países, o que se verificou foi o acirramento das desigualdades entre países ricos e pobres, apesar da ampliação dos investimentos a outros setores. Nesse sentido, combater a pobreza significa amenizar as mazelas causadas pelos ajustes estruturais. Nessa lógica, destacam-se as políticas de equidade e eficiência dos sistemas de ensino.

De acordo com Maués,

O BM propõe aos países em desenvolvimento a necessidade de reformas, pois a educação poderá contribuir para o “crescimento econômico e a diminuição da pobreza; para tanto as políticas educacionais devem estar assentadas no tripé equidade, qualidade e redução da distância entre reforma educativa e reformas das estruturas econômicas” (2003, p.94).

Na década de 1960, o Banco Mundial começou a financiar projetos educacionais, principalmente nos países de capitalismo dependente. Porém, foi no final dos anos 1970 que se evidenciou seu papel crescente como provedor de recursos para a Educação (PRONKO, 2014 apud DECKER, 2015, p.71).

Diversos documentos foram elaborados pelo BM a partir das décadas de 1970 e 1980, cuja tese primordial volta-se para o alívio da pobreza. Verifica-se que, com essa nova orientação política, o BM assume papel central no processo de “renegociação e garantia dos pagamentos das dívidas externas, na reestruturação e abertura das economias dos devedores e na instituição de condicionalidades para obtenção de novos financiamentos” (HADAD, 2008, p.18).

O estudo de Vior e Cerruti (2014) menciona que o grupo Banco Mundial

Pactuou compromissos financeiros e empréstimos para Educação na América Latina e Caribe de maneira crescente. No decorrer dos anos de 1981/1990 a média, em milhões de dólares, foi de 84,17. Entre 1992/2000, a média ficou em 573, 60 e, entre 2001/2010 atingiu

644,20, de acordo com os relatórios anuais do BM (VIOR; CERRUTI, 2014, p.131).

Ressalta-se que os Organismos Multilaterais do capital cumprem funções específicas, objetivando a conformação política e ideológica da nova sociabilidade capitalista. No entanto, as condicionalidades impostas aos países devedores vão além de exigências e formas de manutenção do processo de negociação com o Banco, uma vez que tais condicionalidades traduzem-se em políticas de ajustes estruturais, com repercussões às políticas sociais internas dos países e o ajustamento dos países aos acordos econômicos globais.

Os investimentos na área educacional, de acordo com Maués (2003), constituem-se em uma das estratégias do BM como forma de alinhar essa área à nova ordem econômica, política e social, uma vez que a educação é que propicia a formação da classe trabalhadora, que irá atender às novas exigências profissionais e mercadológicas, no processo de reestruturação produtiva. Nesse sentido, alega-se um despreparo dos países para competir na economia global, em que o crescimento estará cada vez mais baseado no conhecimento técnico e científico.

Decker corrobora com esta análise ao afirmar:

As publicações do Banco, que intencionam promover um discurso reformista, mascaram seus reais interesses em manter a ordem socioeconômica posta, a divisão do trabalho nas estruturas do capital, bem como a Educação como instrumento para o desenvolvimento econômico, ocultando sua face perversa e desigual (2015, p.75).

Lima ressalta que as estratégias de intervenção do BM nas recomendações às reformas econômicas e sociais dos países dependentes do capital financeiro internacional veiculam o discurso de que as políticas devam voltar-se para o alívio da pobreza, a modernização e o desenvolvimento econômico e social, e salienta:

na análise deste organismo, a dificuldade de integração dos países periféricos ao mercado internacional da moderna economia diz respeito às dificuldades destes Estados em implementarem os programas de reforma econômica e social, de garantirem o ajuste fiscal e a redução dos gastos públicos. Este é, portanto, o sentido da “governabilidade”, ou seja, a capacidade dos Estados de administrarem a pobreza e conduzirem as reformas econômicas e sociais preconizadas pelos mesmos organismos, a partir de um conjunto de ações já implementadas em dois momentos: na década de 1980, com ênfase na estabilização, no controle da inflação e dos

preços; e, na década de 90, com ênfase na reforma estrutural, na política de ajuste, liberalizando as várias esferas da vida social para sua incorporação lucrativa pelo capital. Omite-se, outrossim, que o crescimento da pobreza é uma consequência da assimetria do crescimento econômico mundial e que o objetivo destas políticas é a manutenção da pobreza em níveis aceitáveis para que não afete a legitimidade e a reprodução do capital. Tudo isso travestido pela ideia de que seu crescimento se deve a atuação dos governos que não adotam medidas de liberalização ou apresentam baixa capacidade de “governabilidade” (2007, p.07-08).

Por fim, o Banco Mundial identifica que, para superação dos “impactos dos choques econômicos” na vida dos “pobres”, é prioritário que esses realizem sua “autoproteção”, por exemplo, investindo em educação para “reduzir a probabilidade” de engrossarem as fileiras do desemprego. Esse discurso, circunscrito aos quadros teóricos da “modernização conservadora” do capitalismo, impõe para cada indivíduo a função de adquirir competências e habilidades para se proteger em momentos de crise econômica, como também para os Estados nacionais a “missão” de implantar políticas sociais focalizadas para reduzir ou aliviar os níveis de pobreza.

Alguns documentos emitidos pelo BM reiteradamente exemplificam a abordagem sobre educação para o desenvolvimento econômico. O documento de 2010 já mencionava que “aprendizado é o que conta para o crescimento” (BANCO MUNDIAL 2010, p.23). O documento de 2011, ressalta que “educação é fundamental para o desenvolvimento e crescimento econômico, ademais de melhorar a qualidade de vida, reduzir o desemprego, a pobreza e a desigualdade” (BANCO MUNDIAL, 2011, p.vi). O documento de 2014, *Professores Excelentes – PE*, menciona que “é a qualidade – em termos de melhor aprendizagem dos alunos – que produz os benefícios econômicos do investimento em educação” (BANCO MUNDIAL, 2014, p.03).

Nesse sentido, Mota Junior e Maués (2014), analisando as orientações que os Organismos Multilaterais propõem para o Brasil, dentre os quais o BM, enfatizam que “a educação passou a ser vista não somente como uma importante fronteira econômica a ser explorada, mas também por sua funcionalidade aos grandes capitalistas em formar uma nova geração de trabalhadores” (2014, , p.1139), atendendo as necessidades do mundo produtivo. Assim ressaltam que intelectuais orgânicos, alinhados aos interesses do capital, estiveram à frente desta empreitada:

O alinhamento estratégico entre o Ministério da Educação do Brasil (MEC) e o Banco Mundial era tamanho, nesse período, que os

principais quadros responsáveis pelo governo brasileiro em matéria de educação, a começar pelo ministro, já haviam feito parte do staff como diretores ou como consultores das agências que compõem o Grupo Banco Mundial e outras agências multilaterais. É o caso, por exemplo, de Paulo Renato Souza (ministro da Educação durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso), Guiomar Nano de Mello (membro do Conselho Nacional de Educação a partir de 1997 até o fim do mandato de FHC) e Cláudia Costin (ex-ministra da Administração), entre outros (MOTA JUNIOR; MAÚES, 2014, p.1139).

Verifica-se, no contexto brasileiro, que as condições foram propícias a formulações das mudanças na área educacional, uma vez que se contou com o apoio do governo, do empresariado, de intelectuais orgânicos, que disseminavam a conformação ideológica da necessidade das reformas de cunho neoliberais. Entretanto, no Brasil, os processos de resistências foram acirrados, pois, como expressão desse momento, os movimentos sociais, os sindicatos e outras organizações sociais, representando diversos segmentos da classe trabalhadora, participaram ativamente dos embates travados no campo das reformas estatais e das políticas sociais, e, apesar da correlação de forças estabelecidas para atender as investidas do projeto do capital, algumas conquistas foram alcançadas pela classe trabalhadora.

Barreto e Leher (2008, p.423) chamam atenção para análises simplistas acerca do discurso dos organismos internacionais e das políticas formuladas em nível nacional, uma vez que é necessário estabelecer mediações entre o que é recomendado pelos organismos e a materialização das ações, visto que nesse processo existe correlação de forças, e a questão ideológica ou discursiva visa conformar uma mentalidade acerca da necessidade de mudança, estando implicados, nesse processo, os interesses geopolíticos. Nesse sentido, é lícito afirmar:

as condicionalidades impostas pelos organismos internacionais aos países “em desenvolvimento” ou “em transição” são “traduzidas e adaptadas” no enredo das formulações locais, compreendendo a dimensão material e a simbólica das disputas por hegemonia. Concretamente, a recontextualização requer a consideração histórica do bloco de poder, da correlação de forças entre as classes e do lugar do Estado na garantia dos imperativos capitalistas (BARRETO; LEHER, 2008, p.423).

De acordo com Lima (2002), as diretrizes das OM no Brasil se expressam no Plano Decenal de Educação para Todos (1994-2003) e, posteriormente, no Programa Educação para Todos, cuja implementação se deu no governo Fernando Henrique

Cardoso (FHC). Argumenta ainda a autora que, em 1999, no I Seminário Nacional sobre Educação para Todos, o Ministro da Educação Paulo Roberto Souza, destaca cinco principais resultados desta política:

esforço nacional para universalização da educação básica; regime de colaboração entre os três níveis do governo (União, Estados e municípios); surgimento de novos atores – as organizações não-governamentais [...]; mobilização social através dos conselhos e associação de pais e mestres; e a participação do setor empresarial na implementação da política educacional” (BRASIL.MEC/INEP, 2000 apud LIMA, 2002, p.46).

De acordo com Mota (2011), foram introduzidos nas reformas da educação dos anos 1990

os arsenais ideológicos da competitividade como fator de inserção do país no mercado mundial e da empregabilidade, justificando o investimento no capital humano através da aquisição de competências e habilidades necessárias a nova configuração produtiva de base tecnológico-científica e de serviços que cada indivíduo deveria adquirir no mercado educacional para atingir melhores condições de disputa e melhor posição no mercado de trabalho (2011, p.60).

O BM, enquanto entidade multilateral, avançando em seu projeto de instituição de uma nova sociabilidade capitalista, vem capitaneando o processo de conformação ideológica de um novo perfil profissional, no processo de reestruturação produtiva, tendo, na incorporação das competências e habilidades, a formação para o mercado. Os discursos que advogam o papel atribuído à educação trazem, dentre seus inúmeros objetivos, a formação da classe trabalhadora, a manutenção da relação capital-trabalho e as estratégias de exploração e acumulação capitalista. Nessa perspectiva, o professor é apresentado nas formulações do Banco, como elemento chave para gerenciar a formação das novas gerações.

No documento do BM (2000), fica evidente a estreita relação entre educação para o desenvolvimento e crescimento econômico. Nele, ressalta que a formação da “força de trabalho qualificada” leva à competitividade entre os países. A questão do desemprego é justificada pelo BM como ausência de mão de obra qualificada, escamoteando os conflitos subjacentes à relação capital/trabalho. Nesse sentido, o documento enfatiza que “os investimentos em educação de qualidade produzem

crescimento económico e desenvolvimento mais rápidos e sustentáveis” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 60).

Na perspectiva do BM (2003), ao disseminar o lema de Aprendizagem para Todos, destaca que a nova estratégia está na aprendizagem, uma vez que esta conta para o crescimento e o desenvolvimento económico. O excerto a seguir exemplifica essa afirmativa:

o crescimento, desenvolvimento e redução da pobreza dependem dos conhecimentos e qualificações que as pessoas adquirem, não no número de anos que passaram sentados numa sala de aula. No nível pessoal, embora um diploma possa abrir as portas para um emprego, são as competências do trabalhador que determinam a sua produtividade e capacidade para se adaptar a novas tecnologias e oportunidades. Conhecimento e qualificações contribuem também para que um indivíduo possa ter uma família saudável e instruída, e participe na vida cívica (BANCO MUNDIAL, 2010, p.03).

Ainda na visão deste Banco, não é a quantidade de anos de escolarização que é fundamental para a qualificação do trabalhador, mas sim as competências e habilidades baseadas nos conhecimentos que são essenciais à produtividade de mercado. Isto evidencia que a racionalidade de mercado, aliada a uma visão pragmática da educação, é o que garantirá a formação da classe trabalhadora e, conseqüentemente, a integração económica dos países, tornando-os globalmente mais competitivos.

De acordo com Mota Junior e Maués (2014), em 2011 o BM apresentou o documento *Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos Passos*, em que é realizada uma análise da política educacional brasileira, dos últimos vinte anos, e apontam-se novas perspectivas para os anos subseqüentes e enfatizam que “este organismo internacional avalia positivamente o carácter das políticas educacionais implementadas e os resultados atingidos no período assinalado” (2014, p.1143).

Há quase duas décadas, o BM vem formulando propostas dirigidas à educação e à formação de professores que, de acordo com Decker (2015), além da formação, outros elementos que regem sua atuação, tais como carreira e formas de contratação, apresentam-se nessas formulações:

além de propor políticas de formação, no sentido de capacitação e instrução, desenvolve propostas que, igualmente, pretendem formar e constituir o pensamento e a ação docente com mecanismos de responsabilização, avaliação, contratação e remuneração orientada por resultados. Tais estratégias não somente intencionam atuar na

subjetividade do professor, como oferecer indicativos para reformas nos programas de formação de professores na região (DECKER, 2015, p.107).

Ainda segundo essa autora, na publicação do ITL-2005, o BM recomenda reformas para melhoria da aprendizagem na América Latina, enfatizando políticas de incentivos para atrair e manter professores, destacando que “um sistema apto a recrutar e reter professores altamente qualificados” necessita esclarecer quais os conhecimentos, conteúdo e habilidades pedagógicas os professores precisam dispor, assim como “provê guias específicos sobre como os professores devem se comportar e sobre o que devem fazer” e explicitar as competências e metas de aprendizagem a serem desenvolvidas (BANCO MUNDIAL, 2005, apud DECKER, 2014, p.117-118).

A centralidade aferida à formação de professores no âmbito das reformas educacionais necessita ser desvelada buscando apreendê-la a partir dos condicionantes estruturais que as constituem ideologicamente e em sua materialidade, uma vez que tais discursos, na atual conjuntura político-econômica, adquirem funcionalidades. Nesse sentido, busca-se analisar as mediações e contradições presentes nas recomendações do BM, no que diz respeito à formação dos professores.

O documento do BM, *Professores Excelentes* – PE-2014, apresenta o desempenho dos professores na América Latina e Caribe, estabelecendo comparações sobre a eficácia do ensino em diversos países. A pesquisa aponta alguns aspectos que, na visão do BM, podem orientar a elaboração de programas eficazes e reformas sustentáveis, destacando-se: a) a baixa qualidade média dos professores latino-americanos e caribenhos é considerado fator que limita o progresso educacional, bem como a redução da pobreza e da prosperidade; b) o comprometimento da qualidade do professor é justificado pelo pouco domínio dos conteúdos, bem como por práticas não condizentes em sala de aula; c) nenhum corpo docente da região é considerado de alta qualidade, se comparados globalmente; d) apresenta três passos fundamentais para o corpo docente de alta qualidade: recrutamento, capacitação e motivação dos melhores professores; e) destaca que, na próxima década, a redução da população em idade escolar poderá elevar a qualidade dos professores, no entanto, na América Central, haverá necessidade de mais professores, o que poderá ser um complicador; f) na visão do Banco, o maior desafio para elevar a qualidade da educação não é fiscal, nem técnico, mas político, uma vez que os sindicatos constituem um entrave, por serem politicamente ativos (BANCO MUNDIAL, 2014, p.02-03).

Evidencia-se, nessas recomendações, que a qualidade do professor apresenta-se em destaque, ao disseminar que qualidade educacional prescinde de qualidade do professor. Ressalta-se, dessa forma, que tais análises escondem outras ordens de questões que implicam na questão da qualidade na educação. Dessa forma, tais discursos visam instituir o consentimento ativo, e, segundo Shiroma e Santos (2015), a conformação dos ideais reformistas é instituída por meio de uma inversão ideológica, tendo nos *slogans* o eixo dos discursos conservadores e gradativamente a adesão destes pela sociedade, com a finalidade de convencê-la de que “aderir às reformas era a única saída para melhorar a qualidade da educação e da vida” (SHIROMA; SANTOS, 2015, p.23).

De acordo com PE-2014, o recrutamento dos professores de alta qualidade constitui um desafio nos países da América Latina e Caribe, uma vez que “depende da seletividade do magistério como profissão”, pois atrair indivíduos altamente qualificados para o magistério é considerado um fator crítico, visto que as implicações vão desde os baixos salários ao desprestígio profissional, a seleção e o ingresso nos cursos de formação, além da qualidade da formação de professores (BANCO MUNDIAL, 2015, p.23).

Sugere o documento a necessidade de maior seletividade de ingresso nos programas de formação de professores, devendo ser selecionados os candidatos com melhor desempenho. Enfatiza, ainda, que, nos países da América Latina e Caribe, praticamente não há seleção dos candidatos nos cursos de formação. Destarte, os padrões acadêmicos são também considerados inferiores aos demais campos profissionais. Critica, ainda, o excesso de alunos no ensino superior, se comparado aos países da OCDE. E, uma vez que grande parte da formação é garantida com recursos públicos, há desvio de recursos para outras áreas não prioritárias. Dessa forma, “uma falta de seletividade abala o prestígio da profissão e torna a formação de professores, menos atraente para os melhores alunos” (BANCO MUNDIAL, 2015, p.60).

Como forma de justificar os conhecimentos que devem ser essenciais aos professores, tomando por base as competências e habilidades que atendam às necessidades do mundo produtivo, o referido documento enfatiza que a qualidade da formação de professores é “desanimadoramente baixa” (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 60).

Esse discurso objetiva desqualificar a formação oferecida pelas universidades, como produtora e disseminadora dos conhecimentos historicamente acumulados, em nome de uma formação pragmática, utilitarista, atendendo os objetivos mercadológicos. Nessa perspectiva, Evangelista e Leher (2012) enfatizam que ocorre um processo de expropriação dos conhecimentos dos professores e uniformização da pedagogia do capital nas escolas, como forma de negar a condição intelectual dos docentes.

A seletividade e a padronização do que os professores “devem saber e ser capaz de fazer” foram enfocadas pelo BM, pois são consideradas fatores essenciais para o desenvolver um corpo docente mais profissional (BANCO MUNDIAL, 2014). O documento de 2010 menciona que, para aumentar a qualidade do professor no Brasil, é preciso recrutar indivíduos de alta capacidade, apoiar a melhoria contínua na prática e recompensar o desempenho (BANCO MUNDIAL, 2010, p.54).

Os exames de certificação ou testes de competências, considerados como ferramenta essencial no processo de contratação de professores de alto nível, são apresentados nas recomendações do Banco, “como o instrumento mais poderoso de aumento dos padrões de professores” (BANCO MUNDIAL, 2014, p.29). Em atendimento a esta recomendação, no Brasil, o INEP/MEC está desenvolvendo o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente para candidatos à carreira do magistério, objetivando subsidiar as redes estaduais e municipais para que estas possam aprimorar seus processos de seleção de professores.

Depreende-se, desta orientação, que ser um profissional competente, na análise do Banco, é dispor dos insumos necessários à racionalidade do mercado, em que as competências cognitivas e emocionais habilitarão os professores a atender os desígnios das reformas e os interesses do capital. O novo perfil docente, na visão de Evangelista, “sustenta-se sobre a perspectiva de que os professores são objetos, e portanto, passíveis de serem reconvertidos” (2012, p.47).

As proposições políticas apresentadas pelo BM aos professores assentam-se no tripé atrair/recrutar, formar/capacitar e reter/motivar. Para este propósito, as recomendações propõem uma série de políticas vinculando remuneração ao desempenho, com a inserção de avaliações que implicam em responsabilização docente.

O PE-2014, ao tratar da avaliação de desempenho dos professores, entende que avaliar cumpre duas funções que são fundamentais: “melhorar a qualidade dos professores e mantê-los responsáveis”, e isto evidencia que, na ótica do Banco, a

ineficiência dos professores é manifesta pelos resultados pouco satisfatórios nos processos avaliativos em larga escala que implicam no ranking dos países de economias médias, como o Brasil. A concepção difundida pelo Banco cumpre com a função de responsabilizar os professores pelas mazelas sociais. Tal análise, ao apresentar uma visão determinista dos resultados educacionais, não representa a totalidade das relações sociais que implicam nos resultados educacionais, pois simplifica e obscurece os interesses hegemônicos. Dessa forma, responsabilizar os docentes implica em intensificar e precarizar o trabalho dos professores.

De acordo com Maués,

O que se pode inferir dessas responsabilizações é que o professor é visto como o mais importante fator para a educação, sem se considerar de forma mais séria outros fatores que configuram a profissão docente, tais como a formação inicial e continuada, o salário, a infraestrutura da escola, as condições de trabalho, a carreira, todos elementos fundamentais que deveriam estar presentes nas políticas de formação, o que permitiria que esse profissional dispusesse de condições objetivas e subjetivas para melhor se inserir nesse processo. Mas mesmo com políticas específicas, não se pode atribuir ao professor nem o papel de vilão, sendo o obstáculo para as reformas, nem o papel de salvador, na medida em que consegue que seus alunos obtenham os maiores e melhores escores nas avaliações externas (2011, p. 60).

A avaliação proposta pelo BM consiste na padronização de como ser professor, dos saberes que deve dispor, destacando as competências e os comportamentos que deve demonstrar. Para isso, defende que o desempenho do professor requer uma avaliação de forma abrangente, que implica a observação de sua prática em sala de aula, no *feedback* que alunos e colegas possam manifestar. De acordo com o Banco, os instrumentos avaliativos deverão dispor de qualidade técnica, e sugere, a exemplo da experiência do Chile, a contratação por meio de licitação de grupo avaliador, “independente de pesquisa educacional”, de forma a preservar a integridade das avaliações. Por último, enfatiza que os resultados da avaliação global de desempenho trazem consequências para os professores: tanto positivas quanto negativas (BANCO MUNDIAL, 2014, p.36).

Evidencia-se, a partir dessas recomendações, a necessidade de controle dos docentes, mediante as estratégias de regulações normativas, no que diz respeito ao tipo de profissional docente que as sociedades globais estão a requerer. Para isso, as normatizações ratificam a avaliação por resultados e a implementação da gestão

gerencial que redefine o modelo de gestão escolar, o financiamento, o currículo, a avaliação e o controle dos professores. Shiroma e Evangelista (2011) analisam que a implantação da gestão por resultados no sistema educacional tem menos a ver com questões propriamente educativas e mais com a busca de uma nova governabilidade para a educação pública unvida pela ideologia gerencialista.

Em atendimento ao propósito do BM em desenvolver profissionais excelentes, a formação continuada de professores apresenta-se no PE-2014 como possibilidade de ajustá-los às novas demandas da escola e da sociedade. Nas recomendações do Banco, o treinamento em serviço apresenta seus benefícios tendo em vista a redução de custos. No entanto, para o “aprimoramento” dos sistemas educacionais da América Latina e Caribe, sugere o desenvolvimento de estratégias de capacitação, que envolvam abordagens orientadas que implicam em treinamento para professores com estratégias de ensino e materiais voltados a “ambientes de baixa capacidade”. Destaca, ainda, o treinamento para o domínio do conteúdo, em áreas que os professores necessitem de aprofundamento de conhecimentos, de forma a tornar o ensino eficaz. No que diz respeito à gestão da sala de aula, o treinamento deve voltar-se para

planejamento das aulas, uso eficiente do tempo de aula, estratégias para manter os alunos envolvidos e técnicas de ensino mais eficazes. A colaboração entre colegas é outra estratégia apresentada objetivando que os professores possam “aprender com a prática uns dos outros” (BANCO MUNDIAL, 2014, p.37).

As políticas de incentivo docente são recomendadas pelo BM, que sinaliza diversas estratégias vinculando remuneração ao desempenho dos professores. Segundo Decker (2014, p.127), a compreensão sobre recompensa por desempenho não se inscreve somente na remuneração dos professores, mas também em incentivos não monetários. Referem-se a reconhecimento e prestígio, estabilidade no emprego, crescimento profissional, diferenças salariais, entre outros.

O Banco, no PE-2014, apresenta três classes amplas de incentivos, contemplando: recompensas profissionais (condições adequadas de trabalho com bons equipamentos, motivação intrínseca, reconhecimento e prestígio, domínio e crescimento profissional); pressão por responsabilidade (*feedback* gerencial, *feedback* dos clientes, estabilidade no emprego); e incentivos financeiros (diferenciais de salário, aposentadoria e benefícios, pagamento de bonificações) (BANCO MUNDIAL, 2014, p.41).

O pagamento de bonificações, na visão do Banco, deve ser incentivado, visto que sua implementação é mais fácil do que reformas no plano da carreira docente, “e não tem implicações fiscais ou de aposentadoria de longo prazo” (BANCO MUNDIAL, 2014, p.41).

O sistema de bonificação oferece recompensas de acordo com resultados específicos, sendo uma única vez ao longo do ano, o que, na visão do Banco, não teria impacto financeiro, diferentemente de outras formas de incentivo docente. Porém os resultados em países em desenvolvimento são positivos, como no exemplo do Brasil, que desenvolve políticas de bonificação.

Concordamos com Decker (2015) que as orientações políticas do BM para a Educação que se assentam em mecanismos de responsabilização e avaliação docentes, focados em resultados de aprendizagem e desempenho, desconsideram os múltiplos determinantes sociais, políticos, econômicos e culturais que constituem o processo de escolarização. Ao apresentar o professor como o responsável pela decadência do sistema educacional, retira o foco das mazelas sociais originadas pelo capitalismo, culpabilizando-o e interferindo em sua subjetividade docente. Dessa forma, ocorre um processo de não centralidade do professor, uma vez que este deixa de ser sujeito do processo e passa a ser concebido como objeto, que, de acordo com as necessidades produtivas e mercadológicas, necessita ajustar-se às exigências que a educação global requer.

Tais orientações desmerecem a formação que historicamente as universidades, como instituições produtoras de conhecimento, vêm realizando, sob a justificativa de que os cursos são bastante teóricos e, por isso, demorados e desvinculados da relação teoria-prática.

A educação, enquanto capital humano, constitui uma exigência das sociedades globais, estando a formação sob a tutela do mercado e não do Estado. A formação que a educação neoliberal requer vincula-se a uma orientação pragmática, baseada na pedagogia da prática, cujos conhecimentos necessários ao mercado tomam por base as competências, em detrimento de uma formação omnilateral, conforme nos apresenta Frigotto (2003).

Portanto, a formação em serviço, nesta lógica, é a que poderá trazer melhores resultados. Nesse sentido, salienta-se que ocorre uma inversão do que se preconiza como qualidade da educação, pois o que se depreende é que a qualidade requerida está

baseada nos conhecimentos necessários ao mercado. Nesse sentido, a qualidade do professor implica no novo perfil profissional que as reformas estão a exigir.

Para Shiroma e Santos (2014), a noção de qualidade da educação, que predomina nas recentes políticas, está assentada na concepção gerencialista, em que a ênfase sobre os resultados implica na eficácia do ensino, em se fazer mais com menos.

No Brasil, as questões relacionadas ao processo racionalizador da educação, que atribui as mazelas educacionais e sociais ao professor, encontram ressonância na formulação das políticas que visam reformar a educação e articulam-se às recomendações dos Organismos Multilaterais, apesar das mediações que ocorrem nesse processo, bem como as particularidades que assumem tais políticas, como se vê no capítulo a seguir.

#### 1.5 – OREALC/UNESCO: RECOMENDAÇÕES À FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

A Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC)<sup>8</sup> e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) vem se destacando na orientação de políticas de formação docente nos países da América Latina e Caribe. Considerando o objeto proposto para esta pesquisa, que trata sobre o Plano de Formação Docente/Parfor, objetivamos identificar as orientações trazidas pela UNESCO quanto à proposição de políticas de formação docente e sua influência no Brasil, que, estrategicamente, propala os ideais de uma educação global e de “educação ao longo da vida”, apresentando o professor como central nestas orientações.

A UNESCO tem desempenhado relevante papel ao constituir-se como fórum que dissemina princípios e orientações gerais para a educação, ao fixar padrões visando estabelecer consensos universais acerca das problemáticas que constituem desafios às sociedades. Apresenta-se como uma organização que reúne intelectuais, cujo objetivo é realizar o acompanhamento do desenvolvimento humano e social, advogando a qualidade da educação e a “Educação para Todos”. As políticas de formação são destacadas nas formulações desse OM, por considerar que estas são centrais para a

---

<sup>8</sup> A Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC), com sede em Santiago do Chile, desde 1969 apoia, em colaboração com outras oficinas da Unesco e as Comissões Nacionais de Cooperação, os países da América Latina na definição de estratégias políticas em educação. Possui papel de destaque na mobilização dos países em torno das discussões sobre os grandes temas propostos pelas Conferências Internacionais.

qualidade na educação. Considerando ser a UNESCO uma organização difusora do projeto do capital, suas orientações convergem para ajustar as políticas educacionais às demandas mercadológicas e produtivas.

Nesse sentido, afinado com as recomendações mundiais de “Educação para Todos”, apresenta como proposição a temática “Profesores para una Educación para Todos” (UNESCO, 2013, p.13).

O documento *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe* foi publicado em 2013, como resultado de dois documentos anteriores, quais sejam: *Estado del arte sobre políticas docentes en la Región* e *Criterios y orientaciones para la elaboración de políticas docentes*, ambos publicados em 2011.

O primeiro documento caracteriza a situação regional dos docentes e de políticas públicas voltadas à formação, em oito países, cujo objetivo seria identificar os nós críticos que estes enfrentam e sugerir estratégias que encaminhem o perfil docente de que os países necessitam. As políticas docentes foram analisadas a partir de três aspectos considerados fundamentais e interdependentes: a formação inicial dos docentes, a formação e o desenvolvimento profissional contínuo e a carreira docente.

O segundo documento, *Criterios y orientaciones para la elaboración de políticas docentes*, apresenta orientações para a formulação de políticas de formação docente, considerando os mesmos aspectos analisados no documento anterior. Este documento ressalta o desafio nas proposições políticas e a pertinência das mesmas nos diversos contextos analisados.

De acordo com o documento, a qualidade dos professores, assim como sua distribuição e organização, é fator que afeta diretamente a equidade nos sistemas educativos. Assim, os aspectos que constituem desafios na elaboração de políticas educacionais nos países da América Latina e Caribe envolvem: as formas de seleção dos profissionais da educação, as características do processo de sua formação, a certificação docente, a forma de organização da carreira e o apoio ao desenvolvimento profissional contínuo (UNESCO, 2013, p.13).

A UNESCO, ao apresentar a caracterização geral dos países, menciona que o desenvolvimento e a situação socioeconômica dos mesmos apresentam diferenças, e vincula baixo desempenho educacional à situação de pobreza dos estudantes. Dessa

forma, os discursos evidenciam que a educação é a alternativa que poderá contribuir para a diminuição da pobreza e a superação das desigualdades (UNESCO, 2013, p.21).

Verifica-se que, assim como outros organismos, a UNESCO apresenta uma concepção determinista, ao relacionar a pobreza ao baixo desempenho educacional. As problemáticas concernentes ao desempenho educacional envolvem outros aspectos, que merecem ser analisados à luz dos determinantes políticos, econômicos e sociais que configuram o quadro situacional da educação, nos diversos países.

No estudo realizado pela UNESCO, na caracterização dos sistemas de formação inicial, há críticas em relação ao modelo de formação experienciado por esses países. Em alguns destes, o referido estudo ressalta que o modelo das instituições de formação docente toma por base as Escolas Normais, que configuraram o século XIX, e permanece ainda em alguns esse modelo de formação. Outro aspecto mencionado refere-se às instituições de nível secundário, que formavam professores normalistas para a educação primária. Porém, a UNESCO evidencia que isto foi mudando, em fins dos anos 1970 e 1980, com a chamada “terceirização” da formação docente de nível primário. No entanto, enfatiza a tendência da transição entre o nível terciário e programas de formação pedagógica, para qualificar docentes, chamados “empíricos”, sem formação pedagógica superior (UNESCO, 2013, p.37).

A diversificação das instituições de formação é apresentada com a distinção de quatro tipos de instituições:

- As universidades, que formam docentes para todo o sistema escolar em alguns países, e em outros formam apenas para a educação secundária;
- As universidades pedagógicas criadas para melhorar a formação inicial e a permanente dos docentes;
- Os Institutos Pedagógicos Superiores, que são instituições de nível terciário não universitário, que podem ou não ter origens em Escolas Normais e apresentar independência administrativa ou acadêmica; e
- As Escolas Normais, que se caracterizam por instituições de educação secundária que objetivam formar professores de educação primária e, em alguns países, de educação pré-escolar. São dependentes acadêmica e administrativamente dos Ministérios e Secretarias de Educação (UNESCO, 2013, p.37-38).

Em relação a recomendações de políticas de formação de professores, Maués e Camargo enfatizam que “o documento é bem explícito ao enfatizar que as políticas docentes devem ser priorizadas e isto porque há uma forte incidência na qualidade da educação e no processo de aprendizagem” (2014, p.81).

As orientações emitidas pela OREALC/UNESCO que objetivam reformar a formação docente e elevar o nível dos professores apresentam como destaque alguns eixos considerados críticos sobre a situação em que se encontra a formação inicial nos países da América Latina e Caribe. Vale ressaltar que este OM cumpre com atribuições específicas ao projeto do capital, disseminando a necessidade de reformas na formação de professores, na perspectiva dos princípios neoliberais e mercadológicos.

O documento apresenta os “nós críticos” da formação, destacando-se:

a) O baixo nível educacional dos candidatos à professores; b) A fragilidade nos programas e nos processos de formação é outro aspecto apontado; c) Destaca a formação dos formadores de docentes como essencial aos processos formativos; d) A formação universalista como essencial aos grupos sociais desfavorecidos; e) A tensão entre lógicas escolarizantes e lógicas acadêmicas na formação docente; f) Insuficiência de regulações nos programas de formação (UNESCO, 2013, p.56).

Na visão da UNESCO, a formação continuada é considerada de grande relevância para a o desenvolvimento profissional dos docentes. No entanto, aponta que, apesar dos esforços dos países para implementá-la, não tem havido impactos nos resultados educacionais. Além do que o formato dos cursos, assim como a duração limitada e conteúdos não condizentes com a prática dos professores, é um fator que indica a fragilidade do aprimoramento profissional docente.

Para Maués e Camargo,

Esse tipo de formação tem um baixo impacto no desempenho dos professores e conseqüentemente na qualidade da educação. O documento também constatou que esses cursos de aperfeiçoamento ou de especialização pouco consideram a realidade da escola, por isso não apresentam temáticas que possam interferir positivamente nas ações que ali se passam (2014, p.81).

Depreende-se, desta análise, que a formação pretendida é aquela que deva voltar-se para os conhecimentos práticos, laborais ao mercado de trabalho, uma vez que os conhecimentos docentes requeridos tomam por base as competências profissionais, que visam tornar a formação docente exitosa. Nesse sentido, os discursos convergem

para desqualificar os conhecimentos que há muito, principalmente, as universidades vêm garantindo, ao oferecer uma formação integral em que há a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. No entanto, este tipo de formação não atende as expectativas do grande capital, e a formação almejada é a que toma a prática como base da formação.

A carreira docente é outro aspecto abordado pela UNESCO, apresentada a partir da definição exposta por Terigi (2009):

el régimen legal que establece el ejercicio de la profesión dentro de un ámbito determinado, regulando, dentre otras materias, el sistema de ingreso, ejercicio, movilidad, desarrollo, ascenso e retiro de las personas que ejercen la profesión docente (UNESCO, 2013, p.76).

De acordo com o documento, a carreira docente tem constituído um grande desafio para as reformas nos países da América Latina e Caribe, visto que a regulação da carreira é estabelecida em estatutos, e os sindicatos tendem a fortalecer essas regulações como barreiras diante das ameaças de flexibilização e precarização das relações de trabalho. Outro aspecto enfatizado como problema refere-se aos professores como funcionários públicos, que, por direito, apresentam estabilidade em seus cargos.

O documento salienta que no Brasil a carreira docente é bastante heterogênea, e as esferas administrativas apresentam autonomia na regulação de suas carreiras, fato que implica na consolidação de uma carreira única vigente em todo o território nacional. Ressalta também que a progressão na carreira se dá por titulação e propõe que haja a avaliação por desempenho docente, como forma de incentivo na carreira (UNESCO, 2013, p.80).

No que diz respeito às condições laborais dos docentes, o citado documento analisa que o baixo desempenho profissional dos professores, no que diz respeito à aprendizagem dos alunos, está diretamente relacionados a: relação professor-aluno; problemas de disciplina escolar; tempo dedicado às atividades de ensino; multifuncionalidade e rotatividade dos docentes (UNESCO, 2013, p.81). No entanto, não foi considerado que o número de alunos por classe seja problemático para o rendimento escolar.

Verifica-se que os aspectos apontados como fatores que implicam no desempenho dos professores ocultam a face perversa das reais causas do baixo rendimento escolar de alunos e professores. Fica evidenciado, nas recomendações da

UNESCO, que as condições laborais dos docentes se efetivam mediante regalias, uma vez que, sendo a maioria dos professores funcionários públicos estáveis, são protegidos por sindicatos.

Nessa perspectiva, no intuito de disseminar o ideário reformista em nome da qualidade e do melhor desempenho profissional docente, a proposição apresentada é a de que os incentivos salariais devam ser garantidos mediante a avaliação do desempenho dos professores. Vê-se que esse tipo de discurso veicula a retirada de direitos sociais que foram garantidos, a partir da luta da classe trabalhadora, e desqualifica os sindicatos como entidades representativas e de enfrentamento das estratégias de expansão do grande capital.

A avaliação do desempenho docente é enfatizada pela UNESCO como forma de aferir a qualidade do professor. Nesse sentido, instituição menciona que “certamente, avaliar la calidad del desempeño docente es un desafío de la mayor complejidad, lo que explica la diversidad de estrategias utilizadas a nivel mundial” (UNESCO, 2013, p.87). Mediante a avaliação do desempenho, se pretende desenvolver um sistema de carreira docente e de avaliação do desempenho que contribua para o desenvolvimento profissional dos professores e melhoria da qualidade do ensino (UNESCO, 2013, p.87).

Nas recomendações da Unesco, a avaliação docente, ao medir o desempenho, deverá também desempenhar caráter punitivo, visto que os docentes que apresentarem baixos rendimentos e não apresentarem melhoria em suas práticas poderão sofrer punições, uma vez que serão adotadas medidas que implicam em seu afastamento. Utilizando experiências já adotadas em alguns países, a UNESCO enfatiza que os sistemas educativos disponham de instrumentos sólidos que identifiquem os docentes que apresentem baixo desempenho e não demonstrem disposição para melhorar suas práticas educativas (UNESCO, 2013, p.142).

As consequências advindas das avaliações do desempenho dos professores, colocam em risco a carreira e até a manutenção dos próprios empregos dos docentes, visto que, uma vez que os resultados avaliativos não correspondam às exigências dos sistemas educativos, o professor poderá ser responsabilizado e punido por sua ineficiência. Pode-se inferir que os servidores públicos poderão ser os mais atingidos, uma vez que esta constitui mais uma estratégia de demissão dos servidores públicos, e desresponsabilização do Estado para com a educação.

No Brasil, no primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva, foi lançado um programa emergencial, *Toda Criança Aprendendo* (2003)<sup>9</sup>, como um conjunto de medidas e ações que objetivava a reversão dos índices críticos de desempenho escolar. Esse Programa incentivou a formação e a qualificação de professores de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental. Uma das ações do Programa previu a realização de um *Exame Nacional de Certificação de Professores da Educação Básica*, destinado “a todos os profissionais habilitados ao exercício da função docente, conforme a legislação em vigor, nas diferentes áreas e especialidade, e a todos os concluintes dos cursos de licenciatura” (BRASIL, 2003, p.198). Foi proposto que os resultados do exame poderiam também:

ser utilizado pelos gestores das unidades e redes de ensino como critério em processos seletivos, para o monitoramento e a avaliação de políticas de formação docente, para a promoção na carreira e a concessão de benefícios ao professor em exercício (BRASIL, 2003, p.198).

O Programa previu a concessão da *Bolsa Federal de Incentivo à Formação Continuada*<sup>10</sup>. O pagamento de bolsa seria concedido aos docentes que, após terem realizado o Exame Nacional de Certificação, se dedicassem à formação continuada. A ampliação dos valores a serem pagos aos professores deveria se efetivar a partir da articulação com Estados e Municípios.

De acordo com Freitas (2017), o Exame Nacional de Avaliação do Magistério da Educação Básica – ENAMEB tramita na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, sob o nº 6114/2009. A medida abrange professores da Educação Básica das redes pública e privada. O ENAMEB visa aferir o desempenho docente no exercício do magistério, cujos eixos são as competências e as habilidades, como exigências da evolução do conhecimento. Destaca esse autor que o objetivo deste projeto era que, por meio da avaliação do desempenho, houvesse a

---

<sup>9</sup> O Programa *Toda Criança Aprendendo* (2003) foi apresentado pelo então Ministro da Educação, Cristóvão Buarque. Ressalta-se que constitui um dos itens do Programa a Política Nacional de Valorização e Formação dos Professores. A política de valorização incluiu a instituição do piso salarial nacional e parâmetros de regulação da carreira docente.

<sup>10</sup> Em 2005, diversos programas de formação fizeram a concessão de bolsas a professores, tais como: o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil), o Programa de Formação de Professores em Exercício – 1ª a 4ª série (Proformação), o Programa de Formação Inicial para Professores da segunda metade do Ensino Fundamental e do Ensino Médio Técnico (Pró-Licenciatura) e o Programa de Formação Continuada de Qualificação em Língua Portuguesa e Matemática (Pró-Letramento) (Cf. <http://www.portal.mec.gov.br/>).

progressão na carreira profissional, cujo incentivo se daria com o pagamento de bônus aos docentes. Evidencia-se que tal medida segue as recomendações da UNESCO, sendo pactuada e consensuada nas políticas da educação brasileira.

O protagonismo assumido pela UNESCO na recomendação de políticas de ajustes estruturais verifica-se a partir do contexto dos anos 1990 e 2000, em que esteve à frente das Conferências mundiais de educação, estabelecendo metas aos países com desempenhos educacionais pouco satisfatório, e com a publicação de diversos documentos que visam ajustar os sistemas educacionais dos países de economia dependentes às recomendações dos países de capitalismo avançado. Vê-se que os princípios neoliberais estão subjacentes às orientações de reformas educacionais e formação de professores, que, nesse contexto, são apresentadas como centrais à consecução das reformas.

As orientações apresentadas pela UNESCO à instituição de processos e políticas à formação de professores visam instituir uma conformação ideológica da necessidade de reformular a formação de professores, em nome da melhoria da qualidade da educação e dos resultados educacionais, traduzidos no desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala. Para isso, os professores, estrategicamente, são apresentados como protagonistas desse processo, visto que estes seriam os impulsionadores das reformas.

Para que as reformas se efetivem com êxito, os docentes necessitarão de uma formação em uma perspectiva sistêmica, pois, de acordo com a UNESCO, a sociedade, hoje, é mais complexa e apresenta novas exigências. Para isso, é necessário reestruturar a formação, a competência docente, estruturar a carreira docente visando a melhoria do desempenho profissional e desenvolver avaliações de desempenho profissional docente.

Estas são estratégias para regular as funções docentes e responsabilizar os professores pelo desempenho dos educandos, o que poderá apresentar, conforme comentado anteriormente, consequências à vida pessoal e profissional.

Depreende-se, dessas orientações, que a formação de professores sofre os processos de ajustes estruturais, em que se dissemina que os sistemas educacionais estejam em consonância com os princípios de uma política global. Nesse sentido, são veiculados termos como “educação de classe mundial” ou “educação de nível mundial”, cuja retórica é a de que os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, aproximem-se das exigências educacionais dos países de capitalismo desenvolvido. As

políticas educacionais, no Brasil, atendem, em parte, as recomendações propostas pela UNESCO<sup>11</sup>, como se vê em capítulo ulterior. No entanto, em que pesem as recomendações e condicionalidades afirmadas pela UNESCO, as políticas assumem um caráter peculiar no contexto brasileiro, como decorrência dos embates contra-hegemônicos travados pelos movimentos sociais, e esta articulação não tem se caracterizado de forma harmônica e linear, pois expressa o resultado de mediações que compatibilizam os interesses internos e externos que, em última instância, garantem a necessidade de ampliação, reprodução e concentração do capital em nível internacional.

A partir das recomendações feitas pela UNESCO aos países da América Latina e Caribe, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) veicula as estratégias de expansão do capital e apresenta proposições políticas à formação de professores, conforme se vê a seguir.

#### 1.6 – OCDE E AS NOVAS REGULACÕES EDUCACIONAIS E FORMAÇÃO DE PROFESSORES

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>12</sup>, organismo multilateral, apresenta como um dos seus investimentos estratégicos a recomendação de políticas econômicas, sociais e ambientais no contexto da globalização. Nessa perspectiva, a educação vem se destacando como uma preocupação entre os países membros da OCDE. Diversos documentos foram publicados, desde então, indicando o papel desempenhado por esta instituição em relação à centralidade aferida à educação, e na recomendação de políticas de formação de professores. Esses documentos resultam de pesquisas, por meio da divulgação de relatórios e do “aconselhamento” oferecido tanto aos países membros quanto aos parceiros, enfocando a necessidade de se rever as políticas de formação de professores, apresentada como

---

<sup>11</sup> Considerando os embates travados pelos movimentos de educadores que se contrapõe a lógica de avaliação pelo *Exame Nacional de Certificação de Professores da Educação Básica*, esta proposta não foi colocada em prática no contexto brasileiro. A proposta original previu a “avaliar o desempenho docente”, tendo sofrido diversas alterações, e ainda tramita em caráter conclusivo, com a proposição de “avaliar os conhecimentos dos docentes”. Em fevereiro de 2018 após ser aprovada na Câmara de Educação, foi encaminhada para análise à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

<sup>12</sup> A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem seu surgimento no pós-Segunda Guerra Mundial, mais precisamente em 1947, com o Plano Marshall, lançado pelos Estados Unidos e que objetivava distribuir ajuda na reconstrução das economias dos países europeus, devastados pela guerra, e pôr fim às barreiras comerciais e monetárias. Em 1960, teve sua normatização como um foro composto por 18 países-membros europeus, e mais Estados Unidos e Canadá. Inicialmente, recebeu o nome de Organização Europeia para Cooperação Econômica (OECE), e somente a partir da redefinição de suas funções é que passou a ser denominada OCDE (PINTO, 2000).

central no contexto das mudanças políticas, econômicas, culturais e sociais. Para Maués, “essa tendência se evidencia, sobretudo, a partir das mudanças do mundo do trabalho e do surgimento da chamada sociedade do conhecimento” (2010, p.75). Nessa perspectiva, busca-se analisar as recomendações da OCDE às políticas de formação de professores.

De acordo com Ferreira esta organização apresenta como missão:

Ajudar aos países membros na promoção do desenvolvimento econômico e de níveis de emprego sustentáveis, o aumento das condições de vida da sua população, a manutenção da estabilidade financeira, a assistência ao desenvolvimento econômico de outros países e o estímulo ao crescimento do comércio internacional (RIBEIRO, 2007, p.01 apud FERREIRA, 2011, p.71).

Para Pinto, com a instituição da OCDE, houve uma ampliação de seus objetivos, e a própria denominação “evoca ao mesmo tempo, o caráter essencialmente econômico de seus objetivos e a expansão do escopo geográfico de sua atuação” (2000, p.18). Em atendimento a essa orientação, a OCDE vem se empenhando em obter dados estatísticos macroeconômico dos países-membros, e um “sistema sofisticado de apuração das contas nacionais” (PINTO, 2000, p.18).

De acordo com Ferreira (2011, p.72), a OCDE trabalha no formato das recomendações de políticas aos países-membros e entre os parceiros, estabelecendo um clima de consenso entre os seus membros, no que diz respeito às tomadas de decisões. No entanto, “o seu não cumprimento fere juridicamente a convenção da organização. Logo, tais recomendações se tornam, de forma indireta, decisões de execução obrigatória” (FERREIRA, 2011, p.72). Nesse sentido, existem condicionalidades impostas de forma consensuada aos países signatários da OCDE no que diz respeito ao incentivo à efetivação das políticas.

O Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA para o acompanhamento das aquisições dos alunos foi lançado em fins dos anos 1990 e consiste num “dispositivo de avaliação comparada internacional das performances dos escolares que se vem afirmando, ao longo da presente década, como um dos principais meios de ação da OCDE no campo educativo” (CARVALHO, 2009, p.1010).

Nesse sentido, o PISA pode ser considerado como um instrumento de intervenção da OCDE no sector educativo, uma vez que “o empreendimento

desenvolve-se no contexto de uma nova política educativa desta agência, marcada pela bandeira da “monitorização da qualidade” (CARVALHO, 2009, p.1015).

Maués, ao analisar os objetivos a que se propõe o PISA, ressalta:

Este programa tem como objetivo produzir indicadores dos países envolvidos, referentes às áreas de Leitura, Matemática e Ciência, servindo como parâmetro da performance exigida pela sociedade do conhecimento. Além dos aspectos diretamente vinculados às áreas mencionadas, o exame também se propõe a verificar a capacidade que os alunos têm “de analisar, raciocinar e refletir sobre seus conhecimentos e experiências pessoais” (2011, p.76).

Nessa perspectiva, a OCDE se constitui em uma agência que possui dados que revelam a qualidade do ensino em diversos países, e estes se traduzem em indicadores educacionais que apontam a necessidade de se reformar a educação. Logo, busca-se construir o consenso entre os países membros e os convidados, alegando-se que a qualidade da educação, dentre outros fatores, prescinde de professores qualificados que respondam às mudanças sociais e às expectativas mais elevadas de escolarização. Para isso, recomenda-se a formatação de políticas, que articulem os conhecimentos necessários à sociedade do conhecimento, no contexto de uma política global, com o viés mercadológico.

Ferreira (2011) menciona que o PISA, então, “pode se constituir em um exemplo de política regulatória, no sentido de estabelecer regras e monitoração das agendas políticas, em diversos países” (2011, p.163), uma vez que esses resultados concorrem para o delineamento de políticas e práticas educacionais a serem seguidas pelos países.

A centralidade aferida à educação é apresentada pela OCDE em documentos diversos, que buscam construir o consenso sobre as políticas a serem recomendadas aos países. Para Maués (2011), a OCDE, no documento de 2005, destaca a educação como fator de crescimento econômico e emprego e ressalta a importância do professor para a qualidade do ensino. Porém é enfática ao mencionar que este não é o único “fator decisivo para a qualidade do ensino e da aprendizagem” (MAUÉS, 2011, p.60). Esse documento já aponta a necessidade de que os governos desenvolvam políticas que atraiam excelentes profissionais e desenvolvam os conhecimentos e as competências dos professores, recrutem, selecionem e empreguem os professores, assim como retenham os professores de qualidade nos estabelecimentos escolares. Destaca também a elaboração de ações políticas relativas aos professores. Nessa perspectiva, a autora

ratifica que, de acordo com o documento, a preocupação com a formação de professores e, conseqüentemente, com os resultados educacionais está para além de questões econômicas e dos benefícios trazidos aos indivíduos, pois “parece ser mais importante o fato de os conhecimentos e as competências adquiridas por meio da educação permitirem a manutenção da coesão social e do bem-estar individual” (MAUÉS, 2011, p.76).

A questão relativa ao capital humano como fator de desenvolvimento econômico e social é apresentada por este OM, no documento de 2001, quando vincula educação e valorização do capital humano, destacando que é preciso “desenvolver as competências e as atitudes que são essenciais para o crescimento econômico, a promoção individual e a redução das desigualdades” (OCDE, 2001 apud MAUÉS, 2011, p.77).

Nesse contexto, a formação de professores é apresentada em diversos documentos como fator de “preocupação” dos países da OCDE e seus colaboradores, destacando-se a questão relativa à qualidade educacional, como elemento preponderante à recomendação de políticas. Assim, em 2006, após pesquisa realizada em 25 países, dentre os quais o Brasil, foi publicado um relatório que reúne dados relativos à função dos professores, intitulado *Professores são importantes: Atraindo, desenvolvendo e retraindo professores eficazes*. Esse documento é enfatizado como sendo um dos mais importantes por apresentar dados consistentes, resultado de pesquisas, relatórios, visitas e estudos, fornecendo uma análise abrangente sobre políticas de formação de professores (OCDE, 2006).

Este OM, com a atribuição de realizar consulta, troca de informações e levantamento de dados estatísticos por meio da aplicação de pesquisas e recomendações de políticas, lançou, em nível internacional, a partir do Comitê de Educação da OCDE, a revisão de políticas para professores, cujo objetivo era, a partir dos dados levantados, “ajudar os países a compartilhar iniciativas inovadoras e bem-sucedidas e identificar opções de políticas para atrair, desenvolver e reter professores eficazes” (OCDE, 2006, p.03).

O Resumo Executivo do referido documento destaca que as políticas para professores estão em prioridade nas agendas nacionais dos países, visto que educação de alta qualidade apresenta uma importância como nunca visto antes. Logo, “o recurso mais significativo das escolas são os professores” (OCDE, 2006, p.07).

Maués aponta, a partir do referido relatório, as expectativas daquilo que se espera do professor no atual contexto:

O Relatório salienta que há uma expectativa cada vez maior em relação à escola e ao professor por parte da sociedade contemporânea. Há uma expectativa de que a educação formal possa se responsabilizar pelo aprendizado de, pelo menos, uma língua estrangeira, que leve em conta a diversidade cultural, incluindo gênero, sexo, etnia; que encoraje a coesão social; que atenda de modo eficaz os alunos excluídos, aqueles que apresentam problemas de comportamento. Além desses aspectos é destacado que a escola e o professor utilizem as novas tecnologias e estejam atualizados com os novos domínios de conhecimento e de avaliação da aprendizagem. Enfim, os professores devem ser capazes de preparar os alunos para viverem em uma sociedade e em uma economia na qual se espera deles que aprendam de maneira autônoma, desejosos e capazes de prosseguirem estudando pelo resto da vida (MAUÉS, 2011, p.79).

A “preocupação” em relação aos professores apontada pelo documento diz respeito à dificuldade que os países da OCDE estão enfrentando em recrutar professores com alta qualificação e os manterem em seus sistemas de ensino, haja vista que vários fatores vêm contribuindo para a não atratividade na carreira docente. As novas exigências profissionais que são requeridas dos professores nesse contexto de mudanças implicam em se repensar a formação e a competência do professor.

A OCDE destaca os aspectos que constituem elementos de preocupação em relação aos professores, o que tem concorrido para constatar que a docência não tem sido atrativa em que pesem as diferenciações entre os países, as conclusões constituem indicadores de políticas. Um primeiro aspecto diz respeito à atratividade da docência como carreira, isto se deve à perda de *status* da profissão, ao sentimento de desvalorização, aliados às questões salariais, que, conforme verificado em alguns países, vêm sofrendo um processo de diminuição. O desenvolvimento de conhecimentos e habilidades dos professores é apontado como essencial às exigências requeridas pelas sociedades atuais, havendo inquietações quanto aos docentes iniciantes e ausência de programa de iniciação à docência<sup>13</sup>, pois os novos docentes com habilidades atualizadas e novas ideias poderão potencializar a eficácia da força de trabalho dos professores.

---

<sup>13</sup> O Programa Residência Pedagógica foi apresentado pelo então Ministro da Educação, Mendonça Filho, como parte das ações da nova Política Nacional de Formação de Professores, lançada no dia 18 de junho de 2017, com a projeção de 80 mil vagas a serem ofertados em 2018. Segundo o Ministro, “A boa formação de professores é fundamental e tem um impacto direto dentro da sala de aula, principalmente, na questão da qualidade do ensino e do aprendizado das crianças e jovens nas escolas de educação básica do Brasil”. Destaca, ainda, Mendonça Filho que “Um dos compromissos

O recrutamento, a seleção e contratação dos professores constituem outro elemento de preocupação, visto que alguns países se ressentem em não “poder intervir” nas formas de contratação e seleção dos professores. A OCDE destaca, ainda, que, em alguns países, ocorre uma distribuição desigual de professores, e aqueles com melhores qualificações atuam em áreas não periféricas, ocasionando maior concentração em determinados espaços em detrimento de outros. Outro aspecto apontado em alguns países seria um grande número de pessoas qualificadas, implicando em outros desafios às políticas. A retenção de professores eficazes nas escolas tem sido apresentada como uma problemática, verificando-se que há diminuição do número de professores, uma vez que estes se ressentem em relação à carga de trabalho excessiva, às precárias condições de trabalho, ao stress como decorrência de todos esses aspectos e às repercussões aos resultados do trabalho docente. Além disso, a OCDE reconhece também que a maioria dos países “não dispõe de meios para reconhecer e recompensar o trabalho dos professores” (OCDE, 2006, p.08-09).

Para Ferreira, as problemáticas apresentadas no que concerne à atratividade da docência como profissão envolvem outras variáveis, que precisam ser levadas em consideração na formulação das políticas de formação de professores:

Tal “preocupação” não pode perder de vista que a atratividade de uma profissão depende da combinação ideal das condições de trabalho a ela associados. Acreditamos que a profissão docente também se insere nesta lógica, e a atração para o magistério envolve salário digno, as condições materiais e humanas adequadas para o trabalho docente, as atividades a serem desenvolvidas, o ambiente escolar, o estatuto profissional, a segurança e estabilidade no emprego, a formação e valorização. Ou seja, é preciso pensar em uma política que envolva vários aspectos que conjugados possam contribuir para a atração para a profissão (FERREIRA, 2011, p.198).

Ferreira sintetiza tais orientações em quatro aspectos centrais:

1) Políticas que visem tornar a docência uma opção de carreira mais atraente; 2) Políticas que aprimorem a educação, o desenvolvimento profissional e a certificação dos professores; 3) Políticas para a melhoria do recrutamento e seleção de professores, assim como de sua alocação nas escolas; e 4) Políticas que retenham os professores eficazes na escola (2011, p.198).

---

do MEC é valorizar o papel do professor e, ao mesmo tempo, iniciar essa valorização a partir da formação, com qualidade e reconhecimento. A residência pedagógica é um caminho que vai facilitar a amplitude do conhecimento prático profissional e a melhora da qualidade do ponto de vista de lecionar dentro da sala de aula” (Cf. <http://portal.mec.gov.br>).

Depreende-se dessas recomendações que as estratégias políticas lançadas pela OCDE referendam os professores como protagonistas das reformas. Nesse sentido, a proposição de políticas de formação docente sinaliza para a constituição de quadros de excelência docente, visto que professores altamente qualificados, no sentido de apresentarem os requisitos demandados pela sociedade do conhecimento, são os que poderão estar em patamares de competitividade e responder às demandas da escolarização moderna.

Os professores eficazes são apresentados como sendo aqueles que se destacam por sua competência em áreas diversas, e as políticas deverão voltar-se para o desenvolvimento profissional dos mesmos. Nesse sentido, professores eficazes são caracterizados por serem “pessoas intelectualmente capazes, articuladas e versadas, que conseguem raciocinar, comunicar-se e planejar de maneira sistemática”, ressaltando ainda que “o nível de educação dos professores tem uma relação positiva com o desempenho dos estudantes”, assim como “saber como ensinar também traz efeitos positivos sobre as realizações dos estudantes” (OCDE, 2006, p.104). A OCDE destaca enfatiza ainda que os professores, para tornarem-se eficazes, “precisam de sólido conhecimento do conteúdo, associado a habilidade para organizar e aplicar esses conhecimentos para estimular, orientar e avaliar a aprendizagem” e que “professores eficazes também precisam de qualidades pessoais para inspirar segurança e confiança entre estudantes, pais e colegas” (OCDE, 2006, p.142).

Verifica-se que as recomendações acerca do perfil profissional exigido, no intuito de atender aos requisitos demandados pela sociedade do conhecimento, indicam que as reformas estão a requerer um “super professor”, que dê conta de desempenhar uma variedade de competências e habilidades profissionais. Nesse sentido, atrair para a docência professores excelentes constitui o desafio a ser alcançado (TRICHES, 2014).

Para Maués, “as exigências que a partir dessas inovações devem ser introduzidas na escola vão alterar substancialmente o papel e as funções/trabalho do professor” (2011, p.80), o que pode gerar a intensificação do trabalho docente e a responsabilização pelos resultados educacionais, cujas consequências devem recair somente sobre os professores.

Isso evidencia que as novas exigências profissionais apresentadas, travestidas de competências e novas habilidades, é que assegurariam a qualidade do professor e a

eficácia do ensino. Nessa perspectiva, outras variedades de competências pessoais são apresentadas, tais como:

conhecimento sólido relacionado à disciplina; habilidades de comunicação; capacidade para se relacionar com cada estudante; habilidade de auto-gestão; habilidades organizacionais; habilidades de gerenciamento de sala de aula; habilidades de resolução de problemas; repertório de métodos de ensino; habilidades de trabalho em equipe; e habilidades de pesquisa (LINGARD; AYRES, 2000 apud OCDE, 2006, p.105).

Salienta-se que a OCDE faz recomendações no sentido de que as políticas devam voltar-se para o preparo do professor, de forma a tender as novas necessidades educacionais, garantidas mediante a formação inicial e continuada. Nesse sentido, a flexibilização dos processos formativos é recomendada, como maneira de garantir os quadros de professores e a qualidade educacional. Logo, ratificam-se a flexibilização e o aligeiramento da formação inicial docente, bem como a formação em serviço como estratégia de redução de custo e maior produtividade, com foco nos resultados educacionais. De acordo com a OCDE, a “educação ao longo da vida” constitui uma necessidade das sociedades atuais. A formação inicial é apresentada como sendo a via de entrada na profissão e constitui os fundamentos para o desenvolvimento continuado de professores.

Estruturas mais flexíveis na educação inicial de professores têm-se mostrado eficazes na criação de novos caminhos na carreira docente. As primeiras etapas da educação, da educação inicial e do desenvolvimento profissional de professores devem estar muito mais interconectadas, de modo a criar uma estrutura de aprendizagem ao longo da vida. Além de fornecer uma sólida capacitação básica de conhecimento gerais da pedagogia, a educação inicial de professores deve também desenvolver habilidades para práticas reflexivas e para o desenvolvimento de pesquisas em serviço (OCDE, 2006, p.99).

No conjunto das iniciativas de flexibilizar os espaços formativos, outras propostas são apresentadas, dentre as quais, os programas especiais de formação de nível superior, oferecidos a quem já tem uma formação em nível superior e queira dedicar-se à função docente. “são as chamadas vias paralelas, que face a falta de pessoas que queiram dedica-se à profissão docente está sendo vista como uma solução interessante” (MAUÉS, 2006, p.81), os programas de formação a distância ou

modulares são recomendados a “pessoas que continuam a trabalhar, mas querem fazer uma formação” (MAUÉS, 2006, p.81).

O aproveitamento de experiência fora da área de atuação do magistério apresenta-se como outra recomendação da OCDE, visto que tais experiências poderão diminuir a carga horária dos cursos de formação, além do que outros conhecimentos advindos de outras experiências fora do magistério são bem vistos por esse organismo. Segundo Ferreira,

No que tange, especificamente, à formação docente, é algo preocupante, pois, ao torná-la mais flexível, pode-se perder em qualidade e contribuir para tornar possível passar de outra profissão ou outra formação ao exercício da função docente. Isso pode acarretar uma teia de complicações para a formação docente, pois pode incidir sobre perda de identidade docente bem como acarretar precarização e intensificação do trabalho docente, ao reorientar completamente a carreira ou ao reduzir a carga horária de ensino dedicando mais atenção e tempo à outra profissão (2011, p.200).

A formação em serviço, apresentada pela OCDE e já recomendada por outros organismos, constitui outra estratégia de flexibilização da formação, veiculando-se que a aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos pelos professores se torna mais evidente quando eles estão em serviço, ou seja, a mudança em suas práticas acontece no processo de formação.

Verifica-se que a lógica gerencial, que toma por base a racionalização de custos e a ênfase sobre os resultados, está presente nessas recomendações, pois a formação em serviço seria uma maneira de baratear custos e atender as necessidades imediatas do mercado. Considerando tratar-se o objeto desta pesquisa de um programa de formação em serviço, verifica-se que tal iniciativa atende, em parte, as recomendações deste OM, em que pesem as mediações e as configurações que assume a política de formação docente no Brasil, conforme se vê em capítulo posterior.

Para o desenvolvimento profissional docente, vários fatores são elencados, e a conjugação dos mesmos levaria à excelência de professores. Dentre esses fatores, destacam-se a dispensa do trabalho ou o apoio financeiro para participar de atividades de desenvolvimento profissional. Os incentivos relacionados à avaliação de professores poderão contribuir para aumentos salariais ou a desempenhar novas funções. Outro aspecto relaciona o desenvolvimento individual ao aprimoramento das escolas. No entanto, a OCDE ressalta que estabelecer com clareza os perfis de professores e os

padrões de desempenho em estágios diferentes da carreira garante a oferta de objetivos claros e critérios para a avaliação de resultados. Dessa forma, “o desenvolvimento profissional eficaz e continuado, inclui capacitação, prática e feedback e fornece tempo adequado e apoio para acompanhamento” (OCDE, 2006, p.145).

A contratação dos professores eficazes é apontada como uma necessidade de se criar critérios que levem à seleção de candidatos com maior potencial, e assim garantir a qualidade da força de trabalho docente. No entanto, para que os professores mantenham-se atualizados, recomenda-se a certificação docente, para validar a competência dos professores. Os professores que não atenderem as exigências por meio da avaliação do desempenho docente poderão sofrer consequências, tais como a “demissão por razões disciplinares”, independente de serem estabilizados na docência.

Considera-se que a OCDE, ao desempenhar a função de levantar indicadores educacionais por meio de suas pesquisas, cumpre com a atribuição de regular, por meio da recomendação de políticas, os sistemas educacionais dos países, dentre os quais o Brasil. As políticas de ajuste estruturais sofrem a interferência desse organismo, uma vez que os discursos buscam conformar ideologicamente a sociedade, no sentido de aderir aos princípios reformistas das políticas educacionais e formação de professores.

Vimos que, no contexto da crise estrutural do capital, e na era da globalização neoliberal, em que se buscam estratégias de saídas para a crise, os Organismos Multilaterais vêm constituindo-se, como assinala Ianny (1995), em estruturas mundiais de poder, visto que estes têm cumprido funções normativas e de imposição repressiva aos interesses transnacionais em nível planetário. O processo de globalização política e econômica, conforme Cabral Neto, tem favorecido o enfraquecimento dos Estados nacionais e gerado uma maior subordinação aos interesses hegemônicos centrais, e, “além dos limites nacionais, se amplia um mercado único e global, e o espaço delimitado das nações tornou-se cada vez mais fragilizado” (2012, p.12).

Portanto, depreende-se que os OM desempenham papel relevante na condução da lógica do capital, buscando estabelecer o consenso acerca da nova racionalidade neoliberal. Nesse contexto, o Estado na sociedade contemporânea busca a conformação da classe trabalhadora e a manutenção da hegemonia burguesa.

A perspectiva de integração dos países a uma economia global, conforme evidenciado nas recomendações dos OM, atribui à educação papel primordial para a formação de novos perfis profissionais, que atendam às exigências produtivas e

mercadológicas que as sociedades estão a exigir. Ganham centralidade na agenda dos países reformistas as reformas na formação docente, visto que o preparo e a qualidade do professor vêm sendo disseminados nas recomendações dos OM como essenciais ao desenvolvimento de sociedades produtivas e competitivas, evidenciando-se que, no contexto brasileiro, as reformas têm convergido ao atendimento dos interesses dos aparelhos de hegemonia do capital, apesar das mediações que ocorrem fruto dos embates e lutas travados internamente pelos movimentos de educadores.

O capítulo a seguir analisa a instituição do regime de colaboração nas políticas educacionais e de formação docente, no contexto das relações federativas brasileiras. Ressalta-se que a estrutura federativa é fundamental para a análise das relações estabelecidas entre as políticas educacionais e a configuração que o Estado assume no contexto das mudanças estruturais. Nessa perspectiva, a descentralização das ações educativas, com a responsabilização dos entes federados, materializa os preceitos da agenda neoliberal, incorporando às políticas educacionais os discursos que visam instituir consenso acerca da necessidade das reformas e a mobilização de amplos setores da sociedade para sua efetivação.

## **CAPÍTULO II – FEDERALISMO, REGIME DE COLABORAÇÃO E FORMAÇÃO DOCENTE**

Este capítulo tem como objetivo analisar o regime de colaboração e sua relação com as políticas educacionais, nos governos Lula (2003-2010) e Dilma Housseff (2011-2016), com a instituição do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007) e das políticas que daí decorrem e que se voltam à formação de professores. A finalidade do estudo do federalismo é observar as relações estabelecidas com o Parfor, objeto desta investigação. Inicialmente, é tratado o conceito de federalismo, assim como a configuração que assume no contexto brasileiro, a partir do momento de abertura política do Brasil, que ocorre com o fim da ditadura empresarial militar, em 1985. As políticas e os programas educacionais apresentados em regime de colaboração são analisados no contexto das relações federativas, evidenciando-se as atribuições de cada ente no processo colaborativo, bem como a concepção exposta e os desafios para sua materialização.

Vale ressaltar que o regime de colaboração é instituído no âmbito do pacto federativo, assegurado pela Constituição de 1988, pela LDB 9.394/96 e pela Emenda Constitucional nº 59/2009 (que reformulou o Artigo 214 da Constituição), que concebem que a articulação cooperativa entre os entes que compõem a federação brasileira é estratégia que possibilitaria a efetividade das políticas públicas sociais. O que se verifica é que o federalismo, no contexto neoliberal, é fortemente afetado pelas questões gerenciais, que difundem a valorização da eficiência e da eficácia como premissas na viabilização das políticas sociais, conforme indicado por Adrião e Garcia (2008). Para essas autoras,

Até a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef (Lei 9.424/96), a autonomia de gestão da escola pública era vista pela maioria como simples medida relacionada à transferência de responsabilidade pela manutenção das escolas às comunidades locais. Mas, a partir de então, os municípios assumiram um papel de destaque na oferta educacional brasileira. Nunca é demais lembrar que as perspectivas descentralizadoras para a gestão pública coincidiram com a expansão do ideário neoliberal, com decorrências para a diminuição da capacidade de intervenção dos Estados nacionais latino-americanos nas esferas econômicas e sociais (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p.784-785).

Dessa forma, as políticas educacionais nos governos Lula da Silva e Dilma Roussef direcionadas para a formação de professores são concebidas como parte dos ajustes fiscais e das reformas estruturais mediante o regime de colaboração. A apresentação de aspectos conceituais, normativos sobre o federalismo e o regime de colaboração no contexto brasileiro, subsidia a análise da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica e, especificamente, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor, objeto proposto para este estudo, cuja materialização se efetiva por meio do regime de colaboração, considerando serem ações que demandam ações conjuntas e partilhadas pelos entes federativos.

## 2.1 – O FEDERALISMO NO BRASIL: O PACTO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

A discussão sobre o federalismo no Brasil perpassa pela compreensão da forma de organização do Estado brasileiro, formado por um poder central (União) e pelas demais unidades subnacionais (Estados, Municípios e Distrito Federal), que, regidos por uma Constituição, gozam de certa autonomia.

Para o entendimento sobre federalismo, nos subsidiamos nos estudos de Abrúcio (1999; 2005; 2009; 2010), Cury (2005; 2006; 2010), Cunha (2004), Almeida (2005) e na Constituição de 1988, evidenciando conceitos e concepções que referendam o federalismo brasileiro.

De acordo com Cury, para tratar sobre o federalismo brasileiro, convém buscar o sentido etimológico da palavra federação, que provém do latim *foedus-eris*, cujo significado indica “contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar” (CURY, 2010, p.152). Para esse autor, federação consiste na união de membros federados que formam o Estado Nacional. Este constitui-se em um Estado Soberano, em que as unidades subnacionais formadas pelos Estados gozam de autonomia, porém, dentre dos limites jurídicos, com atribuições específicas. Dessa forma, este regime apresenta poderes repartidos entre as instâncias governamentais, cujas competências são legalmente estabelecidas.

Abrúcio destaca que o federalismo consiste numa forma de organização territorial do Estado, destacando que “nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos” (2010, p.41). Nessa perspectiva, o

federalismo consiste numa pactuação entre os entes da federação, quais sejam: União e Estados, uma representação comum em que sejam mantida suas autonomias. No caso Brasileiro, em particular os Municípios são considerados como unidade subnacional, a partir da Constituição de 1988.

Cunha (2004), na esteira das definições anteriormente apontadas, menciona que, numa federação, coexistem diferentes “esferas territoriais” que gozam de poder, sendo necessário haver equilíbrio entre autonomia e interdependência, conforme expressa a seguir:

essa forma de organização está baseada em pacto inscrito em Constituição Federal e mecanismos que permitem equilíbrio entre autonomia e interdependência. Demanda, para sua efetividade, não só o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, mas, também, a construção de instituições, regras, culturas e relações entre os governos, de maneira a permitir formas de cooperação e coordenação federativa (CUNHA, 2004, p.41).

Nos Estados que se organizam com base nas relações federativas, a exemplo do Brasil, a autonomia implica em atribuições, dentre as quais:

organização administrativa própria, em competência tributária específica em responsabilidades por determinadas políticas públicas, em poder para editar leis em suas esferas de competência de forma simultânea, mas esses entes federativos são interdependentes (CUNHA, 2004, p.41).

Para Abrúcio (2005), o federalismo significa uma parceria estabelecida e regulada por um pacto. Tais articulações implicam em divisões de poder entre os parceiros, havendo, porém, o reconhecimento mútuo da integridade de cada um de seus membros, bem como o favorecimento da unidade entre os mesmos. Ainda segundo esse autor, o federalismo constitui um sistema capaz de lidar com a organização político territorial do poder. Nesse sentido, para que haja uma federação, dois aspectos são centrais: heterogeneidade e manutenção da unidade na diversidade. Ainda a respeito, Abrúcio complementa:

Primeiramente, toda federação deriva de uma situação federalista. Duas condições conformam esse cenário. Uma é a existência de *heterogeneidades* que dividem uma determinada nação, de cunho

territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), étnico, linguístico, socioeconômico (desigualdades regionais), cultural e político (diferenças no processo de constituição das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). [...]. Outra condição federalista é a existência de um discurso e de uma prática defensores da *unidade na diversidade*, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades (2005, p.42).

O autor destaca ainda que a estrutura federativa “é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil” (ABRÚCIO, 2005, p.60), pois interfere na dinâmica partidário-eleitoral, no desenho das políticas sociais e no processo de reforma do Estado. A análise do federalismo perpassa pelo estabelecimento de relações com o capitalismo global e pela incorporação dos preceitos neoliberais às políticas educacionais.

De acordo com Cury (2010), o federalismo se configura de forma distinta em diferentes contextos históricos e políticos, na sociedade brasileira, destacando 3 tipos, a saber: *o federalismo centrípeto*, *o federalismo centrífugo* e *o federalismo de cooperação*. O federalismo *centrípeto* seria a forma de Estado em que o poder está concentrado nas mãos da União, na relação difusão-concentração do poder. O outro tipo seria o federalismo *centrífugo*, caracterizando-se pelo fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União, ou seja, na relação difusão-concentração de poder, prevalece a autonomia das unidades subnacionais. Já no federalismo de *cooperação*, há um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados Nacionais, e, para esse autor, “estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejada e articuladas entre si, objetivando fins comuns” (CURY, 2010, p.153). Para Cury, a atual Constituição Federal configura este federalismo político e cooperativo, assim como as Constituições de 1934, e 1946, no Brasil.

A Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos (CURY, 2010, p.153).

De acordo com Arango (2010, p.109), o federalismo pode configurar-se de formas diferentes, de acordo com a trajetória histórica dos países, podendo organizar-se como: confederação, união, liga federação, entre outras. Disto vão depender o tipo de

arranjo constitucional e as formas de articulação entre os vários níveis de governo. Para o autor,

na América Latina, os países federativos coincidem majoritariamente com os de maior extensão territorial. Em alguns deles, como México e Argentina, a escolha do regime aponta para a limitação da autonomia dos estados provinciais preexistentes. No Brasil, ao contrário, foi uma definição que surgiu a partir do centro (ABRÚCIO, 2010, p.109).

Abrúcio (1999) destaca quatro aspectos importantes para que um sistema federativo se efetive, tendo em vista que estas relações são marcadas pela heterogeneidade e por trajetórias históricas diversas:

**Quadro 2 – Aspectos que compõem um Sistema Federativo**

|   |   |
|---|---|
| Compatibilização entre autonomia e interdependência entre os entes          | Supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional.   |
| Garantia dos direitos federativos por intermédio da Constituição            | Objetiva a garantia da diversidade sociocultural e/ou da redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais.   |
| Estabelecimento de pacto entre o Governo federal e os governos subnacionais | Representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental.                         |
| Coordenação mútua   | Os problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, as políticas públicas têm de ser montadas com vistas em garantir a coordenação entre todos os atores territoriais. |

Fonte: Organizado pela autora a partir da referência de Abrúcio (1999).

De acordo com esse autor, as relações federativas são marcadas pela diversidade e por conflitos, destacando que o equilíbrio deva ser essencial para que tais relações não percam o seu caráter democrático e haja a compatibilidade entre o caráter local e o nacional. Os conflitos acentuam-se entre o governo Central e as unidades subnacionais no que se refere à distribuição de recursos, de poder e de competência sobre as políticas públicas (ABRÚCIO, 1999).

O federalismo no Brasil veio se constituindo historicamente, permeado por avanços, retrocessos e até mesmo por conflitos na arena político-territorial, com implicações jurídicas e administrativas. A República Federativa no Brasil foi instituída a partir de 1889, com a Proclamação da República, havendo o rompimento de uma

nação imperial e instituindo-se uma nação Republicana, tendo sua primeira Constituição em 1891 (FARIAS, 2017).

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, a partir da Constituição de 1988, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, dotados de autonomia e com responsabilidades próprias, conforme expressa o Art. 18. Para Cury, a inserção dos Municípios como entes da federação significou “uma mudança político-jurídica de grande significado” (CURY, 2006, p.121).

De acordo com Almeida, o federalismo brasileiro é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, “impulsionadas por diferentes forças com motivações diversas, produzindo resultados variados” (2005, p.29). Almeida ressalta que, no movimento contraditório que se expressa em descentralização e centralização, dois tipos de políticas se manifestaram, coexistindo as que buscaram regular as relações fiscais entre os governos nacionais e subnacionais e aquelas que redefiniram as responsabilidades no tocante à provisão de alguns serviços sociais (ALMEIDA, 2005, p.29).

Ainda segundo essa autora, no período que marca o autoritarismo burocrático brasileiro, houve a maior concentração de recursos fiscais na esfera federal. Assim, desde os anos 1930, as ações governamentais na esfera social ocorreram paralelamente à centralização política e à concentração de poderes no Executivo federal. É nesse contexto que é criado o sistema de proteção social, durante os dois ciclos de autoritarismo, inicialmente com o governo Vargas (1930-1945) e durante o militarismo (1964-1984). Nessa perspectiva, as políticas sociais são implementadas associadas ao crescimento das atividades da administração federal (ALMEIDA, 2005).

Portanto, como se vê, a história do federalismo brasileiro é atravessada pelos embates entre centralização/descentralização, que se manifestam na configuração que assumem as diversas políticas e, dentre estas, as políticas educacionais no contexto brasileiro.

Segundo Adrião e Garcia (2008), no contexto da década de 1990, um conjunto de medidas impactou na gestão da educação brasileira, tendo como protagonista o governo federal. O padrão burocrático de gestão pública foi duramente criticado, e as medidas adotadas introduziram a reforma da administração pública gerencial.

Um dos intelectuais orgânicos da Reforma do Estado brasileiro foi Bresser Pereira, que aponta que a globalização tornou imperativa a necessidade de se redefinir as funções do Estado, ao mencionar que:

A atual reforma está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia – dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia (PEREIRA, 1996, p.01).

Nesse contexto, a proposição da gestão pública descentralizada passa por ressignificações, e as reformas na administração pública introduzem a descentralização na oferta de serviços como forma de aumentar sua eficiência e eficácia.

A União, como representante do Estado Nacional e, dessa forma, sendo representante do direito internacional, busca formas de assegurar direitos que são emanados da Constituição Federal, e o direito à educação, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, foi assegurado. Portanto, a educação é uma política social, cuja competência é repartida entre os entes da federação, cabendo à União cumprir a função de legislar sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelecendo normas gerais e comuns a todos os entes da federação (CURY, 2006, p.150).

Logo, a análise da política de formação de professores não deve ser dissociada da história do federalismo brasileiro, sob o risco de incorrerem em reducionismos históricos e sem uma visão de totalidade das relações que constituem o objeto em análise.

Em estados federativos, a repartição de responsabilidades para com as políticas educacionais é de competência dos sistemas de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em que há competências próprias e responsabilidades legais, conforme explicitam a Constituição Federal de 1988 e as leis subsequentes, como a LDB 9.394/96.

O texto constitucional de 1988 fixou, no Brasil, um ordenamento jurídico no qual coexistem competências privativas, competências concorrentes e competências comuns, o que segundo Cury, esse regime de colaboração recíproca supõe normas e finalidades gerais, mediante competências privativas, concorrentes e comuns (CURY, 2006, p.125).

No Artigo 22 da Constituição, são estabelecidas as competências privativas da União, dentre elas, a que designa a essa instância de governo o poder de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. O Artigo 23 da Constituição trata sobre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, apresentando 12 incisos que contemplam os diferentes campos de atuação, dentre os quais, a educação, no inciso V, que estabelece a competência comum de “proporcionar todos os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”, cuja cooperação entre as esferas de governo torna-se imprescindível para a sua efetivação. No Artigo 24, a Constituição Federal também fixa competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar sobre variadas matérias, dentre elas, sobre a educação, cultura, ensino e desporto, sem incluir aí os Municípios. A Carta Magna também dispõe, no Artigo 25, que os Estados devem ser organizados e regidos pelas constituições e leis próprias, desde que respeitada a Constituição Federal. No Artigo 30, constam as competências privativas dos Municípios, ressaltando a necessidade de articulação destes com a União, os Estados e o Distrito Federal. No Inciso VI desse artigo, fica estabelecido que o Município deve “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988, p.43).

Evidencia-se que a repartição de responsabilidades para com a educação é estabelecida pelo texto legal, instituindo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios a divisão de responsabilidades para com seus sistemas de ensino. Nesse sentido, urge a necessidade de corresponsabilização entre os entes subnacionais no tocante a efetividades das políticas educacionais, como direito a ser garantido em todos os Estados da federação.

As relações federativas, afirmadas e incorporadas na Constituição Federal de 1988, implicam num processo democrático e descentralizado com vistas à efetividade do pacto federativo. O sentido de federação requer uma relação de reciprocidade entre as partes que o constituem, justificando-se o pacto federativo com vistas ao enfrentamento histórico de desigualdades sociais, de distribuição de renda, aos problemas de discriminação social, das assimetrias regionais e tributárias e à garantia de políticas sociais e educacionais, como direito.

## 2.2 – POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS EDUCACIONAIS EM REGIME DE COLABORAÇÃO

A Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, definida por meio do Decreto 6.755/2009 e tendo sido revogada pelo Decreto 8.752, de 09 de maio de 2016, que instituiu a nova política de formação docente, é regulamentada no contexto do regime de colaboração. Tal política vincula-se às diretrizes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE), que estabelecem o desenvolvimento de suas ações também mediante a efetivação do regime de colaboração.

O Plano de Formação Docente/Parfor foi instituído pela Portaria 09, de 2009, como materialização da Política Nacional de Formação. Esse Plano consiste numa ação conjunta do MEC/CAPES, em colaboração com as Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as Instituições Públicas de Educação Superior (IPES). Nessa perspectiva, buscou-se compreender o regime de colaboração, a fim de estabelecer relações com os determinantes socioeconômicos, políticos, ideológicos e culturais que tomam forma na sociedade brasileira, num contexto de mudanças estruturais, cujos princípios neoliberais redefinem a concepção de Estado e a gestão da educação.

Costa (2010), ao tratar sobre o regime de colaboração, entende que é necessário situá-lo no contexto das relações capitalistas, uma vez que este é parte das estratégias que visam à contenção da crise vivenciada pelo capital e às investidas da doutrina neoliberal, conforme expressa a seguir:

Para compreender o regime de colaboração no financiamento da educação é preciso contextualizá-lo enquanto política pública estabelecida no âmbito de um governo neoliberal, num momento do capitalismo em que ocorre a busca da superação das crises com incorporação da doutrina liberal, que se caracteriza, do ponto de vista econômico, pela contração da emissão monetária, elevação de taxas de juros, redução dos impostos sobre altos rendimentos, privatizações, liberdade para o mercado e, do ponto de vista social, pela elaboração de taxas “naturais” de desemprego, repressão aos movimentos sociais, tais como greves e outros movimentos sindicais (COSTA, 2010, p.106).

Tratar sobre o regime de colaboração implica estabelecer uma rede de relações entre o federalismo, a forma de organização político-administrativa do Estado brasileiro, o processo cooperativo, entre os entes subnacionais e as contradições oriundas desse

processo, uma vez que o sistema federativo brasileiro é permeado por desigualdades geográficas, econômicas, culturais e sociais, o que implica em conflitos.

Fernandes (2013) ressalta que o entendimento acerca do regime de colaboração perpassa pela distinção entre coordenação e colaboração federativa. Dessa forma, na coordenação federativa, ocorre uma iniciativa do governo central, sem a retirada do processo de autonomia dos entes federados, em políticas públicas que seriam comuns aos demais entes. No processo de colaboração, ocorre que as tomadas de decisões são conjuntas, “entre os entes com competências concorrentes e comuns, os quais definem atribuições e exercícios relativos às competências” (FERNANDES, 2013, p.154). Em suma, o que distingue os processos de coordenação e cooperação são as tomadas de decisões.

Ciavatta, ao tratar sobre o regime de colaboração, menciona que este consiste “à centralização e descentralização dos poderes, da União, estados e municípios, ou à autonomia relativa de cada um destes no trato com a coisa pública, neste caso, a educação” (2013, p.971). Ainda segundo essa autora,

não se trata apenas de uma questão educacional, mas de organização política do país, da institucionalização da democracia, do sistema federativo e suas oscilações para o poder centralizado, como presenciamos em diversas fases da República sendo as mais recentes e ostensivas o Estado Novo (1937-1945) e a ditadura civil-militar (1964-1985) (CIAVATTA, 2013, p.971).

Um dos aspectos centrais que envolvem a questão do federalismo e o regime de colaboração no Brasil diz respeito à repartição de responsabilidades com o financiamento da educação. Segundo Almeida, as feições da federação se apresentam de acordo com a geração e a distribuição dos recursos financeiros, constituindo, pois, o federalismo fiscal “a espinha dorsal das relações intergovernamentais” (2005, p.30).

No Brasil, governo federal, estados e municípios dividem entre si as responsabilidades prioritárias para com o financiamento da educação. O governo federal responsabiliza-se preferencialmente com o ensino superior; o estado, com os ensinos médio e fundamental; e o município, com o ensino fundamental e educação infantil, incluindo creches e pré-escola.

A Emenda Constitucional nº 14 (EC nº 14), promulgada pelo Congresso Nacional, em setembro de 1996, estabeleceu significativa contribuição ao financiamento da educação brasileira, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>14</sup>. Ficou estabelecida a destinação de pelo menos 15% dos recursos, vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do Ensino, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com vistas à universalização do Ensino Fundamental, como prioritário aos investimentos educacionais. A destinação dos recursos para pagamento e formação dos quadros docentes correspondia a 60%, e para as demais despesas referentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino os 40% restantes. Os recursos do FUNDEF eram repassados aos estados e municípios, conforme a distribuição proporcional de matrículas do ensino fundamental nas respectivas redes de ensino. Cabia à União suplementar o recurso, caso cada ente da federação não atingisse o valor mínimo aluno/ano, que viabilizasse os insumos básicos necessários a padrões de qualidade. Sobre o assunto, Gatti, Barreto e André afirmam:

O Fundef tornou possível que, após a elevação da obrigatoriedade de formação em nível superior para todos os docentes, determinada pela Lei nº 9.394/1996, novas articulações fossem estabelecidas entre as administrações mantenedoras da educação básica e as instituições formadoras de professores. Vários governos dos estados e dos municípios passaram a trabalhar em parceria, mediante convênios com universidades federais, estaduais e, por vezes, algumas comunitárias dos respectivos estados, para o desenvolvimento de programas especiais de licenciatura voltados aos professores em exercício nas redes públicas que possuíam apenas formação em nível médio, conforme requeria a legislação anterior. Os programas eram semipresenciais e utilizavam recursos midiáticos diversos, uma vez que havia necessidade de certificar grande número de professores, gerando uma demanda de larga escala que os cursos regulares da educação superior, no seu formato clássico, não tinham condições de atender a curto ou médio prazo (2011, p.34).

Nessa perspectiva, a instituição do FUNDEF, em que pesem suas limitações, significou importante iniciativa em direção à efetivação do regime de colaboração e a garantir a equidade na distribuição de recursos para a educação básica pública. Considerando que, após um prazo de dez anos, verificaram-se avanços, mas também

---

<sup>14</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi criado para garantir uma subvinculação dos recursos da educação para o Ensino Fundamental, bem como para assegurar melhor distribuição desses recursos. Com esse Fundo de natureza contábil, cada Estado e cada município recebe o equivalente ao número de alunos matriculados na sua rede pública do Ensino Fundamental. O Fundo é composto, no âmbito de cada Estado, por 15% das seguintes receitas: Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Ressarcimento pela desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar n.º 87/96 (Lei Kandir); Complementação da União (quando necessário).

ainda muitos desafios a serem vencidos na educação pública brasileira, foi necessário se pensar em uma outra política, que pudesse avançar em relação ao FUNDEF, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>15</sup>. A distribuição de recursos do FUNDEB segue as mesmas orientações do FUNDEF. No entanto, o quantitativo de impostos foi ampliado, uma vez que, diferentemente do FUNDEF, o FUNDEB passou a contemplar todas as etapas da educação básica, com vistas à garantia dos padrões mínimos de qualidade, tendo por base o custo aluno/ano. Este fundo constitui atualmente uma das fontes de recursos para a formação e o desenvolvimento do profissional docente, ampliando a abrangência e a viabilidade de políticas de formação docente.

Consoante aos fundos contábeis, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a constituir importante instância de financiamento da educação nacional, principalmente em relação às ações desenvolvidas pelo MEC e em relação à formação de professores, no processo de articulação com os entes federados.

A colaboração da União para com Estados e Municípios, no que tange às políticas educacionais, se dá via ação supletiva, especialmente às regiões mais pobres do país, objetivando a equalização de oportunidades educacionais. Como forma de fortalecer o regime de colaboração, o Ministério da Educação, a partir de 2007, instituiu diversas políticas e programas que visavam alavancar a educação e a formação de professores, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE). A União, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), utiliza estratégias para a concessão do apoio técnico e financeiro aos municípios com os mais baixos desempenhos educacionais, com o objetivo de elevar os índices educacionais por meio do IDEB<sup>16</sup>. Essas ações serão abordadas em subitens a seguir.

---

<sup>15</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)).

<sup>16</sup> O IDEB é o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, que trata da educação básica (MEC/INEP, 2005, p.02).

O Art. 211 da Constituição Federal menciona o estabelecimento do regime de colaboração a ser realizado entre os entes federados, estando assim expresso:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela EC n. 14/1996). (BRASIL, 1988)

Considera-se que o texto legal acima mencionado, ao ressaltar que os entes federados organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração, este só poderá se efetivar mediante a regulamentação do Artigo 211, fato que vem dificultando a redefinição da política de financiamento em relação ao custo aluno/ qualidade, considerando a ausência de regulamentação do mesmo. Vale ressaltar que segundo Ferreti (2012), a ausência de regulamentação, além de dificultar a articulação entre os entes da federação, também produz distorções nas tentativas de colocar tal dispositivo em prática. O autor aponta que há uma descentralização da execução das ações, porém centralizam-se o controle dos recursos e a avaliação dos resultados.

Nessa perspectiva, salienta-se que o regime de colaboração é permeado por contradições e conflitos de competências, não havendo, segundo Cury (2002), uma regulamentação, a exemplo de uma Lei complementar, que assegure a sistematização de competências, conforme expressa seguir:

Um outro óbice importante, até agora, para efeito de um sistema articulado nos fins e cooperativo nos meios e nas competências é a ausência de uma definição do que vem a ser o regime de colaboração, como determina o § único do art. 23 da Constituição Federal. O Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A feitura desta lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no desenvolvimento e bem-estar dos cidadãos brasileiros (CURY, 2002, p 173).

O Artigo 23 estabelece, em seu parágrafo único, que “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

De acordo com Andrade, a Emenda Constitucional nº 59/2009 modificou a redação do Art. 211 da Carta Magna, que passa a vigorar em seu § 4º o seguinte texto: “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (2012, p.03). Para esse autor, a recomendação para que no país haja formas de colaboração, agora sem obrigatoriedade de uma Lei Complementar que regule a cooperação entre as esferas do poder federado, constitui uma omissão, visto que este é um “fator preponderante das limitações quanto à equalização da qualidade do atendimento das demandas educacionais no País” (ANDRADE, 2012, p.03).

Fernandes (2013, p.163) classifica a Constituição como imprecisa no que se refere ao regime de colaboração. A autora aponta que “três artigos distintos” se referem ao assunto “utilizando verbetes variados”. Assim destaca que, no Artigo 23, parágrafo único, é utilizado o termo “normas de cooperação”; o Artigo 211 apresenta a nomenclatura “regime de colaboração”; enquanto o mesmo artigo no §4 remete a “formas de colaboração”. Considerando a imprecisão dos termos para designar o regime de colaboração, salienta-se que o termo “regime de colaboração” foi utilizado apenas no campo educacional, ainda que outros setores tenham inserido no texto constitucional, formas colaborativas ou maneiras de colaboração.

Dentre as atribuições estabelecidas para a educação nacional, a União ficou responsabilizada por prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. É também sua atribuição organizar o Sistema Federal de Ensino e estabelecer normas gerais para graduação e pós-graduação, assim como autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos superiores e as instituições de ensino superior.

A LDB 9.394/96 regulamenta o regime de colaboração no Artigo 8º, ao mencionar que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino (BRASIL, 1996). A proposição seria de um sistema nacional de educação articulado, descentralizado, com a responsabilização partilhada entre os entes federados.

Em relação aos Estados, Andrade ressalta que coube a responsabilidade pelo Sistema Estadual de Ensino, bem como “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino” (ANDRADE, 2012, p.03), assim como elaborar e executar políticas e planos educacionais, de acordo com as normas nacionais. É também sua atribuição baixar normas complementares, bem como autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e de seu sistema de ensino. Gerenciar o transporte escolar do sistema estadual fica também sob a responsabilidade dos Estados.

Os Municípios ficam responsáveis pela organização dos Sistemas Municipais de Ensino, bem como por autorizar, credenciar e supervisionar as instituições de ensino do seu sistema. Cabe a estes, também, a elaboração de normas complementares para seu sistema, além de responsabilizar-se pelo transporte escolar municipal. O regime federativo brasileiro, ao instituir o processo de descentralização, objetivou não somente descentralizar o poder, mas também instituiu o municipalismo, “em que os estados reconhecem os municípios como entidades intraestaduais, relativamente autônomas” (COSTA, 2010, p.109). Dessa forma, os municípios foram dotados de maior poder de organização, porém atendendo aos princípios constitucionais.

A LDB estabeleceu que os entes federativos União, Estados, Distrito Federal e Municípios elaborassem em regime de colaboração o Plano Nacional de Educação, assim como diretrizes curriculares nacionais para a educação básica, com atualização dos sistemas de informação e avaliação educacional. O artigo 9º da referida lei apresenta as seguintes funções da União:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios;

IV – estabelecer, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos;

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; (BRASIL, 1996).

Depreende-se que a conjugação de esforços entre os entes federativos, com vistas à mensuração dos índices educacionais na educação básica e superior, consiste nas estratégias que visam o alcance das metas a serem atingidas pelos países, a exemplo do Brasil, que vem apresentando desempenhando pouco satisfatórios, se comparado aos

países da OCDE. No Brasil, o rendimento escolar tem sido verificado por meio dos instrumentos que avaliam o desempenho dos alunos na educação básica, tais como a Prova Brasil e o Exame Nacional do Ensino Médio.

Considerando as atribuições e as competências federativas estabelecidas para cada ente da federação, de acordo com a Constituição Federal de 1988, depreende-se que o regime de colaboração estabelecido para o campo educacional, no qual se insere a formação de professores, apresenta contradições e termos imprecisos, o que demonstra que tais termos levam a equívocos, o que poderá contribuir para retardar políticas que efetivem o direito à educação da classe trabalhadora e a garantia de uma formação docente com qualidade socialmente referenciada. Assim, para Costa,

No que tange especificamente à educação, encontra-se uma situação concreta em que a União continua delegando aos estados, Distrito Federal e municípios responsabilidades, enquanto que a própria União exerce as funções de suplementação, complementação, equalização de oportunidades, no caso do financiamento da educação. A União poderia atuar como colaboradora de fato, sem incorrer em ingerência, articulando-se com as entidades federativas para propor outros programas em que houvesse uma maior aplicação de verbas no ensino, sob responsabilidade política dos educadores, pais, funcionários e alunos da escola pública. Entretanto a União opta pela prática do assistencialismo e do possibilismo, nos momentos de planejamento e de implementação de políticas públicas, mesmo naquelas consideradas como prioritárias. Uma vez que o Estado tem reduzido os investimentos nas políticas sociais, com vistas à contenção de gastos, procura-se, em cada política pública de natureza social, otimizar sua abrangência, dirigindo-a a populações-alvo bem delimitadas (COSTA, 2010, p.110).

Esse excerto evidencia que, apesar das garantias constitucionais acerca da colaboração entre os entes da federação, as contradições existem quanto à efetivação e ao cumprimento das responsabilidades para com as políticas sociais e, dentre estas, as educacionais. Nessa perspectiva, outra ordem de fatores merece ser analisada, considerando o contexto de expansão e valorização do capital, cujas medidas acabam por reduzir direitos e garantias sociais, em nome de políticas de corte social, restringindo a perspectiva universalizante e reforçando-se as políticas focais e pontuais.

A distribuição de competências, no âmbito educacional, constitui uma das estratégias de alcance do pacto federativo. O regime de colaboração pressupõe formas de cooperação e colaboração e não a competição entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com vistas ao enfrentamento dos desafios

educacionais que se pautam para todas as etapas e modalidades da educação nacional, assim como para o enfrentamento do *déficit* de qualificação dos docentes da educação básica. No entanto, é necessário que, para o fortalecimento do regime de colaboração, medidas de regulamentação sejam estabelecidas, com a repartição de responsabilidades e custos devidamente partilhados entre os entes da federação, na efetivação das políticas educacionais.

França, ao tratar sobre o pacto federativo, enfatiza:

No atual contexto, o pacto federativo requer conhecimento de aspectos positivos e das contradições existentes na organização federativa do Brasil, em face de um regime de colaboração que contemple as diferenças regionais, as quais são indispensáveis a uma educação inclusiva e de qualidade para todos os cidadãos brasileiros. Sendo assim, para o atendimento à universalização do ensino e da qualidade da educação, é imprescindível a organizabilidade da política educacional, a responsabilização governamental com diretrizes e estratégias que viabilizem essas proposições com sucesso (2014, p.03).

Ressalta-se, assim, que um dos problemas centrais à efetivação do regime de colaboração reside na ausência de sua regulamentação com implicações a questão do financiamento da educação pública brasileira, assim como o processo de partilhamento das ações políticas, constituindo-se um desafio diante da atual conjuntura brasileira, em que as políticas educacionais são concebidas na esteira dos princípios neoliberais. Nesse contexto, reafirma-se que a educação é um dever do Estado, e a forma adotada no Brasil é a federativa. Nesse sentido, a obrigatoriedade quanto ao financiamento da educação pública em todos os níveis e modalidades do ensino, fundamenta-se no fato de que a educação constitui um direito social, universal e, portanto, dever do Estado.

### 2.3 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – PDE E O CONTEXTO POLÍTICO-IDEOLÓGICO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

As mudanças que configuram as políticas educacionais no contexto dos anos 1990 trazem ao debate a redefinição de conceitos que passaram a permear as políticas, os planos e os programas educacionais. Krawczyk (2008) destaca que os conceitos de regulação, descentralização, desconcentração, federalismo e governança foram muito

habituais na análise das políticas educacionais adotadas no Brasil e em outros países da América Latina e dos demais continentes. Ainda segundo essa autora,

Todos esses conceitos expressam diferentes formas de relações entre o Estado e a sociedade. Especificamente, a regulação, cujo propósito é manter a governabilidade necessária para o desenvolvimento do sistema, refere-se a um ordenamento normativo, historicamente legitimado, que medeia as relações entre Estado e sociedade, que busca a solução de conflitos e a compensação dos mecanismos de desigualdade e de exclusão próprios do modo de produção capitalista. Esses ordenamentos supõem uma concepção de organização social, política e econômica, a partir da qual se definem responsabilidades e competências do Estado, do mercado e da sociedade, e tendem, também, a desencadear processos de ressocialização (KRAWCZYK, 2008, p.798).

O processo de reformas foi implantado nos países da América Latina, tais como Argentina, Brasil, Chile e México, havendo a descentralização do sistema educacional para as diferentes instâncias governamentais. Essa tendência foi identificada nos diversos países, como orientação internacional, em que o Estado minimiza sua responsabilização para com a educação, seguindo a tendência neoliberal.

Tal tendência foi evidenciada na educação brasileira, na medida em que ocorreu um processo de centralização/descentralização entre os entes da federação. Coube à União atuar na definição de parâmetros curriculares nacionais para a educação brasileira e implantar um sistema de avaliação institucional para todo o país, assim como na definição de políticas de formação.

O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, instituído no ano de 2007, no contexto das mudanças educacionais realizadas no 2º mandato do Governo Lula da Silva (2007-2010), faz parte da (contra)reforma instituída na área da educação. O PDE pode ser considerado como um plano de governo para a educação, já anunciado no programa de governo do então Presidente Lula, pois visava instituir uma revolução cultural no país, por meio da educação, conforme o excerto a seguir:

O próximo mandato do presidente Lula realizará uma verdadeira transformação cultural no país por meio da educação. O empenho do governo será o de aperfeiçoar ainda mais a cooperação com estados e municípios, o diálogo e a mobilização da sociedade para assegurar o direito à Educação Básica com equidade como compromisso nacional da maior importância para o desenvolvimento sustentável no país (PROGRAMA DE GOVERNO, 2006, p.19).

A análise de Souza (2014) indica que, desde a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, diversos críticos analistas buscam compreender o Governo Lula, como um governo de continuidade e rupturas com o governo anterior de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O governo do então Presidente Lula é marcado por contradições, uma vez que, dentre as ações desencadeadas no âmbito político-econômico, suas propostas vinculam-se aos interesses do capital financeiro internacional.

De acordo com Emir Sader (2009), “Lula sofre ataques sistemáticos de setores da esquerda radicalizada, nacional e internacional, por não ter rompido com o modelo econômico herdado”, assim o Governo Lula é reconhecido tanto pela “expressão moderada de esquerda”, mas também, como “um traidor que deve ser combatido como o principal inimigo” (SADER, 2009, p.69-70).

Para Filgueiras (2006), o Governo Lula deu prosseguimento à política econômica implementada no governo FHC. Filgueiras explicita que:

o abandono do programa histórico do PT, de caráter social-democrata-nacional-popular, e com a manutenção do programa e das políticas neoliberais, o Governo Lula evitou enfrentamentos com o bloco dominante, governando com e para ele. Portanto, nem de longe, está se vivendo uma fase de transição pós-neoliberal, mas sim um ajustamento e consolidação do modelo neoliberal – que tem possibilitado uma maior unidade política do bloco dominante, isto é, tem reduzido o atrito no seu interior (FILGUEIRAS, 2006, p.186).

Ainda segundo esse autor, o Governo Lula atingiu um “apoio inorgânico e difuso em segmentos pauperizados e desorganizados das classes trabalhadoras”, o que ele denomina de “populismo regressivo”, visto que desenvolveu políticas sociais compensatórias e programas de transferência de renda, focando em setores mais vulneráveis da população (FILGUEIRAS, 2006, p.202).

É no contexto das mudanças implementadas por este governo que é lançado o PDE como uma política de governo, que visa, conforme as palavras do referido presidente, “revolucionar a educação”. No entanto, cabe atentarmos para os discursos subjacentes a este plano, que, dentre outros aspectos, apresenta a educação como a “redentora dos males sociais”. O PDE é considerado como um plano executivo, que congrega diversos programas que perpassam todos os níveis e modalidades educacionais. Dessa feita, o plano abrangeu da educação básica – perpassando por todas as etapas e modalidades – até o nível superior (BRASIL, 2007).

De acordo com Camargo, Ribeiro e Mendes (2016), esse Plano surge com o intuito de consolidar um federalismo cooperativo e de assegurar a universalização do ensino obrigatório. Nessa perspectiva,

o então Ministro Fernando Haddad, oficializou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o objetivo de promover uma política nacional de condução e orientação da Educação Básica, envolvendo os três níveis do governo e os diversos setores da sociedade civil no âmbito dos acordos entre a União e os governos subnacionais. Esse projeto teve inspiração no Movimento Todos Pela Educação, que se justificou pela congregação da sociedade civil, mas se insere no desenho político-ideológico do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) (CAMARGO; RIBEIRO; MENDES, 2016, p.91).

O regime de colaboração é apresentado nas proposições dos PDE, quando atribui a responsabilização para com o desenvolvimento da educação em todas suas etapas e modalidades

O PDE busca de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional (BRASIL, 2007, p.19).

O PDE surge com a proposta de “construir a unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional”, visando superar a fragmentação de políticas educacionais. Nesse sentido, parte do princípio de que educação e desenvolvimento territorial constituam a base do plano, num processo que articule União, Estados e Municípios, objetivando acoplar as dimensões educacionais e territoriais com vistas ao desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2007, p.39).

Para Saviani (2008), a concepção apontada no PDE acerca da visão sistêmica da educação não é explicitada, uma vez que existem diversas formas de abordar a concepção sistêmica, e, para esse autor, “não podemos perder de vista que a organização dos sistemas nacionais de ensino antecede historicamente em mais de um século ao advento do chamado ‘enfoque sistêmico’” (SAVIANI, 2008, p.229). Assim, explicita que o enfoque sistêmico é um conceito epistemológico articulado ao método estrutural-funcionalista de análise dos fenômenos, e, ao aplica-lo à educação, esta seria uma forma de enfoque a se conceber o fenômeno educativo. Diferentemente do enfoque apontado, Saviani enfatiza que “a noção de sistema educacional tem caráter ontológico, pois se

refere ao modo como o próprio fenômeno educativo é (ou deve ser) organizado” (2008, p.229-230).

Existe uma grande articulação entre o PDE e o Plano de Aceleração do Crescimento, na medida em que ambos estão vinculados a estratégias mais amplas que visam a aceleração do crescimento econômico, e, conforme vimos no primeiro capítulo deste estudo, a retórica acerca do capital humano visa preparar as demandas produtivas e mercadológicas, por meio das ações educativas. Nesse sentido, o PDE é um plano de governo para a educação.

O enlace entre educação e ordenação territorial é essencial na medida em que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. Toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior. Essas clivagens são reproduzidas entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do País. A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace (BRASIL, 2007, p.07).

Para Masson (2012, p.69), esse plano apresenta uma “abstração mistificadora”, na medida em que analisa que as clivagens culturais e sociais são resultado de aspectos geográficos e histórico, escamoteando as causas reais que geram as desigualdades sociais, fruto do antagonismo estrutural entre capital e trabalho.

O PDE apresenta como eixos centrais seis princípios: 1) visão sistêmica de educação; 2) territorialidade; 3) desenvolvimento; 4) regime de colaboração; 5) responsabilização; e 6) mobilização social. Esses princípios objetivam orientar todas as ações de política educacional a serem implementadas em todos os níveis e modalidades da educação.

Considerando que o PDE possui em sua formulação mais de 40 programas, a partir de quatro eixos norteadores – educação básica, educação superior, educação profissional/tecnológica, alfabetização/educação continuada/diversidade –, apresentam-se a seguir as ações estabelecidas para cada eixo de atuação.

Vale ressaltar que as ações apresentadas pelo PDE, de acordo com suas áreas de atuação, agregaram tanto políticas já em andamento, quanto novas ações que foram sendo implementadas por decreto, assim como ações que foram sendo criadas fora do PDE e incorporadas paulatinamente, o que, segundo Gracindo (2007), indica uma imprecisão na quantidade de ações. Nesse sentido, o PDE abriga todos os programas desenvolvidos pelo MEC, considerado por Saviani (2007) como uma “grande guarda-chuva”. No entanto, a crítica aferida a tais ações é que estas apresentam-se de forma desarticulada, sendo aos poucos divulgadas e de forma justaposta.

**Quadro 3 – Eixos norteadores do PDE**

| <b>Áreas</b>                                  |  | <b>Ações</b>   |
|---|--|--|
| Educação Básica                               |  | 1 – Formação de professores e piso salarial nacional;<br>2 – Financiamento: salário educação e FUNDEB;<br>3 – Avaliação e responsabilização: o IDEB;<br>4 – O Plano de Metas: planejamento e gestão educacional.   |
| Educação Superior                             |  | 1 – Reestruturação e expansão das Universidades federais: REUNI e PNAES;<br>2 – Democratização do Acesso: REUNI e FIES;<br>3 – Avaliação como base de regulação: SINAES.   |
| Educação Profissional/Tecnológica             |  | 1 – Educação profissionalizante e educação científica: o IFET (reorganização das instituições federais de educação profissional e tecnológica para uma atuação integrada e referenciada);<br>2 – Normatização (avanços consistentes no plano geral);<br>3 – EJA profissionalizante (Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional). |
| Alfabetização/Educação Continuada/Diversidade |  | 1 – Integração do Programa Brasil Alfabetizado, remodelado no PDE, com a educação de jovens e adultos das séries iniciais do ensino fundamental;<br>2 – Fortalecimento da Inclusão Educacional.  |

Fonte: Plano de Desenvolvimento da Educação (2007); COSTA (2014, p.100).

A questão ideológica presente no PDE apresenta conceituações que visam instituir o consenso em toda sociedade. Para esse propósito, a mídia tem papel fundamental na disseminação dos *slogans*, conforme analisa Evangelista (2015).

Ressalta-se que os conceitos presentes no PDE, que visam “revolucionar” a educação, são oriundos dos princípios neoliberais e que buscam conformar uma nova relação entre Estado e sociedade, conforme o excerto a seguir:

Por meio de um discurso permeado por expressões como “responsabilidade social”, “cidadania”, “mobilização” e “parcerias” o PDE amplia o compromisso com demais setores sociais, tanto público como privado, e daí [...] dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: responsabilização (o que se conhece na literatura como accountability) e mobilização social [...]. Segundo o texto do PDE, esses dois imperativos decorrem da concepção de educação que a reconhecem como direito de todos e dever do estado e da família. De acordo com as análises do PDE, para o cumprimento desse direito, exige-se observar necessariamente a responsabilização e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. O texto defende ainda, que a sociedade, a partir dessa mobilização em defesa da educação, passará a acompanhar a execução de políticas públicas, propondo ajustes e fiscalizando, a fim de assegurar o cumprimento dos deveres do Estado (SANTOS, 2014, p.104).

Depreende-se que os diversos conceitos disseminados e persuasivos têm como finalidade conformar as necessidades de reformas e mudanças educacionais, cabendo à União implementar ações educacionais de forma articulada com diversos setores sociais e com a iniciativa privada, a partir dos princípios da “responsabilização” e “mobilização”. Evidencia-se, nessa perspectiva, uma forte articulação com o setor privado, uma vez que Estado e mercado desenvolvem ações conjuntas no tocante às políticas educacionais.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE), instituído pelo Decreto 6.094/2007, foi considerado por Saviani (2008) como “carro chefe” do PDE e constitui-se em uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração com Municípios, Estados e Distrito Federal e com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O PMCTPE, de acordo com o *site* do Ministério da Educação (MEC), consiste num plano estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e apresenta como proposição a inauguração de um novo regime de colaboração, visando à articulação dos entes federados, quais sejam União, Estados e Municípios, por meio de decisões políticas e ações técnicas, objetivando a melhoria da qualidade da educação básica e, conseqüentemente, a elevação dos indicadores educacionais.

Conforme explicita o documento, a qualidade da educação básica será verificada por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), sob a coordenação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), com base nos dados do rendimento escolar, articulado ao desempenho do aluno que constam no Censo Escolar e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007).

De acordo com Farias, é perceptível que a adoção dessa política prioriza a avaliação quantitativa ou a educação por resultados e que o atendimento aos critérios propostos pelo Estado será decisivo para o estabelecimento de parcerias e para a garantia de recursos aos entes federados, afirmando que:

a política educacional apresenta-se com uma característica centrada no mérito, isto é, a avaliação estatal tem um caráter de medir, mensurar e comparar os resultados a partir de critérios padronizados, e o Estado exerce um papel central de mediador e regulador dessa política em que os indicadores (projeção de atendimento de metas), sejam positivos sejam negativos, geram ou não auxílios técnicos e/ou financeiros ao atendimento desses parâmetros para os demais membros federados, no caso brasileiro, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (FARIAS, 2017, p.59).

Souza (2014), ao analisar o contexto de implantação da política do PMCTE, enfatiza que o nome dado a esse Plano indica a articulação com o projeto Compromisso Todos pela Educação, cuja elaboração foi da organização social fundada em 2006, o organismo *Todos pela Educação*, que tem entre seus mantenedores a Fundação Lemman, Telefônica, Itaú Social, Instituto Natura, Instituto Unibanco, dentre outros. Dessa forma, depreende-se que no processo de concepção do PMCTE, a interferência do setor empresarial foi fundamental para a formulação e desenvolvimento das proposições de políticas para a educação brasileira, nessa perspectiva, questiona-se a concepção e princípios que orientam o PDE e o PMCTE e as políticas, planos e programas educacionais que regem a educação brasileira nesse contexto (SOUZA, 2014, p.106).

São apresentadas 28 ações a serem desenvolvidas pelos entes subnacionais, contemplando os seguintes eixos de atuação no PMCTPE: foco na aprendizagem, acesso e permanência, inclusão educacional, formação, valorização e avaliação de professores, gestão democrática das escolas e dos sistemas de ensino, infraestrutura

física das escolas, realização de ações integradas e intersetoriais, participação da sociedade (VIEIRA, 2007).

As ações contempladas no PMCTE decorrentes de seus eixos de atuação são mostradas no quadro a seguir:

**Quadro 4 – Diretrizes do Plano Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE)**

| <b>Eixos Temáticos</b>                  | <b>Linha de Ações</b>   |
|---|---|
| <b>GESTÃO EDUCACIONAL</b>               | 1 – Elaboração de instrumentos de Planejamento Estratégico das Secretarias Estaduais e Municipais   |
|   | 2 – Implantação de Conselhos Municipais de Educação e formação continuada de membros do Conselho  |
|   | 3 – Implantação de Conselhos Escolares e formação continuada de membros do Conselho   |
|   | 4 – Formação continuada das equipes das secretarias de educação, de gestores educacionais e gestores dos sistemas de ensino que atuam em todas as modalidades da Educação Básica  |
|   | 5 – Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Estaduais e Municipais correspondentes   |
|   | 6 – Elaboração e implementação de projetos escolares propostos no Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE e Projeto Político Pedagógico – PPP  |
|   | 7 – Organização do Ensino Fundamental de 9 anos   |
|   | 8 – Campo, Educação Especial, Educação Indígena, Educação Quilombola, Educação Ambiental, Educação em Direitos Humanos, Educação Integral e Integrada, Educação para a Promoção da Igualdade de Gênero e Diversidade Sexual, Educação em Saúde e Educação de Jovens e Adultos   |
|   | 9 – Ampliação do atendimento de crianças até 6 anos de idade da Educação Infantil com qualidade   |
| <b>FORMAÇÃO DE PROFESSORES</b>          | 1 – Viabilizar a formação continuada dos professores que atuam na Educação Básica   |
|   | 2 – Viabilizar a formação continuada de professores que atuam em todas as modalidades da Educação Básica: Educação Especial, Educação Indígena, Educação Quilombola, Educação Ambiental, Educação do Campo, Educação em Direitos Humanos, Educação Integral, Educação para a Promoção da Igualdade de Gênero e Diversidade Sexual, Educação em Saúde e EJA; |
| <b>PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO</b> | 1 – Estímulo ao desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais  |
|   | 2 – Melhoria do acervo bibliográfico, incluindo aquisição de livros dos mais variados gêneros literários, como: poesia, conto, crônica, teatro, romance, biografias, histórias em quadrinhos, entre outros  |

|   |   |
|---|---|
| <p style="text-align: center;">INFRAESTRUTURA<br/>FÍSICA E RECURSOS<br/>PEDAGÓGICOS</p> | 1 – Apoio a construções, recuperações, ampliações, adaptações e adequações de prédios escolares   |
|   | 2 – Apoio técnico e financeiro para aquisição de novas tecnologias educacionais   |
|   | 3 – Apoio à produção de materiais didáticos e paradidáticos voltados para Educação Especial, Indígena, Quilombola, Ambiental, do Campo, Educação em Direitos Humanos, Integral e Integrada, Educação para a Promoção da Igualdade de Gênero e Diversidade Sexual, Educação em Saúde e EJA |
|   | 4 – Incentivo à organização da comunidade escolar por meio dos programas de Educação Ambiental, Integral e Integrada e Educação em Saúde  |
|   | 5 – Desenvolvimento de projetos pedagógicos relacionados ao acesso à rede mundial de computadores   |
|   | 6 – Divulgação e disseminação, com o uso das tecnologias de informação e comunicação, das produções desenvolvidas por alunos de escolas públicas  |

Fonte: Farias (2017), reorganizado pela autora.

Para o desenvolvimento das ações citadas e propostas no PMCTE, a União se propõe a apoiar os entes subnacionais, mediante a elaboração do Plano de Ações Articulada (PAR), sendo que, a partir deste, são verificadas as necessidades de Estados e Municípios e a efetivação do apoio técnico ou financeiro pelo MEC.

O Plano de Ações Articuladas – PAR, lançado no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), pode ser considerado como um planejamento sistêmico, uma vez que apresenta como proposição o envolvimento, de forma participativa, de todos os entes federativos, além do estabelecimento de resultados consolidados por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (FERREIRA, 2014).

O PAR consiste num instrumento de apoio técnico e financeiro, visando estabelecer o regime de colaboração entre os entes federativos, e tem como objetivo viabilizar a autonomia institucional e a qualidade da educação brasileira (COSTA, 2010). No entanto, é necessário analisarmos que este constitui um dos dispositivos do PMCTE, portanto, alinha-se às estratégias da política educacional, que busca consolidar uma nova concepção de educação, na perspectiva da gestão gerencial.

O PAR apresenta-se, nos documentos oficiais do MEC, como um dos principais mecanismos para a contribuição de um regime de colaboração, considerando a atuação entre os entes federados, por meio da implementação de programas federais, sem ferir a

autonomia desses entes. O PAR justifica-se como uma política de cooperação entre os entes federados, a partir da adoção do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pelos Estados e Municípios, em que as diretrizes, traduzidas em metas a serem atingidas pelas escolas, têm, em contrapartida, o recebimento de auxílio técnico-financeiro da União, em algumas ações. Apesar dessa premissa, a cooperação entre os entes federados, por meio de um regime de colaboração, ênfase encontrada nos discursos das políticas educacionais atuais, vai na contramão da trajetória histórica do federalismo brasileiro, que tem, como ranço, a relação hierárquica entre União, Estado e Município (SOUZA, 2014, p.154).

Salientamos que as ações desencadeadas pela União, visando articular o processo colaborativo entre os entes federados, “colocam em xeque” tais relações, pois o que se evidencia é que, havendo obrigatoriedade quanto à adesão a plano e programas e ao cumprimento de diretrizes e metas a serem atingidas por Estados e Municípios, o processo de autonomia é questionável, pois, apesar dos discursos de “autonomia” e “colaboração”, percebe-se a indução de políticas federais, em âmbito local, e o cumprimento de metas é condição *sine qua non*, para os repasses financeiros, por parte da União.

As ações políticas desencadeadas no âmbito das reformas educacionais e da formação de professores não podem ser dissociadas das relações estabelecidas nos contextos mais amplos de redefinição das estratégias de ação e expansão do capital, conforme evidenciamos no primeiro capítulo. Tais ações atendem às recomendações dos Organismos Multilaterais do capital, uma vez que os princípios em que são estabelecidas tais políticas, programas e planos governamentais trazem em seu bojo conceitos e práticas que redefinem o campo de ação das políticas educacionais, em nome de processos democráticos e garantia de direitos.

A política de governo implementada a partir do PDE, do Plano de Metas e do PAR teve como foco a melhoria da qualidade da educação e apresentou em suas estratégias de planejamento a concepção de gestão gerencial e de avaliação por resultados. Nessa perspectiva, a União, ao assumir maiores compromissos financeiros, utiliza mecanismos de maior responsabilização e mobilização social para acompanhar e fiscalizar as ações políticas educacionais.

O modelo de gestão gerencial passou a conduzir as políticas educacionais no atual contexto. Nesse momento, esteve articulado à Reforma do Estado brasileiro,

iniciada no contexto dos anos 1990, como parte das estratégias que visavam assegurar o crescimento econômico, passando de uma “administração burocrática”, para uma “administração gerencial”. O novo gerencialismo objetiva assegurar mecanismos que minimizem a intervenção do Estado nos serviços públicos sociais e os aproximem da esfera do mercado. Nesse sentido, a nova gestão pública busca reduzir os custos com as políticas sociais e aumentar a eficiência e a produtividade dos serviços. Diversos conceitos são disseminados como decorrência de tais mudanças, dentre os quais: eficiência, eficácia, competitividade, termos apropriados para a gestão empresarial e traduzidos para as políticas sociais.

No campo educacional, surgem os *slogans* que, incorporados às políticas educacionais, visam instituir o consenso na sociedade, como forma de consolidar novas formas de gestão nas políticas da educação (EVANGELISTA, 2015). Ao analisar as repercussões da gestão gerencial no movimento das reformas na área da educação, Damasceno ressalta que:

O gerencialismo no campo da gestão educacional lança mão de várias estratégias para garantir a melhoria da qualidade da escola e para aumentar a sua eficiência, sua eficácia e a sua produtividade. Dada essas circunstâncias, a descentralização da gestão, apresentou-se como uma estratégia fundamental, substituindo os modelos centralizados por estruturas descentralizadas, criando assim, espaços para colegiados e para a participação da comunidade escolar no processo decisório. Outras estratégias integram o modelo de gestão pública gerencial e acompanham os processos de descentralização na gestão educacional: a autonomia dos sistemas educacionais e a busca por um maior protagonismo da comunidade escolar local, para que esta assuma um papel mais estratégico na administração da escola pública (2010, p.118).

O processo de descentralização da gestão educacional, ao constituir-se numa estratégia para o alcance das metas estipuladas para todas as etapas da educação, segundo Damasceno, ganhou um viés ideológico e economicista, visto que a minimização do papel do Estado evidencia-se na redução dos investimentos estatais com educação e na “transferência de parte das responsabilidades da esfera federal para as instâncias estadual e municipal ou ainda para o setor público não-estatal” (DAMASCENO, 2010, P.119). Nesse sentido, tais medidas cumprem com o projeto de racionalização econômica, e, como já mencionado, os conceitos de eficiência, eficácia, excelência e competitividade são amplamente disseminados, buscando instituir o

consenso na sociedade, a até mesmo na subjetividade dos professores e dos demais profissionais da educação.

O conceito de *accountability* relacionado à questão da responsabilização vem sendo adotado na literatura nacional relacionado às diretrizes que os Estados vêm incorporando na gestão pública, em especial, na educacional. Tal conceito, apesar de não apresentar uma definição clara, quanto ao seu significado, no Brasil, é apresentado com o sentido de “responsabilidade, responsabilização e prestação de contas”, embora não seja a tradução literal do termo em inglês (SOUZA, 2014, p.145-146).

Ainda segundo essa autora, os princípios de *accountability* têm sua origem nos mecanismos adotados na empresa privada com vistas ao planejamento estratégico e à gestão de resultados, visando garantir a eficiência e a eficácia na aquisição dos resultados esperados. Com esse propósito e tomando por base tais parâmetros, a política educacional brasileira instituiu padrões mínimos de escolarização para cada etapa de ensino, e as avaliações em larga escala, tais como a Prova Brasil e o ENEM, apresentando os indicadores educacionais, por escola, geraram um sistema de competição entre as mesmas (SOUZA, 2014, p.147). Nessa perspectiva, Maués e Borges apontam que:

A responsabilização dos professores pelos resultados, ou a “obrigação dos resultados” parece ser na educação brasileira a grande bandeira que indica a salvação da educação. A panaceia dos exames externos, a multiplicação desse tipo de avaliação de larga escala vem povoando o universo dos docentes, que têm se sentido cada vez mais cobrados, acusados e culpabilizados pelos possíveis “fracassos” escolares. A introdução de um indicador, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a ampliação das funções do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a criação da Provinha Brasil, a adoção do PISA são algumas das manifestações concretas da centralidade que a avaliação passou a ter nos sistemas escolares e não só no Brasil (MAUÉS E BORGES, 2013, p. 74).

A política do PDE, consoante o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), apresenta, nesse contexto, maior responsabilização aos professores e às escolas pelos resultados educacionais. O Estado passa a exercer estratégicas formas de controle aos professores e às instituições, o que, segundo Maués (2010), implica em novas formas de regulação que redefinem o currículo, a formação dos professores e o trabalho docente.

As políticas implementadas a partir do PDE e das legislações subsequentes que ratificam tal dispositivo legal, sob o discurso da elevação da qualidade da educação, evocam a formação de professores e a qualificação destes, como central para a concretização das reformas. Os discursos imputam aos professores a responsabilização pela elevação dos índices educacionais, assim como pelo insucesso escolar dos alunos. Esse fato oculta a face perversa do projeto hegemônico do capital, que, no processo desmedido de expansão e acumulação, acirra as desigualdades econômicas e sociais, com repercussões na educação e na formação docente.

#### 2.4 O REGIME DE COLABORAÇÃO E AS POLÍTICAS EMERGENCIAIS DE FORMAÇÃO DOCENTE

Conforme já evidenciado, o cenário das reformas educacionais no Brasil está intimamente associado com os compromissos assumidos pelo governo brasileiro com a elevação da qualidade da educação e vem apresentando o professor como protagonista das reformas. Nesse sentido, os discursos oficiais disseminam uma nova instrumentalização do professor, que necessita, segundo Evangelista (2012), de uma “reconversão”, ou seja, é preciso reformar também o professor, para atender as novas exigências e demandas educacionais. Dessa forma, fica evidente a necessidade de promover ajustes na escola básica, em seus professores e alunos, com vistas a atender às novas demandas produtivas e mercadológicas, constituindo-se, assim, como pauta estratégica para a educação brasileira.

Com a implantação do projeto político educacional do PDE, o que se considera um dos aspectos da contrarreforma na educação, e com a perspectiva de se formar quadros de excelência para conduzir a educação do novo milênio, o Governo Lula da Silva não poupou esforços para a implementação de muitos programas concebidos com o propósito de alterar a formação docente e, com isso, valorizar professores e demais profissionais da educação, apresentando mudanças à formação de professores em nível superior.

O quadro a seguir apresenta as políticas de formação docente implementadas nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva.

**Quadro 5 – Políticas de formação docente no Governo Lula da Silva (2003-2010)**

| <b>Políticas de Formação docente Inicial/Continuada</b>  | <b>Ano</b> |
|--|------------|
| Rede Nacional de Formação Continuada de Professores  | 2004       |
| Formação continuada de professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental (Pró-Letramento)  | 2005       |
| Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (PRÓ-LICENCIATURA)  | 2005       |
| Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL)  | 2005       |
| Programa de Incentivo à Formação Continuada de Professores do Ensino Médio   | 2005       |
| Programa Universidade para Todos (PROUNI) – Lei nº 11.096, de 3 de janeiro de 2005   | 2005       |
| Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) – Decreto Federal nº 5.800, de 8 de junho de 2006  | 2006       |
| Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial  | 2007       |
| Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação no Campo (PROCAMPO)  | 2008       |
| Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (PROLIND)  | 2008       |
| Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 | 2008       |
| Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID)  | 2008       |
| Programa de Consolidação das Licenciaturas (PRODOCÊNCIA)   | 2008       |
| Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica   | 2009       |
| Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica  | 2009       |

Fonte: Elaboração da autora.

As ações propostas para a formação de professores são tratadas como questão de Estado, no contexto das reformas educacionais. Não é nossa intenção aprofundar cada uma das políticas implementadas, seja na forma de planos, seja na de programas, mas, tão somente, evidenciar a centralidade atribuída ao papel do professor e às investidas à sua “reconversão”, a exemplo do que preconizam os OM. Em passagens posteriores,

evidenciamos alguns Programas de Formação inicial e continuada, que expressam a contrarreforma do Estado e seu processo de ajustes estruturais na sociedade brasileira. Tais Programas expressam a racionalidade neoliberal, traçados nas Conferências Mundiais de Educação (Jointien e Dakar), cujo objetivo foi conformar a formação às necessidades econômicas e político-ideológicas do projeto neoliberal (COELHO, 2017).

De acordo com Kátia Lima, a educação superior passa por mudanças nos países de capitalismo periférico, a exemplo do Brasil, e apresenta como objetivos “o alívio da pobreza que se amplia e se aprofunda nos países da periferia, constituindo a política educacional como uma política internacional de segurança do capital” (2007, p.125). Outro objetivo indicado pela autora refere-se à “difusão de um novo projeto de sociabilidade burguesa” (LIMA, 2007, p.125). Por último, aponta que a educação superior constitui “uma promissora área de investimentos para o capital internacional em busca de novos mercados e de novos campos de exploração lucrativa” (LIMA, 2007, p.125).

Segundo Maués (2005), as mudanças propostas para a formação docente estão embasadas no modelo de competências profissionais. A autora assevera que:

O que se tem, no interior do estabelecimento do modelo de competências para a formação do professor é um projeto de sociedade que tem como preocupação a concentração da riqueza e a exclusão social. Para o alcance desses objetivos, o papel do professor é fundamental e a sua formação assume uma função central nas políticas educacionais. Esse profissional precisa ser preparado para contribuir com o ajuste da educação às exigências do capital, necessitando, para tanto, ser formado de acordo com o “pensamento único” desse receituário ideológico (MAUÉS, 2005, p.108).

Conforme já referendado, a concepção difundida no PDE toma por base a racionalização econômica, evidenciando-se a redução dos investimentos estatais em educação e o estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento das ações educativas, em nome da “mobilização social”. Esses aspectos indicam os ajustes neoliberais em educação, havendo um hibridismo nas relações público-privadas, na medida em que a educação no contexto de contrarreforma é identificada como um serviço público não-estatal, em que há a desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais.

Em contraposição, a concepção de educação e formação dos profissionais da educação apresentada no PDE, alguns movimentos de educadores que militam em prol

da educação, defendem uma outra concepção de educação, dissociando a perspectiva apontada pela política do PDE. A Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), na contramão dos projetos hegemônicos do capital, há mais de 30 anos, faz a defesa de uma política global de formação e valorização dos profissionais da educação, contemplando prioritariamente e de forma articulada a formação inicial e continuada, com condições de trabalho, salários e carreira, com a concepção sócio-histórica do educador (FREITAS, 2007).

Corroborando com esta concepção de formação, Masson (2012) assevera:

a concepção sócio-histórica, historicamente defendida pela Anfope, pretende romper com o neopragmatismo, por isso concebe a formação de professores como um continuum entre formação inicial e continuada com caráter emancipatório, que permita a auto-organização dos professores para a construção de um projeto coletivo de educação, o qual venha a contribuir para a resistência ativa ao modelo de sociedade capitalista. Tal processo de formação é entendido como unitário e orgânico, pressupondo uma formação para o humano como forma de manifestação da educação integral dos homens (2012, p.181).

Para Freitas, é histórica a luta dos educadores, por meio de suas entidades nacionais, no tocante a uma política global de formação e valorização docente, contrapondo-se à concepção de programas pontuais e emergenciais, uma vez que, no atual contexto, as ações de formação “vêm se caracterizando como uma política de manutenção do emergencial e do provisório” (2014, p.18). Como enfrentamento às ações pontuais implementadas no campo da formação docente, a ANFOPE apresenta alguns pontos considerados centrais ao estabelecimento de uma política global de formação docente, que foram sintetizados por Freitas, apontando que:

Há uma urgência ainda não seriamente enfrentada pela União, Estados e Municípios no estabelecimento de uma **política nacional de formação, profissionalização e valorização dos educadores**, que defina os caminhos que fortaleçam a construção da identidade profissional dos docentes da educação básica, dentre os quais destacamos:

a) a formação nas Universidades como os lócus privilegiado e prioritário para a formação dos profissionais da educação básica pela multiplicidade dos campos de saber e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão que lhe é exclusiva, assumindo os princípios da *base comum nacional* construídos historicamente pela ANFOPE, como orientadores da organização institucional, curricular e dos percursos formativos de todos os estudantes;

- b) o fortalecimento das Faculdades e Centros de Educação no interior das Universidades, em sua responsabilidade acadêmica e científica pela produção do conhecimento educacional e pedagógico;
- c) o aprimoramento profissional dos educadores pela definição da política de formação continuada e desenvolvimento e superação profissionais como direito dos educadores e dever do estado;
- d) a revisão das atuais formas de carreira implementadas, que valorizam unicamente tempo e titulação; e
- e) a recuperação da dignidade do trabalho docente pela urgente implementação da Lei do Piso Nacional Salarial Profissional, na sua integralidade, prevendo-se a concentração do professor com dedicação integral e exclusiva a uma escola e o estabelecimento de 1/3 das horas para as atividades de preparação e avaliação do trabalho docente (2014, p.20-21, grifos da autora).

As políticas que se desenham no contexto das reformas na formação de professores vêm se contrapondo aos princípios defendidos pelos educadores, em prol de sua formação e profissionalização. Na medida em que estas políticas apresentam um caráter aligeirado, fragmentado, geralmente são oferecidas formações em serviço, com viés pragmático. Nesse sentido, a sólida formação teórica vem cedendo lugar ao praticismo docente, sendo urgente a necessidade de recuperar as formulações históricas dos movimentos de educadores, cujos princípios pautam uma política global de formação e que rompa com as atuais concepções de fragmentação presente nas políticas de formação.

As políticas que são implementadas ou incorporadas ao projeto político-ideológico do PDE são apresentadas em regime de colaboração. Camargo, Ribeiro e Mendes, ao discutirem sobre o regime de colaboração entre os entes federados, entendem que este poderá “contribuir para a proposição de ações que favoreçam a implantação de um Sistema Nacional de Educação” (2016, p.92).

Gatti, Barreto e André ressaltam que o MEC montou um aparato institucional, delineando uma política nacional de formação cuja orientação é de um sistema nacional de educação, traduzindo o avanço e o processo de responsabilização do poder público pelo desempenho e carreira dos professores da educação básica, “e considera a formação como um processo contínuo de construção de uma prática docente qualificada e de afirmação da identidade, da profissionalidade e da profissionalização dos professores” (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011, p.49).

A proposição de um sistema ou (sub)sistema nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica, originado nos debates estabelecidos

pelo movimento de educadores, e reafirmado nos congressos nacionais, tais como Congresso Nacional de Educação (CONED) e Congresso Nacional de Educação (CONAE), que trazem ao debate os princípios de uma política que reafirme

o sentido unitário, organicamente articulado e plural, inerente à concepção crítica, democrática e emancipadora de educação, e a instituição de uma política nacional global de formação e valorização profissional dos profissionais do magistério da educação básica (FREITAS, 2014, p.231).

A defesa de um sistema nacional de formação significa resgatar os princípios de unidade, articulação e coerência. Tais princípios consistem em uma concepção que unifique escola e formação de professores, orientada pelos fins e princípios da educação nacional, cuja articulação envolva as instituições formadoras, os docentes, estendendo à definição as “diretrizes que pautam a carreira docente e as condições necessárias ao pleno exercício do trabalho docente” (FREITAS, 2014, p.232). O princípio de articulação e coerência faz a defesa da articulação entre os entes federados (Municípios, Estados e União), por meio do regime de colaboração, para os diferentes níveis de ensino e modalidades, que “busque um projeto de educação de caráter unitário” (FREITAS, 2014, p.232).

Como parte das ações no campo da formação de professores, a Coordenação de Pessoal de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) redefiniu seu campo de atuação. A Lei 11.502, de 11 de julho de 2007 (BRASIL, 2007), responsabilizou a CAPES pela educação básica. A CAPES, para além das atribuições tradicionais, tem a finalidade de “subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais do magistério para a educação básica” (Art. 2º). A atuação da CAPES, no que se refere ao fomento e à indução política de formação de professores, será analisada em capítulo posterior, por meio do Plano de Formação Docente/Parfor, apontando-se suas atribuições e competências no compartilhamento de responsabilidades referente ao regime de colaboração. Evidencia-se que a CAPES cumpre a função de agência reguladora da formação, na medida em que agrega diversos programas, cria outros e institui mecanismos de regulação da formação docente.

A instituição do Decreto 6.755/2009, que lançou a Política Nacional de Formação dos Professores do Magistério da Educação Básica<sup>17</sup>, de acordo com a CAPES, significou a instituição de um (sub)sistema nacional de formação docente. Apesar de alguns princípios defendidos pelos educadores estarem firmados nesta política, contemplando a formação e a valorização docentes, os desafios são imensos para sua efetividade, o que nos leva a evidenciar que, no contexto das reformas, os discursos são apropriados e adequados às políticas de formação docente.

A inserção dos princípios defendidos pelo movimento de educadores, na política nacional de formação docente, significou um ganho para a categoria docente, embora sua concretização constitua um desafio para os educadores, sendo possível afirmar que, no contexto das formulações políticas, esse processo sofreu mediações, sendo incorporados alguns princípios defendidos pelos educadores, nas políticas de formação docente, em que pesem os desafios à sua concretização.

Silva, Maciel e Veloso ressaltam que

as leis ou programas sociais, ao cabo, resultam de embates e da luta política, que se concretiza mediada por interesses diversos e intrínsecos aos sujeitos sociais envolvidos. Esse movimento se dá mediante condições objetivas postas na realidade, que condicionam os poderes e as forças instituídas (2013, p.135-136).

O regime de colaboração, como garantia da formação de professores, está presente no Plano Nacional de Educação (PNE-2014-2024). As Metas 15 e 16 tematizam mais especificamente a Formação dos profissionais da educação/professores da educação básica com formação específica de nível superior. A Meta 15 estabelece:

garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014, p. 80)

Inclui, dentre suas estratégias: 1) atuar por meio de planos estratégicos apresentando diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e

---

<sup>17</sup> Ressalta-se que o Decreto 6.755/2009 foi revogado pelo Decreto 8.752/2016, que instituiu a nova Política de Formação de Professores da Educação Básica.

da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, e definir obrigações recíprocas entre os partícipes; 2) consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica; 3) ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura; 4) consolidar e ampliar plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em cursos de formação inicial e continuada; 5) implementar programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial; 6) promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do(a) aluno(a); 7) garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares; 8) valorizar as práticas de ensino e os estágios nos cursos de formação de níveis médio e superior dos profissionais da educação; 9) implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício; 10) fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio e áreas de atuação, dos(as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério; 11) implantar, no prazo de um ano de vigência desta lei, política nacional de formação continuada para os(as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados; 12) instituir programa de concessão de bolsas de estudos para professores de idiomas das escolas públicas de educação básica; 13) desenvolver modelos de formação docente para a educação profissional que valorizem a experiência prática, por meio da oferta, nas redes federal e estaduais de educação profissional, de cursos voltados à complementação e à certificação didático-pedagógica de profissionais experientes (BRASIL, 2014, p.80).

Quanto às estratégias constantes no PNE, não podemos dissociá-las de uma concepção de educação e formação vinculada à gestão gerencial, cujos princípios são

evidenciados no desempenho profissional, na avaliação por resultados, no mérito, ênfase sobre a prática e evidencia a formação privado-mercantil.

Apesar de explicitação de alguns princípios que significaram um avanço, oriundo dos setores progressistas da educação, cuja elaboração foi construída em torno da concepção de educação de qualidade como direito social básico, sua materialização requer ação coordenada e articulada dos sistemas de ensino e destinação de recursos com foco determinado.

Entende-se que somente com a garantia de financiamento público necessário ao cumprimento das metas estabelecidas e de ações coordenadas por parte dos entes federados na garantia da efetividade das políticas de formação docente é que se poderá atingir a meta proposta. No entanto, na atual conjuntura, vivenciando-se os ajustes estruturais na sociedade brasileira, temos assistido ao corte de verbas para a área educacional, o que denota a contradição, visto que os discursos constantes nas políticas de formação evocam a elevação da qualidade educacional. O contexto é de indefinições, e as possibilidades para o alcance de uma política global de formação tornam-se cada vez mais remotas.

#### **2.4.1- Políticas de expansão e democratização da educação superior e formação de professores**

A ausência de qualificação de grande demanda dos professores da Educação Básica evidencia que, apesar das iniciativas de governos anteriores, ao implementar políticas de formação docente, estas não conseguiram equalizar as necessidades de qualificação, numa sociedade marcada pelas desigualdades e pela exclusão social de grande parcela da população.

De acordo com Oliveira et al. (2006), no contexto da década de 1990, as universidades passam por mudanças, com destaque para “as mudanças no padrão de gestão e financiamento, também acentuaram maior competição entre as IES, particularmente entre as universidades federais, a partir de elementos que marcam a lógica identitária e a diversificação institucional” (2006, p.14). Assim, ocorrem diferenciações e alterações nos padrões de gestão e de produção acadêmica, dificultando sua identificação pelo “conjunto dos agentes acadêmicos”. Nesse contexto, as condições materiais de sobrevivência institucional e dos docentes têm implicado em subordinação e precarização do trabalho acadêmico. Outro aspecto apontado pelos autores diz respeito

a uma nova modelação organizacional, que, baseada numa lógica de racionalização, veio tornar as universidades “mais ágeis, flexíveis e produtivas, sob a ótica do mercado” (OLIVEIRA, et al., 2006, p.14-15).

E Oliveira et al. asseveram ainda que:

As mudanças na organização do tempo espaço do trabalho acadêmico consubstanciaram um processo de metamorfose na identidade institucional das universidades, na perspectiva de torná-las mais operacionais (Chauí, 1999). Essa lógica reformadora (contábil e produtivista), pautada na busca constante de uma dada eficiência administrativa e de produtividade, vem conseguindo alterar a configuração institucional existente e o modus operandi do trabalho acadêmico, ampliando paulatinamente a subordinação da gestão e da produção da universidade, o que se constitui em risco efetivo para a universidade pública brasileira em termos de perda de autonomia e de liberdade acadêmica de produção, sobretudo se temos por base a constituição de uma universidade autônoma e democrática, ou seja, uma universidade comprometida com a resolução dos problemas que afetam o povo brasileiro (2006, p. 15).

Diversos estudiosos, dentre os quais Silva Junior e Sguissard (2003), Mancebo (2014), Mancebo e Fávero (2014), Chaves, Neto e Nascimento (2009), identificaram estratégias governamentais para a educação superior em seu processo de expansão, tendo como marco dessas mudanças as reformas de Estado iniciadas na década de 1990. Para Mancebo (2014), a reforma gerencial do Estado (o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRE), implementada em 1995 pelo Ministro da Administração Pública e Reforma do Estado, Bresser Pereira, instituiu um modelo de racionalidade que “penetrou profundamente o funcionamento do Estado brasileiro em termos de sua estrutura, de sua atuação, da elaboração, da implementação e da avaliação de políticas públicas, inclusive na educação superior” (MANCEBO, 2014, p.142). Nesse contexto, verificam-se mudanças na “cultura e no cotidiano das instituições, nas relações entre o Estado e as instituições públicas e no trabalho do professor e do pesquisador” (MANCEBO, 2014, p.142).

Dentre as mudanças empreendidas no contexto das reformas na educação superior, a diversificação da educação institucional adquire importante papel na expansão e na reorganização da educação superior. A expansão quantitativa, considerando a categorização das IES, no período de 2013 a 2015, conforme censo de 2016, pode ser visualizada no Quadro 6.

**Quadro 6: Evolução do número de matrículas de graduação por categoria administrativa, segundo a organização acadêmica – Brasil – 2013-2015**

| Ano  | Organização Acadêmica | Total            | Categoria Administrativa |                  |                |                |                  |
|------|-----------------------|------------------|--------------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|
|      |                       |                  | Pública                  |                  |                |                | Privada          |
|      |                       |                  | Total                    | Federal          | Estadual       | Municipal      |                  |
| 2013 | <b>Total</b>          | <b>7.305.977</b> | <b>1.932.527</b>         | <b>1.137.851</b> | <b>604.517</b> | <b>190.159</b> | <b>5.373.450</b> |
|      | Universidade          | 3.898.880        | 1.655.293                | 1.015.868        | 527.390        | 112.035        | 2.243.587        |
|      | Centro Universitário  | 1.154.863        | 25.692                   | -                | 1.715          | 23.977         | 1.129.171        |
|      | Faculdade             | 2.131.827        | 131.135                  | 1.576            | 75.412         | 54.147         | 2.000.692        |
|      | IF e Cefet            | 120.407          | 120.407                  | 120.407          | n.a.           | n.a.           | n.a.             |
| 2014 | <b>Total</b>          | <b>7.828.013</b> | <b>1.961.002</b>         | <b>1.180.068</b> | <b>615.849</b> | <b>165.085</b> | <b>5.867.011</b> |
|      | Universidade          | 4.167.059        | 1.678.706                | 1.046.467        | 546.086        | 86.153         | 2.488.353        |
|      | Centro Universitário  | 1.293.795        | 27.094                   | -                | 1.793          | 25.301         | 1.266.701        |
|      | Faculdade             | 2.235.197        | 123.240                  | 1.639            | 67.970         | 53.631         | 2.111.957        |
|      | IF e Cefet            | 131.962          | 131.962                  | 131.962          | n.a.           | n.a.           | n.a.             |
| 2015 | <b>Total</b>          | <b>8.027.297</b> | <b>1.952.145</b>         | <b>1.214.635</b> | <b>618.633</b> | <b>118.877</b> | <b>6.075.152</b> |
|      | Universidade          | 4.273.155        | 1.663.222                | 1.068.101        | 545.485        | 49.636         | 2.609.933        |
|      | Centro Universitário  | 1.357.802        | 18.844                   | -                | 1.570          | 17.274         | 1.338.958        |
|      | Faculdade             | 2.251.464        | 125.203                  | 1.658            | 71.578         | 51.967         | 2.126.261        |
|      | IF e Cefet            | 144.876          | 144.876                  | 144.876          | n.a.           | n.a.           | n.a.             |

Fonte: Elaborada por DEED/INEP com base nos dados do Censo da Educação Superior (2016).

O Quadro 6 evidencia que, em 2015, a graduação alcança o total de 8.027.297 matrículas. Ressalta-se que tais matrículas são predominantes na categoria privada (75,7%). No que se refere à organização acadêmica, a maioria das matrículas está nas universidades (53,2%), em seguida vêm as faculdades (28,0%), posteriormente os centros universitários (16,9%) e, finalmente, os IFs e Cefets, com 1,8% das matrículas.

Essa distribuição evidencia que a procura pelas universidades indica que estas ainda são prioritárias considerando a qualidade do ensino ministrado nestas instituições. Para Sobrinho (2003, p.102), percebe-se que a rápida expansão das instituições possibilitou uma grande diferenciação de cursos superiores, consistindo na oferta de novos e diferentes tipos de educação pós-secundária. O autor também assevera que “muitas dessas novas instituições pós-secundárias não cumprem os critérios de qualidade social e científica historicamente exigida das instituições universitárias” (SOBRINHO, 2003, p.102).

**Quadro 7: Evolução do número de matrículas de graduação por modalidade de ensino, segundo grau acadêmico – Brasil – 2013-2015**

| Ano  | Grau Acadêmico | Total            | Modalidade de Ensino |                  |
|------|----------------|------------------|----------------------|------------------|
|      |                |                  | Presencial           | a Distância      |
| 2013 | <b>Total</b>   | <b>7.305.977</b> | <b>6.152.405</b>     | <b>1.153.572</b> |
|      | Bacharelado    | 4.912.310        | 4.551.108            | 361.202          |
|      | Licenciatura   | 1.374.174        | 922.981              | 451.193          |
|      | Tecnológico    | 995.746          | 654.569              | 341.177          |
|      | Não aplicável  | 23.747           | 23.747               | -                |
| 2014 | <b>Total</b>   | <b>7.828.013</b> | <b>6.486.171</b>     | <b>1.341.842</b> |
|      | Bacharelado    | 5.309.414        | 4.892.907            | 416.507          |
|      | Licenciatura   | 1.466.635        | 925.942              | 540.693          |
|      | Tecnológico    | 1.029.767        | 645.125              | 384.642          |
|      | Não aplicável  | 22.197           | 22.197               | -                |
| 2015 | <b>Total</b>   | <b>8.027.297</b> | <b>6.633.545</b>     | <b>1.393.752</b> |
|      | Bacharelado    | 5.516.151        | 5.080.073            | 436.078          |
|      | Licenciatura   | 1.471.930        | 906.930              | 565.000          |
|      | Tecnológico    | 1.010.142        | 617.468              | 392.674          |
|      | Não aplicável  | 29.074           | 29.074               | -                |

Fonte: Elaborada por DEED/INEP com base nos dados do Censo da Educação Superior (2016).

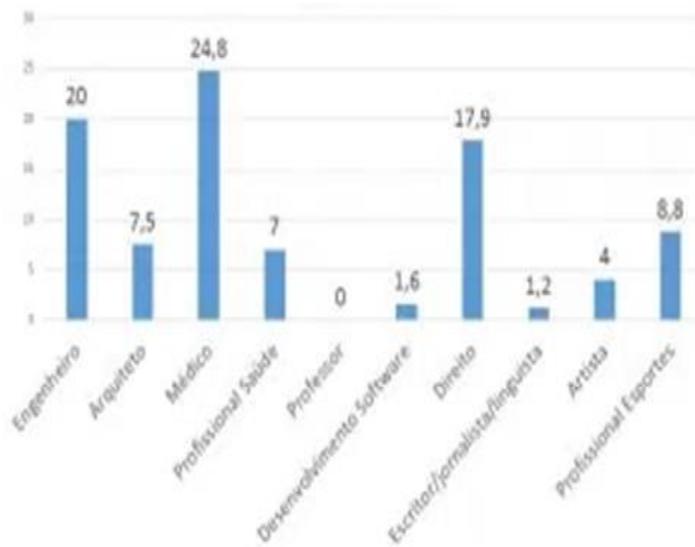
Nota: Não Aplicável corresponde à Área Básica de Ingresso.

O Quadro 6 aponta que, na totalidade dos cursos de graduação, as licenciaturas figuravam com apenas 23% do total de vagas, já os cursos de bacharelado constituíam 73% das vagas. Os dados evidenciam que a procura pelas licenciaturas é baixa em relação aos cursos de bacharelado. Estudos e pesquisas apontados por OM, a exemplo da OCDE, conforme analisamos no primeiro capítulo deste estudo, indicavam a não atratividade da carreira docente e recomendavam estratégias para atrair e reter bons candidatos à carreira docente.

De acordo com Luís Carlos de Freitas (2016), dados divulgados pela OCDE, sobre os resultados do PISA, indicavam a não atratividade à docência, apontada por jovens de 15 anos, conforme expõe o Gráfico 1. Dentre as opções informadas pelos jovens quanto a futuras escolhas profissionais, a docência figurou com 0%, o que denota que a profissão professor não vem sendo atrativa para os jovens. As profissões consideradas mais elitizadas, tais como medicina, direito e engenharia, apresentam, respectivamente, 20%, 24,8% e 17,9% das escolhas. Para o autor, este fato poderia servir de alerta para que o governo pudesse investir em políticas de formação e valorização docente, tornando a profissão uma opção, considerando a necessidade de

formar quadros docentes de qualidade. Enfatiza ainda que tais indicativos vão influenciar tomada de decisões do governo brasileiro, o que poderá agravar ainda mais a situação.

**Gráfico 1 – Porcentagem de escolhas profissionais com jovens de 15 anos**



Fonte: Dados *Folha de São Paulo* apud Freitas (2016)

O autor pontua algumas questões que indicariam o agravamento da situação:

1. acelerar a desprofissionalização, trazendo para a escola qualquer outro profissional que queira ser professor via “notório saber”;
2. implantar formas de preparação do professor aligeiradas de curta duração, com vistas a ampliar rapidamente o quadro de “professores” disponíveis;
3. gerar, pelas formas anteriores, uma grande quantidade de profissionais que exercem a profissão como “bico”;
4. desqualificar a formação de professores implantando sistemas de aprendizagem *on line* que sejam “administrados” por professores improvisados como “tutores” nas salas de aula;
5. generalizar sistemas de complementação salarial por bônus associados às notas de seus respectivos alunos, a título de “valorizar” o professor (FREITAS, 2016).

O relatório do CNE (2007), *Escassez de professores no Ensino Médio: soluções estruturais e emergenciais*, já apontava questões envolvendo a não atratividade à docência. De acordo com este documento, as questões relacionadas à não atratividade na área educacional referem-se, dentre outros aspectos, à questão salarial. Conforme pesquisa realizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela UNESCO

em 38 países, sobre o salário dos professores no ensino médio, o Brasil figurava como o penúltimo lugar, o que implica em desvalorização do professor (CNE, 2007). De acordo com Freitas (2007), esses fatores não podem ser caracterizados como problemas conjunturais e nem emergências, a exemplo do que aponta o documento, mas sim como problemas estruturais, que estão na base das determinações econômicas e sociais.

A escassez de professores constituiu “preocupação” de Organismos Multilaterais, tal como documento publicado pela OCDE (2006), *Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes*. A recomendação deste Organismo para reter professores eficazes indica algumas ações já incorporadas às políticas educacionais no Brasil, a exemplo da avaliação de desempenho, articulada a recompensas salariais, bônus, bolsas de incentivo e prêmios, concedidos mediante o desempenho educacional dos professores e gestores educacionais. As recompensas salariais por meio do desempenho dos professores, segundo os discursos oficiais, são medidas eficazes para atrair os professores na função docente, evidenciando-se que tais medidas implicam no acirramento da competição entre professores, escolas, e em maior responsabilização destes para com o desempenho educacional dos alunos e o debate acerca da qualidade da educação no contexto brasileiro.

De acordo com Freitas (2014), o problema relacionado à escassez de professores tem sido tratado nas políticas de formação docente de forma equivocada, tomando as consequências do problema como se fossem sua raiz. Esse autor também assevera que:

reafirma-se que a raiz do problema da escassez de professores está na crescente desvalorização econômica e social do professor, como resultado das péssimas condições de trabalho e salários e da inexistência de um plano de carreira que valorize a função docente e o trabalho pedagógico profissional. Todo o esforço que vem sendo feito por diferentes universidades na direção da preparação e formação de professores esbarra sempre na dura realidade que esses profissionais enfrentam em seu campo de trabalho na escola pública, historicamente degradada e desqualificada como espaço de formação das novas gerações (FREITAS, 2014, p.19).

As medidas tomadas pelo governo, visando suprir a carência de docentes na educação, se dão mediante a implementação de políticas em caráter emergencial e a distância (EaD), como prioritárias para a formação de professores.

Dentre as metas a serem atingidas no âmbito da educação superior, algumas ações foram desencadeadas visando a expansão da oferta de vagas, a democratização do

acesso e a garantia da qualidade, dentre outros. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), lançado em 2007 pelo Decreto nº 6.096/07, surge com a proposta de ampliação do acesso e permanência a educação superior, em cursos de graduação com a utilização da infraestrutura física e de recurso humanos que as universidades, já dispõem. (Brasil, 2007).

Outros programas foram desenvolvidos visando a democratização do acesso à educação superior, destacando-se a Lei nº 11.096/2005, que regulamenta o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Este programa cria estratégias de isenções fiscais às instituições privadas para financiar bolsa de estudos a estudantes de baixa renda e a professores de escolas públicas, evidenciando a relação público-privada na educação.

Além disso, o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), regulamentado pela Lei 12.202/10, possibilitou o acesso à educação superior, em instituições privadas, a alunos de famílias de baixa renda, que não ingressaram na educação superior pública, cuja adesão e expansão significaram a democratização do acesso à educação, em que pesem as críticas quanto ao caráter mercantil evidenciado nessa política.

Vale ressaltar que esses programas, que antecederam o Plano de Formação Docente/Parfor, foram implementados em regime de colaboração, a exemplo do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Nesse contexto, a modalidade de Educação a Distância (EaD) vem sendo amplamente incentivada, como via de acesso e democratização à educação superior. Nos tópicos posteriores, tratamos sobre os programas de formação que antecederam o Plano de Formação Docente/Parfor implementados no Governo de Lula da Silva, buscando evidenciar as inter-relações com o regime de colaboração e a racionalidade neoliberal, em curso no Brasil.

#### **2.4.2- O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB): centralidade nas políticas de formação**

A Educação a Distância, Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada pelo Decreto 5.800/2006, teve como objetivo a expansão e a interiorização da oferta de cursos e programas de Educação Superior, na modalidade de educação a distância no país, sob a responsabilidade da Diretoria de Educação a Distância, ligada à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em parceria com a Secretaria de Educação a Distância do MEC. Esta política, de acordo com

Segenreich (2013), é uma estratégia de expansão e democratização do ensino superior. O regime de colaboração é apresentado evidenciando a corresponsabilidade entre os entes federativos, propondo-se o MEC a expandi-la às regiões mais longínquas do país.

No Artigo 2º do Decreto 5.800/2006, fica estabelecido:

O Sistema UAB cumprirá suas finalidades e objetivos socioeducacionais em regime de colaboração da União com entes federativos, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com polos de apoio presencial (BRASIL, 2006).

Segundo Gatti, Barreto e André, a UAB é um sistema que integra instituições públicas de ensino superior e que oferece cursos a “segmentos da população que tem dificuldade de acesso à formação superior” (2011, p.50). A formação se destina a professores da educação básica e à capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica. Objetiva também “reduzir as desigualdades na oferta de educação superior, ainda majoritariamente a cargo da iniciativa privada, e desenvolver amplo sistema nacional de educação superior a distância” (2011, p.50). Ainda de acordo com as autoras, as ações coordenadas que integram o sistema UAB para o desenvolvimento de cursos a distância consistem no estabelecimento de parcerias “com as secretarias dos estados e dos municípios que se dispõem a participar dos programas e as universidades parceiras”. Os polos de apoio às atividades pedagógicas presenciais concentram-se nos Municípios, possibilitando aos alunos o contato com os orientadores de estudo/tutores e com professores formadores vinculados às IES.

Segundo Freitas, a modalidade de educação a distância evidencia um processo de desqualificação da formação, apontando que:

Esta nova configuração da formação inicial deve ser analisada tendo como referência a crítica à concepção de educação e de formação que informa os cursos e programas de EAD, na medida em que se impõe por ações “minimalistas” na formação, pelos encontros presenciais de 4 horas semanais, pelo caráter da ação dos tutores, uma forma precarizada de trabalho de formação superior, e ainda quanto aos processos de elaboração dos materiais didáticos, financiamento e instrumentos necessários à formação superior. O caráter das propostas atuais de cursos a distância, nos quais os encontros presenciais acontecem apenas uma vez por semana, em caráter não obrigatório, sendo apenas a avaliação obrigatoriamente presencial, está em sintonia com o sentido de responsabilização que se imprime às políticas atuais. Responsabiliza-se os estudantes, que já chegam a estes cursos em condições desiguais frente aos demais estudantes das

universidades, sem que se ofereça, pelas condições de ensino – a mediação dos tutores e a ênfase em estudos individualizados e solitários – possibilidades de autossuperação de suas limitações, resultantes de seu percurso na educação básica (FREITAS, 2007, p.1214).

Para Freitas, a modalidade de educação a distância afirma evidenciar uma forma de “aligeirar e baratear a formação”, e vem constituindo-se como política compensatória que visa suprir a oferta de cursos regulares, sendo dirigida a uma determinada clientela, destituída do acesso às vagas na rede pública de educação superior, deixando patentes, dessa forma, as desigualdades educacionais. A expansão da oferta de educação a distância indica um processo de certificação em massa, baseada numa concepção tecnicista e pragmática, como resposta à crise do sistema educacional. Esta modalidade também representou o incentivo à expansão do ensino superior em instituições privadas, evidenciando o processo de mercantilização da educação superior.

Segundo Barreto (2008), a análise da política de educação a distância não pode ser dissociada de questões centrais, que configuram seu sentido político:

Em se tratando do conjunto das medidas que configuram a atual política de EaD, [...] é importante reiterar que o contexto prioritário de aplicação dessas medidas tem sido a formação de professores. Esta recontextualização, agora institucionalizada na condição de política nacional, não pode ser vista apenas como alternativa para superar obstáculos como distância geográfica e escassez de professores formados, tentativamente legitimada por argumentos que variam em torno de “melhor a EaD do que nada”, deslocando as questões de fundo, despolitizando-as por meio de medidas encaminhadas e discutidas apenas do ponto de vista operacional, como se o privilégio da dimensão técnica não fosse investido de sentido político determinado (BARRETO, 2008, p.932).

Evidencia-se que as políticas de formação docente cuja retórica veicula a qualidade da educação têm sido projetadas difundindo uma concepção de “educação ao longo da vida” e afinadas às orientações dos Organismos Multilaterais, que disseminam a ideologia neoliberal. A proposição da formação em serviço, que visa racionalizar custos e baratear a formação, é veiculada como forma de se alcançar a eficiência dos sistemas de ensino, na medida em que se atinge a certificação em massa dos docentes, a baixos custos. No entanto, para Malachen (2007), tais estratégias contribuem para um processo de desintelectualização do professor, uma vez que estes programas, pautam-se

pelo aligeiramento e pela flexibilização, em nome da democratização e da expansão da formação.

Neste capítulo, evidenciamos as relações federativas, estabelecidas entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), tendo como marco legal a Constituição Federal de 1988, que firmou o regime de colaboração para a efetivação das políticas educacionais. Esta corresponsabilização e esta cooperação recíproca dos entes visavam o fortalecimento do regime federativo, com competências concorrentes e comuns, havendo necessidade de se especificar, de forma clara, tais competências.

A efetivação das políticas educacionais a ser garantida como direito de todos pressupõe um pacto federativo coordenado e cooperativo entre si. No entanto, a sua concretização consiste em substanciais desafios, visto que há fragilizações na efetivação do regime de colaboração, como decorrência de sua não regulamentação, pois, segundo Abrúcio, existem duas situações que dificultam a efetivação do regime de colaboração, “de um lado, um jogo defensivo e não cooperativo, e, de outro, a tentativa de criar formas de cooperação” (2010, p.48).

Evidenciou-se que, com a ausência de cooperação entre os entes, no contexto atual de reconfiguração do capitalismo global e da agenda neoliberal, foi forçoso se pensar em estratégias de estabelecimento de formas de cooperação por meio das políticas educacionais, tendo no PDE e no PMCTPE os planos que, numa “perspectiva sistêmica de educação”, projetam políticas e programas em regime de colaboração.

No âmbito do PDE, diversos programas de formação foram realizados, de forma pontual e fragmentada, sob a perspectiva de EaD, cujos discursos advogavam a reversão do quadro de desqualificação dos docentes atuantes na educação básica, e, apesar das investidas do governo federal, por meio de Programas como o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), a equalização de formação não foi alcançada, visto que são programas e ações não universalizantes, porém atendem públicos específicos, cuja concepção de formação remete à prática e a uma formação instrumental, que pouco poderão contribuir à qualidade da educação. Essas investidas de cunho ideológico visam conformar os professores a uma nova racionalidade capitalista, buscando a consenso dos professores a nova racionalidade instrumental do capital. Tais programas consistiram em ações pontuais que antecederam o Plano de Formação Docente/Parfor, realizados no âmbito da UAB.

No capítulo a seguir, discutimos sobre os eixos que estruturam o Parfor, considerando ser este programa de formação uma das ações que materializam a Política Nacional de Formação dos professores da Educação Básica (Decreto 6.755/2009).

### **CAPÍTULO III – EIXOS ESTRUTURANTES DA POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES**

As mudanças que configuram o cenário político e econômico internacional, conforme evidenciamos nos capítulos anteriores, trazem ao debate as políticas educacionais como prioritárias na formação das novas gerações, no contexto dos ajustes estruturais do capitalismo mundial. Nesse contexto, a formação de professores não ficou isenta das exigências e das preocupações com a qualidade do ensino, constituindo centralidade na agenda de diversos países e na proposição dos Organismos Multilaterais, que recomendam a excelência das funções docentes, em atendimento às necessidades mercadológicas e produtivas.

A qualificação docente vem sendo apresentada como condição essencial ao desenvolvimento educativo e, portanto, como potencializadora da capacidade de formação de capital humano, conforme já salientamos em capítulo anterior. Nessa perspectiva, a centralidade aferida à formação de professores necessita ser apreendida no contexto das determinações estruturais, verificando as contradições e as particularidades que assumem na realidade brasileira.

Neste capítulo, analisamos os eixos estruturantes da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto 6.755/2009), que foi instituída no Governo Lula da Silva, buscando estabelecer as devidas mediações entre os princípios e finalidades da política nacional e a configuração do Programa de Formação/Parfor, objeto de estudo desta Tese. Apreendemos a concepção apresentada por esta política, bem como as contradições e as particularidades que as materializam no contexto brasileiro. Fazemos referência às políticas de formação que as sucederam, tais como o Decreto 8.752/2016 (que revoga o Decreto 6.755/2009) e o novo Programa de Formação PROFIC, de outubro de 2017.

O objetivo deste capítulo é discutir os princípios e as finalidades da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, analisando-a a partir dos elementos que a constituem, os quais denominamos de eixos estruturantes. Vale ressaltar que a discussão aqui apresentada implica na explicitação da natureza do objeto, políticas educacionais de formação de professores e seu desenvolvimento na realidade brasileira. Nessa perspectiva, para o entendimento desta política, outra ordem de questões merece ser analisada, tais como o contexto em que foi elaborada, a

concepção apresentada, qual projeto de sociedade, educação, cultura e formação de professores está vinculado.

### 3.1 QUADRO SITUACIONAL DA FORMAÇÃO NO BRASIL E A POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DOCENTE

A proposta de uma política nacional de formação docente vincula-se às exigências de elevação dos índices educacionais e ao estabelecimento de metas a serem cumpridas pelos países, a partir de levantamentos realizados pelos Organismos Multilaterais (OM), conforme evidenciamos no primeiro capítulo deste estudo. Em atendimento a essas exigências, os OM buscam o consenso dos países de capitalismo dependente, como o Brasil, acerca da necessidade de instituir políticas que elevem a qualidade da formação de professores, uma vez que os resultados educacionais se mostraram insatisfatórios às necessidades do mundo produtivo.

Vale ressaltar que os OM, conforme enfatiza Evangelista, são “organizações que compõem organicamente a lógica do capital, posto que expressam um projeto para o qual se busca a adesão, condição *sine qua non* para a coesão que possibilite uma ação social alienadora” (2015, p.50). Salienta ainda a autora que não se trata apenas da formação – adequada ou inadequada – do professor, mas das determinações históricas para reposição da hegemonia burguesa definida em termos neoliberais, cujo modelo econômico privilegia o setor financeiro e tem nas políticas assistenciais seus objetivos centrais (EVANGELISTA, 2015, p.50).

De acordo com Ferreira (2011), os professores da educação básica passaram a ser mais cobrados e responsabilizados, tendo em vista as exigências de melhoria dos índices estatísticos de alfabetização, aprovação, reprovação, evasão, e, mais recentemente, a referência maior se concentra na exigência da melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que foi instituído a partir de 2007. Nesse sentido, a centralidade aferida ao professor é a de que ele é responsabilizado pela implementação das reformas, uma vez que, nos discursos oficiais, se veicula que a formação de professores implica em melhorias na qualidade educacional.

Maués (2003) ressalta que as reformas dos sistemas de ensino justificam-se pela defesa do desenvolvimento de novas formas de regulação e gerenciamento dos sistemas de ensino, tendo como marco teórico as reformas empreendidas pelo Estado brasileiro, cujos princípios assentam-se nas mudanças econômicas demandadas pela globalização,

exigindo maior eficiência e produtividade dos trabalhadores, a fim de que possam tornar-se mais adaptados às exigências do mercado. Ainda segundo a autora, essas reformas apresentam um objetivo político bem definido, que envolve a estrutura administrativa e pedagógica da escola, a formação de professores, os conteúdos a serem ensinados, os aportes teóricos a serem adotados, enfim, tudo o que possa estar relacionado com o processo de ensino-aprendizagem (MAUÉS, 2003 p.94).

As reformas educacionais em curso, na esteira das tendências neoliberais, apresentam como características inerentes a esse processo a flexibilização dos processos de ensino, as competências como determinantes da formação, a polivalência e a necessidade de um constante aprimoramento de aprendizagens e a avaliação por resultados, como justificativa da necessidade de mudanças estruturais na formação docente. Conforme já evidenciamos, as políticas educacionais devem ser submetidas às necessidades mais imediatas do mercado, no processo de ajuste e regulação social, por meio das políticas educativas.

Freitas ressalta a necessidade de uma política global de formação e valorização dos profissionais da educação que articule “a formação inicial, formação continuada e condições de trabalho, salários e carreira, com a concepção sócio histórica do educador” (2007, p.1204). Nesse sentido, a política global de formação “faz parte das utopias e do ideário de todos os educadores e das lutas pela educação pública” (FREITAS, 2007, p.1204). No entanto, salienta a autora, essa perspectiva não se materializa, uma vez que a sociedade capitalista é marcada pela exclusão e pelas desigualdades, portanto, o entendimento dessas “amarras sociais” é fundamental “para que não criemos ilusões de soluções fáceis para os problemas da educação e da formação” (FREITAS, 2007, p.1204).

A instituição de uma política nacional de formação docente constitui, há muito, uma reivindicação do movimento de educadores, que, em contraposição às políticas de viés neoliberais, propõe um projeto social emancipador da formação, de caráter sócio-histórico. No entanto, vale salientar que as políticas voltadas à formação de professores são oriundas da correlação de forças, dos embates sociais e das disputas por projetos de formação antagônicos e contraditórios, que assumem um caráter peculiar no contexto brasileiro.

Brzezinski menciona que, em contraposição ao projeto gerencial do neoliberalismo, os educadores, em suas lutas organizadas, defendem uma proposta de

educação “pública, gratuita, laica, com qualidade social para todos os brasileiros em todos os níveis e modalidades” (BRZEZINSKI, 2014, p.1245). A contraposição à implementação das políticas que atendem ao projeto neoliberal tem sido protagonizada “pelos sujeitos sociais coletivos”, que debatem e formulam ações e propostas para a educação nacional, destacando-se: a ANFOPE, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); a Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (ANPAE); o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); o Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (FORUMDIR); e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Barreto, Sá e Freitas enfatizam que as políticas educacionais merecem ser analisadas, considerando a importância política atribuída a este setor e as especificidades que assumem, de acordo com contextos específicos e em condições determinadas, sendo necessário atentar para:

O modo como essas decisões são formuladas e implementadas em determinados contextos – a maneira como são propostas e colocadas em ação; a sua articulação, ou não, entre si e com políticas mais amplas, com metas claras, ou não; o seu financiamento; o seu gerenciamento etc. – oferece indícios da sua adequação e informa sobre o tipo de impacto que poderão ter, à luz do conhecimento já acumulado sobre o desenvolvimento de políticas e programas governamentais, em determinadas condições (BARRETO; SÁ; FREITAS, 2011, p.13).

A área educacional é espaço de disputas que envolvem interesses de classe, e, segundo Mészáros (2005), tais interesses implicam em posicionamentos antagônicos, visto que de um lado há um discurso que esconde a verdadeira origem das problemáticas que envolvem os aspectos econômicos e sociais, fruto da relação capital-trabalho e que atribui à educação a redenção das mazelas produzidas pelo capital, e, de outro, a perspectiva que visa romper com a lógica que mistifica o capital, que, segundo o autor, “apenas a mais ampla das concepções de educação nos pode ajudar a perseguir o objetivo de uma mudança verdadeiramente radical” (MÉSZÁROS, 2005, p.48).

Entende-se que analisar as políticas de formação de professores requer articulá-las às relações sociais de produção, de forma que a concebamos em suas múltiplas determinações e na totalidade das relações que o constituem, evitando fragmentações e distorções. Nesse contexto, o entendimento da política de formação de professores

requer situar o Estado como estrutura política que atende o projeto de expansão do capital, mantendo, portanto, a estrutura vigente da sociedade capitalista.

Montaño e Duriguetto ressaltam que o Estado “é a instância que diz representar o interesse universal, mas representa o de uma classe” (2011, p.36) Nesse sentido, “o Estado legitima a dominação e a exploração da burguesia sobre o proletariado, revelando, assim, a sua essência de representante não dos interesses ‘comuns’, mas daqueles de uma classe particular” (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2011, p.38). Nessa perspectiva, cabe atentarmos para os interesses subjacentes ao Estado, no processo de regulação da política nacional de formação docente, considerando as contradições, as particularidades e a materialização da mesma no contexto brasileiro.

Freitas, tomando por base o documento da Internacional da Educação (2007), enfatiza que “as condições perversas que historicamente vêm degradando e desvalorizando a educação e a profissão docente, se mantêm em nosso país, em níveis bastante elevados” (2007, p.1204), articuladas à má qualidade da formação e às precárias condições de trabalho dos professores. Estes são fatores que têm impactado na qualidade da educação pública, como decorrência dos baixos investimentos educacionais, assim como na deterioração da condição do trabalho dos professores e dos trabalhadores da educação.

Considerando as problemáticas que se apresentam à formação de professores no contexto brasileiro, dentre os quais a escassez de professores na educação básica, Freitas ressalta que tais situações são decorrentes de problemas estruturais, crônicos e não conjunturais ou emergenciais, visto que são produzidos historicamente com a retirada “da responsabilidade do Estado pela manutenção da educação pública de qualidade e da formação de seus educadores” (2007, p.1207). A autora analisa ainda que as alternativas conjunturais apresentadas, “não equacionarão a escassez na direção de uma política de valorização da formação dos professores. Pelo contrário, aprofundarão o quadro de sua desprofissionalização pela flexibilização e aligeiramento da formação” (FREITAS, 2007, p.1207).

As políticas educacionais e de formação docente, como decorrência das reformas do Estado brasileiro a partir dos anos 1990, estão relacionadas ao projeto de expansão do grande capital, tendo no ideário neoliberal e nas recomendações dos OM seu aporte ideológico, que veiculam o ideário dos ajustes estruturais do capital. O Brasil, apesar de sua posição marginal entre os países de capitalismo avançado, é partícipe e signatário de

diversos OM e, portanto, legitima os interesses subjacentes ao grande capital, por meio das políticas educacionais no processo de ajuste e regulação social.

A formação inicial de professores, de acordo com Brzezinski (2014), deveria ser realizada em cursos de primeira licenciatura, em nível superior. No entanto, a LDB admite, no Artigo 62, que professores formados em nível médio, na modalidade normal, atuem na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental. Esse fato pode ser uma das explicações do grande contingente de professores atuando sem qualificação adequada nos sistemas públicos de ensino. Ainda segundo esta autora, a instituição de programas de formação inicial e continuada de professores, em serviço, por meio de cursos emergenciais, a exemplo da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, editada em 2009, tem suas origens “em uma iniciativa malograda do MEC de criar de um Sistema Nacional Público de Formação de Profissionais do Magistério (2008)”, bem como de um diagnóstico sobre a formação docente, apresentado pela CAPES (2007), que, conforme vimos, indicava a não atratividade à docência. Desta feita, tanto o diagnóstico, quanto os indicadores estatísticos e a estimativa para atender à demanda da educação básica, indicavam a urgente necessidades de formação de professores em nível superior.

De acordo com dados do INEP, em 2007, o quadro situacional da docência no Brasil era de 1.882.961 professores vinculados à educação básica, e, deste total, 68,4%, que corresponde a 1.288.688, apresentava formação em nível superior. No entanto, cerca de 10% não possuíam Licenciatura, e um número expressivo não tinha Licenciatura compatível com a disciplina que lecionava.

Os estudos de Maués e Camargo (2014) revelam as demandas por formação no contexto brasileiro, a partir da LDB 9.394/96, e ressaltam o processo de expansão da educação superior e da formação de professores a partir de dados apresentados pelo INEP, comparando os censos 2007 e 2011. Suas análises enfatizam que, em 2007, havia 23.488 cursos presenciais em todo o Brasil, sendo que, destes, 28,08% eram ofertados por instituições públicas, e 71,89% ofertados pelo setor privado. Já no ano de 2011, havia 29.376 cursos de graduação, e, desses, 31,89% eram oferta do setor público, e 68,11% do setor privado. Maués e Camargo destacam que a redução no setor privado pode significar seu redirecionamento para os cursos a distância, uma vez que “constituem um nicho de mercado mais atraente em termos financeiros” (2014, p.85).

Os discursos que advogam o quadro de ineficiência da educação básica, apontados pelos exames de avaliação em larga escala, colocam em evidência a qualidade dos professores, atribuindo a estes responsabilidades pelos resultados educacionais, conforme já debatido em inúmeras passagens deste estudo. E o governo federal, no intuito de amenizar o quadro situacional da educação brasileira, nas últimas décadas, instituiu diversas políticas e programas de formação docente que visam atender as exigências da legislação brasileira e a grande demanda de professores sem formação adequada.

A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, como decorrência das ações estabelecidas no Plano de Metas “Compromissos Todos pela Educação”, vincula-se a um contexto de mudanças estruturais e de novas exigências demandadas pelo mundo produtivo, uma vez que os princípios estabelecidos para seu desenvolvimento vão ao encontro dos discursos que objetivam enfrentar e superar o quadro situacional em que se encontra a educação.

De acordo com Souza,

assume-se que as políticas públicas estão inseridas em disputas e embates que ocorrem no âmbito da esfera política (diretrizes gerais ideológicas presentes na sociedade civil), da atividade política (partidos políticos e mobilização social) e da ação pública (elaboração e implementação de ações coordenadas em torno de objetivos explícitos) (2014, p.631).

O Governo Lula da Silva instituiu, por meio do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, que foi regulamentada pela Portaria Normativa nº 09, de junho de 2009, a qual institui o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor). Nesses instrumentos legais, ficou firmado que a formação deve ser realizada mediante mecanismos de parceria e cooperação, nos quais o poder público asseguraria curso de formação superior público, gratuito e de qualidade, oferecendo formação inicial e continuada aos professores em exercício das escolas públicas estaduais e municipais que não apresentam formação considerada adequada. O referido documento referendou que a política cumpriria seus objetivos,

por meio da criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, em regime de colaboração entre a União, os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e mediante ações e programas específicos do Ministério da Educação (BRASIL, 2009).

Essa política se destacou pela garantia de alguns direitos, tais como: gratuidade dos cursos; incentivo financeiro concedido aos professores-formadores mediante a política de bolsas; e fomento à oferta de cursos, com o repasse de recursos públicos às instituições de educação superior. O Decreto 6.755/2009 repassou para a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a responsabilidade pelas políticas de formação dos professores da Educação Básica, regendo as novas atribuições desse órgão.

Ressalta-se que o Decreto 6.755/2009 foi revogado em 2016, sendo substituído pelo Decreto 8.752, de 09 de maio de 2016, que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica<sup>18</sup>, alterando além de seu conteúdo, a nome dado à Política Nacional.

É perceptível que a instituição da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica passou a agregar os diversos programas e políticas já em andamento vinculados à formação inicial e continuada. Souza ressalta que a falta de linearidade nas políticas públicas pode “explicar porque as alternativas empreendidas para o enfrentamento do problema de falta de qualificação dos docentes podem ser caracterizadas, na prática, como pouco articuladas” (2014, p.638). As ações desenvolvidas são baseadas em programas já existentes, porém, “criados e implementados isoladamente por nichos burocráticos, tal sobreposição termina por constituir um corpo pouco harmônico” (SOUZA, 2014, p.638). Uma vez que não houve integração entre os diversos programas, o MEC, no intuito de favorecer tal articulação, criou o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica (CONAFOR), por meio da portaria nº 1.087/2011. Esse comitê, porém, vem sofrendo críticas, visto que não há definição sistematizada das responsabilidades e atribuições de seus integrantes, além do que Souza destaca que “tal tentativa de articulação tem proporcionado, aparentemente, resultados burocráticos em vez de articulação efetiva das ações” (2014, p.639).

---

<sup>18</sup> O Artigo 1º do Decreto 8.752/16 assim menciona: “Fica instituída a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, com a finalidade de fixar seus princípios e objetivos, e de organizar seus programas e ações, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino e em consonância com o Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado pela Lei no 13.005, de 24 de junho de 2014, e com os planos decenais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2016).

Mororó e Silva, realizando uma análise acerca da política de formação docente, assim se manifestam:

É possível afirmar que essa política de formação, e seus desdobramentos, apresentam, no conjunto, grande complexidade para ser implantada, tanto pelos desafios acumulados ao longo dos anos no que tange formação de professores e à carreira docente, como, também, pelo fato de implicar ações articuladas entre os entes federados – União, Distrito Federal, estados e municípios – e de envolver instituições de ensino superior de natureza e estrutura diversas em todo o Brasil (2015, p.191).

No atual cenário nacional, considerando o caráter contraditório do modelo socioeconômico hegemônico, torna-se necessário apreender os desafios e as possibilidades da efetivação dos princípios anunciados pela política nacional de formação, assim como os embates travados no processo de formulação dos projetos educacionais e de formação de professores.

São doze os princípios que embasam essa política de formação, conforme consta no Decreto 6.755/2009. Vale salientar que alguns desses princípios constituíram bandeira de luta das entidades representativas dos educadores, tais como ANFOPE, ANPED, ANPAE, assim como das conferências nacionais e estaduais, como CONED (2008) e CONAE (2010). Tais princípios oriundos dos debates e das deliberações coletivas propunham uma política de formação e constituição do trabalho docente, na perspectiva da transformação social. No entanto, a concepção que essa política expressa afina-se com as aspirações do modelo hegemônico capitalista.

Na formatação do Decreto 6.755/2009, os princípios estão assim expressos, no Artigo 1º:

I – a formação docente para todas as etapas da educação básica como compromisso público de Estado, buscando assegurar o direito das crianças, jovens e adultos à educação de qualidade, construída em bases científicas e técnicas sólidas;

II – a formação dos profissionais do magistério como compromisso com um projeto social, político e ético que contribua para a consolidação de uma nação soberana, democrática, justa, inclusiva e que promova a emancipação dos indivíduos e grupos sociais;

III – a colaboração constante entre os entes federados na consecução dos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, articulada entre o Ministério da Educação, as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino;

IV – a garantia de padrão de qualidade dos cursos de formação de docentes ofertados pelas instituições formadoras nas modalidades presencial e a distância;

V – a articulação entre a teoria e a prática no processo de formação docente, fundada no domínio de conhecimentos científicos e didáticos, contemplando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão;

VI – o reconhecimento da escola e demais instituições de educação básica como espaços necessários à formação inicial dos profissionais do magistério;

VII – a importância do projeto formativo nas instituições de ensino superior que reflita a especificidade da formação docente, assegurando organicidade ao trabalho das diferentes unidades que concorrem para essa formação e garantindo sólida base teórica e interdisciplinar;

VIII – a importância do docente no processo educativo da escola e de sua valorização profissional, traduzida em políticas permanentes de estímulo à profissionalização, à jornada única, à progressão na carreira, à formação continuada, à dedicação exclusiva ao magistério, à melhoria das condições de remuneração e à garantia de condições dignas de trabalho;

IX – a equidade no acesso à formação inicial e continuada, buscando a redução das desigualdades sociais e regionais;

X – a articulação entre formação inicial e formação continuada, bem como entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;

XI – a formação continuada entendida como componente essencial da profissionalização docente, devendo integrar-se ao cotidiano da escola e considerar os diferentes saberes e a experiência docente; e

XII – a compreensão dos profissionais do magistério como agentes formativos de cultura e, como tal, da necessidade de seu acesso permanente a informações, vivência e atualização culturais (BRASIL, 2009).

Dentre os princípios anunciados, destacamos algumas enunciações, por as considerarmos pertinentes à configuração das atuais políticas de formação. A garantia da formação docente como *compromisso público do Estado*, firmado no inciso I, significou uma conquista da categoria docente. Esse princípio constituiu historicamente proposição dos movimentos de educadores, dentre os quais a ANFOPE, com a defesa de uma política global de formação e valorização docente, *como compromisso público de Estado*. No entanto, no contexto das mudanças estruturais, do gerencialismo estatal e, portanto, da efetivação da política nacional, o sentido de “público” vem mudando, o que nos leva a evidenciar que, no atual contexto, os discursos são adaptados de acordo aos interesses em jogo.

O segundo princípio apresentado evidencia os elementos balizadores das reformas na formação de professores, recomendados pelos Organismos Multilaterais, conforme enfatizamos no primeiro capítulo desta investigação, os quais atribuem importância singular aos professores no processo de *construção de uma nação*

*soberana*, assegurando aos grupos menos favorecidos a condição para ascender socialmente.

Para Evangelista, os princípios apresentados nos incisos I e II evidenciam “a dimensão da tarefa de formação docente e sua subordinação ao projeto político capitalista e à nova pedagogia da hegemonia” (2012, p.43). Ressalta esta autora que o Estado busca concretizar a hegemonia capitalista, ao constituir-se como Estado educador. Essa estratégia consiste em aumento das exigências sobre os docentes, “expressas na intensificação e precarização do trabalho docente, nos baixos salários, no sistema de avaliação em larga escala, na imposição de um modelo de performatividade e responsabilização por resultados” (EVANGELISTA, 2012, p.43).

Depreende-se que responsabilizar os professores para com as questões econômico-sociais oculta as mazelas geradas pela exploração do capital sobre o trabalho, que, contraditoriamente, numa visão simplista, transfere à docência a responsabilidade pelas problemáticas econômicas e sociais. Evangelista salienta ainda que:

para velar as determinações econômicas que estão na origem da produção dos problemas sociais – e também da sua solução – a educação é chamada a explicá-la e, mais, a resolvê-la. A mágica operada permite, discursivamente, atribuir-se ao professor o condão da redenção social pela via educacional (EVANGELISTA, 2012, p.43).

O inciso III destaca o terceiro princípio da política anunciada, instituindo o regime de colaboração, por meio da *colaboração constante entre os entes, articulada entre o Ministério da Educação, as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino*. O processo de colaboração apresentado, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, é considerado um dos aspectos essenciais para a efetivação das ações que a materializam, visto que o processo colaborativo implica em assumir responsabilidades materiais e financeiras, uma vez que, sem a pactuação entre os entes para viabilidade técnico-operacional da formação docente, ocorrerá uma série de dificuldades para materialização desse processo nos diversos Estados e Municípios da Federação. Esse princípio pretende o fortalecimento do regime de colaboração na execução da política nacional de formação. De outra forma, depreende-se que o processo travestido de descentralização das ações pode significar a desresponsabilização do Estado na garantia

da formação docente, implicando em transferência de responsabilidades ou formas de precarização e desqualificação da formação docente.

Os princípios apresentados no IV e no V incisos ratificam *a garantia de padrões de qualidade* tanto na formação inicial quanto na continuada, assim como *a articulação entre teoria e prática* nos cursos de formação e *a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão*, como aspectos essenciais à qualificação dos educadores. Evidencia-se que tais princípios significaram avanços na formatação da política nacional. Entretanto, é preciso desvelar na materialização da política nacional de formação a conotação que os discursos assumem, pois assiste-se, segundo Evangelista e Triches (2015), a uma lógica mistificadora do capital.

A questão da *equidade no acesso à formação inicial e continuada*, exposta no XIX Inciso, foi uma orientação apresentada por Organismos Multilaterais, a exemplo da OCDE, tendo em vista que os discursos desse organismo vinculam equidade à eficiência dos sistemas de ensino. Ressaltamos que as políticas equitativas, embora evoquem a perspectiva de igualdade por conta da busca pela redução das desigualdades sociais, se tornam, na prática, segundo Coelho (2017, p.247), “uma abstração própria da argumentação modernizadora”.

Quanto ao X princípio, que considera a articulação entre formação inicial e continuada como essencial a atender as novas necessidades educacionais, também foi veiculado pela OCDE, pois considera que essa articulação propicia a “educação ao longo da vida”, como necessidade das sociedades atuais. Para esse propósito, propõe a formação em estruturas mais flexíveis, tal como a formação em serviço. Já o XI Inciso destaca que a formação continuada deve integrar-se ao cotidiano das escolas, associando diferentes saberes e experiências docentes, evidenciando a ênfase sobre a prática. Tais medidas indicam a instrumentalização da formação dos professores, visando moldá-la, apresentando-os como “professores protagonistas”.

Depreende-se que tais princípios enfatizam a formação pragmática e instrumentalista, tendo em vista que contemplam os preceitos da contrarreforma neoliberal e os discursos político-ideológicos dos Organismos Multilaterais. Ressalta-se, portanto, a necessidade de se romper com políticas verticalizadas, o que implica em resgatar as proposições políticas oriundas do processo dialógico com os profissionais da educação e os segmentos sociais, assim como o comprometimento político para com a educação, que se traduza em políticas de financiamento público, condições estruturais e

políticas de valorização da docência. Tais propósitos parecem não condizer com os atuais projetos apresentados para a formação dos professores no contexto brasileiro.

Os objetivos propostos pela Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica são anunciados no Artigo 3º do Decreto 6.755/2009. Dentre os objetivos, destacamos a melhoria da qualidade da educação básica pública apresentada no inciso I. No tocante à questão da qualidade da educação, esta é uma problemática que se apresenta como um *slogan* nas políticas educacionais, visto que o quadro situacional da educação básica no Brasil, conforme evidenciado no capítulo anterior, aponta que os resultados das avaliações em larga escala demonstram a deficiência do sistema educacional, culpabilizando os professores por tais desempenhos. Nos contextos das reformas, a qualidade do professor é central no discurso dos OM.

Nessa perspectiva, a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica ratifica esse preceito. No entanto, vários fatores são determinantes para as questões relacionadas à qualidade da formação, constituindo grande desafio às políticas atuais. A questão da qualidade educacional vem sendo apontada por Ramos (2001) como um deslocamento conceitual, em que, conforme já evidenciamos, a qualidade cede lugar a competências profissionais, traduzindo-se em outras exigências que os profissionais da educação deverão dispor, em atendimento às demandas de mercado e produtivas.

Consta ainda outro objetivo, no Inciso III, que menciona a equalização nacional das oportunidades de formação inicial e continuada em instituições públicas de educação superior. No entanto, vale ressaltar a impossibilidade de as instituições públicas de educação superior absorverem a grande demanda de formação, considerando não disporem de condições objetivas, tais como recursos humanos, estruturais e materiais que concretizem tal orientação de equalização das oportunidades educacionais. No Brasil, a grande expansão da educação superior está ao encargo da iniciativa privada, o que evidencia que grande demanda de formação de professores foi absorvida pelas instituições privadas de ensino, sendo de responsabilidade individual dos docentes a busca por sua formação, contrariando o que prevê tal objetivo. Vale ressaltar que a Universidade Aberta do Brasil (UAB), conforme já mencionamos, implementada no Governo Lula da Silva, em 2005, como modalidade de educação a distância, possibilitou a grande expansão da formação docente pela iniciativa privada,

em nome da democratização do ensino, evidenciando-se o que recomenda o Banco Mundial (BM) ao formato de formação a ser implementada nos diversos países.

A valorização docente é apresentada no Inciso V, cujo objetivo enfatiza *a valorização docente mediante ações de formação inicial e continuada que estimulem o ingresso, a permanência e a progressão na carreira*. É importante ressaltar que a valorização docente é apresentada num contexto em que a docência não tem sido atrativa enquanto profissão, considerando o processo de desvalorização que se manifesta nos baixos salários e nas precárias condições de trabalhos e humanas a que são submetidos os professores, nos diversos contextos escolares.

A valorização dos profissionais da educação foi explicitada na Constituição Federal de 1988, no Artigo 206, Inciso V, enfatizando a *valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas*. Tal preceito foi reafirmado pela LDB 9.394/96, no Art. 67. Como decorrências desses dispositivos legais, diversas políticas que historicamente constituíram bandeira de luta dos educadores e diversos segmentos sociais foram garantidas em termos legais, dentre as quais a Lei do Piso Salarial Nacional, instituída pela Lei 11.738/2008, como estratégias que visam valorizar a docência e contribuir para a garantia da qualidade da educação. No entanto, esta Lei não vem sendo cumprida por grande parte dos Estados, o que evidencia a contradição entre os discursos que objetivam a elevação dos padrões de qualidade educacional e a implementação efetiva da legislação.

Contraditoriamente à garantia de direitos dos professores, conforme já salientamos em capítulo anterior, a OCDE, na contramão das políticas de valorização docente, recomenda políticas que atraiam, desenvolvam e retenham professores de alta qualidade. Para tal, propõe um sistema de premiação ou bonificação por meio do desempenho profissional docente e da certificação docente, que implica em incentivos financeiros diferenciados. Tal estratégia, já experienciada no Brasil e com grande tendência a ser desenvolvida pelos sistemas de ensino, deixa mais remota a perspectiva do direito à isonomia salarial e às condições adequadas de trabalho dos professores, dentre outras variáveis que implicam na desvalorização profissional.

A Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica incorporou alguns princípios e objetivos produzidos e defendidos historicamente pelo movimento dos educadores, como a ANFOPE, que defende uma política global de

formação e de qualidade socialmente referenciada. Ressaltamos que, apesar da afirmação dos princípios e das finalidades expressos nos documentos oficiais que embasam a formação docente, é necessário analisarmos a materialização destes no desenvolvimento do processo de formação, considerando os grandes desafios entre o que é anunciado pela política e suas formas de efetivação, que podem configurar-se diferentemente em contextos específicos.

Como forma de dar materialidade à Política Nacional de Formação do Magistério da Educação Básica, foi lançado, por meio da Portaria Normativa nº 09/2009, o Plano Nacional de Formação Docente/Parfor, como programa emergencial e em serviço, cujo objetivo é proporcionar equidade no acesso de professores da educação básica à formação em nível superior, o qual analisamos a seguir.

### 3.2 O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DOCENTE/PARFOR

O Plano Nacional de Formação Docente/Parfor, como forma de materializar a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, (Decreto 6.755/2009), é efetivado no contexto do PDE e do PMCTE, consistindo num programa que visa a expansão e democratização do acesso à formação inicial e continuada em nível superior. De acordo com a Portaria Normativa do MEC Nº 09 de 2009, o Parfor pauta-se por uma política emergencial, que objetiva qualificar os quadros docentes em efetivo exercício na educação básica, porém sem formação em sua área de atuação. O Plano oferece formação em Primeira Licenciatura, Segunda Licenciatura e Formação Pedagógica, visando atender as diversas necessidades de qualificação. O Artigo 1º da referida Portaria menciona:

Fica instituído o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, uma ação conjunta do MEC, por intermédio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, em colaboração com as Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios e as Instituições Públicas de Educação Superior (IPES), nos termos do Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de atender à demanda por formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica (BRASIL, 2009).

O Programa de Formação de Professores, emergencial e em serviço, objetiva oferecer formação inicial (a docentes que não apresentam formação superior), formação

pedagógica (a professores que têm formação superior, mas não são licenciados à docência) e segunda licenciatura (a docentes já licenciados em nível superior, mas que atuam em disciplinas diferentes de sua formação) aos professores das redes públicas de educação básica (CAPES, 2009).

Considerando que esta política é implementada objetivando suprir a carência de professores sem qualificação nas redes públicas de ensino, evidenciamos, nesse contexto, seu processo de expansão, tendo em vista esta ser uma política emergencial, focalizada e em serviço, portanto, com prazo para início e término, e focalizada, uma vez que se destina a um público alvo, que são os docentes em exercício nas redes públicas de ensino. Temos acordo com Brzezinski (2017, p.03), que entende que a análise do Parfor necessita ser apreendida na inter-relação entre o “instituído” e o “instituinte” e toma como referência Anísio Teixeira (1967), que considera que o projeto “instituído” é o mundo do sistema, o oficial, já o “instituinte” está “alicerçado na matriz de conhecimento histórico-dialética e no paradigma sócio-histórico da educação, equivale ao que ainda está sendo constituído – o devir” (BRZEZINSKI, 2017, p.03).

Conforme os dispositivos legais que instituem o Parfor, foram instalados os Fóruns Permanentes de Apoio à Formação Docente (FPAFD), também nominados nos Estados da Federação de Fóruns de Formação de Professores/FORPROF. Os Fóruns a serem instituídos no âmbito de cada Estado ficam responsáveis por articular o regime de colaboração, assim como elaborar o Plano Estratégico e as suas normas de funcionamento interno, conforme consta na Portaria 883, de 2009. E, para Brzezinski,

discutir o papel de um possível espaço de vivência democrática com composição plural, como se caracteriza o Profor, constitui uma ousadia, pois espaços como esse estão inseridos na trama das políticas educacionais de um país que ainda permanece sob a égide da ideologia neoliberal, que aplica o modelo de Estado Mínimo que recrudescer as desigualdades educacionais, sociais e econômicas e destina recursos públicos para a iniciativa privada. No Estado brasileiro, o corolário da gestão pública e privada recai no gerencialismo (2014, p.1245).

Ainda segundo esta autora, a gestão gerencialista penetra o campo das políticas públicas, da formação e da valorização dos professores, modifica a dinâmica das instituições formadoras, o projeto político da instituição, o papel social do professor, o trabalho docente, a aprendizagem e o desempenho discente. Nessa perspectiva, entende-

se que o trabalho do Fórum constitui um desafio, visto que, por sua composição plural, poderá deparar-se com interesses antagônicos.

Segundo a CAPES, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor foi resultante da ação conjunta do Ministério da Educação (MEC), de Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) e das Secretarias de Educação dos Estados e Municípios, no âmbito do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, objetivando estabelecer no país um novo regime de colaboração da União com Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitando a autonomia dos entes federados (CAPES, 2009).

As diretrizes e os princípios do Parfor tomam por base o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” (Decreto 6.094/2007), que, conforme já apontamos, apresenta-se como Programa Estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que tem entre seus objetivos principais a formação de professores e a valorização dos profissionais da educação (CAPES, 2009).

O Parfor foi instituído para atender ao disposto no Artigo 11, que rege a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto 6.755/2016). Consta no referido artigo que a CAPES fomentará:

- I – projetos pedagógicos que visem a promover novos desenhos curriculares ou percursos formativos destinados aos profissionais do magistério;
- II – projetos pedagógicos que visem a promover desenhos curriculares próprios à formação de profissionais do magistério para atendimento da educação do campo, dos povos indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
- III – oferta emergencial de cursos de licenciaturas e de cursos ou programas especiais dirigidos aos docentes em exercício há pelo menos três anos na rede pública de educação básica, que sejam:
  - a) graduados não licenciados;
  - b) licenciados em área diversa da atuação docente; e
  - c) de nível médio, na modalidade Normal;
- IV – projetos de revisão da estrutura acadêmica e curricular dos cursos de licenciatura;
- V – pesquisas destinadas ao mapeamento, aprofundamento e consolidação dos estudos sobre perfil, demanda e processos de formação de profissionais do magistério;
- VI – programas de apoio a projetos educacionais e de pesquisa propostos por instituições e por profissionais do magistério das escolas públicas que contribuam para sua formação continuada e para a melhoria da escola; e

VII – programas que promovam a articulação das ações de formação continuada com espaços de educação não-formal e com outras iniciativas educacionais e culturais (BRASIL, 2009).

O Parfor destina-se à formação de professores sem formação adequada em cursos de primeira Licenciatura, com carga horária de 2.800 horas, mais 400 horas de estágio aos professores sem graduação; cursos de segunda Licenciatura, a professores que atuam fora de sua área de atuação, com carga horária de 800 a 1.200 horas; e formação pedagógica para bacharéis sem licenciatura. O acesso à formação se dará por meio de turmas especiais presenciais, ofertadas em parceria com as Instituições de Educação Superior (IES) (BRASIL/MEC, 2009). A proposta formativa apresentada pelo Plano de Formação enfatizou a formatação de um novo desenho curricular ou de novos percursos formativos destinado aos profissionais da educação, tendo como foco a prática educativa.

Considerando que o Parfor é realizado em regime de colaboração entre União, por intermédio da CAPES, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabem a cada ente atribuições diversas. No entanto, Souza (2014) chama atenção para o fato de que, se tais atribuições não estiverem estabelecidas, pode não haver o envolvimento dos entes no desenvolvimento das políticas públicas.

O processo de inscrição de todos os cursos de formação tanto inicial quanto continuada (nas modalidades presencial e a distância), até 2010, realizava-se via Plataforma Freire, em que o pleiteante à vaga, cadastrando seu currículo, realizava a pré-inscrição, podendo optar pela escolha de até três cursos de acordo com sua preferência e de acordo com os critérios das IES. Após a realização da pré-inscrição, as Secretarias Estaduais e Municipais tinham a atribuição de validar as pré-inscrições e submeter às IES responsáveis pela seleção dos candidatos de acordo com a oferta de vagas disponibilizadas (BRASIL, 2009). Atualmente, a Plataforma Freire é responsabilizada apenas pelos cursos de formação inicial na modalidade presencial, sendo gerenciada pela Diretoria de Tecnologia da CAPES, sob a responsabilidade da DEB.

O Plano de Formação Docente, concretizando a colaboração existente entre CAPES, Secretarias Estaduais, Municípios e IES, sofreu um amplo processo de adesão a partir do ano de 2009. Segundo Relatório de Gestão DEB/CAPES (2013), das 27 unidades da federação, apenas três não aderiram ao Parfor (Alagoas, Sergipe e Goiás).

No período referente a 2009-2013, as matrículas efetivadas no Parfor totalizaram 70.220 professores da rede pública, com um quantitativo de 2.145 turmas em todas as regiões do Brasil. A tabela a seguir mostra que a região Norte apresentou o maior percentual de matrículas, correspondendo a 48,86%, seguido, respectivamente, das regiões Nordeste, com 38,18%, Sul, com 7,76%, Sudeste, com 3,81%, e o Centro-Oeste, com 1,38%.

**Tabela 1: Distribuição Regional das matrículas 2009-2013**

| Região       | Percentual de matrícula por região |
|--------------|------------------------------------|
| Norte        | 48,86%                             |
| Nordeste     | 38,18%                             |
| Centro-Oeste | 1,38%                              |
| Sul          | 7,76%                              |
| Sudeste      | 3,81%                              |
| <b>Total</b> | <b>100%</b>                        |

Fonte: Plataforma Freire (2013), adaptado pela autora.

A grande adesão ao Parfor, com destaque para o Norte e o Nordeste, evidencia que a elevada demanda existente de docentes sem qualificação reflete a ausência de efetivas políticas de formação e valorização docente nestas regiões mais afastadas dos grandes centros do País. Os dados divulgados pela CAPES afirmam que o Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor), em 2016, atingiu 34.549 professores em serviço formados. Brzezinski chama atenção para o fato de que há divergências entre os dados “proclamados” pela CAPES e os dados reais, pois estes podem se revelar maiores do que os dados oficiais.

Segundo a CAPES, em 2017, seria dada continuidade à formação, com um total de 36.871 professores da educação básica. Uma das grandes problemáticas que se apresentam ao desenvolvimento do Parfor refere-se à dificuldade financeira, visto que esta política sofreu corte de verbas, assim como outros programas de formação em andamento, reflexo da falta de prioridade para com as políticas sociais.

A CAPES, enquanto representante da esfera federal e agência reguladora da formação, é responsabilizada por realizar a articulação entre secretarias estaduais e municipais, Distrito Federal e IES na organização da oferta e da implantação dos cursos, se ocupando da análise, da homologação e da divulgação na Plataforma Freire do quadro de Oferta de Cursos e Vagas, assim como do repasse de recursos diretamente às IES para despesas referentes a custeio e capital, bem como da realização do

acompanhamento da execução das ações e prestações de contas, em acordo com a legislação federal. No que diz respeito ao pagamento de bolsa aos professores formadores, bem como aos Coordenadores de Curso e Coordenadores Adjuntos do Programa de Formação, a CAPES é também responsável por tais homologações, havendo o repasse direto aos bolsistas integrantes do Parfor (CAPES, 2013).

A organização e as atribuições dos parceiros colaboradores responsáveis pela condução do programa de formação do PARFOR, apesar de constar nas legislações que regulam esta política de formação, ainda deixam entrever algumas lacunas, como, dentre outros aspectos, o destaque às condições para o acesso e a permanência aos cursos de formação, do professor cursista.

A política nacional de formação de professores, que, dentre outras ações de materializa no Plano de Formação Docente/Parfor, é constituída por alguns elementos que dão sustentação a sua organização e ao seu desenvolvimento, que aqui denominaremos de eixos estruturantes, destacando-se: regime de colaboração; Fóruns Estaduais de Apoio a Formação Docente; Orçamento e Gestão da Política de Formação; e condições estruturais da política de formação. A análise dos eixos estruturantes da política nacional possibilita, em capítulo posterior, confrontarmos com os dados da pesquisa e realizarmos as devidas mediações acerca do desenvolvimento do Plano Nacional de Formação Docente no Estado do Pará.

### **3.2.1 O Regime de Colaboração e os desafios a Formação de Professores**

Para tratar acerca do regime de colaboração na efetivação da política nacional de formação docente, cabe fazermos referência aos fundamentos do federalismo no Brasil, que, historicamente, veio se consolidando como um campo de disputas no que diz respeito à distribuição de competências e dos recursos financeiros entre os entes federados.

De acordo com Abrúcio, “o federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos” (2010, p. 60). O autor destaca ainda que “nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos” (2010, p. 60). Alguns elementos essenciais para a constituição de uma federação são assim sintetizados:

O primeiro é a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, o que supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional. Em segundo lugar, é preciso garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação – normalmente feita por cortes constitucionais –, além de ter como objetivo a garantia da diversidade sociocultural e/ou da redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais. Devem-se também instituir arenas institucionais que garantam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental. Por fim, dado que vários dos problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, as políticas públicas têm de ser montadas com vistas em garantir a coordenação entre todos os atores territoriais (ABRÚCIO, 2010, p.79).

Nessa perspectiva, a constituição de um federalismo se efetiva de forma diversa, de acordo com cada contexto histórico, que, no caso brasileiro, assume forma peculiar e contraditória, no que diz respeito aos princípios que regem essa forma de Estado.

Abrúcio enfatiza que, no Brasil, “partimos de um Estado centralizado e unitário para um modelo descentralizador de poder” (1999, p.32). Dessa forma, a motivação para o surgimento do federalismo brasileiro se constitui basicamente “pelo sentimento de autonomia dos Estados” (ABRÚCIO, 1999, p.32).

Ávila ressalta que no Brasil o federalismo “conviveu com oscilações constitucionais” (2014, p.93), transitando entre a centralização e a democracia no poder. Além do que a “desigualdade social e econômica” é marca do federalismo brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 1º, menciona que:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em estado democrático de direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 2001, p.13).

O texto constitucional inaugura um federalismo em que, conforme exposto em passagem anterior desta Tese, os Municípios passam a ser entes da federação. Mas, consoante ao indicativo de autonomia e de interdependência no gerenciamento das políticas públicas, outras problemáticas se apresentam. Para Cunha (2004), a Constituição de 1988 instituiu a descentralização e a partilha de responsabilidades entre estados e municípios e fortaleceu o poder local que o país vivia desde a década de 1970. Esse processo, no entanto, não foi acompanhado de mecanismos eficazes de coordenação e relações intergovernamentais.

No campo das políticas educacionais, o regime federalista implica um “pacto federativo” em que a descentralização dos recursos financeiros às atribuições e às ações devem suscitar a “superação das assimetrias regionais, definir meios de controle social mais eficientes que contribuam, para a melhoria da relação entre os entes federados” (BRZEZINSKI, 2014, p.178) com vistas a garantir condições objetivas de o Estado brasileiro assegurar, para todo cidadão, o direito à educação pública.

Werle (2006, p.23) destaca que “regime vem do latim regimen, que significa ‘ação de guiar, de governo, de direção’. E que esse termo diz respeito ao ‘modo de administrar, regra ou sistema, regulamento’” (2006, p.23). Nesse sentido, o termo regime diz respeito ao “esforço concentrado entre todos os membros de uma federação ou de governo na ação da gestão colaborativa” (WERLE, 2006, p.23). O regime de colaboração apresenta, dentre seus princípios, a descentralização das ações e da tomada de decisões, assim como a autonomia política e administrativa. Ainda segundo a autora, o termo colaboração consiste em “trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros [...] contribuir, assumir responsabilidades, ter parte nos resultados e em compromisso e despesas comuns” (WERLE, 2006, p.23).

Dessa forma, a colaboração implica no envolvimento dos entes federativos nas proposições e nas tomadas de decisões, havendo a corresponsabilização na efetivação das políticas públicas, em que a autonomia, a cooperação e a participação são princípios que regem o regime de colaboração (WARLE, 2006, p.09).

O regime de colaboração foi estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9.394/96, que atribuem à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade pela administração do sistema educacional brasileiro, cuja proposição seria de um sistema nacional de educação articulado, cujo objetivo seria

descentralizar as ações educacionais para que numa ação conjunta a responsabilização se desse entre os entes federados.

De acordo com Costa (2010), a colaboração da União para com Estados e Municípios, no que tange às políticas educacionais, se dá via ação supletiva, especialmente nas regiões mais pobres do País, cujo objetivo seria equalizar as oportunidades educacionais. O regime federativo brasileiro, ao instituir o processo de descentralização, objetivou não somente descentralizar o poder, mas também instituiu o municipalismo, “em que os estados reconhecem os municípios como entidades intraestaduais, relativamente autônomas” (COSTA, 2010, p.109). Dessa forma, foi concedido aos municípios maior poder de organização, porém estando “submetidos aos princípios constitucionais” (COSTA, 2010, p.109).

Segundo Brzezinski, o Artigo 23 da CF o apresenta como “instituto jurídico e político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos”, e as competências de cada ente federado são entendidas como “serviços públicos de responsabilidade equitativa sem hegemonia de nenhum deles” (2014, p.179).

Silva ressalta que “as competências são distribuídas segundo a abrangência dos interesses, de modo que aquelas de caráter mais geral ficam a cargo da União, as de interesse regional a cargo dos estados, e as de interesse local a cargo dos municípios” (2003, p.111). No entanto, a distribuição de tais competências apresenta outra problemática, “que é o da objetivação do que se pode entender como interesse geral, regional e local” (SILVA, 2003, p.111).

Vale ressaltar que a Programa de Formação de Professores, como política emergencial, foi instituída no âmbito do “pacto federativo”, em que, conforme enfatiza Brzezinski, tal política, de responsabilidade da União, e ancorada nos princípios do regime de colaboração, “desdobra-se em políticas dos entes Estados e Distrito Federal que, por sua vez, incentivam o desenvolvimento das políticas municipais de formação inicial e continuada de professores ‘em serviço’” (BRZEZINSKI, 2014, 179). Nessa perspectiva, reafirma-se a necessidade do fortalecimento do regime de colaboração, em que a cooperação mútua entre os entes na garantia das políticas públicas constitua uma realidade. Para Scheibe,

Embora a legislação nacional (Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996) aponte para a necessidade de garantir planos de carreira, piso salarial nacional para

os profissionais da educação, estabelecimento de estatutos e planos de carreira do magistério público e obrigatoriedade de formação superior para todos os docentes, a Constituição reafirmou, paralelamente, a condição do país como uma República Federativa e o reconhecimento dos municípios, inclusive, como entes federativos. Tal fato colocou em destaque o princípio da descentralização e, com isso, o campo educacional e todas as ações que dizem respeito aos docentes da escolarização básica passam a depender, cada vez mais, da organização dos diversos entes federativo em regime de colaboração. Todavia, esse regime não se encontra suficientemente estabelecido e regulamentado no país. Serve, ao mesmo tempo, para permitir demasiada descentralização em determinadas responsabilizações, e centralizações talvez excessivas em outras (2010, p.986).

O entendimento acerca das lacunas e dos desafios que envolvem o regime de colaboração e o federalismo brasileiro possibilita apreendermos as contradições presentes na materialização da política nacional de formação dos professores, pois, considerando os limites estabelecidos no processo de autonomia dos entes federados, podem se estabelecer relações com a configuração que assume a formação de professores, nesse contexto.

Vê-se que a União, por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), numa ação centralizada, normatiza a instituição de uma Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, em caráter emergencial, estendendo a colaboração técnica entre os demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) para garantir a equalização das oportunidades de formação docente, visando corrigir distorções históricas, que há muito vêm sendo denunciadas pelos movimentos de educadores.

O regime de colaboração, conforme se efetiva no atual contexto brasileiro, se mostra contraditório, como expressa Farias, pois “as relações exercidas, especialmente pelo governo central, na elaboração de políticas educacionais, a partir da década de 1990, afetam os preceitos basilares da autonomia dos demais entes federativos” (2017, p.125). Nesse sentido, a colaboração a ser realizada pelos demais entes federativos se resume a “simples execução dos planos e programas federais, via transferências aos membros regionais, em que os Municípios, nas principais políticas, são os mais penalizados” (FARIAS, 2017, p.125).

Ainda segundo esse autor, a ausência de uma regulamentação do regime de colaboração traz implicações às políticas educacionais, assim como à qualidade da educação, pois, mesmo havendo uma legislação nacional que define as políticas e sua

efetividade baseada no regime de colaboração, esta é efetivada mediante planos e programas focalizados, contrapondo as proposições legais.

A instituição da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, conforme menciona o Art. 1º do Decreto 6.755/2009, enfatiza que “o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” é que garantirá a formação inicial e continuada para as redes públicas da educação básica (BRASIL, 2009).

A parceria estabelecida entre os entes federados com a distribuição de responsabilidades, na garantia da formação docente, fica assim estabelecido: a CAPES, representando a União, é responsabilizada pela questão financeira para viabilidade da política de formação, visto que suas atribuições são direcionadas a

induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de educação superior pública ou privada, a formação inicial e continuada de profissionais do magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas (Lei nº 11.512/07, art. 2º, § 2);

logo, o Estado é responsabilizado pelo gerenciamento do Plano; ao passo que as instituições de Educação Superiores públicas (universidades) responsabilizam-se pelos professores de seus quadros e pelos espaços de formação com adequada infraestrutura; e os municípios, por meio de suas prefeituras, disporão de seus professores para participarem da formação. As atribuições dos entes e parceiros são destacadas posteriormente.

De acordo com Scaff (2011), nenhum documento deixa claras as atribuições de Estados e Municípios no que concerne ao regime de colaboração, e nem em relação à viabilização das condições exigidas para os docentes frequentarem os cursos. Este fato evidencia as fragilidades do regime de colaboração estabelecido em âmbito nacional, pois, uma vez não regulamentado, deixa margem para que a colaboração não constitua uma obrigatoriedade, com condição dos entes para realizá-la.

Considerando os desafios que se apresentam para a efetivação da política nacional de formação de professores, entende-se que o regime de colaboração, apesar de compor o texto legal para a garantia para a formação de professores, se apresenta de forma fragilizada e contraditória, uma vez que necessita de regulamentação para sua viabilidade de fato. Portanto, reafirma-se o fortalecimento do regime de colaboração em

que os entes federados estejam articulados na execução das políticas de formação docente. Os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente são responsabilizados por efetivar o regime de colaboração e dar cumprimento aos objetivos da política de formação docente, o qual analisamos no subitem a seguir.

### **3.2.2 O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente/FORPROF**

A Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica apresenta alguns elementos que podem ser considerados como desafios e/ou perspectivas de mudança, dentre os quais destacamos o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente. Esta instância deve gerenciar a política de formação. Consideramos que o Fórum constitui um dos eixos estruturantes da política de formação, visto que sua organização e sua composição enquanto instância colegiada são fundamentais para estabelecer o diálogo, tomar decisões coletivas e dar encaminhamentos necessários à materialidade da política de formação de professores.

A implementação do Programa de Formação/Parfor necessita da organização e da legalidade do Fórum em cada Estado da Federação, uma vez que este é responsável, por articular o regime de colaboração e dar cumprimento aos objetivos da política de formação de professores. Portanto, entende-se que o Fórum é um importante instrumento de condução dos mecanismos de regulação da política em curso.

A instituição do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente é apresentada no Art. 4º do Decreto 6.755/2009, que menciona:

a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica cumprirá seus objetivos por meio da criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e por meio de ações e programas específicos do Ministério da Educação (BRASIL, 2009).

O § 1 do Art. 4º enfatiza a concretização do regime de colaboração por meio de planos estratégicos formulados pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, instituídos em cada Estado e no Distrito Federal.

A Portaria nº 883/2009, em atendimento ao que estabelece o Decreto antes citado, institui as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns e cita, no Art. 1º, que “os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente são órgãos

colegiados para dar cumprimento aos objetivos da Política Nacional de Formação” (BRASIL, 2009).

O Art. 2º da Portaria 883/2009 menciona que os Fóruns cumprem com atribuições, em atendimento aos objetivos da política que se referem a: formular e acompanhar a elaboração do planejamento estratégico; diagnosticar e identificar necessidades de formação dos profissionais da educação no Estado; coordenar a elaboração e aprovar as prioridades e metas dos programas de formação inicial e continuada para profissionais do magistério; dar amplo conhecimento aos sistemas estaduais e municipais das diretrizes e prioridades da Política Nacional; propor mecanismos de apoio complementar ao bom andamento dos programas de formação, bem como a aplicação de recursos oriundos de receitas de Estados e Municípios; zelar pela observância dos princípios e objetivos da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica; acompanhar a execução do plano estratégico e promover sua revisão periódica.

Verifica-se que a legislação atribui ao Fórum uma diversificação de funções, dentre as quais, o diagnóstico e a identificação das necessidades de formação dos profissionais da educação no Estado. Entende-se que, dependendo das particularidades apresentadas nos contextos diversos, tais atribuições podem gerar fragmentação e dispersão de suas intenções frente ao Parfor.

De acordo como Decreto 6.755/2009, a composição do Fórum será plural, congregando setores governamentais, representantes das Instituições de Educação Superior públicas, representantes sindicais e associações, assim como outros segmentos da sociedade. Terão assentos garantidos no Fórum, com direito a voto, o Secretário de Educação do Estado ou Distrito Federal; representante do Ministério da Educação; representantes dos Secretários da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME; representante de cada instituição pública de educação superior; representante dos profissionais do magistério da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; representante do Conselho Estadual de Educação; representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME; e representante do Fórum das Licenciaturas das Instituições de Educação Superior Públicas, quando houver.

A Pesquisa realizada em nível nacional sobre configurações e impactos da implementação dos Fóruns Permanentes de Apoio à Formação do Magistério,

desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisa da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (NUPANFOPE), apresenta subsídio de análise para entendimento das atribuições e relevância dos Fóruns no processo de mediação da política em diversos estados brasileiros. De acordo com Brzezinski, é possível hipotetizar que os Fóruns poderão se revelar como espaço democrático mediador de políticas de formação de professores e do regime de colaboração entre os entes federativos, ao afirmar que:

independentemente da qualidade, do mérito e da funcionalidade dessas políticas se destacam os seguintes indícios dos FPAFD como espaço democrático mediador: a) a composição plural dos Fóruns e as possibilidades de novas adesões de “representantes de outros órgãos, instituições ou entidades locais que solicitarem formalmente “(art. 4º, § 4º); b) o movimento de adesão dos estados, dos municípios ao regime de colaboração como princípio do federalismo constitucional, assim como a mobilização das instituições formadoras parceiras do Programa Emergencial de Formação de Professores “em serviço” (BRZEZINSKI, 2012, p.03-04).

Nesse sentido, entende-se que a atuação dos Fóruns poderá trazer contribuições à formação de professores, pois a construção do processo dialógico implica o comprometimento e a integração institucional e política de suas representações. No entanto, coadunamos com a reflexão de Abdalla, para quem a atuação dos Fóruns é um processo permeado por desafios e por um movimento de tensão, visto que, “apesar do reconhecimento e valor que os membros do Fórum” dão à política de formação,

seus discursos/representações legitimam e instituem as tensões por que passam, estruturando, mais fortemente, a lógica da “resistência” e não de “inovação”. Lógica de “resistência” que tem sua base, principalmente, na lógica da “conformidade”, sustentando efeitos de normatização (2012, 60).

Entende-se que os entraves os quais os Fóruns tendem a enfrentar são decorrência das contradições existentes no interior da própria legislação e da concepção que subjaz às propostas de formação docente, que se pautam pela perspectiva produtivista e mercadológica com repercussões à formação e ao trabalho docente.

De acordo com Brzezinski (2014, p.05), a atuação do Fórum supõe “um enfrentamento do poder instituído ao desafio para levar a efeito o regime de colaboração no campo das políticas públicas” (2014, p.05) Porém, esse processo de enfrentamento é

tencionado e tem “implicações políticas, disputa de poder, respeito à autonomia de cada ente federativo” (BRZEZINSKI, 2014, p.05).

A partir da pesquisa nacional realizada sobre os FPAFD, Brzezinski constatou que os Fóruns instituídos em cada Estado da Federação apresentam uma dinâmica própria de organização, como decorrência da pluralidade de contextos e situações. E explicita ainda a autora:

É demais sabido, que todo gestor estadual e municipal, ao fazer valer a prerrogativa de relativa autonomia de cada ente da Federação, ignorando em parte o regime de colaboração e de cooperação federativa republicana, imprime organização e dinâmica de funcionamento de acordo com sua ideologia, de concepção de projeto de desenvolvimento educacional e de projeto estratégico de formação inicial e continuada de profissionais da educação. Tais atitudes obstaculizam as observações e avaliações, mas notadamente, impedem a transformação dos FPAFD em espaço democrático mediador de políticas de formação de profissionais da educação e do regime de colaboração (BRZEZINSKI, 2014, p.10).

Argumenta a autora, ainda, que a instalação dos FPAFD foi estabelecida de acordo com

o interesse político e o jogo de poder de cada Estado e Município para apoiar e aderir às Políticas de Formação de Profissionais de Educação induzidas pelo governo, uma vez que tais políticas estão distantes de se constituírem políticas de Estado (BRZEZINSKI, 2014, p.10).

Considerando a adesão e a expansão do Programa de Formação, pelos diversos Estados brasileiros, a constituição dos Fóruns, uma vez que é estabelecida como condição para o desenvolvimento da política de formação, foi se desenvolvendo de forma diferenciada nas diversas regiões brasileiras.

Resultante do mapeamento das reuniões realizadas nos FPAFDs, pode-se constatar que os Fóruns consolidados são: Pará e Roraima, na região Norte; Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte, na região Nordeste; Mato Grosso, na região Centro-Oeste; São Paulo, na região Sudeste; e Santa Catarina, na região Sul. Ainda, notam-se aqueles que estão em fase embrionária ou mesmo aqueles que interromperam temporariamente suas atividades. Os FPAFDs ainda não consolidados são: Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Tocantins, no Norte; Alagoas, Maranhão, Piauí e Sergipe, no Nordeste; Goiás, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, no Centro

Oeste; Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, no Sudeste; Paraná e Rio Grande do Sul, no Sul (BRZEZINSKI, 2014, p.10).

O FORPROF no Estado do Pará vem se destacando por sua atuação nas práticas de reuniões contínuas, com representações da sociedade política e civil, no encaminhamento das políticas de formação docente, estando caracterizado entre os Fóruns consolidados. A atuação do FORPROF no Pará é tratada em capítulo posterior.

Vê-se que a constituição dos Fóruns, dentre outros aspectos, é condição essencial para a efetivação do Plano de Formação Docente, daí ressaltarmos sua centralidade no desenvolvimento da política de formação. Porém, ressalta-se que este órgão colegiado, no processo dialógico de acompanhamento e coordenação das ações de formação, neste percurso, passa por desafios e tensões, que podem trazer implicações à efetividade e ao desempenho do papel exercido pelos Fóruns, no contexto da atual política. De acordo com Souza (2014), a centralização das ações de formação pelo MEC/CAPES torna secundário o papel dos FORPROFs, visto que se evidencia regulada autonomia em suas ações.

Dentre os desafios a serem enfrentados pelos FORPROFs, está a articulação do regime de colaboração, uma vez que, para o desenvolvimento das políticas, são necessários o engajamento e a sensibilização dos entes, num processo que deverá ser cooperativo. Nesse sentido, no processo de pactuação de responsabilidades na efetivação das ações formativas, a cooperação e a sensibilização só ocorre quando as necessidades e as decisões políticas são tomadas num processo dialógico, participativo, o que denota não ter ocorrido quando da elaboração da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, visto que as determinações se efetivaram de forma verticalizada, em que o Ministério da Educação/CAPES instituiu por Decreto tais ações, ficando sob a responsabilidade de Estados e Municípios a operacionalização da formação, fato que pode não ter sensibilizado a todas as gestões nesta empreitada.

Apesar de reconhecermos que diversas entidades, tais como a ANFOPE, apresentaram posicionamento contrário à instituição da política nacional de formação, uma vez que havia divergências entre o que anuncia a reforma na formação e as proposições apresentadas pelos movimentos de educadores, para a instituição de um sistema nacional de formação docente, a reforma na formação de professores avançou por meio de diversas políticas materializadas em programas, dentre os quais, o Parfor.

Ressaltam-se alguns avanços, conforme já mencionado anteriormente, nos princípios e objetivos que regem a política de formação, destacando-se a formalização dos FORPROFs como um dos espaços de interlocução das ações de formação docente. No entanto, os desafios são imensos entre o anunciado e o materializado nas diversas realidades dos Estados da Federação, dentre os quais o Estado do Pará.

### **3.2.3 O Parfor, as atribuições dos entes federados e IES**

A gestão da política nacional de formação docente tem sido protagonizada pelo Ministério da Educação (MEC), sob a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Verifica-se que a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, uma vez sendo instituída pelo Estado brasileiro por meio do Decreto 6.755/2009, de forma verticalizada, aproxima-se da perspectiva apontada por Souza ao mencionar que “as ações do governo desencadeiam os interesses pessoais ou de grupos, tendo em vista que essas ações submetem as pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, a algum tipo de coerção” (2014, p.632), uma vez que a força exercida pelo Estado é no sentido de fazer valer suas ações.

Ainda segundo esse autor, existem quatro tipos de ação governamental que são originadas a partir do embate das forças e dos interesses em virtude da natureza da coerção exercida, quais sejam: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas. O Programa de Formação Parfor apresenta vinculação com o que aponta Souza, como exemplo de política redistributiva, visto que é focalizada para “grupo social específico” no que se refere à demanda e à oferta de qualificação dos docentes que atuam na educação básica. E Souza afirma que:

Com relação ao embate de forças que permeiam o programa, é possível considerar quatro grupos de interesse: a) os professores das redes estaduais e municipais de educação básica, beneficiados diretamente pelo Plano; b) as instituições que oferecem os cursos e seus professores formadores, agraciados com recursos financeiros para o desenvolvimento das ações de qualificação; c) os órgãos públicos responsáveis pela gestão do Parfor, na disputa por prestígio e recursos dentro do governo; e d) as secretarias estaduais e municipais de educação, beneficiadas politicamente pela melhoria de indicadores de qualificação docente, que tendem a impactar positivamente a percepção de qualidade da educação básica (SOUZA, 2014, p.634).

Depreende-se que, no processo hierárquico que configura os entes da federação brasileira, a União por intermédio do MEC/CAPES vem ditando as regras do jogo, uma

vez que o governo brasileiro ratifica e materializa a nova sociabilidade capitalista, por meio das reformas e em acordo com as estratégias dos Organismos Multilaterais. O Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” apresenta a configuração do Programa de Formação Docente, tal qual se efetiva o Parfor. Souza, fazendo referência ao referido Plano, enfatiza:

No referido decreto, ficou evidente a perspectiva, emanada da UNESCO, de centralidade da qualidade da educação básica, estabelecendo-se, entre outros focos de ação, a instituição de um programa próprio, ou em regime de colaboração entre União, estados e municípios, para formação inicial e continuada de profissionais da educação. Nesse contexto, considerando a necessidade de articulações mais estruturadas para se efetivar um programa de qualificação de docentes em larga escala, em 2009, tais ações foram destacadas do PAR, institucionalizando-se o Parfor (2014, p.636).

A CAPES, órgão do MEC, dirige suas ações a consolidar-se como agência responsável pela qualificação de quadros de formação de professores da educação básica, a partir da Lei nº 11.502/2007, que estabelece, no Art. 2º:

A Capes subsidiará o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País (BRASIL, 2011).

Verifica-se que a CAPES tem suas funções redefinidas e competências ampliadas, pois subsidia o MEC na formulação de políticas de formação de professores. No parágrafo 2º, é mencionado que

a Capes terá como finalidade induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas (BRASIL, 2011).

Nessa perspectiva, a CAPES tem sua estrutura e finalidades ampliadas passando agora a induzir e fomentar políticas de formação de professores.

A propósito dessa questão, Sheibe tece as seguintes considerações:

Tal reestruturação no interior do Ministério da Educação e entre seus órgãos assessores responsabilizou a Capes, até então voltada à

formação do pessoal docente para o nível superior, também pelo fomento e articulação de ações destinadas à formação dos docentes da educação básica. Sua concepção faz parte de um dos cenários de reforma da legislação nacional, que, em paralelo ao processo de descentralização afirmado como princípio federativo pela Constituição Federal de 1988, desencadeou um movimento de recentralização das políticas educacionais, no qual o Executivo federal dita as normas para a redefinição de responsabilidades, ampliando funções de controle de qualidade, avaliação e definições de padrões curriculares (2011, p.814).

Evidencia-se que a CAPES cumpre a função de órgão regulador da formação de professores, na medida em que, ao representar a União no processo hierárquico do regime de colaboração, que, contraditoriamente, propõe um processo de descentralização no âmbito das políticas públicas, percebe-se que o governo federal recentraliza as políticas de formação de professores, ditando as responsabilidades e as atribuições de cada ente da Federação, no que diz respeito a materializar a política de formação docente. As regulações se manifestam no currículo, na avaliação e no desempenho profissional, em nome da qualidade educacional.

A Diretoria de Educação Básica Presencial – DEB e a Diretoria de Educação a Distância – DED foram criadas para responder pelas novas atribuições da CAPES. A Diretoria de Educação Básica Presencial sofreu alteração em sua nomenclatura, para Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica, com a manutenção da sigla DEB. No entanto, tal mudança não alterou o trabalho da Diretoria, porém detém-se em focar as ações “voltadas à valorização do magistério por meio da formação de professor” (CAPES, 2016).

O trabalho da DEB articula-se à Meta 15 do PNE, que estabelece que seja assegurada formação específica de nível superior a todos os professores da educação básica, na área de conhecimento em que atuam. Responde, também, à Meta 16, que determina formar,

em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência do PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (CAPES, 2016, p.26).

Em complemento a essas observações, destacamos ainda que

De acordo com a CAPES os princípios da formação de professores induzida e fomentada pela DEB são: (a) excelência, (b) equidade; (c) integração (d) compartilhamento e (e) transformação. Para a Diretoria “[...] esses princípios básicos respeitam a autonomia das instituições formadoras e das redes de ensino [...]” nesse sentido, tais princípios respeitando as características de cada localidade e região, deverão ser contemplados nos projetos pedagógicos de cada instituição parceira, e tais ações poderão “[...] renovar e inovar a formação dos professores do País” (CAPES, 2016, p.98).

Verifica-se que, para que se leve a efeito as ações governamentais da formação docente, veiculada como condição essencial à elevação da qualidade da educação, o órgão central representado pela CAPES cria um aparato organizacional para responder as novas políticas e demandas de formação. Vale ressaltar que o Programa de Formação Docente/Parfor, como uma das políticas que materializam o projeto da nova sociabilidade capitalista, implementa um modelo de formação que atende a uma particularidade, ou grupo social específico, que também vai demandar ações que conformem um novo tipo de formação e qualificação docente.

As atribuições da CAPES como agência reguladora, no processo de desenvolvimento da formação de professores via Parfor, são diversas. A CAPES é a principal articuladora entre as Secretarias de Educação de Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como das Instituições de Educação Superior para organizar a oferta e a implantação dos cursos de formação. No que concerne ao FORPROF, a CAPES tem a atribuição de articular entre seus membros ampla divulgação das ações e da oferta dos cursos de formação docente presenciais (CAPES, 2016, p.03).

Como forma de viabilizar os processos de gerenciamento dos dados referentes ao Programa de Formação, entre os parceiros, foi organizado o acesso digital por meio da Plataforma Freire, que é um sistema eletrônico com a finalidade de concretizar o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica. O sistema possui um vasto banco de dados que é alimentado pelas instituições e pelos docentes da Educação Básica. Para exemplificar, as IES dispõem no sistema os cursos que podem ofertar, e os docentes escolhem aquela opção que melhor atenda suas necessidades pessoais e profissionais visando o aprimoramento, a qualificação e a valorização dos professores (CAPES, 2017). Fica sob a gerência da CAPES a oferta de cursos e vagas disponibilizadas pelas IES, bem como a análise, a homologação e a validação das inscrições, e publicação dos dados referentes ao PARFOR. Nesta página, também são

lançados dados referentes ao gerenciamento das IES, e ao desenvolvimento dos cursos de formação.

O processo de inscrição *on line* na Plataforma Freire fica sob a responsabilidade individual dos docentes que pleiteiam uma vaga nos cursos de formação. No entanto, de acordo com dados empíricos, este processo envolve algumas problemáticas, que se manifestam desde o desconhecimento pelos docentes dos períodos de abertura de inscrições à ausência de acesso à internet para efetuarem as inscrições, aliada a relações clientelistas por parte de algumas Secretarias municipais, que priorizam o acesso de pessoas, tendo, como critério, vinculações políticas.

No que diz respeito à viabilidade financeira para garantir as ações do Programa de formação emergencial Parfor, o governo federal vem garantindo sua sustentabilidade financeira. De acordo com o Manual operativo do Parfor, no item 9, fica estabelecido que

A Capes responsabiliza-se pelo financiamento dos recursos destinados ao desenvolvimento das atividades acadêmico-pedagógicas e ao pagamento de bolsas para os professores que ministram aulas nas turmas especiais implantadas (BRASIL, 2013).

A CAPES, tendo por atribuição realizar o repasse financeiro às IES parceiras, cumpre também com a função de acompanhar a execução e a prestação de contas do objeto pactuado entre CAPES e IES. Os recursos destinados às IES viabilizam despesas de custeio e capital. Este órgão também gerencia o pagamento de beneficiários do programa, tais como professores formadores e equipes gestoras dos Programas de formação presencial, que disponibiliza como incentivo financeiro o pagamento de bolsas, com valores discriminados de acordo com a titularidade e as funções no programa de formação. A Portaria 09/2009 estabelece, no Art. 5º, que “as despesas decorrentes da implantação das ações e programas estarão consignadas nas dotações orçamentárias anuais do Ministério da Educação, da CAPES e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE” (BRASIL, 2009, p.02).

Mororó e Silva (2015) ressaltam que:

a oferta de cursos na modalidade presencial das instituições públicas é insuficiente e a sua ampliação, além de sobrecarregar ainda mais os docentes do ensino superior, permitiu a inclusão de professores bolsistas sem experiência de formação de professores em nível superior e sem qualquer vínculo com as IPES, contribuindo para o

estabelecimento de uma nova reconfiguração mercadológica do trabalho docente do ensino superior, tal como já algum tempo tem-se instituído na educação básica com o uso de um grande contingente de docentes temporários e/ou estagiários renumerados (2015, p.194).

O sistema de incentivo financeiro, gerenciado no âmbito do Parfor, consideramos trazer implicações aos profissionais da educação, uma vez que não é caracterizado como valorização salarial e nem profissional, pois os docentes são categorizados como bolsistas e não dispõem de incentivo salarial que faça jus ao trabalho realizado nas instituições formativas, sendo visto apenas como uma complementação salarial. Considerando o que menciona o item 12.7 do Manual Operativo do Parfor, a participação no programa “na condição de bolsista não gera qualquer tipo de vínculo empregatício com a IES ou com a Capes” (BRASIL, 2013), o que acaba gerando uma espécie de terceirização da mão de obra a ser absorvida pelas instituições formadoras. Vale ressaltar que, apesar da preferência atribuída aos professores das IES, é oportunizado a outros professores atuar como colaboradores, mediante as necessidades das instituições.

Souza apresenta as fontes de recursos do Parfor, que o situam como uma política redistributiva, enfatizando que:

a formação de professores é custeada por impostos arrecadados da parcela mais abastada da população. No orçamento federal, ele está inserido no Programa Brasil Escolarizado (para despesas com bolsas) e no Programa Qualidade na Escola (para despesas com custeio e capital). A fonte para a realização dessas despesas é a 112 – Recursos Vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que se originam do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), formado, no caso da União, por 20% do recolhimento de impostos federais incidentes sobre o patrimônio e a renda, e sobre as dívidas deles decorrentes (2014, p.633).

Considerando os investimentos realizados pela CAPES concernentes à viabilidade das políticas de formação docente, em seu *Relatório de Gestão Exercício 2016*, se enfatiza que, para a formação de profissionais de magistério para a educação básica, em 2016, houve um investimento de R\$ 661.871.194,36 na modalidade presencial. Dentre os programas contemplados, estão o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID, com 73.300 bolsas mensais. Segundo o relatório citado, no período correspondente a 2009-2016, o Plano Nacional de Formação de Professores Parfor já formou 34.549 professores em serviço. Já o programa a distância

Universidade Aberta do Brasil (UAB), no ano de 2016, está vinculado a 106 instituições, 727 polos aptos e mais de 593.328 alunos matriculados.

Evidencia-se que a CAPES constitui-se como agência reguladora da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, na medida em que agrega diversos programas e institui outros, cria os mecanismos de regulação da formação docente, cuja ênfase recai no currículo, no financiamento e na avaliação por resultados.

Os Estados, por sua vez, por meio de suas Secretarias de Educação, desempenham atribuições específicas e são fundamentais na viabilização das políticas de formação docente. Para o desenvolvimento das ações do Parfor, o Estado efetiva sua participação, por meio de Acordo de Cooperação Técnica – ACT firmado entre a CAPES e a Secretarias de Educação ou órgão equivalente de cada Estado.

As Secretarias de Estado de Educação, representando o Estado, são responsabilizadas pela implantação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação, tendo assento na presidência do referido Fórum o Secretário de Estado de Educação, ou um dos seus representantes. Cabe às Secretarias indicar um servidor, preferencialmente, do quadro efetivo, que se responsabilize por articular e acompanhar as “atividades do Programa no âmbito das redes estaduais e municipais, inclusive na Plataforma Freire, bem como dar seguimento aos encaminhamentos deliberados no Fórum” (CAPES, 2013). Nessa perspectiva, cabe às Secretarias Estaduais acompanhar as ações do PARFOR presencial no âmbito do Estado, sendo de sua responsabilidade divulgar a oferta de cursos e vagas disponibilizadas, assim como validar as pré-inscrições realizadas na rede estadual.

Considerando a proposta de formação em serviço do Programa de Formação/Parfor, que contempla os docentes atuantes na educação básica, o Manual Operativo enfatiza que os sistemas de ensino estadual e municipal ofereçam condições de acesso e permanência aos professores cursistas, para realizarem a formação. Nessa perspectiva, os Estados, por meio de suas Secretarias de Educação, deverão aprovar

a participação do docente no curso de formação e que o mesmo será liberado nos dias e horários fixados no projeto pedagógico para frequentar o curso, sem prejuízo de suas atividades profissionais e remuneração (CAPES, 2013).

A formação em serviço constitui umas das estratégias do projeto hegemônico do capital, como estratégia que visa racionalizar custos. Costa (2005) informa que o Banco Mundial (BM), no documento de 1995, já veiculava a prioridade da capacitação em serviço, uma vez que a lógica da racionalização de custos é determinante das ações disseminadas pelo Banco. A ênfase que recai sobre essa questão busca escamotear as reais causas de incentivo à capacitação em serviço, velada nos menores custos com a formação prática, que seria, na ótica do Banco Mundial, essencial para o desempenho satisfatório do aluno.

O BM, conforme vimos no primeiro capítulo deste estudo, no documento de 2014, ressalta a formação em serviço como uma das estratégias de formação. Nessa perspectiva, o Plano de Formação Parfor, considerando sua especificidade emergencial, propôs a formação em serviço como alternativa e viabilidade da formação docente.

No entanto, essa proposta de formação em serviço apresenta algumas questões, que trazem implicações à permanência dos docentes nos cursos de formação, evidenciando-se, dessa forma, ausência de condições para realizar a formação. Dentre as problemáticas apresentadas pelos docentes, que consistem em dados empíricos, ressaltam-se: dificuldades de liberação nos períodos de formação (considerando que esta é realizada em períodos de férias e recesso escolar) – vale destacar que a não liberação para aprimoramento profissional implica em perda de direito, conquistado pela categoria docente; e desconto nos salários dos professores. Algumas gestões escolares aplicam penalidades aos professores que necessitam ausentar-se da sala de aula, nos períodos de formação. Estes e outros fatores evidenciam que, apesar de constar no Decreto 6.755 e na legislação dele decorrente, as garantias aos docentes em termos de liberação e não prejuízo quanto à remuneração, os desafios são imensos para o acesso e a permanência dos professores cursistas no Parfor.

Às Secretarias Estaduais são atribuídas responsabilidades quanto a disponibilizar informações de sua rede, assim como apresentar demanda de professores que necessitam de formação, como forma de subsidiar a revisão do Plano Estratégico de Formação Docente Estadual e, para este propósito, necessita manter atualizado o censo educacional dos Estados.

A colaboração dos Estados no processo de materialização do Parfor evidencia-se em sua operacionalização, oferecendo o suporte necessário ao cumprimento das ações formativas.

No processo de organização e gerenciamento do Programa de Formação/Parfor, os municípios, como entes colaboradores, fazem sua adesão por meio do Termo de Aceite, documento que estabelece as condições para integrar o Programa. Tal registro é realizado na Plataforma Freire, no processo de validação da pré-inscrição. Os Municípios, por meio de suas Secretarias de Educação, assim como o Estado, devem articular as ações do Parfor presencial nas escolas sediadas em seus municípios. Para isso, deverá indicar um servidor municipal, para realizar as ações do município na Plataforma Freire. Constitui atribuição do município orientar a pré-inscrição, a seleção e a matrícula, assim como acompanhar as atividades da formação.

O município, ao validar a pré-inscrição dos docentes, também estará ratificando que a Secretaria municipal apoia e aprova que os docentes sejam liberados nos dias e horários aprovados nos projetos pedagógicos para realizar a formação, sem prejuízo das atividades profissionais e de remuneração. Vale ressaltar que a realidade apresentada em diversos municípios não condiz com o que é estabelecido na legislação, o que contradiz o princípio colaborador dos entes, para a garantia das condições de formação dos professores cursistas. Tratamos da particularidade vivenciada em alguns municípios do Pará, que expressa a contradição entre o legislado e o negociado no contexto da formação docente do Parfor.

No que se refere à responsabilização dos municípios em garantir as condições necessárias para a participação dos docentes nos cursos de formação, esta é uma problemática que merece ser analisada, uma vez que os acordos firmados não constituem uma obrigatoriedade, deixando ao encargo do ente municipal atender ou não tal necessidade.

De acordo com o Decreto 6.755/2009, na distribuição de responsabilidades, que deverá estar discriminada no Plano Estratégico a ser formulado pelos Fóruns, municípios e estado estariam responsáveis por garantir ajuda de custo aos professores de sua jurisdição, referente a alimentação, transporte e hospedagem. No entanto, infere-se que, apesar do respaldo legal concernente à garantia de acesso e permanência dos docentes aos cursos de formação, este também constitui um desafio, haja vista as condições que enfrentam os docentes para realizarem a formação. Um dos fatores que contribuem para a não viabilidade de contrapartida financeira dos municípios, dentre outros aspectos, diz respeito ao orçamento municipal, visto que, na hierarquia dos entes

federados, os municípios estão em pé de desigualdade por disporem de menores condições, em relação aos Estados, ao Distrito Federal e à União.

Considera-se que os municípios dos diversos Estados são os que apresentam maior demanda de docentes que necessitam de formação em suas redes de educação, e o processo de adesão ao Parfor constitui necessidade de qualificação dos professores e adequação dos sistemas de ensino às exigências da LDB 9.394/96 e legislações subsequentes.

Depreende-se que, no processo de organização do programa de formação, apesar de buscar estabelecer parceria e distribuição de responsabilidades entre os entes federados para viabilizar a formação via Parfor, os limites e desafios são imensos em sua materialização, uma vez que as assimetrias regionais implicam em realidades e necessidades educacionais e formativas diversas. Nesse sentido, verifica-se que a União centraliza algumas ações e descentraliza outras, evidenciando que, nesse contexto, ocorre um processo de desresponsabilização do Estado para com a garantia da política de formação docente.

A União, nesse contexto, torna-se responsável por uma parte da viabilidade da formação, uma vez que, se utilizando dos recursos já existentes nas IES, seus investimentos dirigem-se a custeio e capital. Os demais entes, Estados, Distrito Federal e Municípios, responsabilizam-se pela operacionalização das ações formativas e entram com contrapartida, de acordo com as atribuições constantes no Plano Estratégico de formação docente.

No processo de parceria e articulação para viabilização do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, as Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) dispõem de atribuições demarcadas na Portaria 09/2009, que regulamenta o referido Plano, no Art. 2º, menciona que o processo de colaboração estabelecido entre o Parfor e as instituições formadoras parceiras (universidades públicas), as atribuições das IPES concerne ao gerenciamento dos cursos de formação e disponibilização de seus quadros docentes e infraestrutura necessária ao desenvolvimento do processo formativo.

A organização pedagógica dos cursos de formação apresenta, em sua estrutura e organização, diversificação na modalidade dos cursos, com a flexibilização curricular, diferentemente da formação regular oferecida pelas universidades. As disciplinas são realizadas por módulos em períodos intervalares (férias e recesso escolar), seguindo a

lógica da formação em serviço apontada por Torres (1996), que implica em racionalização de custos, conforme orienta o Banco Mundial.

Outro aspecto diferencial está relacionado à carga horária compactada dos cursos, que pode implicar na qualidade da formação, apesar de contraditoriamente os discursos oficiais veicularem as qualidades e a formação de quadros de excelência como essenciais às exigências do mundo produtivo. No tocante à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, apesar de mencionada no Decreto 6.755/2009, constitui um desafio aos cursos de formação, e as IES, a sua realização. Estes fatores indicam que a formação pretendida se insere no contexto que reorienta o papel e a missão das universidades públicas brasileiras.

Pode-se inferir que a estrutura dos cursos de formação oferecidos pelo Parfor diferencia-se da concepção de formação historicamente defendida pelas universidades públicas, podendo-se evidenciar que a formação pretendida nos discursos oficiais pauta-se pela concepção pragmática, em que a qualidade cede lugar às competências. Nesse sentido, tais orientações conduzem a um novo modelo de universidade, que redireciona seu papel, funções e finalidades.

O fomento à oferta de cursos nas IES, como forma de garantir e apoiar a formação de professores, se efetiva por meio de repasse financeiro às instituições de ensino superior, que, conforme menciona o Inciso II, do Art. 2º, ficam a cargo da CAPES e do FNDE. Cabe às IES integrantes do Plano Nacional de Formação apresentar a documentação necessária às liberações de recursos de fomentos aos cursos de formação, indicando o quantitativo de alunos e turmas a serem implantadas. Em síntese, para que as IES possam receber os repasses, devem atentar para aspectos indicados a seguir:

o atendimento às necessidades de formação inicial e continuada dos professores pelas Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) e Secretarias de Educação dos Estados, conforme quantitativos discriminados nos planos estratégicos elaborados pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, de que trata o art. 4º do Decreto 6.755/2009, dar-se-á por meio de: I – ampliação das matrículas oferecidas pelas IPES em cursos de licenciatura e de pedagogia, sendo estimulada preferencialmente a destinação emergencial de vagas para professores em exercício na rede pública de educação básica; II – fomento às IPES para apoio à oferta de cursos de licenciatura e programas especiais emergenciais destinados aos docentes em exercício na rede pública de educação básica e à oferta de formação continuada, observadas as disposições da Lei nº 11.502, de

11 de julho de 2007, com repasses da CAPES e do FNDE (BRASIL, 2009).

As IES, no processo de cooperação técnico-operacional, têm sua participação formalizada por meio do Termo de Adesão aos acordos de cooperação estabelecidos entre seus respectivos Estados. A CAPES estabeleceu critérios para que as IES integrassem os parceiros colaboradores, enfatizando que, para a implantação de turmas especiais, as instituições deveriam “estar credenciadas no Sistema de Regulação do Ensino Superior – e-MEC e que, quando avaliadas, apresentassem Índice Geral de Cursos - IGC igual ou superior a 3” (CAPES, 2013). Nesse sentido, o excerto a seguir sintetiza as atribuições das IES no desenvolvimento dos cursos de formação:

As IES integrantes do Parfor Presencial apresentam, anualmente, sua capacidade de oferta para apreciação e aprovação por parte do Fórum Estadual, inserem essa oferta na Plataforma Freire para apreciação e análise por parte da Capes e responsabilizam-se pelos procedimentos acadêmicos e regulatórios dos cursos e turmas especiais dos cursos sob sua responsabilidade, pela compatibilização de calendário acadêmico junto às redes de modo a viabilizar a participação dos docentes da educação básica nos cursos ofertados e pela certificação dos concluintes. Ao mesmo tempo, são responsáveis por selecionar, acompanhar e certificar o pagamento dos bolsistas do Parfor Presencial no Sistema de Gestão de Bolsas (SGB) de acordo com as normas expedidas pela Capes (UFPA, 2013, p.18-19).

Apesar de constar no Decreto 6.755/2009 o caráter público da formação de professores, como um dos seus princípios, verifica-se que, a partir de 2011, por meio da Portaria Interministerial 492 MP/CGU/MF, de 10/11/2011, abriu-se precedente para que as IES privadas sem fins lucrativos fizessem adesão ao programa de formação PARFOR, visto que as instituições privadas passam a receber recursos públicos para oferecer a formação docente.

De acordo com Chaves, Silva Junior e Catani (2013, p.08), no processo de expansão da educação superior, as universidades públicas sofrem alterações profundas no seu *modus operandi*, tornando-se flexíveis, operacionais, eficazes e produtivas. Dessa forma, a tônica das reformas implantadas tem sido a dissolução das fronteiras entre público e privado.

O fomento às IES para atendimento às necessidades de formação inicial e continuada é concedido mediante ajuda de custeio e capital, de acordo com o quantitativo expresso nos Planos Estratégicos realizados pelos Fóruns, em cada Estado

da Federação que aderir à formação. Para o desenvolvimento do Parfor, as ações formativas das IPES são direcionadas aos cursos de licenciaturas e pedagogia. A Portaria 09/2009, no inciso II, discrimina as formas de fomento às IES para o desenvolvimento da formação docente:

fomento às IPES para apoio à oferta de cursos de licenciatura e programas especiais emergenciais destinados aos docentes em exercício na rede pública de educação básica e à oferta de formação continuada, observadas as disposições da Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, com repasses da CAPES e do FNDE concedidos na forma seguinte:

- a) bolsas de estudo aos participantes da elaboração e execução de cursos e programas de formação inicial em serviço;
- b) bolsas de pesquisa que visem à participação de professores em projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias educacionais na área de formação inicial e continuada de professores para a educação básica;
- c) recursos para custeio das despesas assumidas pelas IPES participantes da formação emergencial definida no caput deste inciso, mediante as planilhas de cursos e vagas detalhados nos respectivos Termos de Adesão, descritos no art. 2º, § 2º, cujos quantitativos de execução serão objeto de acompanhamento e avaliação pela CAPES (BRASIL, 2009).

Considerando as exigências às IES quanto a disponibilizem a infraestrutura necessária para atender aos cursos oferecidos pelo Parfor, tais como os espaços de sala de aula, bibliotecas, laboratórios de pesquisa e informática, equipamentos multimídia, evidencia-se que esta estratégia implica na questão da racionalização de custos com a formação, em garantir a expansão da formação, porém com o menor dispêndio de recursos possível.

Verifica-se que, no processo de desmonte das universidades públicas brasileiras, há consideráveis cortes de gastos, que implicam no sucateamento das mesmas, que lutam pela ampliação de recursos e pelo fortalecimento do espaço de produção do conhecimento e de desenvolvimento de pesquisas. Para o MEC/CAPES, a utilização dos recursos disponíveis implica em não adequação de novos espaços e garantia de condições estruturais para atender as demandas por formação, assim como a não ampliação do corpo docente para o atendimento das demandas por formação, pois os recursos disponibilizados pela CAPES não garantem as reais necessidades das IES. Nesse sentido, depreende-se um processo de desresponsabilização do Estado para com a formação dos professores, visto que as ações traçadas e materializadas evidenciam a

minimização do Estado no financiamento das políticas sociais, o que poderá implicar na desqualificação da formação dos professores, contradizendo a tão propalada qualidade educacional. De acordo com Nascimento,

Com o processo de expansão da educação superior, poderíamos pensar que é um ganho a criação de políticas que abarquem uma camada da população que não tem formação adequada para atuar na profissão, visto o atraso histórico que o Brasil tem em relação à oferta da educação superior, representado tanto pela implantação tardia quanto pela baixa oferta pública de vagas, o que fez com que o governo há alguns anos criasse metas para expandir este nível de ensino. No entanto, as condições de oferta de vagas desses planos e programas que foram sendo criados para a formação de professores, no caso o PARFOR, não tem o aporte significativo de recursos financeiros, humanos e estruturais que seriam necessários o que pode favorecer a precarização da instituição e do trabalho do professor universitário e afetar a qualidade do ensino (2012, p.115).

No processo de desenvolvimento do Plano de Formação/Parfor, evidencia-se a lógica proposta pelos Organismos Multilaterais, que veem nas competências profissionais a base da formação docente e a prática como eixo da formação, contrapondo a perspectiva de uma formação global e omnilateral, cujo foco vem se voltando para o mercado em detrimento de uma formação em bases humanas. Entende-se que a formação apresentada pode comprometer a qualidade dos cursos pelo seu caráter aligeirado, como decorrência da carga horária compactada e intensiva. Para Amado, a formação aligeirada implica se perceber

a ausência de condições para o exercício do pensamento. O tempo para estar com os outros, para pensar junto com os outros, as condições para que os sujeitos se encontrem e troquem entre si, para que discutam questões pertinentes à vida de cada um e de todos (2006, p.02).

O Parfor, ao caracterizar-se por um programa focal, atende a um público específico cujo objetivo é certificar os professores que não apresentam a formação considerada adequada, visando a minimização do *déficit* educacional e de formação docente nos diversos Estados brasileiros. Nessa perspectiva, vimos que, na esteira da racionalização de custos, os cursos aligeirados implicam na precarização da formação de professores, tendo em vista a ausência de condições que viabilizem uma formação com qualidade. Depreende-se que oferecer a formação em quaisquer que sejam as

condições tem se tornado, via de regra, a saída, para que governos estaduais e municipais elevem os índices estatísticos de qualificação docente.

Após oito (8) anos de investimentos em política de formação professores, dentre as quais destacamos o Sistema UAB, os dados mostram que essas ações não foram suficientes para atender as metas estabelecidas pelas políticas de formação. Segundo o INEP (2016), dos 752,3 mil professores que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental, apresentam nível superior completo cerca de 74,8%. Nível superior completo com licenciatura corresponde a 69,6%, 14% apresentam a formação no curso normal/magistério. Foram identificados ainda 4,4% com nível médio completo e 0,2% com nível fundamental completo. Nos anos finais do ensino fundamental, atuavam 773,1 mil professores. Destes, apresentam nível superior completo um percentual de 84,7%, e os que apresentam nível superior completo com licenciatura são 78,6%. Atuando no ensino médio, tínhamos 519,6 mil docentes, os formados em nível superior completo correspondem a 93,3%, e os que tinham nível superior completo com licenciatura, 82,9% (INEP, 2016).

Ressalta-se que, no contexto atual de ajustes estruturais em que as políticas de formação cumprem com os objetivos de concretizar o projeto de expansão do grande capital, tais políticas visam conformar um discurso hegemônico, que, segundo Triches (2014), objetiva reconverter o professor às novas exigências do mundo produtivo. Essa autora, ao analisar os *slogans* presentes nas diretrizes curriculares para o Curso de Pedagogia, destaca quatro aspectos, que indicam que a formação pode demandar um super professor:

O primeiro diz respeito ao processo de reconversão ao qual se pretende submetê-lo, propondo-se que se abandone o professor tradicional e adira ao “novo” professor, isto é, multifuncional, polivalente, responsável, flexível, afeito às tecnologias, inclusivo, tolerante, aprendendo ao longo da vida e, acima de tudo, sem crítica às determinações de sua própria condição de professor. [...] O segundo elemento, articulado ao primeiro, refere-se ao alargamento do campo de atuação pela multiplicação de funções e pela ampliação das competências que dele se espera. O terceiro relaciona-se à ampliação dos conteúdos da formação, resultando em um currículo inchado, restringindo o tempo e a qualidade da formação. Nesse caso, discussões teóricas verticalizadas tornam-se supérfluas. O quarto elemento vincula-se à uma imprecisão na definição do ser professor (TRICHES, 2010, p.151).

As novas exigências profissionais que caracterizam as propostas de formação docente implicam em maior responsabilização dos professores pelos resultados educacionais, conforme mencionam os documentos oficiais. A questão da responsabilização foi apontada por Maués (2013), analisando que:

O que se pode inferir dessas responsabilizações é que o professor é visto como o mais importante fator para a educação, sem se considerar de forma mais séria outros fatores que configuram a profissão docente, tais como a formação inicial e continuada, o salário, a infraestrutura da escola, as condições de trabalho, a carreira, todos elementos fundamentais que deveriam estar presentes nas políticas de formação, o que permitiria que esse profissional dispusesse de condições objetivas e subjetivas para melhor se inserir nesse processo. Mas mesmo com políticas específicas, não se pode atribuir ao professor nem o papel de vilão, sendo o obstáculo para as reformas, nem o papel de salvador, na medida em que consegue que seus alunos obtenham os maiores e melhores escores nas avaliações externas (MAUÉS, 2013, p.60).

Evidencia-se que a profissão docente continua a sofrer de desprestígio social, pois a complexidade do papel do professor exigido pelas reformas leva à intensificação, à responsabilização e à falta de consciência coletiva, o que gera a alienação. Segundo Frigotto, “a tônica das políticas educacionais atuais, tem sido a da fragmentação, de cunho dominante, focal e compensatório, que atacam as consequências e não as causas” (2009, p.77). Para o autor, esta tendência parece ser dominante no Brasil, como estratégia da burguesia que se perpetua aprofundando as desigualdades.

Nessa perspectiva, as políticas educacionais buscam responder às demandas e aos novos desafios postos para a educação, de forma a concretizar a nova sociabilidade capitalista, e, para esse propósito, busca-se o consentimento ativo das massas. A lógica da formação em serviço evidencia uma formação pragmática, descaracterizando a perspectiva da formação humanista. Para Maués (2013 p.04), com os desenhos curriculares que objetivam a formação pragmática, os cursos de formação são baseados em “competências e habilidades” consideradas necessárias no ato de ensinar. A concepção humanista,

não ignora a necessidade exposta pela corrente pragmática, mas entende que o professor precisa também ter conhecimentos mais amplos que lhes permitam entender as relações sociais, os processos de trabalho, levando em conta que a escola está inserida em uma sociedade e que é influenciada por esta (MAUÉS, 2013 p.04).

Os cursos oferecidos pelo Programa de Formação/Parfor, nessa perspectiva, pouco têm contribuído para a formação política dos professores aprendizes, pois as reformas, segundo Evangelista e Triches, tendem a despolitizar os professores, pois, de acordo com essas autoras, “despolitiza-se sua inserção social e se obscurece tanto a origem dos problemas econômicos, quanto suas possíveis soluções, ambas implicadas organicamente na relação capital-trabalho” (2015, p.73).

O processo de expansão do Plano de Formação Docente/Parfor ocorreu aliado a diversas problemáticas, que repercutiram na qualidade da formação dos professores. A pesquisa realizada a nível nacional sobre *Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente: impactos da Política Nacional de Formação do Magistério* sintetiza as problemáticas e as necessidades vivenciadas em diversas regiões do País, no desenvolvimento do Plano de Formação Docente, conforme aponta Brzezinski (2017, p.13):

- dificuldades técnicas e operacionais dos professores cursistas no manuseio do *software* da Plataforma Freire para proceder inscrições, pré-matrícula e outros registros, aspectos apontados por todos os representantes dos entes federados;
- inexistência de dados estatísticos reais do quantitativo de professores “leigos”, por Município, que necessitam cursar a Primeira Licenciatura;
- falta de credibilidade nas ações do MEC/CAPES/DEB, das Secretarias Estadual e Municipais e da União dos Dirigentes Municipais (UNDIME);
- inexistência, na maioria dos Estados e Municípios, de planos que poderiam orientar as políticas e os planos estratégicos de formação emergencial;
- falta de apoio dos gestores das escolas da educação básica na substituição temporária do professor cursista. Com isso, muitos docentes tiveram que se responsabilizar pelo pagamento de seus substitutos;
- índice elevado de evasão dos professores cursistas, em particular, por falta de substituição na escola e de auxílio para deslocamentos e alimentação;
- ausência de bolsas de estudos para os professores cursistas;
- descumprimento das Prefeituras Municipais, do que foi acordado no momento da adesão ao Parfor: apoiar os professores cursistas com recursos financeiros;

- inadequação da estrutura física ao número de professores cursistas, sujeitando-os a ambientes insalubres;
- obstáculos impostos pelos gestores das escolas, impedindo a liberação dos cursistas;
- contradição dos dados do contingente de professores cursistas e a matrícula efetivada com o número daqueles que frequentavam os cursos;
- ausência dos professores efetivos e vinculados ao Parfor em suas atividades regulares nas IES formadoras, motivada pelo interesse na bolsa docência garantida pelo Plano.

Depreende-se que as políticas implementadas no Governo Lula da Silva, a partir do desenvolvimento do PDE, assim como as desenvolvidas em governos anteriores, não foram iniciativas que pudessem dirimir os problemas que persistem na formação docente, considerando serem políticas emergenciais e focalizadas, portanto, não consistem em políticas universalizantes, instituídas como políticas de Estado e na perspectiva de uma política global de formação e valorização docente. Dessa forma, tais estratégias estão longe de resolver os problemas que dizem respeito à formação de professores, uma vez que esta ordem de questões foi produzida historicamente no contexto das relações capitalistas. Portanto, ações pontuais não poderão caminhar no sentido de sua superação ou resolução.

Convém indagarmos quais as perspectivas para a formação de professores no contexto de ajustes fiscais e nos marcos da atual crise do capitalismo mundial. Consideramos que o momento é de incertezas, porém coadunamos com a perspectiva apontada por Francisco de Oliveira (2005), de que a luta é imprescindível para que se busque o consenso das massas, perdido, e se gere o dissenso contra-hegemônico. E desmistificar as investidas do capital contra a classe trabalhadora constitui um dos grandes desafios, e torna-se imperativo que as políticas educacionais e de formação docente, inversamente às que estão em curso, afirmem o direito à educação pública, fundada em bases humanísticas, concebendo a formação humana em todas as suas potencialidades, que inclua o pensamento crítico, articulado aos movimentos e às lutas sociais. Apesar de que os desafios são imensos para o enfrentamento da nova pedagogia da hegemonia do capital, é possível pensar, conforme afirma Mészáros (2005), em uma educação para além do capital.

O Plano de Formação Docente/Parfor é analisado no próximo capítulo, evidenciando suas inter-relações com o regime de colaboração na realidade do Estado do Pará, destacando as contradições que permeiam as atuais políticas e os programas de formação, no âmbito da gestão gerencial.

#### **CAPÍTULO IV – O PLANO DE FORMAÇÃO DOCENTE/PARFOR E A INTER-RELAÇÃO COM O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ**

Este capítulo analisa o desenvolvimento do Plano de Formação Docente/Parfor no Estado do Pará, apreendendo a inter-relação com o regime de colaboração, que envolve a corresponsabilização dos entes federados (União, Estados e Municípios) e a colaboração das Instituições de Educação Superior (IES), que, em ação conjunta, materializam a formação docente no Estado do Pará.

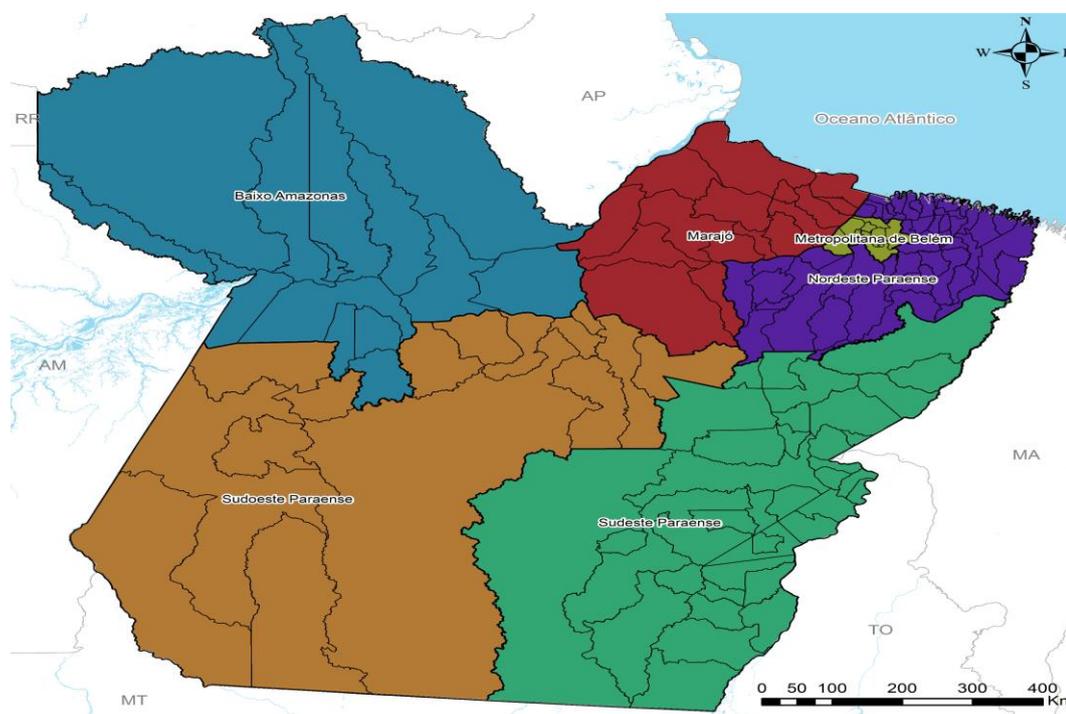
O Parfor consiste numa ação emergencial, ancorada nos princípios da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto 6.755/2009). Considerando as demandas apresentadas pelo Estado do Pará, concernentes à necessidade de qualificação docente em nível superior, em função da grande demanda de professores atuantes na educação, sem a qualificação adequada, sendo apontado como um dos fatores responsáveis pelos baixos índices educacionais apresentados no Censo Educacional de 2007. Este Plano objetivou a qualificação de docentes em exercício nas redes públicas de educação básica. De acordo com o discurso instituído, o Parfor é relevante por possibilitar a equalização da formação docente aliada ao processo de expansão e democratização do acesso ao ensino superior.

Este capítulo apresenta a seguinte estruturação: inicialmente, situa a Amazônia paraense no contexto do federalismo brasileiro, identificando as assimetrias regionais, sociais e educacionais; posteriormente, analisa o desenvolvimento do Parfor no Estado do Pará, estabelecendo relações com o regime de colaboração, com o propósito de desvelar os limites estabelecidos ao processo de corresponsabilização entre os entes federativos e os parceiros institucionais. Ressalta-se que o Plano de Formação foi organizado no contexto da contrarreforma educacional, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE) e da gestão gerencial do Estado. Nesse sentido, a materialização do Parfor na realidade do Estado do Pará necessita ser analisada enquanto totalidade, no contexto dos determinantes estruturais que configuram a formação docente, mediado pelas relações estabelecidas pelos sujeitos sociais, apreendendo as contradições e particularidades do Parfor no Pará. Vale ressaltar que, no decorrer dos subitens, é feito o confronto com os dados de pesquisa realizada no âmbito dessa Tese, a fim de responder ao problema que motivou este estudo, qual seja: a relação existente entre o Plano de Formação Docente/Parfor e o regime de colaboração no Estado do Pará.

#### 4.1 - A AMAZÔNIA PARAENSE E AS ASSIMETRIAS REGIONAIS, SOCIAIS E EDUCACIONAIS

A Amazônia paraense é a segunda maior em extensão territorial do Brasil, com 1,2 milhões de quilômetros quadrados, menor apenas que o estado do Amazonas. A fundação de Belém (capital do Pará) se deu em 1616, com os colonizadores portugueses. Atualmente, a população do Pará, segundo dados do IBGE (2017), é de 8.366.628 pessoas. Desse total, a população masculina corresponde a 4.150.912, e a feminina, a 4.024.244. O Estado do Pará é formado por 144 municípios, organizados em seis (6) mesorregiões, conforme mostra a Figura 1, e está dividido geograficamente em 22 microrregiões.

**Figura 1- Mesorregiões do Estado do Pará**



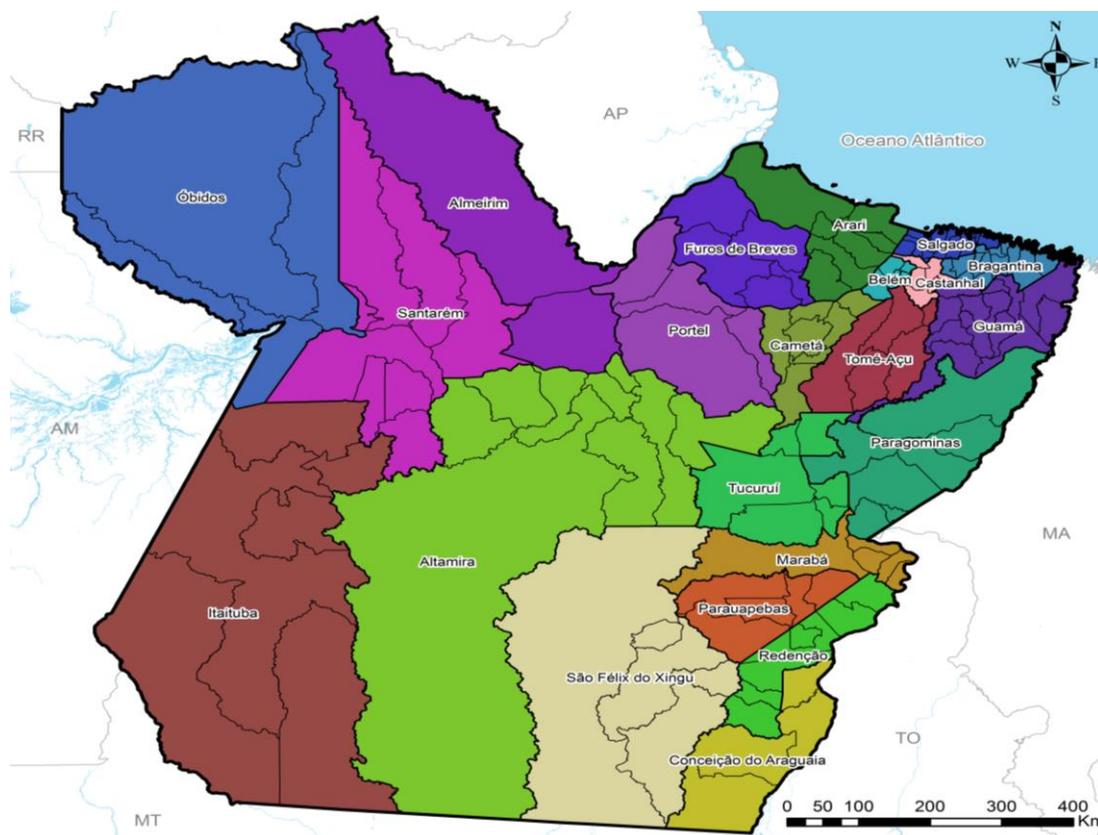
Fonte: IBGE. Elaboração FAPESPA (2016)

A atual divisão territorial do Brasil sofreu suas últimas modificações a partir da Constituição Federal de 1988. Conforme apontamos em capítulo anterior, o federalismo constitui a forma de organização do Estado brasileiro. Segundo Saldanha (2009), diferentemente dos Estados Unidos da América (EUA), a nação brasileira teve um formato organizacional arbitrário, atendendo a interesses políticos locais, o que implica em disparidades dos Estados, principalmente em relação ao tamanho de seus territórios.

O Estado do Pará, uma das 27 unidades federativas do Brasil, cuja organização geopolítica implica em assimetrias regionais, é permeado por heterogeneidades estruturais e por um padrão acentuado de desigualdades socioeconômicas. A grande extensão territorial da região, aliada às dificuldades de deslocamento, que muitas vezes é somente por via aquática e aérea, dificulta o acesso e tem provocado controvérsia entre alguns teóricos: uns entendem que o distanciamento dos municípios em relação à capital constitui impedimento ao desenvolvimento (COSTA, 2011); e outros apontam que a questão do desenvolvimento de municípios paraenses não é determinada pelo seu distanciamento, mas envolve outra ordem de questões (MAIA, et. al., 2017).

Como já exposto anteriormente, são 22 microrregiões<sup>19</sup> que subdividem o Estado do Pará, conforme mostra a Figura 2.

Figura 2- Microrregiões Paraenses



Fonte: IBGE. Elaboração FAPESPA (2016).

<sup>19</sup> As microrregiões paraenses são: Almeirim; Altamira; Arari; Bragantina; Belém; Cametá; Castanhal; Conceição do Araguaia; Furos de Breves; Guamá; Itaituba; Marabá; Óbidos; Parauapebas; Paragominas; Portel; Redenção; Salgado; Santarém; São Félix do Xingu; Tomé-Açu; Tucuruí.

O documento *Mapa de Exclusão Social do Estado do Pará* (2017), a partir de seus indicadores, apresenta o balanço da situação de exclusão social no Estado. Os indicadores socioeconômicos revelam as desigualdades presentes nas diversas regiões paraenses. O Estado do Pará apresenta uma taxa anual de natalidade de 16,55%, e a expectativa de vida da população é de 72 anos. Em relação à população que vive abaixo da linha de pobreza, ou seja, pessoas que convivem em domicílios com o equivalente a ½ salário mínimo, corresponde a 22,6%. O período de 2009 a 2015 indicava uma queda dessa população de 9,5 pontos percentuais, sendo, respectivamente, 32,3% e 22,6%, e essa diminuição contemplava as pessoas residentes fora da região metropolitana de Belém. No entanto, as perspectivas apontaram aumento na proporção desse índice, haja vista o aumento considerável na taxa de desemprego (de 8,8% em 2015 para 11,2% em 2016) (FAPESPA, 2017).

De acordo com o *site* do governo do Estado, a economia do Pará é baseada no extrativismo mineral (ferro, bauxita, manganês, calcário, ouro, estanho) e vegetal (madeira), na agricultura, na pecuária, na indústria e no turismo. Na região Sudeste do Estado, a atividade de destaque é a mineração, sendo Parauapebas a principal cidade produtora. A pecuária, com a criação de bovinos, está mais presente no Sudeste paraense, e a região Nordeste desenvolve com maior intensidade a agricultura. O Pará é o maior produtor de pimenta-do-reino do Brasil e está entre os primeiros na produção de coco da Bahia e banana. A atividade industrial concentra-se mais na região metropolitana de Belém (Icoaraci e Ananindeua) e nos municípios de Marabá e Barcarena. A indústria madeireira destaca-se como um forte ramo no Estado do Pará.

Silva e Silva (2008) enfatizam que a atual situação socioeconômica da sociedade paraense é paradoxal, visto que ocorre um crescimento econômico acompanhado do crescimento da pobreza e não há superação dos problemas sociais, como falta de serviços de saúde acessível à população e falta de políticas voltadas para a habitação e o saneamento básico. Esse quadro se agrava nas regiões que integram o Nordeste do Estado e é minimizado no Sudeste paraense, justificando-se por ser a região economicamente mais dinâmica do Estado.

Dados do IBGE (2007) apontavam que a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais era de 11,7%, e, deste total, os pretos destacavam-se como maioria, com cerca de 14,8%, seguidos dos pardos, com 12,7%, e dos brancos, que apresentavam

o menor índice, 7,9%. O analfabetismo funcional teve um alcance de 27,5% na população de mesma faixa etária (IBGE, 2007).

A matrícula na educação básica no Estado do Pará tem cerca de 2.486.765 de estudantes, e, para atender ao quantitativo de alunos matriculados na educação básica, o Pará contava com 17.170 escolas. Considerando as escolas por esferas administrativas (redes estadual, federal, municipal e particular), o ensino fundamental totalizava 11.104 instituições, cuja concentração maior estava na esfera pública municipal, com 9.896 escolas. Este dado evidencia a política de municipalização do ensino fundamental, que, incentivada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) – Lei nº 9.424/196 –, ampliou-se o número de matrículas e de professores nesta etapa de ensino. O ensino médio contava com 596 escolas, cuja concentração maior se efetivava na rede pública estadual, com 451 instituições, enquanto que a rede privada se destacava no atendimento à pré-escola, com 429 escolas (MEC/INEP, 2007).

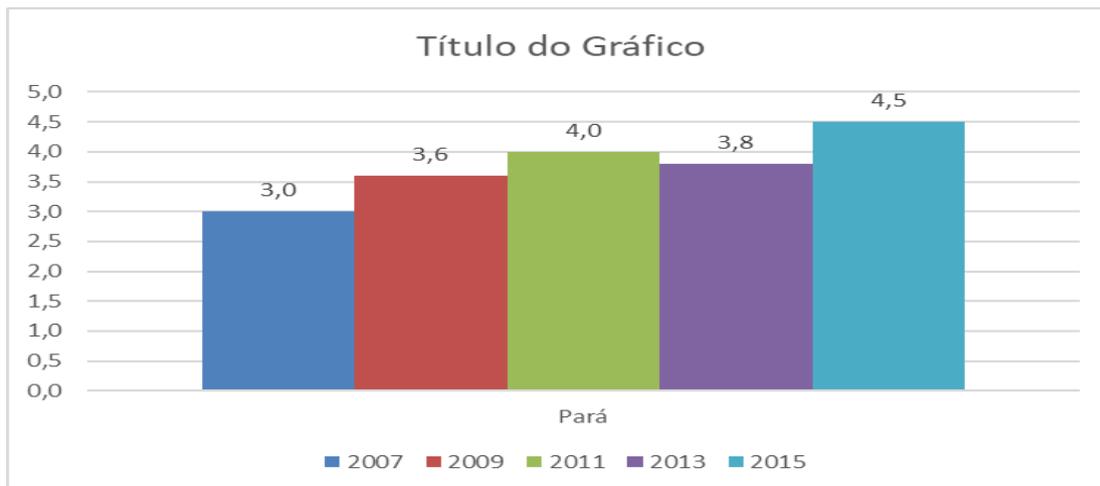
De acordo com o Censo Educacional de 2007<sup>20</sup>, a educação básica no Pará apresentava baixos índices, considerando que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, como um indicador de desempenho e rendimento escolar, apontava a média 3,0, expondo um quadro de baixo desempenho educacional. As séries iniciais do ensino fundamental apresentaram uma média de 2,8, e as séries finais, de 2,9, enquanto a previsão de alcance seria de 3,2 (MEC/INEP, 2007).

O Gráfico 2 mostra a evolução do IDEB no período de 2007 a 2015, apontando uma gradativa evolução na média geral do Pará nos anos de 2007 a 2011. No entanto, há uma queda nesse índice para 3,8 no ano de 2013, e, em 2015, a média é elevada para 4,5. No entanto, no período de 2007 a 2015, os anos finais do ensino fundamental estiveram abaixo da média nacional.

---

<sup>20</sup> Situamos os dados educacionais do Estado do Pará a partir de 2007, pois foi a partir deste quadro situacional da educação no Estado que foram encaminhadas ações políticas para a educação e a formação de professores.

**Gráfico 2 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Estado do Pará – IDEB (2007-2015)**



Fonte: MEC/INEP (2007).

A pequena e gradativa evolução do IDEB no Estado do Pará, assim como seu decréscimo, está relacionada a diversos fatores, dentre os quais ausências de prioridade de investimentos financeiros, aliada à falta de políticas que assegurassem condições para o acesso e a permanência dos alunos com qualidade na educação básica, e isso contribuiu para o quadro de ineficiência da educação. No entanto, os discursos oficiais enfatizam, dentre outros aspectos, a qualidade do professor como essencial para o sucesso da aprendizagem dos alunos, imputando-lhes maior responsabilização pelo desempenho dos alunos e pela elevação dos índices educacionais, a exemplo do que recomendam documentos de Organismos Multilaterais, tais como UNESCO (2013) e OCDE (2006).

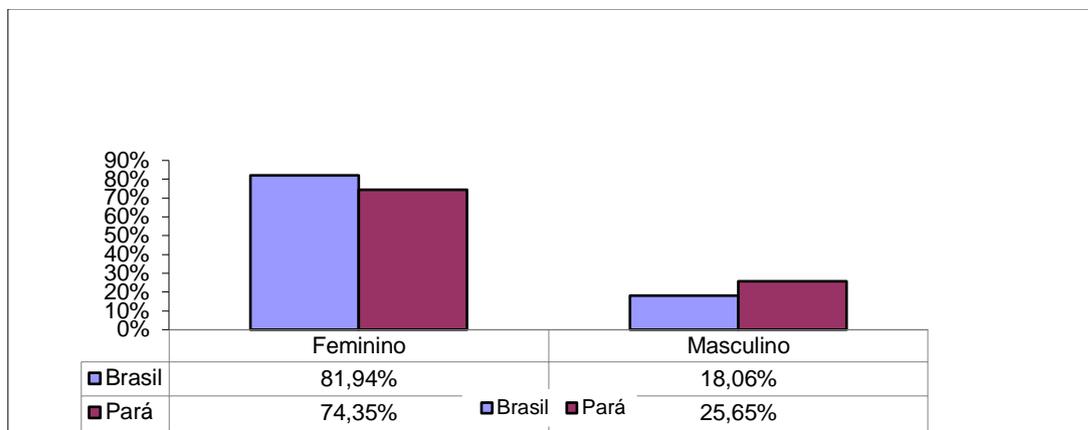
O Estado do Pará apresenta assimetrias não só regionais, mas econômicas, culturais e sociais, uma vez que a realidade apresentada nos 144 municípios paraenses é diversificada e paradoxal. Nesse contexto, a falta de qualificação docente evidencia as disparidades apresentadas pelos municípios paraenses, conforme o perfil dos professores que apresentamos a seguir.

#### **4.1.1 O Perfil docente no Estado do Pará**

Os dados apresentados pelo MEC/INEP/DEED (2007) mostram que o Estado do Pará apresentava um quantitativo de 65.028 professores na educação básica. Os

professores que atuavam na zona urbana correspondiam a 41.024, e 22.721 na zona rural. Deste quantitativo 48.349 eram do sexo feminino, e 16.679, do sexo masculino.

**Gráfico 3 – Comparativo da proporção de professores da Educação Básica por sexo no Brasil e Pará, 2007**



Fonte: MEC/INEP/DEED (2007).

O Gráfico 3 mostra o percentual de professores no Brasil e no Pará e indica que, no Brasil, 81,94% professores eram do sexo feminino, e, no Pará, esse percentual era de 74,35%. O sexo masculino, no Pará, figurava com percentual superior à média nacional, com 25,65% e 18,06%, respectivamente. Os dados evidenciam que, tanto no Brasil, quanto no Pará, as mulheres são maioria na profissão docente.

Os dados revelados pelo Educacenso (2007) apontavam um quadro de desqualificação dos professores atuantes na educação básica, o que indicava o não cumprimento da exigência feita pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96), de que todos os professores deveriam estar licenciados em nível superior, como condição para atuar na educação básica, ao final de uma década, após a promulgação da Lei. Evidencia-se que, apesar das iniciativas e das ações políticas que objetivaram qualificar os quadros docentes no Estado do Pará, estas não foram suficientes para suprir a carência de qualificação docente, haja vista o quantitativo de professores ainda sem formação adequada para atender a educação básica.

O Estado do Pará, visando alavancar a formação de professores, com base na determinação legal, instituiu o Programa de capacitação e Habilitação de professores Leigos, que teve como objetivo habilitar docentes em licenciatura plena. Esta ação constava no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, visando propiciar o acesso, a

permanência e uma educação com qualidade aos alunos. Esta ação foi realizada em forma de consórcio interuniversitário, em que a Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC) formalizou contratos com duas universidades públicas, Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade do Estado do Pará (UEPA), e uma universidade particular, Universidade da Amazônia (UNAMA), ficando estas responsáveis por elaborar os projetos pedagógicos dos cursos, indicação dos professores para ministração das disciplinas, seleção dos candidatos/professores e avaliação da aprendizagem. A SEDUC responsabilizou-se pela infraestrutura básica nos locais onde não havia *campus* da universidade executora. Os cursos de licenciatura plena ofertados foram: História, Geografia, Ciências Naturais, Matemática e Letras, com habilitação em Português e Inglês. Os cursos ocorreram em caráter modular, nos períodos de férias e recesso, cujos municípios-polos foram: Ananindeua, Castanhal, Conceição do Araguaia, Salinópolis, Santarém e Soure (TCE/PA, 2010).

De acordo com o Tribunal de Contas do Estado (TCE, 2010, p.05), esta ação foi custeada com recurso do tesouro do Estado, com um investimento de R\$ 6,5 milhões no período executado. Apesar do investimento despendido com a formação docente por meio deste programa, a meta de alcançar 100% dos docentes leigos não foi atingida. Dos 2.530 professores leigos inicialmente inscritos, o processo seletivo chegou a 7.702 candidatos, desse total apenas 37,08% foram beneficiados pelo programa.

Os cursos de licenciatura no Estado do Pará também foram oferecidos por instituições privadas de ensino<sup>21</sup>, cuja expansão foi notória no período pós-LDB, no qual a educação a distância (efetuada, por exemplo, pela UAB) foi amplamente disseminada. A formação desenvolvida por estas instituições evidenciava uma concepção pragmática, com cursos aligeirados de formação mínima, tomando por base apenas o ensino e dissociando a pesquisa e a extensão. Os custos mais acessíveis possibilitaram a grande adesão de professores atuantes na educação básica e que desejavam obter a qualificação exigida. Nesse sentido, observa-se uma grande corrida às instituições privadas, evidenciando um processo de mercantilização da formação docente no Estado do Pará.

---

<sup>21</sup> A exemplo de outras instituições privadas de formação e certificação docente no Estado do Pará no período de 1997-2007, tivemos a Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), a Universidade Paulista (UNIP) e outras.

A Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)<sup>22</sup> propiciou a certificação de professores no Estado do Pará. Esta instituição oferecia cursos de licenciatura, com custos acessíveis, na perspectiva da formação em serviço, uma vez que estes realizavam-se aos finais de semana e férias escolares, cujas exigências mínimas de qualificação evidenciaram a precariedade da formação docente e o questionamento sobre sua qualidade.

Estas iniciativas que objetivaram “resolver” a questão da qualificação dos docentes, pautadas pela flexibilização e pela responsabilização dos docentes pela sua formação, evidenciam um processo de “expropriação do saber” (EVANGELISTA; LEHER, 2012; COELHO, 2017), na medida em que se dissocia a formação numa perspectiva global, e centra-se nos saberes e competências inerentes à prática e ao mundo produtivo, precarizando a formação dos profissionais da educação.

Para Freitas, o formato de formação aligeirada e flexível possibilita o aprofundamento das “desigualdades na formação de professores, que persistem em nosso país há muitas décadas” (2007, p.1214). Desta feita,

a ocultação das desigualdades se manifesta nos discursos de democratização da formação de professores, na medida em que são oferecidas diferenciadas oportunidades de formação aos estudantes, dependendo dos percursos anteriores na educação básica e das suas condições de classe, dissimulada, sob a concepção de equidade, de que ao Estado cabe oferecer igualdade de oportunidades, em contraposição à igualdade de condições (FREITAS, 2007, p.1206).

Apesar da realização de programas de formação docente oferecidos pelo Estado em parcerias com as universidades e da certificação em massa pelas instituições privadas de ensino, além da formação nas universidades públicas do Estado do Pará, o quadro apresentado acerca da formação docente era desalentador, pois, de acordo com dados levantados pela SEDUC/PA, a partir do Censo Educacional de 2007, somente cerca de 10% de professores apresentavam formação adequada para atuar nas escolas públicas do Estado.

O Educacenso (2007) indicava que cerca de 125.107 funções docentes<sup>23</sup> necessitavam de formação inicial, e apenas 12.300 estavam adequadamente

---

<sup>22</sup> A Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), considerada uma fundação universitária de direito público, é sediada em Sobral (Ceará), estando presente em oito Estados da federação.

<sup>23</sup> A definição de função docente admite que um mesmo professor possa ser contado mais de uma vez no exercício de suas atribuições como regente de classe, na medida em que a produção da informação

preenchidas, o que corresponde a apenas 10% do quantitativo de professores atuando na função (SEDUC, 2009, p.23). A Tabela 2 apresenta a demanda por formação inicial, de acordo com os campos disciplinares e conforme a divisão regionalizada instituída pela SEDUC através das URES (Unidade Regional de Educação)<sup>24</sup>. Evidencia-se, por meio dos dados, que as demandas apresentadas pelo Estado do Pará para atender os diferentes campos disciplinares eram bastante expressivas, aparecendo com os maiores quantitativos as disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Geografia, Artes, Educação Física e Língua Estrangeira (Inglês), dentre outras. As séries iniciais do ensino fundamental apresentaram uma demanda de 26.622 docentes nos diversos municípios do Estado.

---

estatística focalize cortes ou estratos específicos, tais como turmas, etapas e modalidades de ensino, dependência administrativa da escola (federal, estadual, municipal ou privada), unidade da federação, etc. Para cada um desses conjuntos, os resultados censitários identificam a duplicidade de contagem de docentes ocorrida em cada nível de agregação analisado (etapa ou modalidade de ensino, dependência administrativa, localização, turno, escola, turma ou disciplina). As funções docentes formam, portanto, um conjunto particular e importante de informações sobre a docência no Brasil (INEP, 2009, p.15).

<sup>24</sup> A SEDUC, objetivando gerenciar as ações educativas no Estado do Pará, estabeleceu domínios de gestão denominados Unidades Regionais de Educação (URES), estando os 144 municípios do Estado organizados em 20 URES. Cada URE reúne municípios próximos e com características geográficas semelhantes, sendo que as UREs dispõem de um município como Polo. Em 2018, foram criadas mais duas URES, a 21ª, URE Parauapebas, e a 22ª, URE Xinguara, com o objetivo de descentralizar a execução e o controle de políticas públicas educacional do Estado do Pará, totalizando, atualmente, 22 URES.

**Tabela 2– Demanda por formação inicial, por URE e por disciplina, excluídos os quantitativos de previsão de aposentadoria e atuação nos dois níveis de ensino**

| URE                  | DISCIPLINA |        |        |          |          |         |        |          |                |        |            |          |           |        |         |         |                       |         |
|----------------------|------------|--------|--------|----------|----------|---------|--------|----------|----------------|--------|------------|----------|-----------|--------|---------|---------|-----------------------|---------|
|                      | Química    | Física | Matem. | Biologia | Ciências | Portug. | Inglês | Espanhol | Outras Línguas | Artes  | Ed. Física | História | Geografia | Filos. | Sociol. | Inform. | Séries Iniciais do EF | Total   |
| Bragança             | 35         | 46     | 685    | 30       | 653      | 664     | 118    | 6        | 1              | 636    | 106        | 593      | 595       | 34     | 22      | 0       | 1.252                 | 5.506   |
| Cametá               | 18         | 19     | 930    | 16       | 838      | 913     | 94     | 62       | 0              | 587    | 351        | 685      | 684       | 14     | 101     | 0       | 1.103                 | 6.425   |
| Abetetuba            | 43         | 61     | 1.303  | 38       | 1.225    | 1.320   | 154    | 22       | 44             | 967    | 758        | 756      | 764       | 33     | 517     | 0       | 2.580                 | 10.566  |
| Marabá               | 68         | 84     | 1.331  | 71       | 1.215    | 1.365   | 354    | 8        | 3              | 1.178  | 779        | 1.069    | 1.104     | 44     | 112     | 10      | 2.477                 | 11.272  |
| Santarém             | 40         | 55     | 1.020  | 30       | 944      | 1.033   | 314    | 0        | 0              | 434    | 735        | 891      | 871       | 31     | 24      | 9       | 1.065                 | 7.496   |
| Monte Alegre         | 29         | 46     | 512    | 40       | 485      | 493     | 29     | 0        | 0              | 486    | 486        | 450      | 438       | 13     | 18      | 0       | 554                   | 4.072   |
| Óbidos               | 21         | 34     | 879    | 19       | 836      | 895     | 120    | 0        | 0              | 886    | 532        | 801      | 833       | 16     | 20      | 0       | 1.157                 | 7.049   |
| Castanhal            | 35         | 66     | 713    | 41       | 631      | 741     | 133    | 9        | 0              | 516    | 218        | 594      | 605       | 24     | 16      | 22      | 1.255                 | 5.617   |
| Maracá               | 14         | 17     | 252    | 17       | 207      | 260     | 56     | 5        | 0              | 98     | 107        | 225      | 217       | 10     | 6       | 0       | 383                   | 1.874   |
| Altamira             | 34         | 37     | 823    | 26       | 791      | 843     | 141    | 2        | 1              | 798    | 534        | 703      | 681       | 31     | 60      | 4       | 656                   | 6.166   |
| Santa Izabel         | 33         | 48     | 563    | 32       | 453      | 573     | 107    | 12       | 0              | 302    | 103        | 505      | 485       | 21     | 13      | 4       | 1.446                 | 4.701   |
| Itaituba             | 20         | 16     | 504    | 25       | 471      | 536     | 105    | 1        | 2              | 342    | 317        | 476      | 472       | 13     | 17      | 1       | 693                   | 4.010   |
| Breves               | 43         | 75     | 2.037  | 79       | 1.953    | 2.064   | 85     | 9        | 1              | 1.326  | 989        | 1.663    | 1.642     | 19     | 30      | 1       | 1.302                 | 13.900  |
| Capitão Poço         | 29         | 45     | 376    | 33       | 301      | 380     | 74     | 3        | 0              | 179    | 71         | 288      | 263       | 18     | 8       | 0       | 766                   | 2.815   |
| Conc. do Araguaia    | 38         | 45     | 818    | 28       | 752      | 812     | 221    | 0        | 3              | 688    | 481        | 712      | 696       | 28     | 39      | 0       | 1.429                 | 6.770   |
| Tucuruí              | 23         | 27     | 516    | 22       | 502      | 564     | 184    | 0        | 0              | 296    | 236        | 245      | 249       | 166    | 388     | 0       | 1.192                 | 4.589   |
| Capitão Poço         | 14         | 18     | 387    | 12       | 357      | 384     | 53     | 0        | 0              | 316    | 205        | 345      | 337       | 11     | 42      | 0       | 654                   | 3.137   |
| Mãe do Rio           | 21         | 25     | 648    | 20       | 624      | 647     | 112    | 0        | 2              | 646    | 459        | 567      | 545       | 13     | 22      | 0       | 887                   | 5.237   |
| Belém                | 208        | 309    | 1.021  | 188      | 534      | 973     | 565    | 48       | 3              | 355    | 301        | 595      | 538       | 138    | 145     | 10      | 5.083                 | 11.015  |
| Região das Ilhas     | 16         | 23     | 462    | 19       | 425      | 481     | 54     | 26       | 1              | 302    | 129        | 423      | 411       | 12     | 17      | 0       | 710                   | 3.490   |
| Total por disciplina | 783        | 1.098  | 15.783 | 787      | 14.198   | 15.949  | 3.074  | 211      | 61             | 11.348 | 7.899      | 12.574   | 12.431    | 689    | 1.599   | 60      | 26.622                | 125.107 |

Fonte: SEDUC (2009). Educacenso (2007).

Nesse contexto, o perfil docente dos educadores atuantes na educação básica, nas redes públicas estaduais e municipais no Estado do Pará, caracterizava-se por:

- ✓ Licenciados atuando no ensino de disciplinas de acordo com sua formação inicial;
- ✓ Licenciados atuando em disciplina diferente da sua formação inicial;
- ✓ Bacharéis sem formação em licenciatura;
- ✓ Não graduados.

Os dois primeiros grupos consideravam-se como potenciais candidatos à formação continuada, já os dois últimos enquadravam-se como candidatos à formação inicial. Não foram contabilizados os docentes com previsão de aposentadoria, assim como professores que atuavam em dois níveis de ensino (Fundamental e Médio). O diagnóstico realizado pela SEDUC envolveu 73.507 docentes. Um percentual de 54,11% atuava na educação básica sem nenhum tipo de graduação. Os que apresentavam bacharelado correspondiam a 4,51%. Os professores que eram

licenciados, mas atuavam em área diferente, correspondiam a cerca de 27,8%, e apenas 13,58% desempenhavam a função docente em sua área de formação.

**Tabela 3 – Professores que atuam de acordo com sua formação por URE e por disciplina, excluídos os quantitativos de previsão de aposentadoria e atuação nos dois níveis de ensino**

| URE                  | DISCIPLINA |        |        |          |          |         |        |          |                |       |            |          |           |        |         |         |                       | Total  |
|----------------------|------------|--------|--------|----------|----------|---------|--------|----------|----------------|-------|------------|----------|-----------|--------|---------|---------|-----------------------|--------|
|                      | Química    | Física | Matem. | Biologia | Ciências | Portug. | Inglês | Espanhol | Outras Línguas | Artes | Ed. Física | História | Geografia | Filos. | Sociol. | Inform. | Séries Iniciais do EF |        |
| Bragança             | 0          | 0      | 47     | 7        | 12       | 77      | 9      | 0        | 0              | 3     | 19         | 17       | 14        | 0      | 5       | 0       | 156                   | 336    |
| Carnetá              | 1          | 1      | 46     | 4        | 11       | 105     | 3      | 2        | 0              | 1     | 21         | 25       | 32        | 0      | 0       | 0       | 212                   | 464    |
| Abetetuba            | 4          | 5      | 147    | 20       | 46       | 195     | 20     | 1        | 0              | 10    | 54         | 59       | 61        | 1      | 5       | 0       | 237                   | 855    |
| Marabá               | 4          | 4      | 190    | 11       | 51       | 223     | 44     | 2        | 0              | 6     | 74         | 120      | 110       | 10     | 4       | 0       | 416                   | 1269   |
| Santarém             | 12         | 9      | 132    | 60       | 62       | 172     | 13     | 0        | 0              | 9     | 36         | 40       | 47        | 6      | 10      | 1       | 273                   | 892    |
| Monte Alegre         | 1          | 1      | 38     | 3        | 6        | 49      | 2      | 0        | 0              | 0     | 6          | 10       | 14        | 0      | 2       | 0       | 38                    | 170    |
| Óbidos               | 1          | 3      | 47     | 10       | 32       | 94      | 15     | 0        | 0              | 1     | 13         | 27       | 18        | 2      | 5       | 0       | 145                   | 413    |
| Castanhal            | 9          | 2      | 107    | 19       | 25       | 119     | 15     | 1        | 0              | 9     | 30         | 39       | 41        | 2      | 7       | 1       | 261                   | 703    |
| Maracá               | 0          | 0      | 6      | 0        | 3        | 4       | 0      | 0        | 0              | 0     | 3          | 8        | 10        | 0      | 0       | 0       | 23                    | 57     |
| Altamira             | 0          | 0      | 68     | 4        | 21       | 82      | 6      | 0        | 0              | 0     | 16         | 22       | 29        | 0      | 2       | 0       | 245                   | 496    |
| Santa Izabel         | 3          | 0      | 46     | 14       | 16       | 69      | 17     | 4        | 0              | 12    | 24         | 26       | 38        | 2      | 7       | 0       | 154                   | 432    |
| Itaituba             | 1          | 0      | 36     | 5        | 17       | 41      | 12     | 0        | 0              | 0     | 5          | 12       | 14        | 0      | 0       | 0       | 151                   | 294    |
| Breves               | 0          | 1      | 49     | 1        | 23       | 44      | 4      | 1        | 0              | 3     | 17         | 31       | 40        | 0      | 0       | 0       | 187                   | 401    |
| Capitão Poço         | 2          | 1      | 39     | 4        | 7        | 36      | 5      | 0        | 0              | 1     | 26         | 11       | 13        | 0      | 8       | 0       | 292                   | 445    |
| Conc. do Araguaia    | 4          | 1      | 65     | 4        | 16       | 84      | 19     | 0        | 0              | 0     | 16         | 34       | 35        | 5      | 1       | 0       | 129                   | 413    |
| Tucuruí              | 2          | 1      | 77     | 4        | 19       | 76      | 26     | 0        | 0              | 2     | 20         | 42       | 36        | 10     | 3       | 0       | 176                   | 494    |
| Capitão Poço         | 0          | 0      | 12     | 2        | 1        | 12      | 3      | 0        | 0              | 0     | 0          | 7        | 3         | 0      | 1       | 0       | 98                    | 139    |
| Mãe do Rio           | 1          | 0      | 81     | 5        | 28       | 102     | 22     | 0        | 0              | 2     | 31         | 40       | 42        | 0      | 4       | 0       | 233                   | 591    |
| Belém                | 97         | 66     | 443    | 205      | 177      | 545     | 26     | 0        | 0              | 201   | 364        | 222      | 293       | 31     | 53      | 2       | 587                   | 1.015  |
| Região das Ilhas     | 1          | 0      | 9      | 5        | 7        | 18      | 0      | 2        | 0              | 0     | 7          | 12       | 11        | 0      | 0       | 0       | 38                    | 110    |
| Total por disciplina | 143        | 95     | 1686   | 387      | 580      | 2147    | 261    | 13       | 0              | 260   | 782        | 804      | 901       | 69     | 117     | 4       | 4051                  | 12.300 |

Fonte: Pará, 2009.

Considerando o quadro de escassez de professores sem a devida qualificação no Estado, a SEDUC apresenta um diagnóstico relacionando os baixos índices do IDEB à ausência de qualificação docente, secundarizando outros fatores primordiais, conforme o excerto a seguir:

Certamente vários fatores concorrem para esse cenário: infraestrutura das escolas, dimensionamento de pessoal técnico, nível salarial, perfil profissional docente, etc. Em que pese esse quadro de carências serem percebido nacionalmente, no Pará ele é ainda mais grave. Desde o processo de colonização a história da Amazônia foi diferenciada das demais regiões. Portanto, não surpreende que, na ausência de políticas públicas adequadas ao longo da história, as demandas regionais em educação e ciência sejam mais evidentes que na maioria do país. Os dados preliminares do censo 2007 que tomamos por base indicam que apenas cerca de 10% dos docentes que atuam na educação básica no estado do Pará possuem formação inicial adequada às suas funções.

Os demais carecem de formação inicial em nível de graduação ou, apesar de possuir graduação, atuam em área diferente de sua formação inicial. Isto certamente explica os baixos índices da educação no estado do Pará (PARÁ, 2009, p.05).

O diagnóstico apresentado pela SEDUC-PA, acerca da qualificação dos docentes no Pará, objetivou obter o consenso da opinião pública e dos aparelhos de hegemonia com vinculação às classes subalternas de que, para resolver os problemas educacionais e elevar a qualidade educacional, era preciso qualificar os professores.

O quadro situacional da educação básica no Estado do Pará propiciou ao governo de Ana Júlia Carepa (2007-2010) formalizar ações políticas, apontando a efetivação de um projeto de educação pública e de qualidade para todos, culminando no documento *A Política de Educação Básica do Estado do Pará*<sup>25</sup>, que expressa os eixos estruturantes de uma política educacional para o Estado. Esse documento enfatizava a atuação da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), comprometendo-se com a “reestruturação da educação paraense”. Nesse sentido, a SEDUC iniciou, em 2007, espaço de debates e diálogo com os 143 municípios então existentes, reunindo-se em plenárias municipais, e realizou doze Conferências Regionais, como preparatórias à I Conferência Estadual de Educação, que foi realizada em 2008. Diversos seminários se seguiram à efetivação do projeto educacional, cuja retórica o concebe como democrático, e, segundo o documento, tal formalização foi resultado de uma construção coletiva, representando anseios de todos os segmentos da educação pública estadual (SEDUC, 2008).

Os princípios em que se assentam tal proposta contemplam:

- Educação como direito universal básico, como bem social público e como condição para a emancipação humana;
- O homem como sujeito de direito à cidadania plena e ao desenvolvimento de suas amplas capacidades físicas, intelectuais e afetivas;
- A educação pública orientada pela busca da qualidade socialmente referenciada;

---

<sup>25</sup> O documento foi formalizado na gestão da governadora Ana Júlia Carepa (2007-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), considerando que o diagnóstico apontado pelo Educacenso de 2007 evidenciavam a necessidade de ações políticas educacionais para o Estado, o governo Ana Júlia, sob o *slogan* de Governo Popular, buscou estabelecer o diálogo com diversos setores com vistas a formulação de um projeto educacional, visando a reestruturar a educação pública paraense. Este governo também é marcado por conflitos com a classe dos trabalhadores em educação, com retaliações às greves, e o não cumprimento do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR), que visava a valorização e qualificação docente.

- A gestão democrática da educação e o fortalecimento dos instrumentos de controle social;
- A gestão compartilhada entre os entes federados;
- Uma educação voltada para o desenvolvimento sustentável, afirmando as diversidades étnico-raciais, de gênero, de orientação sexual e religiosa (SEDUC, 2008).

A política delineada para a educação básica no Estado do Pará apresentou, como um de seus princípios, a gestão partilhada entre os entes federados. Vale destacar que este princípio segue as recomendações nacionais do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE).

No contexto de contrarreforma educacional, os discursos adquirem novos significados, surgem novas categorias, uma nova retórica é disseminada no âmbito das políticas educacionais. Considera-se que, apesar dos conceitos incorporados às políticas educacionais, travestidos em termos ditos democráticos e progressistas, os grandes desafios consistem em sua exequibilidade, o que evidencia as contradições entre o instituído e o instituinte nas políticas da educação e formação docente.

Depreende-se que, no contexto de gestão gerencial do Estado brasileiro, a colaboração entre os entes federados apresenta-se como uma tônica nas políticas educacionais, enfatizando-se a racionalização de custos, a eficiência e a eficácia, a descentralização das ações e os preceitos de *accountability* com a ênfase sobre os resultados. O discurso da descentralização de ações, a nosso ver, manifesta-se como forma de transferência de responsabilidades das ações educacionais e da formação de professores. As políticas educacionais e a formação de professores não podem ser dissociadas de tais relações. Ressalta-se que a colaboração entre os entes federados foi instituída pela Constituição Federal de 1988, enfatizando a descentralização das ações educativas, em nome da autonomia e da democratização do ensino.

O Plano de Formação Docente/Parfor, como parte das ações políticas delineadas para o Estado do Pará, significou um novo passo em busca da qualificação dos docentes. No cenário paraense, havia uma ampla mobilização entre os governos estadual e municipal e as IES, a partir das determinações do governo federal, ao instituir a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, no intuito de articular o regime de colaboração e desenvolver ações com vistas à qualificação dos quadros docente da educação básica.

#### 4.2 A MATERIALIDADE HISTÓRICA DO PLANO DE FORMAÇÃO DOCENTE/PARFOR COMO AÇÃO EMERGENCIAL NO ESTADO DO PARÁ

O Plano de Formação Docente/Parfor foi implantado no Estado do Pará no ano de 2009, a partir da agenda política que visava suprir a carência de qualificação dos professores atuantes na educação básica, em nome da elevação da qualidade da educação, pois, conforme evidenciamos, dados do IDEB indicavam baixo nível da educação básica no Estado e elevado percentual de docentes sem qualificação.

Conforme já informado no capítulo anterior, o Parfor é um programa federal, proposto pelo Ministério da Educação (MEC), sob a responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que tem suas funções redefinidas e passa a induzir e fomentar políticas de formação de professores, a exemplo do Parfor. A Portaria Normativa nº 09, de 30 de junho de 2009, o instituiu, sendo uma das ações que materializam a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto 6.755/2009). Ressalta-se que esta Política Nacional foi revogada pelo Decreto 8.752, de 09 de maio de 2016, tendo sido instituída a nova Política Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, com a mudança também de nomenclatura.

No Pará, o Plano ofereceu, por meio das IES públicas, cursos de Licenciaturas a professores que necessitavam de qualificação em todo o Estado, considerando a grande demanda apresentada no diagnóstico que fundamentou o plano estratégico formalizado no Plano Decenal de Formação Docente (PARÁ, 2009). O Parfor foi proposto como uma ação emergencial e na perspectiva da formação em serviço, visto que seu público alvo são professores em exercício nas redes públicas de educação básica do Pará, e abrangeu a totalidade dos 144 municípios paraenses.

O Parfor vincula-se às diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto 6.094/2007), como planejamento estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), conforme já apontamos no segundo capítulo deste estudo. Nesse contexto, as ações políticas propostas são apresentadas na perspectiva do fortalecimento do regime de colaboração, que consiste no processo de corresponsabilização entre os entes federativos (União, Estados e Municípios) na garantia das políticas públicas.

Depreende-se que a instituição de políticas que visam modernizar e qualificar a formação docente, em sintonia com os Organismos Multilaterais (OM), caracteriza-se pela descentralização das ações governamentais, e de maior responsabilização dos sujeitos envolvidos. Em consonância com os preceitos gerencialistas, é disseminada a racionalização de custos com as políticas sociais e, no caso aqui em particular, com a formação de professores. As recomendações sobre a formação em serviço apresentam-se nos discursos disseminados pelos OM, apresentando os *slogans* sobre “educação ao longo da vida” e “Educação para Todos”. Tais discurso servem como instrumento de legitimação do projeto hegemônico do capital, buscando construir o consentimento ativo da sociedade.

O Parfor, lançado no ano de 2009, surge como uma iniciativa de materialização da política de formação docente no Pará. Este planejamento envolveu um processo de diagnose, traçando objetivos, ações e metas a serem alcançados na realidade do Estado.

O processo de implantação do Parfor no Pará foi mencionado pelo Prof. Dr. Licurgo Peixoto de Brito, que integrou a equipe de gestão estadual do Plano de Formação no Estado do Pará. Em entrevista concedida e esta pesquisa, ressalta que, em 2009, era Pró-Reitor de Ensino de Graduação da Universidade Federal do Pará (UFPA) e esteve na presidência do Protocolo SEDUC-IES, enfatizando os esforços envidados para sua consolidação:

A implantação do Parfor, começou com a elaboração de um Plano, a essa altura, eu era Pro-Reitor de Graduação da UFPA e isso foi precisamente no ano de 2008. A partida do processo se deu no dia 13 de junho de 2008 [...]. A Secretária de Estado de Educação era a professora Bila Gallo [...] e ela chamou o Protocolo SEDUC-IES pra uma reunião, e pediu o comparecimento do reitor da UFPA, eu era o Presidente do Protocolo como Pró-Reitor de Graduação. Esse Protocolo tem tudo a ver com a criação do Parfor. O que foi feito no protocolo deu toda a base para a colaboração que se seguiu no Parfor no Estado do Pará. O protocolo criou um ambiente favorável, ao acolhimento da Política Nacional. O Protocolo foi concebido no ano de 2006 [...] congregando as instituições públicas de ensino superior do Estado e a SEDUC, no intuito de favorecer o fortalecimento da educação pública no Estado e, esse protocolo atuou nos anos de 2007 e 2008. No ano de 2007 inclusive realizou evento, produziu documento que deu origem a contribuição do Pará da Secretaria de Estado de Educação, para o documento na Conferência Nacional [...], foi produzido pelo Protocolo, esse documento. Nós já tínhamos algumas ações junto com a Secretária de Educação, a essa altura eram Universidade Federal do Pará (UFPA), UEPA e o CEFET, que ainda não era Instituto. Então eram essas três instituições [...]. A UFPA não tinha licenciaturas, não tinha demonstrado interesse ainda [...], ela

vinha participando do Protocolo, mas quando foi pra trabalhar no Parfor, ela não tinha licenciatura e ficou um pouco mais lateralizada. (LICURGO PEIXOTO DE BRITO, 2018)

A formalização do Plano Decenal de Formação Docente foi considerada audaciosa, uma vez que tal Plano foi planejado para dez (10) anos, porém, posteriormente, foi modificado para três (03). Este Plano, segundo professor Licurgo, “foi uma condução bastante pensada e negociada com o Ministério da Educação”, tendo sido apresentada esta proposta à Secretaria de Educação a Distância, e, apesar de ter sido aprovada, foram feitas duas restrições:

Uma delas é que não poderia ser em dez anos, tinha que ser em três [...]. E a outra é que as bolsas que a gente pedia que o Governo Federal financiasse, a bolsa para os professores alunos..., não é..., porque a gente sabia dessa necessidade do nosso aluno do interior se deslocar, e aquele período de imersão nos polos que iam ser criados... e ele ia precisar ter dinheiro. E eles disseram que não. Esta foi a primeira investida concreta do Ministério da Educação em direção ao regime de colaboração, porque eles disseram assim... isso é pra entrar em regime de colaboração, entre a União, Estados e Municípios. Então nós pagaremos a bolsa dos professores que vão ministrar o curso. O Município vai entrar com essa ajuda financeira para os seus professores poderem formar. Então, vocês vão negociar isso coma as prefeituras. (LICURGO PEIXOTO DE BRITO, 2018)

Esse excerto evidencia que ações constantes no plano estratégico de formação docente foram apresentadas e negociadas com o MEC, que se manifestou eximindo-se da responsabilização para com o financiamento de bolsas aos professores em formação, transferindo tal atribuição ao município. Evidencia-se que o MEC, constituindo um aparelho de hegemonia do Estado, destaca a execução da ação de formação em regime de colaboração, enfatizando a descentralização das ações e a maior responsabilização dos entes, inclusive financeira. Apesar de mencionar tal atribuição aos municípios, o que se entende como desresponsabilização, não houve regulamentação de tal atribuição, o que implicou em dificuldades aos docentes em formação.

#### **4.2.1 O processo de implantação do Parfor no Estado do Pará: a gestão estadual e a mobilização para o consentimento ativo**

Em atendimento ao Decreto 6.755/2009 e à Portaria nº 09/2009, a Secretaria de Estado de Educação/SEDUC-PA aderiu ao Plano de Formação Docente/Parfor, no ano de 2009, em parceria com as Instituições de Ensino Superior – IES públicas e os

Municípios. O Estado do Pará foi um dos primeiros a aderir em regime de colaboração à política de formação, considerando a grande demanda de professores que necessitavam de formação adequada, conforme previsto pela LDB (SEDUC, 2009). A proposição formalizada pelo documento Plano Decenal de Formação Docente contemplou as necessidades formativas no Estado do Pará e serviu como referência à formalização do Plano Estratégico de Formação Docente, que posteriormente foi materializado com a implantação do Parfor.

Considera-se que o MEC/CAPES, ao protagonizar as ações de formação em regime de colaboração, fere o princípio da colaboração, a começar pelas tomadas de decisões efetivadas de forma verticalizada, ficando os Estados e Municípios como coadjuvantes nesse processo, e como meros executores das ações com vistas ao alcance dos resultados educacionais. Dissocia-se a perspectiva da mútua cooperação nas tomadas de decisões, do processo de autonomia e do fortalecimento das ações de colaboração entre os entes subnacionais.

O Estado do Pará, apesar de sua particularidade, ao apresentar um planejamento com evidências do diagnóstico da situação educacional e do quadro predominante de professores atuando na educação básica sem a qualificação adequada, como decorrência de uma ação político-educacional realizada pelos atores sociais locais, tinha um ambiente favorável à implantação do Parfor, diferentemente de outros Estados da Federação.

Coelho, ao analisar o Plano Decenal de Formação Docente, enfatiza que “o Plano foi regido pela ideologia da responsabilidade social, inerente ao projeto neoliberal de Terceira Via, que é impregnada pela lógica do gerencialismo empresarial” (2017, p.296). Segundo o autor, a ideologia da responsabilidade social propicia a implementação de uma privatização de novo tipo, diferindo da privatização clássica. Nesse sentido, o autor enfatiza que,

quando internalizada, a privatização de novo tipo corrói, como uma metástase, toda a lógica de funcionamento das instituições públicas e passam a ter referências teóricas e práticas cotidianas, inerentes à lógica empresarial (COELHO, 2017, p.297).

A implantação do Parfor no Pará demandou um amplo processo de articulação de forma a envolver e sensibilizar os diversos entes federados e os parceiros institucionais. Nesse sentido, algumas medidas foram tomadas no sentido de favorecer o

processo de colaboração para a efetivação do Plano de Formação Docente, e, segundo Prof. Licurgo,

Essa colaboração aconteceu desde a elaboração do Plano, como eu disse já havia o Protocolo envolvendo as instituições formadoras e mais a SEDUC. E nessa elaboração foi agregado um componente importante que foi a UNDIME, e eles passaram a compor junto conosco a equipe de elaboração do Plano. Nós tínhamos um representante de cada instituição como o Pró-Reitor de Graduação de cada instituição, ou equivalentes, que no caso do CEFET não era chamada de Pró-Reitor, e sim diretor de ensino ou coordenador de ensino e tínhamos representante da SEDUC e tínhamos alguns representantes da UNDIME que era o próprio presidente da UNDIME Pará [...] cada instituição tinha um técnico de apoio, que participava do processo [...]. Agora no decorrer da execução, é que o regime de colaboração se consolidou. De fato, houve um processo colaborativo muito intenso, é [...] durante a implementação do Programa aqui no Pará. Pra citar algumas das medidas tomadas para essa articulação, a gente pode mencionar, o seguinte: primeiro, no Plano Federal nós não tivemos articulações expressas com outras unidades da federação. Nesse aspecto, não houve explicitamente uma colaboração. O próprio Governo Federal, não tinha um desenho completo do Plano, ele tinha uma ideia de como gostaria que fizesse, e uma coisa que foi interessante é que no diálogo com cada Estado, eles foram complementando esse desenho inicial. Isso por um lado, soa como falta de iniciativa de planejamento, e por outro lado, eu considero que foi um ponto positivo, porque deixou abertura pra que nós contribuíssemos com o desenho do Plano, e aí nós entramos realmente porque já tínhamos uma experiência aqui no Pará com formação de professores, que já vinha sendo feito, há décadas pelas instituições, particularmente a UFPA e a UEPA, nós já tínhamos essa experiência desenvolvida e nós pudemos contribuir bastante sobre isso. Agora no que se refere ao Pará a colaboração [...] ocorreu primeiro na integração de SEDUC, UNDIME, e instituições formadoras. A UNDIME carregando os Municípios. (LICURGO PEIXOTO DE BRITO, 2018)

Evidencia-se que, no processo de mobilização e sensibilização ao processo de adesão ao Parfor, a Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), por intermédio de sua coordenação estadual, assumiu a tarefa de divulgação e sensibilização junto aos Municípios do Estado, juntamente com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), no intuito de materializar o Plano de Formação Docente, conforme explicita o excerto abaixo:

Entre as ações de colaboração, eu destacaria a SEDUC [...], ela tinha 5% só da demanda por formação de professores no Estado, mas mesmo assim, tomou pra si a responsabilidade de coordenar o processo, ainda que a maior demanda por formação estivesse

distribuída pelas redes municipais [...], assimilando essa responsabilidade ela deu uma demonstração de que queria colaborar pra superar no âmbito do Estado do Pará essa carência de professores. Várias Secretarias de educação (Municipais) também depois, participaram digamos financeiramente do processo. Nós tivemos várias caravanas de divulgação, cofinanciadas, às vezes em parte pela SEDUC, em parte pelos Municípios, só pra nós divulgarmos o Plano de formação. Eu percorri dezenas de Municípios, fazendo essa divulgação e o custo desse deslocamento era partilhado, a Secretaria de Educação (SEDUC) pagava o transporte, a Secretaria de Educação (Municípios) pagavam hospedagem, alimentação. Nessas ações de divulgação e sensibilização, nós reuníamos com prefeitos, com secretários de educação, com os professores [...], onde a gente expunha o Plano, o cronograma, requisitos, estratégias, enfim [...], e isso era cofinanciado entre Municípios e Estado. (LICURGO PEIXOTO DE BRITO, 2018)

Depreende-se que, no processo de articulação e sensibilização ao Plano, a gestão estadual responsabilizou-se por esta tarefa, envidando esforços no sentido de conseguir a adesão de grande quantitativo de Municípios paraenses no processo de colaboração e expansão do Parfor. Foram realizadas visitas a diversos Municípios com a presença da Coordenação Estadual do Parfor, em parceria com a UNDIME, Associações Municipais<sup>26</sup>, que assumiram a responsabilidade de conseguir a adesão de grande parte dos então 143 municípios, e corresponsabilizá-los em apoiar as ações do Parfor. Estas iniciativas indicaram o compromisso desta gestão com a expansão do Programa de Formação, tendo em vista que havia uma preocupação com o quadro de desqualificação dos docentes no Estado, e a maior demanda encontrava-se nas redes Municipais, havendo necessidade de somar esforços no sentido de sua reversão.

A responsabilização social, por meio das ações descentralizadas, tem sido amplamente disseminada nas políticas educacionais e constitui retórica do Estado gerencial, em nome da equalização de oportunidades e da diminuição das assimetrias educacionais. Nessa perspectiva, para a implantação do Parfor no Pará, era necessário construir o consenso entre Municípios e entidades parceiras, em prol de um projeto de formação, que objetivava qualificar os quadros docentes de suas redes de atuação, com a responsabilização também dos mais interessados nesse processo, os docentes. Para Fontes, o consenso ativo seria uma forma de buscar o convencimento das classes

---

<sup>26</sup> As Associações Municipais do Estado do Pará são: Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó (AMAM); Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belém (AMBEL); Associação dos Municípios do Araguaia, Tocantins e Carajás (AMAT); Associação dos Municípios da Calha Norte (AMUCAN); Associação dos Municípios do Nordeste Paraense (AMUNEP); e Associação dos Municípios do Oeste do Pará (AMUT).

subalternas à concepção de mundo da classe dominante, desta feita “o convencimento, a persuasão e a pedagogia se tornam, doravante, tarefas permanentes e cruciais” (FONTES, 2010, p.136).

De acordo com Evangelista (2015, p. 27), os *slogans* que advogam a “qualidade da educação” conquistaram ampla aceitação popular e permeiam as políticas educacionais, dissociando a perspectiva de qualidade socialmente referenciada. Contreras, ao tratar sobre a qualidade da educação, ressalta que “é evidente que todos estão de acordo a tal aspiração” (2002, p.23) No entanto, o excesso de discurso pode ser “um recurso para não defini-la, ou seja, para não esclarecer em que consiste”, podendo também ser uma forma de “pressionar um consenso sem permitir discussão” (2002, p.23). No âmbito do Plano de Formação, “a garantia de padrões de qualidade” expressa um dos seus princípios. Nesse sentido, qualificar os quadros docentes consistia num compromisso com a responsabilização de todos os entes federados e parceiros institucionais. No entanto, a realidade apresentada revela que as condições objetivas à realização do Parfor deixam entrever ausência da tão propagada garantia de padrões de qualidade.

A adesão do Estado do Pará ao Plano de Formação Docente se efetivou mediante assinatura do Termo de Adesão ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT), firmado entre MEC/CAPES, SEDUC, Municípios e IES públicas, em 2009. O Estado, no processo de colaboração, tinha como ação precípua a instituição do Fórum Estadual permanente de Apoio à Formação Docente. Para este propósito, a SEDUC/PA, por meio da coordenação estadual, buscou a formalização do Fórum, como forma de articular em regime de colaboração o Programa de Formação no Estado do Pará.

O Plano de Formação Docente no Estado do Pará, materializado pela elaboração do Plano estratégico, buscou como subsídio, conforme já mencionamos, os dados constantes no documento elaborado pelo Protocolo SEDUC-IES, dados estes coletados a partir do Educacenso 2007 para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). O documento *Plano de Formação Docente do Estado do Pará* apresentou como objetivo:

*oferecer licenciaturas em nível de graduação, considerando as peculiaridades dos sujeitos a serem formados, propiciar especializações e incentivar docentes para ingressar em programas de mestrado e doutorado em todo o estado do Pará, nas redes estadual e municipal de ensino (PARÁ, 2009, p.31, grifo do original).*

Como desdobramento do objetivo proposto ao Programa de Formação, foram traçadas metas a serem alcançadas, visando suprir a carência de qualificação docente no Estado:

- Oferecer cursos de licenciatura para adequar as funções docentes de pelo menos 60% dos 62.844 docentes [...] que atualmente desempenham suas funções sem a formação inicial adequada, seja por formação inicial, segunda licenciatura ou formação pedagógica num prazo máximo de 8 anos.
- Estimular as IES públicas do Pará, em conjunto ou isoladamente, a propor cursos de graduação em modalidade mista (presencial e a distância) durante o ano de 2009, para todas as áreas de atuação da Educação Básica.
- Oferecer pelo menos 3 turmas de especialização por URE a cada ano, durante seis anos, de acordo com as necessidades e prioridades de cada URE.
- Promover cursos para orientação de 100% dos docentes que irão atuar nos cursos de graduação.
- Produzir materiais didáticos tais como livros, softwares temáticos, Cd ROM, fascículos, documentários e blogs educativos entre outros, de modo a subsidiar os cursos a serem realizados e oferecidos a professores da Rede de Ensino Público do Estado do Pará.
- Realizar pelo menos um encontro anual, a partir de 2010, para troca de experiências pedagógicas entre docentes e técnicos, congregando URE, com publicação de artigos selecionados.
- Realizar eventos anuais de avaliação da execução de 100% dos cursos ofertado (PARÁ, 2009, p.32).

A implantação do Parfor no Pará foi viabilizada pelas formas de colaboração estabelecidas entre MEC/CAPES, Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC/PA), Instituições de Educação Superior (IES) públicas UFPA, UEPA e IFPA e pelos 143 Municípios do Estado<sup>27</sup>. Em 2009, ano de implantação do Parfor, as matrículas efetivadas no Parfor Pará, para uma demanda de 29.406 candidatos, contabilizaram 23.951, correspondendo a 81,45% do total de procuras. Dados de 2013 evidenciavam que, no cenário nacional, a região Norte liderava “o ranking do número de matrículas efetuadas com o percentual de 48,86%, seguida da Nordeste com 38,18%” (DEB/CAPES, 2013, p.11). E, no Pará, cerca de 71,5% dos professores sem formação estavam sendo atendidos pelo Parfor, enquanto que no Amazonas, 62,4% (DEB/CAPES, 2013, p.11).

A Tabela 4 evidencia que, no período de 2009 a 2014, o número de funções docentes no Pará superava as vagas efetivamente ofertadas para as matrículas nas IES públicas.

---

<sup>27</sup> À época de implantação do Plano de Formação Docente (2009), o Estado do Pará contabilizava 143 Municípios. Somente em 2010 foi criado mais um Município no Estado, totalizando 144.

**Tabela 4 – Relação entre o número de funções docentes e o número de matriculados no Parfor 2009-2014**

| REGIÃO | Nº de funções docentes sem formação superior (A) | Nº de matriculados em cursos de Licenciatura (B) | Relação entre A e B |
|--------|--|--|---------------------|
| PI     | 9.276  | 7.891  | 85,07%              |
| PA     | 29.406   | 23.951   | 81,45%              |
| AM     | 15.298   | 8.528  | 55,75%              |
| BA     | 74.760   | 12.623   | 16,88%              |
| MA     | 46.232   | 4.014  | 8,68%               |

Fonte: Educacenso 2012 e Plataforma Freire. In: BRASIL.DEB/CAPES, 2015.

Depreende-se que a maior demanda apresentada pelo Estado do Pará, de docentes sem a qualificação exigida pela LDB, decorre de problemas de ordem estrutural, que historicamente significou ausência de políticas educacionais, de formação e valorização docente, aliada à precarização e à intensificação do trabalho de professores atuantes nas redes públicas de educação básica, fato que explica a maior expansão se relacionado aos demais Estados brasileiros.

De acordo com a CAPES, “o Parfor é um exemplo do compromisso da Capes com equidade, redução de assimetrias e crescimento inclusivo do Brasil” (2013, p.11). Tais discursos evidenciam que, no processo de mundialização financeira, conforme evidenciamos no segundo capítulo deste estudo, no conjunto das reformas neoliberais, os Organismos Multilaterais (OM), a exemplo do BM, destacam as temáticas que fundamentam as reformas, tais como o enfrentamento da pobreza, que evidencia o alívio da pobreza e não sua superação. A promessa inclusiva da educação oculta e aprofunda as desigualdades econômicas e sociais, com a inserção dos segmentos sociais mais vulneráveis da população. Há, nesse contexto, a transferência de responsabilidades para com a educação e a minimização do Estado em relação ao seu financiamento, assim como a disseminação do conceito de público-não-estatal (LIMA, 2007).

Considera-se que o Programa de Formação é relevante por oportunizar a formação em nível superior aos docentes das redes públicas de educação básica, nos diversos municípios do Estado. Vale ressaltar, também, o caráter público da formação garantida por todas IES públicas do Estado do Pará e de forma presencial. No entanto, dissociamos da perspectiva de formação em serviço apresentada pelo Parfor, por entendermos que, na esteira das políticas neoliberais, conforme enfatiza Freitas, esta visa “atender massivamente à demanda emergente por formação, com custos reduzidos”

(2007, p.1209). Evidencia-se também a retirada de direitos, como a não garantia de liberação para o aprimoramento profissional, assim como a desresponsabilização do Estado, na garantia de condições de acesso e permanência aos professores em formação.

O governo do Estado do Pará, por meio da Secretaria de Estado de Educação e da Coordenação Estadual do Plano de Formação Docente/Parfor, envidou esforços no sentido de buscar o consenso entre os parceiros institucionais e o ente municipal, assumindo a responsabilidade de articular as ações do Parfor nos diversos Municípios, evidenciado pelo alcance do Programa no Estado do Pará, em que pesem os limites de atuação do regime de colaboração no contexto paraense.

De acordo com Coelho, no processo de descentralização dirigido pela CAPES em articulação com Estados, Municípios e IES, “existem mecanismos ocultados de centralização controlada e de coerção flexível” (COELHO, 2017, 252). Explicita que a centralização controlada se faz quando o governo central atribui aos entes as funções de gestão e controle, porém sem autonomia financeira, já a coerção flexível trata da relação entre autonomia financeira e pedagógica, na medida em que se permite que as IES formulem seus programas, planos e cronogramas, no entanto, estes devem estar “alinhados” aos princípios e objetivos do Plano de Ações Articuladas (PAR) e, no caso específico, do Parfor. Nesse sentido, existe um processo de autocontrole ou controle de si mesmo (COELHO, 2017, p.252).

Ainda segundo esse autor, os mecanismos de descentralização controlada e coerção flexível expressam-se no *modus operandi* da OCDE, que recomenda “Governar por consenso”, utilizando-se a “competência do convencimento” em vez de “vencer pela força ou coerção” (COELHO, 2017, p.252). No Estado do Pará, a construção do consentimento ativo foi possibilitada também por mecanismos que envolvem a responsabilização individual e por formas de prestação de contas aos acordos firmados entre os entes subnacionais e a União por meio dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT), sendo que tais mecanismos constituem formas de colaboração no desenvolvimento das ações de formação do Parfor.

#### 4.3 AS FORMAS DE COLABORAÇÃO EFETIVADAS NO ÂMBITO DO PLANO DE FORMAÇÃO DOCENTE NO ESTADO DO PARÁ

No Estado do Pará, no processo de implementação e organização do Parfor, os entes federados e as IES parceiras institucionais pactuaram formas de colaboração ao

desenvolvimento do Plano de Formação Docente no Estado do Pará, atendendo ao que estabeleceu o Decreto 6.755/09, que, ao instituir a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, apresentou como um dos seus princípios, no inciso III:

a colaboração constante entre os entes federados na consecução dos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, articulada entre o Ministério da Educação, as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino (BRASIL, 2009).

Considerando que o Parfor foi normatizado pela Portaria nº 09, de 2009, e atende aos objetivos e princípios da Política Nacional, as atribuições dos partícipes do Parfor constam em um documento orientador denominado *Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica – Parfor Presencial – Manual Operativo* (2013). Porém, este não consiste em um documento que regulamenta tais atribuições, apenas indica procedimentos que cumprem a função de orientar as atribuições dos entes e as formas de colaboração a serem pactuadas na realidade de cada Estado da federação. A ausência de regulamentação implica em não atendimento ao cumprimento dos acordos pactuados, fragilizando o que preconiza o regime de colaboração.

Coelho ressalta que as políticas modernizadoras de contrarreformas implementadas no decorrer das duas últimas décadas foram caracterizadas pela “descentralização das ações governamentais”, assim como “pela responsabilização dos sujeitos e entes envolvidos” (COELHO, 2017, 298) nas ações políticas. O Plano de Formação manifesta esse processo de descentralização com a repartição de atribuições a cada partícipe do Parfor.

A Portaria nº 82, de 17 de 2017, aprovou o Regulamento do novo Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/Parfor, determinando que os seus partícipes são: os Estados e os Municípios, por meio das secretarias de educação ou órgãos equivalentes, a CAPES, as IES, os professores cursistas e os professores formadores. Vale ressaltar que um dado novo apresentado por esta Portaria refere-se aos professores cursistas e formadores como partícipes da Programa, imputando a estes responsabilidades na condução das ações de formação.

Apresentamos, a seguir, o Fórum Estadual de Apoio à Formação Docente/FORPROF como articulador do regime de colaboração na efetividade das ações do Parfor no Estado do Pará.

#### **4.3.1 O Fórum Estadual Permanente de apoio à Formação Docente/Forprof e a interlocução da política de formação de professores: desafios e perspectivas**

O Decreto 6.755/2009 incorporou à Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente (FPAFD). A Portaria nº 883, de 16 de setembro de 2009, estabeleceu diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns, conforme já mencionamos no capítulo II deste estudo. Vale ressaltar que a instituição dos Fóruns destinou-se a todas as políticas de formação de professores inicial e continuada, no entanto, considerando que no Estado do Pará, e em grande parte dos Estados da federação, a instituição dos FPAFD ocorreu concomitante à implantação do Parfor, este fato possibilitou o entendimento de que as ações do Fórum destinavam-se a este Programa de Formação.

A Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC), ao aderir ao Plano mediante Acordo de Cooperação Técnica (ACT), firmado com a CAPES, assumiu o compromisso pela coordenação das ações do Parfor no Estado, ficando responsável por “implantar, organizar e presidir o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente” (CAPES, 2013). No Estado do Pará, a adesão ao Plano de Formação, firmado entre MEC/CAPES, SEDUC-PA e em parceria com a IPES do Pará, foi assinada pela então Secretária de Estado de Educação, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Iracy de Almeida Gallo Ritzmann.

Em entrevista concedida a esta pesquisa, o Prof. Dr. Licurgo Peixoto de Brito enfatiza que uma das primeiras atribuições do governo estadual foi a implantação do FPAFD no Pará, tendo sido instalado no dia 14 de novembro de 2009. Conforme enfatiza o professor Licurgo Peixoto de Brito,

Nós já tínhamos um desenho do Fórum feito por uma Portaria, do Ministério da Educação [...] Portaria 833. Então, segundo essa Portaria nós deveríamos compor [...], ou seja, já tinha um desenho de como deveria ser organizado. Nós procuramos cumprir, seguindo esse desenho, inclusive chamando o Sindicato dos professores, **SINTEPP** que não tinha participado da elaboração da proposta, mas no Fórum ele precisava participar. Então seguindo essa orientação da Portaria, nós articulamos todas as instituições e o Parfor já tinha começado propriamente aqui no Estado do Pará [...] e as instituições já estavam

todas mobilizadas. Então nós chamamos todas essas instituições e foi o momento em que dois movimentos importantes aconteceram, era novembro de 2009 a instalação do Fórum foi prevista para o dia 14 de novembro e nós fizemos coincidir isso com a aula inaugural do Parfor na **UEPA**, e foi convidada a professora Helena de Freitas [...]. Nessa instalação do Fórum estavam participando representantes de todas as instituições por meio de seus Reitores, ou Pró-Reitores de Graduação das **instituições públicas envolvidas** e nós tivemos como segunda novidade, a manifestação da **UFOPA**, ela tinha sido criada se não estou enganado no dia 05 de novembro de 2009 e já no dia 14 o Reitor nos procurou pra dizer, eu quero participar, a UFOPA quer participar [...] e já compôs o Fórum. Assim foi instituído o Fórum, também, com a representação do MEC com o titular e suplente que eram os professores Celso Costa e a professora Helena de Freitas, os representantes do MEC e da **CAPEF** e porque a essa altura, o Parfor já tinha migrado do MEC para a CAPEF em 2009 [...]. Na sequência, não tardou recebermos um pedido da **ANFOPE** para compor o Fórum também [...] isso foi avaliado em dezembro e já em janeiro a ANFOPE começou a frequentar as reuniões do Fórum [...]. Também participou do Fórum a **UNCME**... [...] a **UNDIME**. Sim, na primeira reunião do Fórum foi chamado o **Conselho Estadual de Educação** [...]. A instalação do Fórum foi completa. (PROFESSOR LICURGO PEIXOTO BRITO, 2018) (Grifos nossos)

É perceptível que a implantação do Fórum no Estado do Pará, atendendo ao que regia a Portaria 883/2009, congregou setores governamentais, representantes das IES públicas (UFPA, UEPA, IFPA, UFRA e UFOPA), representantes dos Fóruns de Licenciatura das IES públicas, representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP), representante do Ministério da Educação (MEC), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Conselheiros Municipais de Educação (UNCME), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Conselho Estadual de Educação (CEE) e, posteriormente, a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE).

O Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado do Pará apresentou a seguinte composição:

1. Secretário de Estado de Educação;
2. Representante do MEC;
3. Representante da UNIDIME;
4. Representante da UFPA;
5. Representante da UFRA;
6. Representante da UEPA;
7. Representante do IFPA;
8. Representante da UFOPA;

9. Representante da UNIFESSPA;
10. Representante do CEE;
11. Representante da UNDIME;
12. Representante do SINTEPP;
13. O Coordenador Estadual do Plano;
14. Os Coordenadores do PARFOR nas IPES;
15. Os Coordenadores dos Comitês Institucionais de Formação Inicial e Continuada;
16. Coordenadores das Assessorias de Educação a Distância das IPES.

Em momento posterior, a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) e o Sindicato dos Pedagogos do Estado do Pará (SINPEP) passaram a integrar as ações do Fórum.

De acordo com Coelho a instauração do regime de colaboração pelos Fóruns, no campo das políticas de formação de professores, atribuiu conotação de relacionamento cooperativo. Entende a criação dos Fóruns como um “mecanismo hegemônico vinculado a um aspecto democrático formal, inerente a regulação do Estado neoliberal” (2017, p.196). Para o autor, essa composição ‘democrática’, estando incluídos sindicatos e associações, visa sensibilizar para o consenso das classes subalternas às políticas de formação de professores, como formas de cooptação ao projeto hegemônico do capital. Dessa forma, podendo “reduzir a resistência dos trabalhadores, especificamente dos professores, às contrarreformas da educação” (COELHO, 2017, p.196).

Ressalta-se que o Plano de Formação vincula-se às diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE) e do PDE. As orientações contidas nesses Planos ratificam as recomendações dos OM. Nesse contexto, conforme salientamos no capítulo II deste estudo, a OCDE enfatiza que as políticas nacionais com ênfase na formação docente devem moldar a força de trabalho docente, visando reduzir a pressão política sobre as reformas no campo educacional e diminuir a resistência dos trabalhadores.

Neves, analisando a participação da sociedade civil nos espaços de debate das políticas educacionais, assim se posiciona:

todos os organismos da sociedade civil, convergem para a celebração de pactos sociais conduzidos pelo aparato estatal, por intermédio de conselhos nacionais de política pública, conferências nacionais, fóruns ou mesmo mesas de diálogo (BRASIL, 2011b). Dessa forma, **todos**

(organismos internacionais, governo, empresários e trabalhadores) são convidados a participar, mas somente serão atendidas as demandas que não interferirem nos fundamentos do projeto oficial. É estimulada, desse modo, pelo bloco no poder a organização popular, mas nos limites da ordem estabelecida (NEVES, 2013, p.09, grifo da autora).

A legitimidade do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente/FORPROF/PA, como instância que norteia a política de formação de professores no Estado do Pará, foi estabelecida pelo Decreto 6.755/2009, nos Artigos 1º e 2º, mais precisamente em seu inciso III. Esta política concebe o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de suas ações e apresenta como um dos seus princípios “a colaboração constante entre os entes federados” (BRASIL, 2009). Nessa perspectiva, o Plano de Formação Docente/Parfor, como uma das ações que materializam a política nacional de formação, concebe o Fórum como articulador do regime de colaboração e de suas ações formativas.

A Portaria 883/2009 regulamentou as atribuições do Fórum, imputando a este órgão colegiado atribuições diversas no acompanhamento da política de formação. No entanto, considerando a natureza de sua atuação, ressalta-se que o Fórum, no âmbito do Plano de Formação Docente, consiste em um espaço de diálogo e com competência para emitir orientações para sua execução, não tendo a atribuição de deliberar ou determinar o cumprimento da colaboração entre os entes federados e parceiros institucionais.

Nessa perspectiva, visando fortalecer o regime de colaboração, suas funções convergiram para um processo de sensibilização com vistas a envolver os partícipes a desenvolverem ações conjuntas e corresponsabilizadas na efetividade do Parfor. Esse processo implicou na descentralização da gestão da formação de professores, uma vez que os documentos que regulam a formação mencionam as atribuições de Estados, Municípios e das IES formadoras no desenvolvimento da formação. No entanto, esse processo descentralizador implicou também em desresponsabilização, uma vez que não há garantia de cumprimento do que foi firmado em Acordos de Cooperação Técnica, o que denota a fragilização do regime de colaboração. Nessa perspectiva ressalta-se que um fórum instituído pelos órgãos oficiais, sempre enfrenta problemas de legitimidade e de sustentabilidade.

Brzezinski (2014) menciona que os Fóruns apresentam uma dinâmica própria de organização, de acordo com contextos e situações específicos. Considerando o papel

desempenhado pelos Fóruns no processo de articulação do Programa de Formação, o governo do Estado do Pará, por meio de sua coordenação estadual, vem se empenhando no fortalecimento do FORPROF/PA, tendo este ampliado seu raio de ação, visto que suas ações iniciais estavam voltadas para o Parfor. O FORPROF/PA é considerado um dos Fóruns mais consolidados, se comparado aos dos demais Estados da Federação. Atualmente, registra a 72ª Ata concernente a reuniões ordinárias e extraordinárias. Os registros dos anos iniciais de implantação do Parfor deixam evidente que os pontos de pautas apresentados nas reuniões ordinárias tinham como foco o Parfor e discorreram sobre: organização; infraestrutura (novos polos de formação); responsabilização dos entes; bolsa de incentivo financeiro; projeto pedagógico das IES; questão metodológica do curso; dentre outros.

A Coordenadora Adjunta do Parfor/UFGA, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Josenilda Maués, argumenta uma das razões que explicam a presença mais visível do Parfor articulado ao Fórum:

O Fórum é parte da Política Nacional [...]. A ideia é que o Plano seja coordenado nessa instância coletiva [...]. Essa Política já prevê esse comitê de acompanhamento das ações de formação. Ele não é um Fórum do Parfor, ele é um Fórum de apoio permanente a todas as ações de formação inicial e continuada que acontecem no Estado [...]. O que aconteceu na maioria dos Estados da federação é que o Parfor acabou tendo uma presença mais ativa, talvez dentre outras razões pelo fato de que, do ponto de vista de sua capilaridade, é o maior dos Programas de formação que existiu aqui no Estado do Pará. (JOSENILDA MAUÉS, 2018)

Dentre as diversas questões evidenciadas na gestão da formação do Parfor e que necessitaram ser dirimidas no Fórum, conforme constam nas Atas do FPAFD concernentes a 2010, destacamos: 1) Divulgação da lista de candidatos selecionados; e 2) Validação de candidatos pelas Secretarias Municipais que não faziam parte da rede pública de ensino. Essas problemáticas evidenciadas e denunciadas no Fórum, como ações indevidas por parte das Secretarias Municipais, sofreram regulamentações internas, e buscou-se, a partir de então, estabelecer orientações junto às gestões municipais, quanto aos seus encaminhamentos. No entanto, apesar de o Fórum desempenhar seu papel, a grande questão refere-se ao regime de colaboração, uma vez que, não havendo regulamentação e definições claras das atribuições dos entes no âmbito do Parfor, deixa margens ao não comprometimento com as ações de

colaboração, e os entes poderão deixá-las de cumprir, pois o Fórum não tem poder legal sobre os mesmos.

O representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP), Prof. José Mateus Rocha da Costa Ferreira, se posicionou enfatizando o papel do Fórum no encaminhamento das ações do Parfor e os limites de sua atuação, ao mencionar que:

O fórum tem essa perspectiva de tirar deliberações coletivas partindo dos encaminhamentos que serão ou foram tomados com relação ao funcionamento do PARFOR no estado. Embora ele tenha esse perfil de estar discutindo, no que diz respeito a questão do regime de colaboração, porque de fato deveria ter esse regime de forma transparente e bem consolidada, se possível assinado entre as partes. A gente observa que o Fórum não tem como por exemplo, obrigar os entes federados a assumir e cumprir esse compromisso [...], com relação a garantia dos alunos, porque no nosso entendimento ocorreu apenas a liberação dos alunos. (MATEUS FERREIRA, 2018)

Quanto à autonomia do Fórum na gestão do Programa de Formação no Estado, os discursos deixam evidente que o Fórum, dentro dos seus limites de atuação, cumpriu com suas atribuições, pois, na medida em que buscou a articulação entre os entes federados e as IES, estabeleceu o diálogo e foi propositivo no encaminhamento das ações do Programa de Formação.

Entende-se que os limites do Fórum esbarram nos limites da própria legislação que regulamentou o regime de colaboração, tendo em vista que o Fórum não tem a atribuição de determinar o cumprimento das ações deliberadas, a exemplo do auxílio formação, que, no âmbito estadual, teve impedimentos legais, e em relação às gestões municipais a ausência de regulamentação do regime de colaboração deixou margens para o não cumprimento dos acordos firmados, evidenciando-se ações estanques e fragmentadas de colaboração. Ressalta-se, também, que as realidades apresentadas pelos Municípios do Estado do Pará são diversas, e, além de questões relacionadas à sensibilização e ao envolvimento com as ações da formação docente, outra ordem de fatores constitui impedimento à colaboração com o Programa de Formação no Estado.

#### **4.3.2 O CEFOR e o fortalecimento das ações formativas no Estado do Pará**

O Plano de Formação Docente, tendo iniciado suas ações no ano de 2009, teve uma primeira gestão no âmbito da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) no

período que correspondeu de 2009 a 2012. Com a mudança de governo<sup>28</sup>, a coordenação do Parfor passa por um período de transição e por mudanças em sua gestão.

O Centro de Formação dos Profissionais da Educação Básica do Estado do Pará (CEFOP) foi implementado no ano de 2015. Este Centro de Formação foi concebido sob a bandeira do Pacto pela Educação do Pará<sup>29</sup>, programa do governo do Estado do Pará, lançado em 2013 na esteira da parceria público-privada, que contou com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Pacto configura-se, portanto, como “uma proposta de parceria público-privada<sup>30</sup> em que o governo estadual, municípios, sociedade civil e empresariado se juntam para propiciar um futuro melhor para as novas gerações paraenses” (*site* do Pacto pela Educação do Pará), e destaca como objetivo:

O Pacto pela Educação do Pará é um esforço liderado pelo Governo do Estado e conta com a integração de diferentes setores e níveis de governo, da comunidade escolar, da sociedade civil organizada, da iniciativa privada e de organismos internacionais, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade da educação no Pará e, assim, tornar o Estado uma referência nacional na transformação da qualidade do ensino público (*site* do Pacto pela Educação do Pará).

Os Programas “Mais Escola”, “Plano de Formação Docente” e “Jovem do Futuro” integram o Pacto pela Educação no Estado do Pará. Este apresenta em sua composição o Comitê Estadual, os Comitês Regionais e Municipais e Equipe Gestora do Pacto na Escola.

O Centro de Formação do Pará foi criado pela resolução nº 001/2014, de 19 de dezembro de 2014, e constitui uma unidade da Secretaria de Estado de Educação, voltando-se para a “formação inicial e continuada de professores da Educação Básica da

<sup>28</sup> O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) venceu as eleições e assumiu o governo do Estado do Pará, com Simão Jatene (2011-2014), que foi reeleito para o período de 2015-2018. Ressalta-se que as mudanças de partido e governo repercutem nas formas de gestão da educação e formação docente no Estado do Pará.

<sup>29</sup> As metas estabelecidas para o Pacto da Educação consistem em aumentar em 30% o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em todos os níveis, Ensino Fundamental I e II e Ensino Médio, num período de 5 anos. Para este propósito, sete desafios se apresentam: **1** – Alunos do Ensino Fundamental com desempenho melhorado; **2** – Alunos do Ensino Médio com desempenho melhorado; **3** – Habilidades e competências dos profissionais de educação fortalecidas; **4** – Rede física das escolas públicas adequadas e com recursos didático-pedagógicos disponíveis e coerentes com o Plano Político Pedagógico (PPP); **5** – Gestão da SEDUC e das escolas aprimorada; **6** – Comunidade escolar, governos e sociedade envolvidos, e contribuindo para a melhoria dos resultados educacionais; **7** – Tecnologia da informação utilizada para a melhoria da prática docente e da gestão escolar, e para a mobilização da comunidade escolar e da sociedade ([www.http://pactopelaeducacao.pa.gov.br](http://pactopelaeducacao.pa.gov.br)).

<sup>30</sup> As entidades privadas que são parceiras do Pacto pela Educação do Pará são: Instituto Unibanco, Instituto Synergos, Instituto Natura, Fundação Vivo, Fundação Vale, Fundação Social Itaú.

rede estadual de ensino e, complementarmente, das redes municipais para qualificar a gestão e o ensino e aprendizagem” (*site da SEDUC/PARÁ*).

De acordo com o atual Coordenador Estadual do Parfor no Estado do Pará, Prof. Dr. Carlos Alberto de Miranda Pinheiro,

Depois que eu cheguei no Centro de Formação, eu passei a ter pé mais das questões [...] e um dos pontos principais [...], que o próprio Estado teve que está à frente, foi a implementação do Fórum, do Fórum de Formação do Fórum Permanente, né, de formação continuada, e a instituição do Comitê do Parfor. A gente chama de Comitê do Parfor né, [...] porque o Fórum ele é amplo, ele não é só Parfor, ele agrega todas as políticas de formação inicial e continuada que estão no âmbito federal, estadual nessa inter-relação entre Municípios, Estados. Mais o Comitê do Parfor foi o que mais se fortaleceu dentro desse Fórum, junto com as IES. Então, nesse comitê estavam, o governo do Estado, representação dos municípios por meio da UNDIME né, e as universidades. Então, o que o Estado passou a fazer foi exatamente institucionalizar a secretaria do Fórum, e essa secretaria que faz todo trabalho de interlocução entre universidade, Municípios e Estado, essa secretaria funciona dentro do Centro de Formação do Estado, que é a secretaria do Fórum. [...] É de lá que nós emitimos os relatórios, é de lá que emitimos as atas, é de lá que emitimos o calendário, então, todo esse processo de regulamentação de ajustes de encontros e de alinhamento com o Município, tudo foi feito no Fórum, e o governo do Estado, no caso a Secretaria do Estado e o Centro de Formação é que fazem esse trabalho [...]. O Centro de Formação, no início da sua institucionalização ele estava muito amarrado ao Parfor, então as ações do Centro estavam muito fechadas ao Parfor. Então ele congrega outras políticas. Quando eu entrei no centro de formação se falava muito só de Parfor, Parfor, Parfor, e as políticas de formação do âmbito do Estado que era da secretaria (SEDUC) não eram discutidas no Centro, [...] na verdade até hoje ainda não há essa articulação entre as políticas da Secretaria, e o Parfor. O que poderia estar sendo feito, que o Núcleo de Avaliação e o Núcleo de Pesquisa institucionalizado dentro do Parfor, por dentro do Fórum, eles deveriam tá vendo e fazendo esse diálogo com a universidade, de como poderia tá dialogando essas políticas no processo formativo, veja bem, pra chegar nesse nível de maturidade e de consciência, é, digamos assim, em termos de política, ainda vai demorar muito no nosso Estado. (CARLOS ALBERTO MIRANDA PINHEIRO, 2018)

É perceptível que, com a institucionalização do CEFOR, considerando também que este foi criado para viabilizar as ações do Pacto pela Educação no Pará, outras políticas de formação continuada passaram a compor este Centro. O Fórum passou a integrar o Centro de Formação, na medida em que estão agregadas políticas de âmbito estadual e federal, de formação inicial (Parfor) e continuada. O Comitê do Parfor é que organiza todas as ações do Programa no Estado. Porém ainda não há uma articulação do

Parfor com outras políticas de formação continuada, o que, para o professor Miranda, será algo a se conquistar a longo prazo. Para Masson, a falta de articulação entre os programas de formação evidencia “uma fragmentação que inviabiliza o desenvolvimento de um projeto articulado de formação que represente uma política orgânica de Estado” (2009, p.157).

O Coordenador Estadual enfatiza que “o fórum ganhou uma força democrática importantíssima”, pois, do debate coletivo, houve tomada de decisões que foram significativas para o andamento do Parfor. Menciona, por exemplo, a negociação com as gestões municipais quanto à liberação do professor para frequentar o curso, a negociação do calendário escolar. Essas questões foram deliberadas no Fórum, fortalecendo suas ações.

Evidenciou-se que, com a implantação do CEFOR, a gestão estadual buscou ampliar sua atuação por meio do FORPROF, uma vez que as ações *a priori* já realizadas visando materializar o regime de colaboração, com as gestões municipais e os parceiros institucionais, foram consideradas positivas, em que a UNDIME e as associações municipais tiveram relevante contribuição nesse processo. Depreende-se que o fortalecimento das ações do CEFOR no âmbito da política de governo no Estado do Pará significou também um atendimento às recomendações dos OM, enquanto aparelhos hegemônicos do capital, que recomendam e financiam políticas educacionais, a exemplo do BID.

Freitas, tratando sobre a importância de centros de formação regionais, como proposição apresentada nos debates da CONAE, do PNE e das legislações subsequentes, chama atenção para o fato de que os centros de formação não sejam entendidos

como espaços de treinamento e cursos, como nos mostra a tendência atual, mas espaços de formação dos profissionais da educação, com a socialização das experiências docentes e a sua auto-organização em grupos de estudos e investigação sobre o trabalho docente e as escolas (FREITAS, 2014, p.26).

Contudo, fortalecer as ações de formação no Estado e buscar o envolvimento dos entes, no estabelecimento do consenso quanto à necessidade de elevação dos índices educacionais e do projeto hegemônico do capital, por meio de ações de formação

pontuais, focalizadas e em serviço, parece que tem sido a tônica das atuais políticas de formação no Estado do Pará.

#### **4.3.3 As Gestões Municipais e as formas de colaboração ao desenvolvimento do Parfor**

À época de implantação do Parfor no Estado do Pará, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), juntamente com a primeira gestão do Programa no Estado, participou ativamente do processo de mobilização junto aos diversos Municípios do Pará, no intuito de buscar a adesão dos mesmos ao Programa de Formação. Considerando que a maior demanda de professores sem qualificação adequada atuando na educação básica encontrava-se nos Municípios, realizou-se um amplo processo de divulgação e sensibilização junto às gestões municipais no intuito de construir o consenso sobre a necessidade de efetivar o Parfor em regime de colaboração.

No Estado do Pará, o Parfor estendeu-se aos 144 Municípios, os quais, a partir do processo de sensibilização e consentimento, realizaram adesão ao Plano de Formação. Nesse contexto, os Municípios assumiram a corresponsabilização, em forma de acordos, com a expansão da formação, em que pesem os percalços apresentados na materialização da formação e no cumprimento dos acordos firmados, as relações estabelecidas com os Municípios foram fundamentais à implementação do Parfor no Estado.

Os Municípios, por meio de suas secretarias municipais, interessados em participar do Parfor Presencial, de acordo com o documento orientador *Manual Operativo do Parfor* (2013), deveriam estar em acordo com as condições previstas no Termo de Aceite (Apêndice 6), documento apresentado na Plataforma Freire, em forma eletrônica, no momento do processo de validação das pré-inscrições dos professores.

Dentre as atribuições a serem cumpridas, a partir do processo de adesão, constava:

- I. Promover e articular as ações do Parfor Presencial no âmbito das escolas sediadas em seu município;
- II. Indicar um servidor de seu quadro de pessoal para:
  - a) realizar procedimentos atribuídos à secretaria municipal ou órgão equivalente na Plataforma Freire;
  - b) orientar os docentes de sua rede sobre o processo de pré-inscrição, seleção e matrícula; e c) acompanhar as atividades do Parfor Presencial no âmbito do município.
- III. Validar as pré-inscrições dos professores da sua rede. A validação corresponde à certificação que:

- a) a pré-inscrição foi realizada no curso da disciplina/etapa de atuação do docente em sala de aula;
- b) a secretaria municipal de educação aprova a participação do docente e que o mesmo será liberado nos dias e horários fixados no projeto pedagógico para frequentar o curso, sem prejuízo de suas atividades profissionais e remuneração;
- IV. Acompanhar o desenvolvimento acadêmico dos docentes de sua rede;
- V. Articular-se com as IES visando a compatibilização dos calendários escolares de sua rede com os cursos de formação, ou a definição de alternativas, quando necessário, que possam viabilizar a participação e permanência dos docentes nos cursos sem prejuízo de suas atividades profissionais;
- VI. Responsabilizar-se por garantir as condições necessárias para a participação dos docentes nos cursos de formação;
- VII. Colaborar com o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, apresentando as informações que forem solicitadas quanto à demanda por formação no município, com a finalidade de subsidiar a elaboração e revisão do Plano estratégico de Formação Docente do estado;
- VIII. Promover a divulgação das ações e da oferta de cursos e vagas no âmbito do Parfor Presencial no município.
- IX. Manter o cadastro Educacenso atualizado (CAPES, 2013).

Essas atribuições seriam a forma pela qual os Municípios realizariam seu processo de colaboração com a formação docente. O Inciso VI menciona que é responsabilidade desse ente a garantia das condições necessárias para a participação dos docentes nos cursos de formação. No entanto, subentende-se que esse inciso não estabelece quais seriam essas condições, o que pode ter contribuído para a não concessão dessa garantia. No entanto, o mesmo documento trata, no item 9, do *Apoio Financeiro* e menciona, no item 9.3 que

As secretarias de educação estaduais e municipais devem responsabilizar-se pelo apoio (transporte, alimentação, hospedagem, etc.) destinado a viabilizar a participação dos professores de sua rede nos cursos de formação do Parfor Presencial (CAPES, 2013).

Apesar de constar essa atribuição a Estados e Municípios, os dados evidenciam que as condições objetivas à realização da formação não atenderam a essa orientação, ocorrendo formas fragmentadas de colaboração.

O professor Licurgo de Brito ressalta que, no início do Programa no Estado, alguns Municípios abraçaram a causa e viabilizaram, por pouco tempo, ajuda de custo aos professores de suas redes, citando, por exemplo, o Município de Vizeu. Consta, na 11ª Ata do FORPROF, a manifestação da gestão municipal de Xinguara, quanto a questões referentes ao pagamento da ajuda de custo aos professores cursistas. No

entanto, esta concessão não teve continuidade, uma vez que grande parte dos gestores municipais alegava ausência de condições financeiras. Indagado sobre o cumprimento desta atribuição por parte do Estado e dos Municípios do Pará, o professor Licurgo esclarece:

Esta atribuição [...] é parcialmente cumprida, [...] e cada Município faz em alguma medida. Há também Municípios que se negam a fazer em qualquer medida, mas isso é um percentual relativamente pequeno [...]. O próprio Estado, quando arca com a liberação do professor, não é [...], alguns conseguiram colocar professor substituto, em alguns casos foi feito isso. É um custo pro Estado, não é [...], mas que não é muito comum pois a contratação de substitutos não é uma coisa trivial do Estado, mas em alguns casos a gente conseguiu fazer. Então, são custos, que não são desprezíveis [...], é feito o custeio, mas está longe de ser o esperado para um bom regime de colaboração. (LICURGO BRITO, 2018)

De acordo ainda com o Prof. Licurgo, à época de sua gestão, um dos instrumentos criados, visando o fortalecimento do Plano no Pará, foi a “criação do auxílio formação”, objetivando viabilizar ajuda de custo aos professores em formação, destacando que “era uma quantia em dinheiro que o professor aluno do Parfor precisava receber para poder se manter fora durante o período de aulas do seu domicílio”. As iniciativas tomadas pela coordenação estadual, a partir das discussões efetivadas no Fórum, foram levadas ao MEC, que alegou inviabilidade financeira para arcar com a ajuda de custo. Posteriormente, encaminhou-se a proposta ao Governo do Estado do Pará, em que as tentativas foram diversas e sem êxito, cuja alegação esbarrava em questões legais do Estado:

Houve várias tentativas, Secretários de Educação chegaram até a publicar em Diário Oficial, por duas vezes e elas foram anuladas, essas publicações, porque estava sendo argumentado pela Procuradoria Geral do Estado a ilegalidade do auxílio, na forma como ele estava sendo feito, não poderia ser feito por Portaria ou Decreto do Governador, tinha que ser por Lei. Era isso que eles argumentavam. O fato é que o Programa já está praticamente em declínio e até hoje o auxílio formação do Estado, não foi dado (LICURGO BRITO, 2018).

Esse modelo foi adaptado e apresentado aos Municípios, que também alegaram inviabilidade financeira. Entretanto, alguns Municípios foram sensibilizadas e fizeram a concessão aos seus professores, apesar de não ter havido a continuidade dessa concessão. Algumas gestões municipais viabilizaram formas de cooperar com a

formação, apesar de não terem assumido o compromisso para arcar com “dinheiro”, disponibilizando esta ajuda com aluguel de casas, manutenção de espaços públicos, ajuda de custo com combustível ou pagamento de passagem:

A ideia era que os próprios municípios criassem por meio de uma norma, um Decreto, uma Portaria ou uma lei, se assim pudesse ser feito, não é... para garantir ao professor em formação esse auxílio [...]. Alguns Municípios conseguiram formalizar por meio de normas internas e cumpriram o auxílio. (LICURGO BRITO, 2018)

Depreende-se que, no processo de articulação do regime de colaboração, a questão da viabilidade financeira constituiu um ponto nevrálgico da formação, tendo em vista que Estados e Municípios não asseguraram auxílio financeiro aos docentes em formação, o que implicou em dificuldades em todo o processo de formação. No entanto, considerando a realidade apresentada pelos diversos Municípios do Estado, nem todos foram sensibilizados a colaborar com a formação dos docentes de suas redes.

O relato da *Professora S*, aluna do Parfor, deixa evidente que, no seu Município de origem, a gestão municipal viabiliza apenas o transporte escolar para auxiliar os professores em formação. No entanto, para que haja essa garantia, é necessário que os docentes intervenham para a manutenção da garantia do transporte:

Bem, a gestão municipal sabe da importância e do valor da formação dos professores pelo Parfor, porém, para se garantir o transporte nós alunos todos os anos precisamos fazer reuniões, levar ofício, etc., para a Secretária, para que dessa forma a gestão continue dando o ônibus, e em questão de ajuda de custo não é dada, sendo que eles tem noção que nós alunos gastamos bastante com alimentação, apostila, etc. Assim, posso avaliar que na teoria os discursos são belíssimos, frente a ajuda aos professores em continuar estudando, no entanto, na prática não é levada em consideração. (PROFESSORA S)

A *Professora P*, ao ser indagada sobre as dificuldades enfrentadas para cursar o Parfor, assim se posiciona:

As maiores dificuldades para realizar o curso de formação, estão sendo com os custos financeiros: hospedagem, transporte e alimentação, visto que a universidade fica em outro município, além das dificuldades relacionadas ao acesso à internet, pois além de não ter muita habilidade em utilizá-la, onde moro não pega bem. (PROFESSORA P)

Evidencia-se que as formas de colaboração acordadas pelos Municípios não constituem uma garantia ao longo do curso de formação, ficando os professores na dependência da vontade política de gestores municipais em assegurar formas de apoio, conforme apontam as professoras em seus relatos.

A *Professora C* relatou ausência de apoio de seu Município, tendo em vista que, apesar das tentativas de reunir com a gestão municipal, os docentes não foram recebidos:

Nunca tive nenhum tipo de apoio pra estudar no Parfor, né [...], a gente estuda com o próprio recurso, que já é pouco. Muitas vezes chegamos a reunir cerca de 10 professores e alugar casa pra poder ficar durante o período das disciplinas. Trazíamos fogão (de duas bocas), louças, e ficávamos no mesmo espaço, pois se a gente fosse alugar individualmente um kitnet o dinheiro não dava. Aí, nós dividíamos as despesas de alimentação, pra gente poder se manter. Chegamos a decidir e ir falar com o prefeito, mas ele não nos recebeu.  
(PROFESSORA C)

Os relatos evidenciam que o regime de colaboração não envolveu efetivamente a todas as gestões municipais, podendo-se observar que não houve um comprometimento e uma regularidade na viabilização de ajuda de custo, ou algum tipo de apoio aos docentes de sua jurisdição. Nesse sentido, a ausência de regulamentação do regime de colaboração implicou na desresponsabilização dos entes subnacionais ao desenvolvimento do Programa de Formação.

Na avaliação do Professor Mateus, representante do SINTEPP/PA, as atribuições vinculadas às gestões municipais, deixaram a desejar, uma vez que diversos fatores constituíram impedimento a sua efetivação, destacando que:

A dificuldade é muito grande das prefeituras em garantir esse apoio. Então, o que que acontece, tem local que a prefeitura não garante nada. Isso é uma realidade, e vai depender da situação dos Municípios. E tem locais que eles viabilizam o mínimo. Tem locais que os prefeitos até tentam estar viabilizando, mas, isso depende muito da realidade de cada local, não tem como você padronizar. Por exemplo, os locais onde a aula é ocorrida no próprio município, o que acontece, a prefeitura geralmente não arca com nada, a não ser a licença, a liberação pra que esses alunos participem [...], porque eles (os prefeitos) argumentam que não tem porque ter despesas, já que esses alunos estão na sua cidade, onde residem. Tem locais que são próximos e a prefeitura garante um ônibus pra levar e buscar todos os dias, tem locais mais distantes, por exemplo, eu lembro que o pessoal do Acará que estavam fazendo Educação Física na UEPA eles ficam

hospedados na instituição que tem os alojamentos, e a ajuda de custo da prefeitura acaba diminuindo por conta de alojamento, e aí são várias realidades que a gente não consegue mensurar, elas não têm um padrão uniforme. (MATEUS FERREIRA, 2018)

Evidenciou-se que os Municípios desenvolveram formas de colaboração diversas, e em sua grande maioria não envolveu apoio financeiro para custear as despesas com a formação. Considerando que existem disparidades na realidade dos diversos Municípios do Estado do Pará, a alegação apresentada por diversas gestões municipais refere-se ao comprometimento dos recursos financeiros com a folha de pagamento dos Municípios, conforme o excerto a seguir:

O comprometimento dos recursos com folha de pagamentos são argumentos que as prefeituras acabam utilizando pra não viabilizar outros recursos pra garantir de fato ao que está como princípio básico, a questão de ajuda de custo, auxílio moradia, transporte, hospedagem. Enfim, são diversas realidades enfrentadas pelos Municípios (MATEUS FERREIRA, 2018).

Segundo Mateus Ferreira, as formas de colaboração pelos Municípios acontecem de forma muito precarizada e sem formalidades legais assinadas entre as partes. Nesse sentido, as prefeituras não assumem as responsabilidades, muitas vezes por não poder cumpri-las.

Uma das dificuldades apontadas de forma unânime pelos gestores do Plano de Formação, desde o início do Programa, foi em relação às questões político-partidárias nos diversos Municípios, que necessitaram ser enfrentadas, uma vez que constituíam entraves ao processo de articulação do Parfor. As questões relacionadas às sucessivas mudanças de gestões municipais também precisaram ser dirimidas com a sensibilização e a orientação a essas gestões no processo de mudança. Depreende-se que, no âmbito das gestões municipais, os percalços foram imensos à garantia e à permanência dos acordos firmados no Fórum, para viabilizar a formação.

Salienta-se que, apesar do compromisso assumido por alguns Municípios, principalmente com ajuda de custo financeiro, esta foi esporádica e temporária. Algumas gestões se responsabilizaram, em alguma medida, com transporte, hospedagem ou alimentação. Outras gestões municipais se negaram a participar assumindo responsabilidades e colaboravam apenas liberando seus professores. De modo geral, não houve uma padronização das formas de colaboração, o que indica que a

ausência de regulamentação das formas de colaboração ao Parfor pode ter possibilitado o seu não comprometimento e o não cumprimento aos acordos pactuados.

#### 4.4 A GESTÃO INSTITUCIONAL DAS IES PÚBLICAS NO PARÁ: A UFPA NO PROCESSO DE COLABORAÇÃO DO PARFOR

As Instituições de Educação Superior (IES) públicas são parceiras institucionais no desenvolvimento do Plano de Formação no Estado do Pará. O Parfor, por meio das IES públicas, atendeu os 144 Municípios paraenses. As atribuições das IES estão regulamentadas nos documentos que regulam o Plano de Formação Docente. No Estado do Pará, todas as universidades públicas federais e a estadual fizeram adesão ao Parfor: Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade do Estado do Pará (UEPA), Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Instituto Federal de Educação Tecnológica do Pará (IFPA), Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) e Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA).

A Portaria 09 de 2009, que instituiu o Plano de Formação Docente, menciona que, no Parágrafo 2º, do Artigo 1º,

a participação das Instituições Públicas de Educação Superior será formalizada por intermédio de Termo de Adesão aos respectivos Acordos de Cooperação, nos quais se estabelecerá a forma de implantação e execução dos cursos e programas do Plano Nacional de Formação de Professores (BRASIL, 2009).

No processo de adesão ao Parfor, o MEC/CAPES fez exigências para selecionar as IES que manifestassem interesse em participar do Programa e assim celebrar o Acordo de Cooperação Técnica por meio do Termo de Adesão, conforme mencionamos no capítulo III deste estudo. O Decreto 6.755/2009, no Artigo 8º, parágrafo 6º, menciona que a CAPES “disporá sobre requisitos, condições de participação e critérios de seleção de instituições e de projetos pedagógicos específicos a serem apoiados” (BRASIL, 2009). Vale ressaltar que uma das exigências feitas às IES para que sejam contempladas é que IES estejam credenciadas no MEC e que apresentem Índice Geral de Cursos – IGC com conceito igual ou superior a 3.

Constitui atribuição também das IES participantes do Parfor presencial apresentar sua capacidade de oferta para apreciação e aprovação do Fórum. Esta oferta é inserida na Plataforma Freire, sendo apreciada e analisada pela CAPES. As IES responsabilizam-se pelos procedimentos acadêmicos e regulatório dos cursos e turmas

especiais, pela articulação do calendário acadêmico junto às redes de educação básica, assim como pela certificação dos docentes concluintes. Também está sob suas atribuições a seleção, o acompanhamento e a certificação do pagamento dos bolsistas no Sistema de Gestão de Bolsas (SGB), considerando as normas expedidas pela CAPES.

Nesse sentido, a CAPES constitui uma entidade reguladora da formação docente, estando a serviço de um projeto de Estado e de educação. Masson questiona a lógica de realização de programas de formação por meio de editais, ao enfatizar:

Essa política de focalização representa um verdadeiro “mercado” de ofertas de inúmeros cursos e percursos de formação que flexibilizam, ao extremo, a formação de professores. [...] A utilização de editais para seleção das instituições que irão trabalhar com a formação de professores concretizou, nesse campo, a lógica do mercado. A adoção dos padrões do mercado no espaço público promove a alocação diferencial de recursos e a responsabilização da instituição pela sua capacidade/incapacidade de ser contemplada no edital. Aplicada à formação de professores, essa lógica se realiza pela celebração de contratos com as instituições educativas que queiram (e possam) se beneficiar de financiamentos estatais para a realização de cursos de formação que atendam aos padrões estabelecidos pelo MEC, fazendo com que o processo de formação se ajuste à demanda (MASSON, 2009, p. 60).

A lógica instituída pelo Plano de Formação consiste em medidas paliativas, emergenciais e focais, visto que atende a um público específico e não ataca o problema da ausência de formação almejada, na sua origem. Os discursos evidenciados nos instrumentos reguladores do Programa, que visavam instituir o consenso quanto à necessidade de sua efetivação, enfatizavam a equidade no acesso, a qualidade da qualificação dos docentes e a elevação dos índices educacionais. Evidencia-se, nesse contexto, uma lógica mistificadora, na medida em que a grande ênfase recai sobre a qualificação docente, como se esta, por si só, pudesse dirimir os problemas educacionais, ocultando outros fatores fundamentais à qualidade da educação.

A partir da adesão das IES ao Programa de Formação, estas passaram a ter representação no Fórum. Vale ressaltar que as instituições UFPA, UEPA e IFPA já compunham o Protocolo SEDUC-IES, portanto, já havia um processo de articulação com as universidades, que ofereceriam a formação docente.

#### **4.4.1 Organização administrativa e pedagógica e a execução orçamentária do Parfor/UFPA: autonomia regulada**

O Termo de Adesão ao Acordo de Cooperação Técnica (TAC) formalizado entre UFPA, CAPES e SEDUC-PA foi assinado pelo então Reitor, Prof. Dr. Alex Bolonha Fiúza de Melo. Esse termo tinha a vigência de 7 anos, podendo ser prorrogado por igual ou inferior período. De acordo com Relatório de Gestão, ao assinar esse acordo, “a UFPA assumiu uma decisão politicamente estratégica ante os desafios sinalizados pelo Parfor” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2013, p.09).

A UFPA designou, como Coordenador Geral do Parfor, o Prof. Dr. Márcio Lima do Nascimento, em agosto de 2009, e, posteriormente, como Coordenadora Adjunta, a Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Josenilda Maria Maués da Silva, em maio de 2010. O Plano de Formação é vinculado à Pró-Reitora de Ensino de Graduação (PROEG).

A UFPA teve um papel relevante ao estabelecimento do consenso ativo em torno das ações do Parfor, tanto entre as Unidades Acadêmicas internas, quanto no processo de articulação com os municípios, tendo em vista que, em atendimento a este propósito,

foi realizada reunião de caráter amplo, no Centro de Convenções da UFPA envolvendo a presença de Coordenadores de campi, Diretores de Institutos e Faculdades, com a presença de 26 gestores. Na reunião foram prestados por parte da Coordenação geral esclarecimentos sobre o Parfor, orientações, diretrizes, legislação, política de bolsas, calendário acadêmico, adequação dos projetos pedagógicos dentre outros aspectos. [...] Essa reunião foi precedida de videoconferência sobre o Plano transmitida para todos os campi e no portal da UFPA. Dessa videoconferência participaram o Prof. João Carlos Teatini, Diretor de Educação Básica Presencial da Capes (DEB), Profa. Nara Pimentel, Coordenadora de Articulação Acadêmica da Capes; Prof. Licurgo Peixoto Brito, Coordenador do Plano Nacional de Formação de Professores no Estado do Pará e a Profa. Marlene Freitas, Pró-Reitoria de Ensino de Graduação da UFPA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2013, p.23).

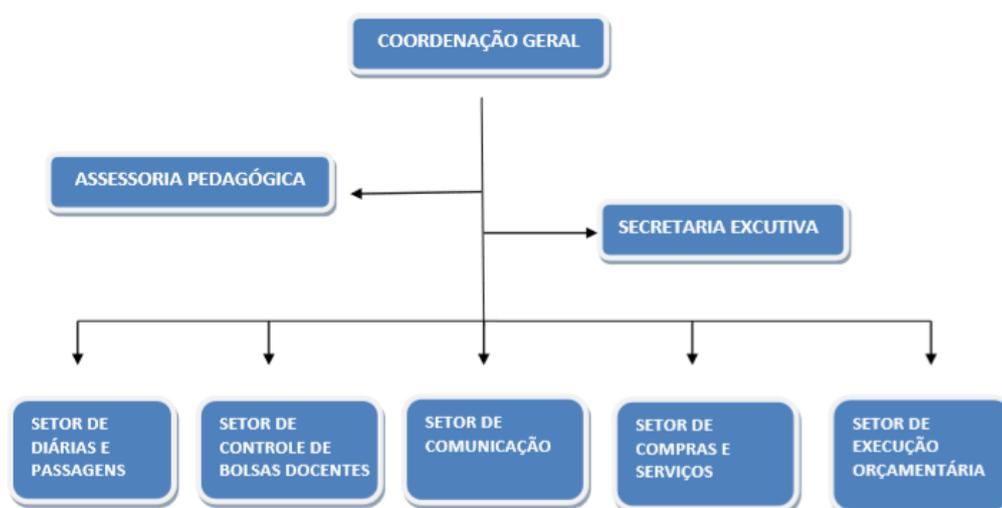
Ainda segundo o *Relatório*, uma agenda de reuniões foi intensificada, pelo Coordenador Geral, como forma de

fortalecer a adesão ao Plano por meio das subunidades acadêmicas responsáveis diretamente pela reconfiguração dos projetos pedagógicos e, ainda, para prestar esclarecimentos sobre os ordenamentos iniciais (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2013, p.24).

A UFPA desempenha um relevante papel no processo de disseminação e conformação da formação de professores em programas emergenciais no Estado do Pará. Porém, tal hegemonia é subalternizada, na medida em que dissemina uma proposta de formação que atende as recomendações da CAPES e vincula-se às recomendações de OM, contribuindo para a efetivação do Parfor como “um mecanismo de democracia consentida” ou de “blindagem do regime democrático”, no contexto das propostas neoliberais (COELHO, 2017, p. 298).

A Figura 3 mostra a estrutura organizacional do Parfor/UFPA, no atendimento ao Programa de Formação.

**Figura 3 – Organograma Organizacional do Parfor/UFPA**



Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2013.

A Coordenação Geral (Coordenação Administrativa) está sob a responsabilidade do Prof. Dr. Márcio Lima do Nascimento, e a Coordenação Adjunta (Coordenação Acadêmica) está sob a coordenação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Josenilda Maria Maués da Silva, conforme já mencionado anteriormente. A Assessoria Pedagógica e a Secretaria Executiva estão representadas pelas Professoras MSc. Karla Almeida e Cristina Colares Gomes, respectivamente. Dispõe ainda de 21 coordenadores de cursos e 32 coordenadores locais.

Dentre as atribuições das IES formadoras no processo de colaboração, a infraestrutura física disponível em seus locais de formação e os quadros docente e administrativos deveriam ser utilizados ao “bom” funcionamento do Parfor. Estas atribuições foram explicitadas pela Coordenadora Adjunta do Parfor/UFPA, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Josenilda Maués:

A primeira atribuição é [...], ofertar vagas em cursos existentes para os professores da rede pública. A UFPA atualmente oferta vagas em 19 cursos e anteriormente era em 21 [...]. Não se criou nenhum curso novo, apenas se reordenou projetos pedagógicos para esse público específico; Dispor do seu quadro docente, efetivo e eventual para a ofertas dos cursos. A universidade opera com 70% de professores do seu próprio quadro efetivo; Ofertar pessoal administrativo, essa talvez é a mais frágil, porque a universidade não dispõe de quadros administrativo específico, então, nós contamos nos *Campi* com servidores administrativos da universidade, e nos Polos nós contamos com aqueles a quem chamamos de coordenadores locais, que são uma categoria de bolsistas pela CAPES. (JOSENILDA MAUÉS, 2018)

Os professores em formação ressaltaram que uma das dificuldades enfrentadas, na formação do Parfor, se refere à oferta dos quadros administrativos, em que há escassez de pessoal administrativo ao atendimento das universidades e da formação docente. O *Professor P* destacou que:

Em nosso local de formação, nós dispomos de laboratório de informática, apesar de faltar computadores para atender toda a turma. Mas o grande problema é que, principalmente no período de férias, nós temos dificuldades para usar o laboratório, pois geralmente não tem funcionário para atender, aí fica difícil, pois como moramos na zona rural, lá a internet é mais difícil e quase não pega, então a gente precisa fazer os trabalhos e pesquisar aqui, mas sempre é esse problema, alguém pra atender [...], e quando o professor fica responsável por abrir o laboratório, também fica difícil, pois tem a situação de desligar tudo, entregar a chave, e isso é uma responsabilidade. Tinha que ter o funcionário, mas essa situação sempre foi um problema. (PROFESSOR P)

A problemática apontada no que se refere aos quadros administrativos das IES públicas, no caso aqui em particular da UFPA, consiste num processo de precarização do quadro de pessoal administrativo, visto que o quantitativo disponível não atende as necessidades das instituições de formação. Considerando que o Parfor passou a integrar as universidades, com um quantitativo expressivo de alunos em formação, utilizando a infraestrutura existente e os recursos materiais e humanos disponíveis, este processo não foi acompanhado de condições objetivas à sua implementação. Nesse sentido, as universidades buscaram estratégias visando suprir as carências de quadro de pessoal, instituindo coordenadores locais como bolsistas, visando suprir as necessidades de pessoal de apoio à formação. No entanto, os dados apontados pelo Professor P deixam entrever que a situação persiste nos polos de formação.

De acordo com o Relatório (2013), a UFPA oferta os Cursos de Licenciatura em 09 *campi* da Universidade, aos quais estão ligados 55 polos. Os cursos são realizados em caráter intensivo no período de férias escolares dos docentes da educação básica em formação. “As turmas são alocadas nos espaços físicos dos *campi* e em escolas das redes estadual e municipal de ensino” (UFPA, 2013). A UFPA, ao descentralizar as ações de formação para os *campi* e Polos de Formação, possibilita uma autonomia controlada, ao permitir que estes elaborem seus Planos de Curso, realizando adaptações em atendimento às necessidades formativas. No entanto, tais adaptações devem seguir as recomendações da legislação que regula o Programa de Formação.

O Quadro 8 mostra as modificações realizadas nos Projetos Pedagógico dos Cursos (PPC), nas diversas Licenciaturas ofertadas pela UFPA, vale ressaltar que tais alterações evidenciam o processo de flexibilização curricular, que passa a fazer parte da concepção pragmática dos cursos de formação, pautados pelo aligeiramento da formação e a ênfase sobre a prática. Ressalta-se que tais orientações, conforme já evidenciada neste estudo, apresentam sintonia com o projeto de ajustes estruturais, que visam adequar a educação e a formação docente às exigências do grande capital, uma vez que os saberes necessários à qualificação docente tomam por base as competências, em detrimento da qualidade educacional, contradizendo os discursos oficiais.

**Quadro 8 – CURSOS, CARGA HORÁRIA E RESOLUÇÃO DAS LICENCIATURAS NO PARFOR/UFPA**

| CURSO                          | CH   | TEMPO       | RESOLUÇÃO   |
|--------------------------------|------|-------------|-------------|
| Pedagogia (Belém)              | 3170 | 04 anos     | 4.375/2013  |
| Pedagogia (Altamira)           | 3400 | 04 anos     | -           |
| Pedagogia (Breves)             | 3390 | 04 anos     | 4.081/2012  |
| Pedagogia (Cametá)             | 3070 | 04 anos     | 4.447/2014- |
| Pedagogia (Castanhal)          | 3330 | 04 anos     | -           |
| Pedagogia (Abaetetuba)         | 3060 | 04 anos     | 4.311/2012  |
| Pedagogia (Bragança)           | 3220 | 04 anos     | 4.282/2012  |
| Pedagogia (Marabá)             | 3283 | 04 anos     | -           |
| Matemática (Belém)             | 3080 | 04 anos     | 4.256/2012  |
| Letras (L Portuguesa)          | 2940 | 04 anos     | 4.128/2011  |
| Letras ( Inglês)               | 2829 | 03 1/2      | 4.035/2010  |
| Letras (Espanhol)              | 2829 | 03 1/2      | 4.033/2010  |
| História (Belém)               | 3005 | 03 1/2      | 4.186/2011  |
| Geografia (Belém)              | 3176 | 03 1/2      | 3.989/2010  |
| Filosofia (Belém)              | 2810 | 03 1/2      | 3.978/2010  |
| Dança (Belém)                  | 2846 | 03 anos     | 4.285/2012  |
| Artes Visuais (Belém)          | 3110 | 04 anos     | 4.297/2012  |
| Ciencias Naturais (Belém)      | 2954 | 03 1/2      | 4.321/2012  |
| Química (Belém)                | 3228 | 03 anos     | 4.350/2012  |
| Física (Belém)                 | 2816 | 03 1/2      | 4.031/2010  |
| Sociologia (Belém)             | -    | -           | -           |
| Licenciatura Integrada (Belém) | 3005 | 03 anos     | 4.300/2012  |
| Geografia (Altamira)           | 3363 | 03 1/2      | 4.167/2011  |
| Educação do campo (Abaetetuba) | -    | -           | -           |
| Educação do campo (Marabá)     | -    | -           | -           |
| Biologia (Belém)               | 3050 | 03 anos 1/2 | 4.469/2013  |
| Música (Belém)                 | 2802 | 03 anos     | 4.478/2014  |

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2013.

De acordo com Nascimento (2017), o formato intensivo consiste na estratégia de condensação das horas-aula dos cursos, cujas disciplinas são modulares. A organização intensiva possibilitou aos alunos-cursistas o cumprimento dos 200 dias letivos, em sua prática profissional na educação básica. Antes, diante da impossibilidade de cumprimento dessa carga horária, havia conflitos com as gestões municipais, o que foi resolvido graças à mediação do FORPROF-PA. Após os ajustes devidos, a questão foi solucionada, a partir da seguinte estruturação:

a primeira etapa intensiva do PARFOR ocorre nos meses de janeiro e fevereiro com 50 dias letivos de 8 horas de aula por dia. A segunda etapa intensiva ocorre nos meses de julho e meados de agosto com 42 dias letivos de 8 horas de aula. Duas etapas intermediárias também ocorrem durante 6 dias em cada semestre, nos meses de maio e outubro. A oferta total intensiva se constitui de 104 dias letivos de 8 horas, totalizando 832 horas por ano ou 3328 horas totais em média de carga horária de cada curso. Observe que dos 104 dias letivos do PARFOR, sobram os 200 dias letivos e mais os domingos para completar os 365 dias de cada ano. Esse acordo fez com que o Fórum

definissem as estratégias de oferta do PARFOR que cabiam as cargas horárias totais de todos os cursos das IES, além de afetar de maneira muito tangencial os calendários das escolas municipais envolvidas com o PARFOR (NASCIMENTO, 2017, p.128).

A adaptação dos PPCs pelos *campi* da UFPA foi considerada uma iniciativa positiva, visto que esta foi concebida como autonomia curricular, significando um repensar das Licenciaturas voltadas para este público específico, que já atua como docente. Portanto, os discursos evidenciam a necessidade de haver uma formatação das Licenciaturas diferente dos “cursos extensivos”, conforme o excerto a seguir:

a Universidade Federal do Pará ela optou por fazer projetos pedagógicos próprios. Isso não é uma regra geral de todas as universidades brasileiras [...], a Universidade Federal entendeu desde o início, que a CAPES chamava pra que nós pudéssemos experimentar projetos pedagógicos que se aproximassem mais do formato de Licenciaturas, então nós conclamamos as Faculdades a reverem seus projetos pedagógicos e reordenarem, reconfigurarem para o tempo concentrado, intensivo de formação, para o espaço onde essa formação ia acontecer e para os sujeitos, que não são futuros professores, mas que são professores em exercício, e isso pra CAPES é considerado formação em serviço. Aí entra a Faculdade como a instância que pensa os projetos pedagógicos e articulam os PPC e que é responsável em primeira instância pela lotação de todos os docentes que participam do Plano (JOSENILDA MAUÉS, 2018).

A formatação dos cursos do Parfor, no âmbito da Universidade Federal do Pará (UFPA), evidenciou que as universidades vêm redefinindo suas finalidades e funções ao redimensionar os cursos de formação na ótica da racionalidade instrumental, fortalecendo uma concepção de universidade e formação heterônoma, vinculada apenas ao ensino, cuja formação evidencia o *slogan* “aprender a aprender”, ratificando o que recomendam os OM, em atendimento à contrarreforma da formação de professores.

Depreende-se que as mudanças consideradas necessárias à reconfiguração dos PPCs dos cursos evidenciam o processo de flexibilização nos cursos de formação, com o ajustamento às demandas mercadológicas de tempo e espaço da formação, que se materializam com a proposta modular de ensino intensivo e em serviço. Esta estrutura de formação demanda estratégias que visam conciliar os saberes considerados essenciais à docência e o tempo que os docentes em formação dispõem, inclusive quanto a seu deslocamento, pois grande parte se mobiliza de seus Municípios de origem aos Polos de formação.

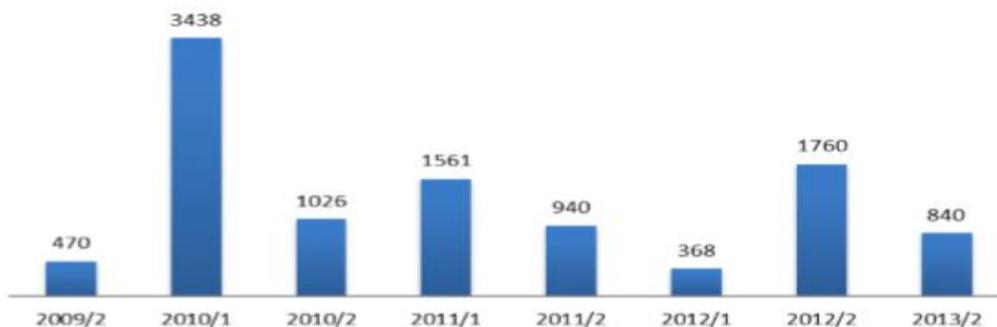
O aligeiramento da formação também pode ser verificado no aproveitamento de estudos tomando por base a experiência prática por meio do estágio supervisionado, que assume um caráter disciplinar nos cursos de licenciaturas ofertados pelo Parfor. A carga horária é de 400h (quatrocentas), no entanto, pode haver uma redução para 50%, ou seja, 200h (duzentas) desta carga horária, se o docente comprovar que já atua na educação básica na área de sua formação. Considerando que um dos pré-requisitos para a inserção no programa de formação é estar em efetivo exercício na educação básica pública, logo, os alunos poderão realizar o aproveitamento de estudos, significando a diminuição do tempo de formação e, portanto, menor dispêndio com a formação.

Considera-se a concepção de base comum nacional (princípio defendido pelo movimento de educadores, dentre os quais a ANFOPE, em oposição à concepção de currículo mínimo), como o instrumento que marca a resistência às políticas de aligeiramento, fragilização e degradação da formação e da profissão do magistério. No entanto, considera-se que a sólida formação teórica só será possível, mediante a superação de políticas emergenciais, intensivas e aligeiradas.

Apesar das dificuldades apontadas para a realização dos cursos de formação, o processo de expansão dos cursos de Licenciatura do Parfor/UFGPA teve um grande alcance. No segundo semestre de 2009, foram matriculados 470 professores distribuídos em quatro Municípios: Abaetetuba, Belém, Bragança e Cametá. Em 2010, o quantitativo de novas matrículas era de 4.464, totalizando 4.934 professores em formação, atingindo 107 turmas. Em 2011, a oferta de vagas foi de 21 cursos de Licenciatura, incluindo os Cursos de Educação do Campo, com habilitação em Ciências Naturais e Licenciatura Interdisciplinar em Ciência, Matemática e Linguagens. No período de 2009 a 2013, a UFGPA ofertou 261 turmas, com 10.403 matrículas, distribuídas em 55 polos ligados a 09 *campi* da Universidade, em caráter intensivo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2013).

O Gráfico 4 apresenta a evolução das matrículas no período de 2009 a 2013, evidenciando que, em 2010, a UFGPA atingiu seu ápice no quantitativo de matrículas, havendo um declínio na primeira etapa de 2012, e em 2013 a oferta de vagas, que era semestral, passou a ser anual.

Gráfico 4 – Evolução das matrículas no Parfor/UFPA 2009-2013

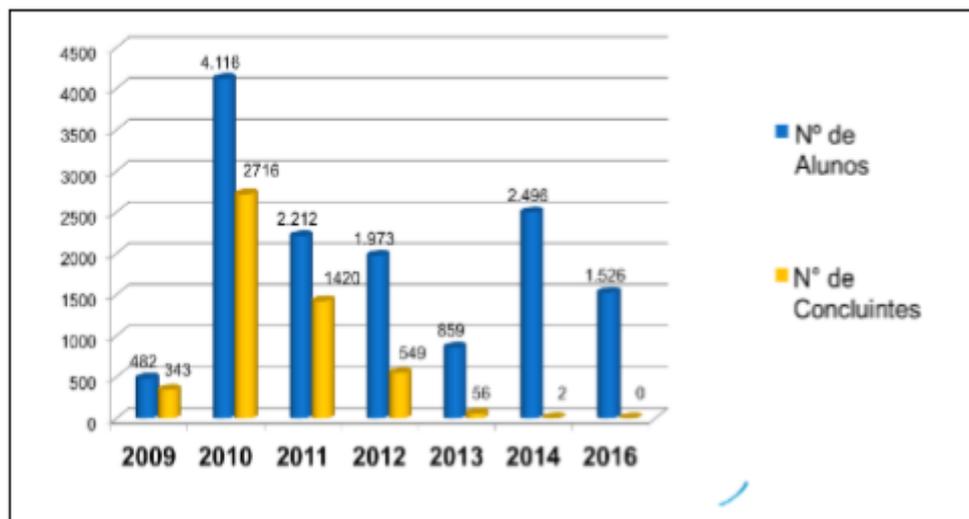


Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2013.

Dados de 2017 informam que a UFPA conta atualmente com mais de 6 mil professores cursistas, em 19 licenciaturas (que estão em andamento). Em 2015, se efetivou o último processo seletivo. Este quantitativo está distribuído em 164 turmas, nos 55 Municípios Polos no Estado do Pará. Atualmente, mais de 5.086 professores já foram formados pelo Parfor, e cerca de 68 Municípios já foram Polos de formação da UFPA (UFPA, 2017).

O Gráfico 5 mostra a evolução de matrículas ao longo de oito anos, considerando o número de ingressantes e o número de concluintes por ano de ingresso. A retenção consiste na diferença entre azul e amarelo, contemplando alunos que necessitam de reofertas de disciplinas para integralizarem os cursos, tiveram reprovações ou não comparecimento em disciplinas (NASCIMENTO, 2017).

Gráfico 5 – Oito anos do Parfor na UFPA: 2009-2016



Fonte: CIAC/SIGAA (2017), apud NASCIMENTO, 2017

Dados de 2018 mostram o quadro geral do Parfor/UFPA e sua evolução no período de 2009 a 2018. O número de atendidos pela UFPA em seus *campi* e Polos de formação foi de 13.674 alunos em 21 cursos de licenciatura. Desse total, 5.930 já concluíram a formação. Atualmente, 6.849 alunos estão ativos e são atendidos em 53 Municípios-Polo. Os dados evidenciam o processo de expansão do Parfor, em que a UFPA tem a maior expressão de desenvolvimento do Plano de Formação, considerando que as outras instituições públicas de educação superior também expandiram o Parfor em diversos Municípios do Pará.

Quadro 9 – Quadro geral do Parfor/UFPA (2009-2018)

| Ano de Ingresso | Nº de Turmas | Nº de Ingressantes | Resolução CONSEPE/UFPA |
|-----------------|--------------|--------------------|------------------------|
| 2009            | 14           | 482                | Res. 3.921, 21.12.2009 |
| 2010            | 122          | 4.116              | Res. 4.298, 13.06.2012 |
| 2011            | 68           | 2.213              | Res. 4.298, 13.06.2012 |
| 2012            | 53           | 1.974              | Res. 4.260, 22.03.2012 |
| 2013            | 26           | 859                | Res. 4.401, 23.05.2013 |
| 2014            | 78           | 2.500              | Res. 4.636, 25.02.2015 |
| 2016            | 50           | 1.530              | Res. 4.761, 26.01.2016 |
|                 | <b>411</b>   | <b>13.674</b>      |                        |

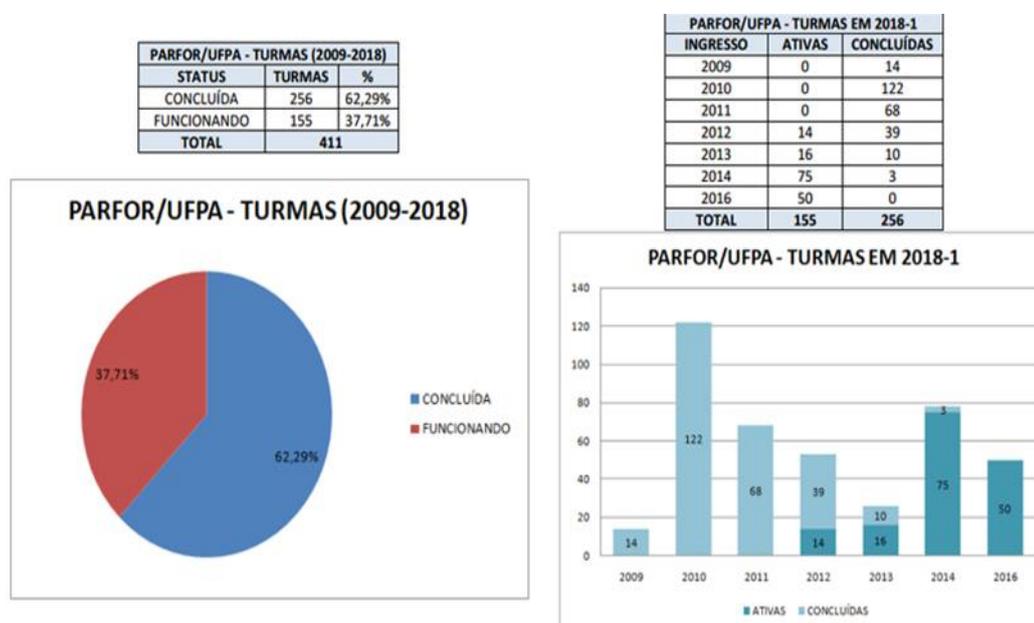
|                              |        |
|------------------------------|--------|
| Nº de Alunos e ingressantes  | 13.674 |
| Nº de Cursos (Licenciaturas) | 21     |
| Nº de Turmas formadas        | 411    |
| Nº de Municípios/Polos       | 66     |

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| Nº de Alunos Ativos                   | 6.849 |
| Nº de Concluintes                     | 5.930 |
| Nº de Trancamentos/Cancelamentos      | 895   |
| Nº de Turmas Ativas (Etapa 2018.1)    | 155   |
| Nº de Municípios/Polos (Etapa 2018.1) | 53    |

Fonte: UFPA/Plataforma Freire (2018) (Adaptado pela autora).

No Gráfico 6, evidencia-se o quantitativo da oferta de turmas em diversas licenciaturas que, ao longo de 2009 a 2018, totalizam 411 turmas implantadas. Desse quantitativo, 256 já são turmas concluídas, o que equivale a 62,29%. Encontram-se em funcionamento 155 turmas, correspondendo a 37,71%.

**Gráfico 6 – Turmas Parfor/UFPA (2009-2018)**



Fonte: UFPA/Plataforma Freire (2018) (adaptado pela autora).

Considera-se que, apesar do engajamento da UFPA no processo de expansão do Plano de Formação no Estado do Pará, visando possibilitar o acesso à educação superior aos professores atuantes na educação básica, mas sem a qualificação adequada, evidencia-se que o direito à educação, no âmbito do Estado do Pará, vem sendo atendido de forma bastante desigual, pois as políticas implementadas mediante os programas de formação, como é o caso do Parfor, são focalizadas e não universalistas, portanto, não equacionarão as necessidades formativas no Estado, considerando as disparidades regionais, que historicamente reforçam as desigualdades econômicas, sociais, culturais e educacionais.

A Figura 4 mostra a atuação do Parfor/UFPA nos diversos Municípios do Estado de acordo com suas macrorregiões.

**Figura 4 – PARFOR/UFPA DISTRIBUÍDO EM 9 CAMPI E 55 POLOS DE FORMAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ**



Fonte: Universidade Federal do Pará, 2017.

No que concerne ao repasse de recursos da CAPES às IES formadoras para o funcionamento dos cursos de licenciatura, este ocorre mediante a assinatura do Acordo de Cooperação e conforme os Planos de Trabalho de cada instituição. A UFPA, no período de 2011 a 2014, recebeu um repasse no valor de R\$ 35.816.500,00, conforme o Gráfico 7.

**Gráfico 7 - Aplicação Anual do Recurso Oriundo da Capes Conforme Termo de Cooperação**



Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2013.

Segundo o Relatório do Parfor (2013), a descentralização do recurso ocorre em duas etapas anuais, 60% do montante no primeiro semestre e o valor restante no segundo semestre, tomando por base o número de turmas implantadas e a confirmação

de que estão em andamento, na Plataforma Freire, juntamente com o encaminhamento à CAPES do Termo de Referência de Aplicação, gerado a partir desta confirmação.

Considerando que um dos pontos essenciais ao desenvolvimento de políticas e, no caso aqui em análise, para a efetivação do regime de colaboração consiste, dentre outros fatores, no financiamento das ações de formação, a Universidade Federal do Pará tem buscado estratégias que a colocam em condições favoráveis a disputar os recursos destinados ao Parfor. Segundo Coelho, tais estratégias de captação de recursos evidenciam os mecanismos de privatização interna das universidades públicas brasileiras, e

essa privatização se consolida com os diversos mecanismos “modernizadores” e “inovadores” da nova gestão da formação de professores, através da descentralização, que corresponde a uma autonomia controlada frente à centralização financeira e à liberalização, mediante comprovada eficiência e produtividade no número de turmas do Parfor ofertada na IES (2013, p.306).

O apoio financeiro a ser repassado às IES para as ações administrativo-pedagógicas refere-se a custeio e capital. Em relação aos repasses destinados à UFPA, os recursos destinados à aquisição de bens de capital só foram repassados uma vez, havendo o repasse regular das rubricas voltadas a custeio, conforme enfatiza a Coordenadora Adjunta, Prof.<sup>a</sup> Josenilda Maués:

o governo federal só repassou recurso de capital, [...] uma vez. Isso não foi constante ao longo dos anos e não tem sido. Então o recurso predominantemente, a rubrica que vem é para custeio, que envolve material de consumo, diárias e passagens. Esse é o repasse da CAPES. Com os cortes que nós tivemos no ano de 2015, algumas reordenações precisaram ser feitas, por exemplo, nós tínhamos até então a possibilidade de oferta do material impresso para os alunos, com esse corte de 2015, que inclusive houve interrupção de uma etapa das atividades, então não é mais possível. Isso é algo que a gente se ressentiu, pois facilitava bastante o trabalho dos professores e facilitava bastante a vida dos professores em formação, sobretudo, o conjunto de temporários que sofrem a cada mudança de governo, a cada final de ano, eles sofrem a interrupção do contrato de trabalho temporário que eles tem. Então, certamente os recursos, eles diminuíram em 2015 e significou basicamente o corte na oferta do material que era uma das rubricas maiores que nós tínhamos. (JOSENILDA MAUÉS, 2018)

Ressalta-se que, no processo de corresponsabilização com o Programa de Formação, a CAPES deixou de cumprir com suas atribuições, na medida em que, ao

deixar de repassar às IES a rubrica referente a capital, e com o corte de verbas destinadas a custeio, trouxe implicações à formação dos professores acentuando-se as dificuldades, considerando as condições objetivas em que os docentes realizam a formação.

Considerando que, no processo de sucateamento pelos quais as universidades públicas vêm passando, em tempos de ajustes neoliberais, verifica-se que a UFPA vem cumprindo a contento seu papel, em momento de escassos recursos, tanto financeiros, quanto de pessoal, no que tange à lógica gerencial, na medida em que vem realizando um funcionamento eficiente e eficaz, dispondo de seus quadros efetivos de professores e da infraestrutura necessária ao funcionamento das turmas nos *campi* de formação nos diversos Municípios do Estado do Pará.

A UFPA, no processo de gestão do Parfor, envidou esforços no sentido de atender aos propósitos da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, materializando o Plano de Formação Docente, juntamente com as demais IES públicas no Estado. Para isso, realizou articulação com diretores, coordenadores, gestões municipais, associações de Municípios e professores, cujo objetivo foi instituir o consenso ativo em prol de um projeto de formação, que se ajusta à lógica gerencial do Estado, e às mudanças no campo da gestão das universidades públicas brasileiras.

Evidencia-se que, em relação à autonomia da UFPA na gestão do Parfor, esta consiste numa autonomia regulada, uma vez que, no processo de tomadas de decisão para sua organização e seu funcionamento, apesar das ações descentralizadas entre seus *campi* e Polos de formação, seguem as diretrizes e recomendações da CAPES.

Vimos, ao longo deste capítulo, que, no desenvolvimento do Plano de Formação Docente, as relações federalistas estabelecidas em âmbito nacional e local têm se mostrado pouco efetivas, visto que o processo de colaboração a ser partilhado de forma cooperativa e autônoma entre os entes federados, na efetivação das políticas educacionais, vem se apresentando como um federalismo centralizado, em que as tomadas de decisões no tocante às políticas de formação dos Estados e Municípios vem se apresentando de forma verticalizada, ficando os entes subnacionais responsáveis pelas ações técnico-operacionais.

O processo de descentralização estabelecido por meio do regime de colaboração, entre os entes federados e as IES na condução do Parfor, revelou as fragilidades do

regime de colaboração, pois a ausência de regulamentação deixou margens para que os acordos firmados não fossem cumpridos ou que sua efetivação se apresentasse de forma parcial e com ações fragmentadas, sem uma articulação cooperativa e colaborativa na materialização do Parfor, apesar dos esforços envidados pela gestão do Plano de Formação no Estado do Pará, em busca do consentimento ativo dos entes e parceiros institucionais às formas de colaboração para sua efetivação. Denota-se que o pacto federativo, nesse contexto, mostrou-se pouco efetivo, considerando que este objetiva a redução das disparidades regionais. No entanto, em tempos de agendas políticas neoliberais, as medidas adotadas pouco parecem caminhar na direção do fortalecimento do regime de colaboração e da garantia de direitos sociais, conquistados pela classe trabalhadora.

Evidenciou-se que o Parfor ratifica a contrarreforma na formação, corroborando com as recomendações dos OM, como aparelhos hegemônicos do capital, cuja lógica de formação aproxima-se dos preceitos neoliberais, apesar das mediações efetivadas no processo de sua implementação, uma vez que alguns princípios defendidos historicamente pelo movimento de educadores (tais como a ANFOPE) foram contemplados nos princípios que regem a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto 6.755/09). A concepção de formação apresentada vincula-se com a pretendida pelo mercado, pois exalta a racionalidade técnica e instrumental, com a ênfase sobre a prática, que se manifesta na defesa de projetos pedagógicos, em regime intensivo, cujos discursos convergem para a qualificação do professor.

Os professores têm sido apontados como “protagonistas das reformas” que as sociedades estão a exigir, tornando, portanto, necessária sua “reconversão”, conforme salienta Evangelista (2015). Entende-se que o formato de formação, a exemplo do Parfor, constitui uma tendência das atuais políticas de formação docente, visto que busca o disciplinamento da força de trabalho docente, mediante a lógica de responsabilização dos professores, pelos resultados educacionais, que penetra o campo da subjetividade docente e busca o consenso às políticas de formação.

Não se pode negar a relevância do Parfor no Estado do Pará, tendo em vista sua grande capilaridade, alcançando os professores dos mais diversos Municípios, permeados por singularidades, assimetrias regionais, socioeconômicas e culturais. Ressalta-se também, como aspecto positivo, que a formação oferecida no Pará foi

realizada por universidades públicas, com garantia de recursos públicos e de forma gratuita (apesar de que, a partir de 2011, outras instituições privadas, como as confessionais e comunitárias, poderiam também oferecer a formação de professores). Outro aspecto a ser enfatizado diz respeito à formalização do Fórum (FORPROF) como espaço de diálogo e acompanhamento das políticas de formação de professores inicial e continuada, sendo atuante no processo de articulação das políticas de formação e, em particular, do Parfor, apesar de sua limitada autonomia no tocante ao cumprimento de atribuições por parte dos entes federados.

Destaca-se como um dos aspectos relevantes a referência ao Município de Jacareacanga (Oeste do Pará)<sup>31</sup>, que realizou Concurso Público para o provimento de quadro efetivo do magistério, e quase 100% dos docentes formados pelo Parfor tiveram aprovação, o que pode indicar perspectivas de valorização docente.

A realização do Parfor, no entanto, apresentou contradições em sua efetivação, visto que as condições objetivas de realização da formação não condizem com o que anunciam alguns princípios e objetivos da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, e, nesse sentido, há que se elencar as seguintes constatações: a estrutura da formação em serviço, por significar o barateamento dos custos, além de retirar direitos conquistados, como o aprimoramento profissional, atende aos preceitos neoliberais e gerenciais; a concepção de formação pragmática e instrumentalista, que concebe como essenciais os conhecimentos baseados nas competências e habilidades laborais ao mercado de trabalho, impulsiona intensificação e precarização docente; o aligeiramento da formação, tendo em vista a compressão espaço-tempo, limita uma formação quanto às dimensões humanas, omnilateral, com implicações negativas à qualidade dos cursos; os cursos intensivos não possibilitam a sólida formação teórica e interdisciplinar, nem a oportunidade de participação em pesquisa e extensão, que habilite os alunos-cursistas a uma formação de qualidade socialmente referenciada e academicamente mais aprofundada; e o propalado regime de colaboração, na prática, não se mostra efetivo, devido à ausência de regulamentação e de definição das funções de cada uma das partes envolvidas, o que denuncia a fragilidade desse regime. Nessa perspectiva, ratificamos que a proposta de formação do Parfor não atende a formação aqui defendida, baseada na concepção sócio-histórica do educador, que prescinde uma consciência política na formação docente.

---

<sup>31</sup> O Coordenador Estadual do Parfor/Pará, Prof. Carlos Miranda, mencionou este dado, destacando-o como um dos aspectos relevante da formação no Pará.

Reafirma-se, portanto, a defesa de uma política global de formação e valorização docente, pública, gratuita e de qualidade, com o compromisso do Estado com políticas universalistas e não focais. Nessa perspectiva, ressalta-se a garantia do direito à educação e à formação docente, com o fortalecimento do regime de colaboração, coordenado e articulado pelos entes federados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central desta investigação consistiu em analisar o desenvolvimento do Plano de Formação Docente/Parfor na inter-relação com o regime de colaboração no Estado do Pará, apreendendo este programa de formação no contexto de mudanças e reformas estruturais do capitalismo mundial. As reflexões aqui empreendidas pautaram-se pela crítica aferida à formatação das atuais políticas de formação de professores, no âmbito da gestão gerencial e que objetivam conformar um consenso em torno das reformas no campo da formação de professores.

A análise conjuntural evidenciou que as mudanças que se processam nas políticas educacionais, no atual contexto, estão articuladas a um contexto mais amplo do sociometabolismo do capital em seu processo de expansão, como forma de dar resposta à crise que se mostra estrutural afetando todos os campos da vida social. E, no decorrer deste estudo, vimos que o capital avança na busca por mais valor e para isso busca estratégias diversas, que atingem os campos político, econômico, social e cultural, materializados em perda de direitos sociais fruto de luta e conquista da classe trabalhadora.

No processo de reestruturação produtiva, as políticas educacionais sofrem repercussões dessas mudanças, e novas orientações político-ideológicas são disseminadas, tendo nos aparelhos de hegemonia do capital, os Organismos Multilaterais (OM), os seus intelectuais orgânicos, na medida em que, por meio de documentos, difundem seu caráter ideológico, visando a edificação de consensos à recomendação do projeto político do capital, que redefine visões de mundo, concepções, em atendimento à nova orientação do capitalismo mundial. Para Harvey (2008), a construção do consentimento ativo é realizada mediante um “aparato conceitual”, necessitando do apoio da sociedade. Nesse sentido, os discursos penetram o campo da subjetividade dos sujeitos, conformando-os à necessidade das reformas.

Todas essas mudanças apontam para um processo de adaptação ao novo ideário neoliberal, que redefine as políticas e a gestão da educação. Nesse contexto, um novo perfil profissional docente é demandado, cujas exigências apontam para o desenvolvimento de competências e habilidades demandadas pelo mundo produtivo, ou seja, os saberes requeridos devem priorizar os conhecimentos laborais ao mercado de trabalho. Nesse sentido, evocam-se a constante renovação de aprendizagens, o desenvolvimento de competências profissionais e os saberes relacionados à prática.

Nesse contexto, os OM, tais como OCDE, BM e UNESCO, difundem os *slogans* a serem incorporados às reformas educacionais, evidenciando-se, nos princípios que regem a Política Nacional de Formação do Magistério da Educação Básica, os *slogans* “qualidade na educação”, “democratização da educação”, “educação ao longo da vida”, “equidade”, dentre outros. Segundo Evangelista (2015, p.36), atraentes *slogans* visam harmonizar interesses antagônicos, construindo pactos e ocultando a divisão de classes, não permitindo que se discuta as consequências dessas políticas que se pautam pela responsabilização e gestão dos resultados, sobre a escola e os sujeitos.

O Estado educador, nesse contexto, sob o viés de gestão gerencial, atua por meio de ações descentralizadas na área social, atendendo ao que recomendam os OM, tais como UNESCO e OCDE. Para isso, o governo veicula a participação da sociedade civil, contando também com a participação de organizações não governamentais e empresas que se somariam à efetividade da gestão e dos serviços públicos. Para Evangelista (2015), de acordo com a perspectiva gerencial, o gestor educacional deve preocupar-se com a redução dos custos e a elevação dos índices educacionais, em que a ênfase sobre os resultados deve ser priorizada.

O Plano de Formação Docente/Parfor representou a materialização da política de formação de professores no viés da gestão gerencial, que, por meio de ações descentralizadas, corrobora a contrarreforma na formação de professores, regulada pela CAPES, cujos princípios da nova razão neoliberal pautam-se pelo pragmatismo e pela instrumentalização da formação de professores. Nesse contexto, a formação em serviço e a educação a distância têm sido apontadas como mais eficazes para a formação de professores. Os programas e as ações incorporados e implementados pela política nacional de formação de professores, sob o discurso da democratização e da equidade na formação de professores, se caracterizam por programas focalizados, atendendo a público específico, portanto, tornam mais remotas as perspectivas da universalização do ensino.

Nossa investigação voltou-se com mais ênfase para a análise da relação existente entre o desenvolvimento do Plano de Formação Docente/Parfor no Estado do Pará e o regime de colaboração estabelecido entre União, Estados e Municípios e as Instituições de Educação Superior (IES), responsáveis pela formação de professores.

Nossa hipótese de estudo apontou que as políticas de formação de professores, das quais o Parfor é um dos pilares, foram gestadas no contexto dos ajustes estruturais e

das reformas educacionais, cujos princípios se pautam pelo paradigma gerencial e produtivista. O Parfor como uma política de formação em serviço, se mostra contraditório em sua concepção e em sua execução, uma vez que o regime de colaboração não se encontra suficientemente regulamentado, e as condições objetivas ao seu desenvolvimento no Estado do Pará contradizem os princípios e os objetivos anunciados pela Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto 6.755/2009). A concepção de formação do Parfor se pauta pela formação pragmática, focal, e que dissocia a perspectiva da educação como direito de todos, e da formação que se almeja com qualidade socialmente referenciada. Para este propósito, houve a necessidade de confrontarmos os dados obtidos ao longo desta investigação com os dados empíricos dos sujeitos gestores do Programa de Formação no Estado do Pará (1ª Coordenação Estadual do Parfor; Coordenação Estadual do Parfor (atual); Coordenação Adjunta do Parfor/UFPA; Representante do SINTEPP/Pará); e alunos cursistas do Parfor/UFPA.

Vimos que a Constituição Federal de 1988 regulamentou o regime federalista brasileiro, delegando aos entes federados competências próprias e responsabilidades legais para com as políticas educacionais. O regime de colaboração, evidenciando a corresponsabilização entre os entes para com o sistema educacional brasileiro, apresentou como prerrogativa, também, acoplar as dimensões educacionais e territoriais com vistas ao desenvolvimento econômico e social. No entanto, este apresenta fragilidades na efetividade das políticas educacionais e de formação docente.

Evidenciou-se que o MEC, por intermédio da CAPES, enquanto aparelhos hegemônicos do capital e atendendo aos preceitos do estado gerencial, no âmbito do Parfor, regula e centraliza a formação de professores e dissemina uma concepção de formação afinada ao projeto neoliberal, buscando estratégias para o consentimento ativo de gestores e professores em formação. Em consonância com as propostas de OM que recomendam incentivos salariais aos docentes, a CAPES responsabilizou-se pelo apoio financeiro, com o pagamento de bolsas ao “professor formador”, mediante a assinatura de termo de compromisso, que indica não haver vínculo empregatício do professor com a CAPES e o FNDE (responsáveis pelo repasse financeiro do programa), na condição de bolsista. Estas medidas evidenciam a flexibilização das relações de trabalho e precarização da função docente, na medida em que se intensifica o trabalho do professor, sem que sejam oferecidas as condições de sua valorização. Para Coelho,

“essa lógica de remuneração está inserida na lógica da produtividade e eficiência” (2017, p.315), pois as IES, ao disporem de seus quadros docentes, em troca de “um adicional em seus salários” em forma de bolsa, dispensam a contratação de professores por meio de concurso público.

A CAPES/MEC, ao descentralizar as ações de formação do Parfor, delegando aos entes subnacionais e às IES formadoras a responsabilidade para sua execução, retira-se da responsabilidade direta para com a formação dos professores, contradizendo o princípio anunciado na política nacional (Decreto 6.755/2009), de que a formação dos professores consiste num “compromisso público de Estado”, fato que evidencia que, no Estado gerencial, ocorre a minimização da presença do Estado nas políticas públicas sociais e o partilhamento de suas atribuições com outros setores, sociais, políticos e privados.

O Estado do Pará teve a maior expressão em termos quantitativos de alunos frequentando o Parfor, se comparado aos demais Estados da Federação. Esse fato denota que, historicamente, o Estado do Pará conviveu com a ausência de políticas que suprissem as carências educacionais e de formação docente, considerando as desigualdades regionais e econômicas sociais da região, o que indica que o direito de todos à educação ainda está longe de ser alcançado. A realidade apresentada no Estado do Pará denota que o pacto federativo, mediante o regime de colaboração, tem sido pouco efetivo, visto que as contradições presentes nas relações intergovernamentais não conduzirão a diminuição das assimetrias regionais.

Cabral Neto ressalta a necessidade de reafirmar o pacto federativo “entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pautado no regime de colaboração e coordenação entre esses entes federados” (2014, p.48). Destaca ainda o autor a necessidade de se estabelecer processos de tomadas de decisão conjuntas e não isoladas, pois, apesar de os entes subnacionais não estarem subordinados ao governo nacional, as relações estabelecidas são de subordinação. A constituição de um sistema federativo requer o estabelecimento de relações de interdependência, que permita ao mesmo tempo “a efetivação da repartição de responsabilidades e a garantia da integralidade do Estado nacional” (CABRAL NETO, 2014, p.49).

Considerando que os Fóruns Estaduais de Apoio à Formação Docente foram instituídos no âmbito da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, Decreto 6.755/09, em atendimento aos objetivos da política, no

Estado do Pará, o FORPROF foi concebido como um espaço dialógico de articulação do Plano de Formação (Parfor) em regime de colaboração. Na primeira gestão do Parfor no Estado do Pará, o FORPROF realizou todo o processo de articulação com os Municípios e as IES públicas para o convencimento e o consentimento ativo das gestões municipais ao Plano de Formação, o que se evidenciou na adesão dos 144 municípios do Estado ao Parfor, em que estes firmaram formas de colaboração com a formação de professores. A partir de 2015, com a mudança de gestão educacional no Pará, a atuação do Fórum foi ressignificada, visto que este passou a integrar outras políticas de formação desenvolvidas no Estado, com a implantação do Centro de Formação (CEFOP), no âmbito do Pacto pela Educação do Pará, considerando a necessidade de constante sensibilização ao cumprimento dos acordos firmados pelas gestões Municipais, que o FORPROF emvidou esforços constantes realizando as reuniões ordinárias, que atualmente conta com a 73ª Ata de reuniões ordinárias e extraordinárias, fato que denota ser um dos Fóruns mais atuantes, a nível de Brasil.

No que concerne à autonomia do Fórum na articulação do regime de colaboração, evidenciou-se que este foi atuante e propositivo no encaminhamento das ações de formação. No entanto, sua atuação esbarrou em limites postos pela própria legislação que o regulamentou, principalmente em relação às gestões municipais. Algumas questões de ordem operacionais que geravam impasses ao desenvolvimento do Parfor puderam ser dirimidas nas deliberações do Fórum, tais como: organização do calendário acadêmico negociada com IES e gestões municipais; liberação dos professores nos períodos de formação pelas secretarias de educação; clientelismo e nepotismo presente nas gestões municipais no que concerne à concessão de vagas nos cursos de formação; dentre outros. Porém, em relação às formas de “apoio” a ser viabilizado pelas secretarias estaduais e municipais aos docentes, concernente a despesas com transporte, hospedagem e alimentação, evidenciou-se o cumprimento parcial por parte de algumas gestões e o descumprimento por parte de outros Municípios, em que muitos gestores municipais alegavam ausência de condições financeiras. Os Municípios desenvolveram formas de colaboração (não necessariamente financeira), porém, sem um comprometimento efetivo nos diversos polos de formação. A não viabilidade financeira aos alunos cursistas teve implicações nas condições objetivas à realização dos cursos de formação, precarizando as formas para sua realização. Nesse contexto, evidenciou-se que o Fórum dispõe de uma autonomia regulada, uma vez que este não tem a atribuição de determinar o cumprimento das ações

deliberadas. Este fato mostra que, no Estado gerencial, oculta-se a lógica “mistificadora” do capital, em nome de uma *pseudo* autonomia.

As Instituições de Educação Superior (IES) formadoras tiveram fundamental contribuição à capilaridade do Parfor no Estado do Pará. Na parceria estabelecida com as IES formadoras, a CAPES tinha como atribuição viabilizar formas de apoio financeiro referente a custeio e capital. Evidenciou-se que, no desenvolvimento da formação, não houve o cumprimento dos acordos firmados, uma vez que, para a UFPA, os repasses só contemplaram as rubricas referentes a custeio. O recurso concernente a despesas de capital foi encaminhado apenas uma vez. No entanto, a UFPA envidou estratégias de expansão do Plano de Formação, alcançando os 144 Municípios paraenses, fato que denota que, no projeto racionalizador do capital, a UFPA vem desempenhando uma gestão eficiente e eficaz, na medida em que buscou potencializar os resultados, dispondo de exíguos recursos financeiros.

No entanto, os dados apresentados pelos professores cursistas denotam que essas estratégias trouxeram repercussões à formação. A partir de 2015, a UFPA deixou de viabilizar o material pedagógico aos docentes, o qual era garantido com recursos de custeio, como consequência do processo de contenção orçamentária pelo MEC/CAPES. Esta responsabilidade foi repassada aos alunos, que passaram a arcar com as despesas do material. Este fato evidenciou a responsabilização individual do docente, pelos custos com a formação, assim como a redução de custos com a educação pública.

Evidenciou-se que, no desenvolvimento do Parfor, em regime de colaboração, as relações federativas, no contexto nacional e local, têm sido pouco efetivas, tendo em vista que a pactuação entre os entes federados ao desenvolvimento de políticas educacionais vem sendo concebida sob relações hierárquicas, em que o Governo central, por intermédio de seus Ministérios e Secretarias, desenvolve um “federalismo centralizado” delegando aos entes subnacionais (secretarias estaduais e municipais) o desenvolvimento de políticas, sem a participação dos Estados e Municípios, ferindo a autonomia destes no processo de cooperação federativa.

O regime de colaboração, que consiste na repartição de responsabilidades entre os entes federados, proposto ao desenvolvimento do Parfor, se mostrou bastante fragilizado, tendo em vista que as ações evidenciaram um federalismo compartimentalizado, com ações estanques e não cooperativas entre si. Apesar dos esforços envidados pela gestão do Parfor no Estado do Pará, visando o fortalecimento

do regime de colaboração, a ausência de regulamentação deixou margens para o não cumprimento dos acordos firmados, trazendo implicações à efetividade do Parfor.

As iniciativas governamentais por meio das políticas de formação evidenciam que os esforços envidados com vistas à equalização das necessidades de formação docente, por meio de políticas e programas, como o Parfor, não foram e não serão suficientes para solucionar os problemas que permeiam a formação de professores, haja vista que as problemáticas apresentadas são de ordem estrutural, e não conjuntural, como já salientado por Freitas (2007). No entanto, medidas paliativas, tais como a formação em caráter emergencial, não equacionarão as problemáticas, quer seja em relação à absorção da demanda existente, quer seja no que diz respeito à qualidade educacional, assim como à questão da valorização docente, no atual contexto. Portanto, as ações desencadeadas pelo MEC trazem como princípios orientadores a concepção de uma formação pragmática, focalizada, em que a qualidade cede lugar às competências, contrapondo o que anunciam as diversas políticas e os programas de formação, acerca da centralidade sobre a qualidade da formação docente.

No contexto de crise vivenciada, cujas medidas de ajustes estruturais impactam na classe trabalhadora, entende-se que a proposta de formação apresentada pelos cursos de formação, a exemplo do Parfor, tem se mostrado eficiente na obtenção do consenso ativo das classes subalternas, com a certificação em massa de professores que necessitam de qualificação adequada, conformando-os à nova razão neoliberal. Logo, podem levar os professores ao conformismo e ao consentimento às investidas neoliberais, assim como impedir os mecanismos de mobilização coletiva a serem construídos no interior das universidades.

Na 7ª Reunião Nacional realizada pelo Fórum de Coordenadores Institucionais do Parfor – FORPARFOR (2018), que discutiu os novos rumos que a política para a formação docente vem tomando no cenário contemporâneo, foi enfatizada a relevância do Plano de Formação Docente/Parfor, quanto a sua contribuição para a expansão e a qualificação de docentes nas regiões mais distantes do País. Reafirmou-se também a necessidade de permanência do Parfor, sob o *slogan* “Resiste Parfor”, considerando haver uma mobilização entre os diversos municípios do Estado do Pará e demais Regiões do Brasil, pelo expressivo quantitativo de professores ainda sem qualificação adequada. Entende-se que, apesar da expansão do Parfor no Estado do Pará, garantindo a formação e a certificação docente a uma demanda expressiva de docentes, é preciso

romper com programas de formação emergenciais e focais e com a concepção pragmática da educação, e sem a perspectiva universalizante da formação. As perspectivas que se delineiam no atual contexto brasileiro, com a instituição de uma nova Política de Formação Docente, tendo como Programas propostos para a formação docente o PIBID, a Residência Pedagógica e a Educação a Distância (EaD) e mais recentemente novas demandas para o Parfor, considera-se um retrocesso às políticas de formação e valorização docente.

Nessa perspectiva, considerando a atual conjuntura política do País, reafirma-se uma política global de formação e valorização docente, que contemple: a revisão do papel da União no financiamento da formação de professores; a instituição de um sólido regime de cooperação e colaboração entre os entes federados; o estabelecimento de políticas de formação e valorização dos trabalhadores em educação, como políticas de Estado e com a perspectiva universalista; e, ainda, a qualidade socialmente referenciada da formação dos professores. Para este propósito, a luta torna-se condição essencial na investida contra os projetos de uma nova sociabilidade capitalista.

Depreende-se que, apesar das investidas do projeto do capital à conformação de uma nova ordem econômica mundial, a educação não cumpre a função apenas de reproduzir as relações sociais de produção, mas também pode contribuir para confrontar tais relações. Nesse contexto, não se pode negar a relevância do Parfor para a educação pública no Estado do Pará, uma vez que, na particularidade do contexto paraense, em que pesem as contradições que permearam a formação docente, esta foi realizada somente por universidades públicas. Um dado relevante apontado pela atual coordenação estadual referiu-se ao fato de que o Município de Jacareacanga, no Oeste do Pará, realizou concurso público, havendo aprovação de quase 100% de demanda de egressos do Parfor, o que implica em possibilidade de valorização docente.

Reafirma-se a necessidade de construção de um efetivo regime de colaboração, em que os entes federativos assumam a responsabilidades pelas políticas educacionais e pela formação de professores, como compromissos de Estado com o compartilhamento de responsabilidade de forma cooperativa e colaborativa. Para isso, concordamos com Cabral Neto (2014) acerca da necessidade de se definir normas recíprocas de cooperação, a serem pactuadas entre os entes federados, podendo contribuir para o fortalecimento do regime de colaboração, assim como assegurar o direito à educação

pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada, como direito de cidadania e, portanto, de todos os cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). Educação e Federalismo no Brasil: **Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, p. 41-67, jun. 2005.

ABRÚCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do Estado e o Contexto federativo Brasileiro. São Paulo: **Centro de Estudos de Cultura Contemporâneo (CEDEC)** nº 12, 1998.

ANDRADE, Edson Francisco de. **Regime de Colaboração no Financiamento da Educação Básica no Brasil**: a experiência dos fundos contábeis em foco. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012>. Acesso em: 29/03/2017.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Recentralizando a Federação?** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da Reestruturação Produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. 2.ed. Londrina: Praxis; Bauru: Canal 6, 2007.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Mundialização do Capital**: A Nova Degradação do Trabalho na era da Globalização. Londrina: Praxis, 1999.

ALVES, Giovanni. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. 5.ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

ALVES, Giovanni; ANTUNES, Ricardo. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v.25, n.87, p.335-351, maio/ago. 2004.

ANFOPE. Documento Final do XVI **Encontro Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação**. Goiás, 2012.

ANFOPE. **Documento Final do VI Encontro Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação**. Belo Horizonte, 1992.

ANFOPE. **Documento Final do VII Encontro Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação**. Niterói, 1994.

ANFOPE. **Documento Final do VIII Encontro Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação**. Belo Horizonte, 1996.

BALL, Stephen. Performatividade, Privatização e Pós-Estado do Bem-Estar. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v.25, n.89, p.1105-1126, set./dez. 2004. Disponível em: [www.scielo.br/scielo](http://www.scielo.br/scielo). Acesso em 10/4/2011.

BALL, Stephen. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. Tradução: Celina Rabello Maria Lúcia Mendes Gomes e Vera Luiza Macedo Visockis. In: **Cadernos de Pesquisa**, v.35, n.126, p.539-564, set./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n126/a02n126.pdf> . Acesso em: 10/4/2011.

BARRETO, Raquel Goulart; LEHER, Roberto. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior "emerge" terciária. **Rev. Bras. Educ.** [online]. 2008, vol.13, n.39, pp.423-436. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid>. Acesso em 17/08/2015.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BANCO MUNDIAL. **Professores Excelentes**. Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 2014.

BANCO MUNDIAL. **Aprendizagem para Todos**. Investir nos conhecimentos e competência das pessoas para promover o desenvolvimento. Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial. Resumo Executivo. Washington, DC: Banco Mundial, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos**. Sumário Executivo. Brasília, Brasil: Banco Mundial, 2010.

BRASIL. **Propostas Conceituais e Metodológicas – Pró-Licenciatura**. Brasília: Secretaria de Educação a Distância – SEED, 2005.

BRASIL. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. CAPES. DEB. DIRETORIA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. **Relatório de gestão 2009-2012**. Brasília, 2013.

BRASIL. CAPES. DEB. **Relatório de Gestão –DEB 2016**. Disponível em: [http://www.capes.gov.br/images/stories/download/acessoainformacao/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_CAPES\\_2016.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/acessoainformacao/Relatorio_de_Gestao_CAPES_2016.pdf). Acesso: 01/09/2017.

BRASIL. CAPES DEB. **Relatório de Gestão –DEB 2009-2014**. Disponível em: [http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/20150818\\_DEB-relatorio-de-gestao-vol-1-com-anexos.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/20150818_DEB-relatorio-de-gestao-vol-1-com-anexos.pdf). Acesso: 20/04/2015.

BRASIL.CAPES. DEB. **Relatório de Gestão do Parfor 2009-2013**. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/.../2562014-relatorio-DEB-2013-web.pdf>. Acesso: 15/10/2016.

BRASIL.CAPES. **Portaria nº 82, de 17 de abril de 2017**. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/.../24082017-PORTARIA-82-2017-REGULAMENTO-PARFOR>. Acesso: 10/08/2017.

BRASIL. CAPES. Edital 30/2013, de 29 de julho de 2013, disponível em [http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/resultados/Edital\\_030\\_2013\\_PARFOR\\_ResultadoFinal.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/resultados/Edital_030_2013_PARFOR_ResultadoFinal.pdf).

BRASIL. CAPES. **Manual Operativo do Parfor**. 2014. disponível em <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/2782014-MANUALOPERATIVO-PARFOR.pdf>

BRASIL. CAPES. **UAB oferta 81 mil vagas em nova Universidade do Professor**. 2016. Disponível: <http://www.capes.gov.br/component/content/article/36salaimprensa/noticias/7850-uab-oferta-81-mil-vagas-em-nova-universidade-do-professor>. Acesso: out./2016.

BRASIL. **PARECER Nº 583/2001 CNE/CES**. Orientação para as diretrizes curriculares dos cursos de graduação. Brasília: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **DECRETO Nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. Brasília: Presidência da República, 2006

BRASIL. MEC, **DECRETO nº 6.094 de 24 de abril de 2007**. Brasília: Presidência da República, 2007.

BRASIL. **Resolução n. 047**. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007**. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11502.htm). Acesso em 10 de abril de 2017.

BRASIL. **Lei 11.738, de 16 de julho de 2008**. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm). Acesso: 15 de dez. de 2011.

BRASIL. MEC, **DECRETO nº 6.755**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Janeiro de 2009.

BRASIL. Diário Oficial da União, **Portaria nº 883, de 16 de setembro de 2009**. Brasília: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Diário Oficial da União. **Portaria nº 09, de Junho de 2009**.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 3, de 2 de março de 2011**. Diário Oficial da União, Brasília, 3 de março de 2011, Seção I, p.9.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Escassez de professores no Ensino Médio**: Propostas estruturais e emergenciais Relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio (CNE/CEB). Maio 2007

BRASIL. **Lei 12.695, de 25 de junho de 2012**. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12695.htm). Acesso: 15 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso: 13 de novembro de 2014.

BRASIL. **Lei 13.019 de 31 de julho de 2014**. Brasília: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pró-Licenciatura**. Apresentação. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pro-licenciatura/apresentacao>. Acesso: 01 de março de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 82, de 17 de abril de 2017**. Brasília: CAPES, 2017. Disponível em: <https://www.capes.gov.br>. Acesso em 12 de outubro de 2017.

BRZEZINSKI, Iria. Sujeitos sociais coletivos e a política de formação inicial e continuada emergencial de professores: contradições vs conciliações. In: **Educação & Sociedade**. CEDES, Campinas, v.35, nº.129, p.1241-1259, out.-dez., 2014.

BRZEZINSKI, Iria. Regime de Colaboração e Fóruns Permanentes de apoio à Formação Docente: (des) sintonia na cooperação? In: **EdUECE** - Livro 2, p. 06065 -

06077, 2014. Disponível em <http://www.uece.br/endipe2014/ebooks/livro2/>. Acesso: 09/12/2015.

CAMARGO, Arlete Maria Monte de; RIBEIRO, Maria Edilene Silva; MENDES, Odete da Cruz. Implicações do Plano de Ações Articuladas na Formação Docente e Desempenho escolar – o caso do Pará. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - ANPAE. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/62669>. Acesso em: 23/12/2017.

CABRAL NETO, Antonio. Mudanças contextuais e as novas regulações: repercussões no campo da política educacional. In: **Revista Educação em Questão**, v.42, n.28, p.7-40, Natal, jan./abr. 2012.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso todos pela Educação**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

CARVALHO, Luís Miguel. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v.30, n.109, p.1009-1036, set./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a05.pdf>. Acesso: 06/03/2017.

CIAVATTA, Maria. O Regime de Colaboração e o Ensino Médio. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 961-978, jul.-set. 2013. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso: 05/05/2017.

CIAVATTA, Maria. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Org.) **Teoria e Educação no labirinto do capital**. Petrópolis: RJ: Vozes, 2001. p.121-144.

COELHO, Higson Rodrigues. Formação de Professores em Tempos Neoliberais: Crítica ao Parfor enquanto política de resiliência. –Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Educação, 2017.

COGGIOLA, Osvaldo e KATZ Claudio. **Neoliberalismo ou Crise do Capital?** São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, Áurea de Carvalho. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **RBP AE** – v.26, n.1, p.105-121, jan./abr. 2010.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Federalismo e Relações Intergovernamentais: Implicações para a Reforma da Educação no Brasil**. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v.31, n.112, p.729-748, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 23/04/2012.

COSTA, Edinilza Magalhães da. **As políticas de formação dos profissionais da educação e a profissionalização docente**. PPGED/UFPA (Dissertação de Mestrado), Belém/PA, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, Especial, p. 169-201, set. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez Editora, 1985.

D'ÁVILA, Jorge Luís. **Possibilidades e limites do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) no Estado de Mato Grosso Do Sul**. (Tese de Doutorado), 2013.

EVANGELISTA, Olinda. **O que revelam os Slogans na Política Educacional**. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2014.

EVANGELISTA, Olinda; TRICHES, Jocemara. Professor: A Profissão que pode mudar um país? In: EVANGELISTA, Olinda (Org.). **O que revelam os Slogans na Política Educacional**. Araraquara, SP: Junqueira e Marin, 2014. p.47-82.

DECKER, Aline Inácio. **A formação docente no projeto político do Banco Mundial (2000-2014)**. (Dissertação de Mestrado). Florianópolis, SC, 2015.

EVANGELISTA, Olinda (Org.). **O que revelam os *slogans* na política educacional**. 1. ed. – Araraquara, SP: Junqueira&Marin, 2015.

EVANGELISTA, Olinda; TRICHES, Jocemara. Professor: a profissão que pode mudar um país? In: EVANGELISTA, Olinda (Org.). **O que revelam os *slogans* na política educacional**. 1. ed. – Araraquara, SP: Junqueira&Marin, p. 83-99, 2014.

EVANGELISTA, Olinda. Políticas públicas educacionais contemporâneas, formação docente e impactos na escola. IN: **Anais VI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino - UNICAMP - Campinas - 2012**

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. Todos pela Educação e o episódio Costin no MEC: A pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Trabalho Necessário**, Ano 10, n. 15, 2012. Disponível: em: <[www.uff.br/trabalhonecessario](http://www.uff.br/trabalhonecessario)>. Acesso em: 08 de jun. 2017.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA Eneida Oto. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.33, n.3, p. 531-541, set./dez. 2007.

EVANGELISTA, Olinda; TRICHES, Jocemara. Curso de Pedagogia, organizações multilaterais e o superprofessor. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, n. 45, p.185-198, jul/set. 2012.

FARIAS, Laurimar Matos. **Plano de Ações Articuladas**: o regime de colaboração na relação entre o governo municipal de Belém e o governo federal. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2017.

FERNANDES, Thamyres Wan de Pol. Regime de Colaboração: o Contexto histórico das ações e das práticas em Educação. In: **Educ. foco**, Juiz de Fora, v 17 n. 3, p. 153-176, nov 2012 / fev 2013.

FERREIRA, Diana Lemes. **A Organização para cooperação e desenvolvimento econômico (OCDE) e a política de formação docente no Brasil – PA**. (Tese de Doutorado), 2011.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Federalismo e Planejamento Educacional no exercício do PAR. **Cadernos de Pesquisa** v.44 n.153 p.602-623 jul./set. 2014. Disponível em: [:www.scielo.br/pdf/cp/v44n153/a07v44n153.pdf](http://www.scielo.br/pdf/cp/v44n153/a07v44n153.pdf). Acesso: 27/11/2016.

FPAFDEP. FÓRUM PERMANENTE DE APOIO À FORMAÇÃO DOCENTE DO ESTADO DO PARÁ. **ATA** da quarta reunião ordinária do FÓRUM PERMANENTE DE APOIO À FORMAÇÃO DOCENTE DO ESTADO DO PARÁ. Data: Belém, 22 de fevereiro de 2010.

FPAFDEP. **ATA** da quinta reunião ordinária do FÓRUM ESTADUAL PERMANENTE DE APOIO À FORMAÇÃO DOCENTE DO ESTADO DO PARÁ. Data: 26 de março de 2010.

FPAFDEP. FÓRUM PERMANENTE DE APOIO À FORMAÇÃO DOCENTE DO ESTADO DO PARÁ. **ATA** da décima primeira reunião ordinária do FÓRUM PERMANENTE DE APOIO À FORMAÇÃO DOCENTE DO ESTADO DO PARÁ. Data: Belém, 16 de dezembro de 2011.

FRANÇA, Magna. **Sistema Federativo e Regime de Colaboração**: o Plano Nacional de Educação – demanda e investimentos, 2014. Disponível em <http://www.anpae.org.br>. Acesso: 17/03/2018.

FREITAS, Luiz Carlos de. Professor: ninguém quer ser... In: **AValiação EDUCACIONAL** – Blog do Freitas. Publicado em 07 de dezembro de 2016. Disponível em <https://avaliacaoeducacional.com/2016/12/07/professor-ninguem-quer-ser/>. Acesso:10/06/2017.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. O PIBID e as políticas de formação e valorização profissional do magistério. In: AYOUB, Eliana; PRADO, Guilherme do Val Toledo

(organizadores). **PIBID-UNICAMP** : Construindo parcerias entre a universidade e a escola pública – Campinas, SP: Edições Leitura Crítica, 2014.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A (nova) Política de Formação de Professores: a prioridade postergada. In: **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1203-1230, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. In: **Revista Educação & Sociedade**. CEDES, v.24 n° 85, p.1095-1124, dez./2003.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. In: **Revista Educação & Sociedade**. CEDES, v.23, n° 80, set/2002.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: As políticas educacionais e o movimento dos educadores. In: **Revista Educação & Sociedade**. CEDES, ano XX, n° 68, Dezembro/1999. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

FRIGOTTO, Gaudêncio. Política e gestão educacional na contemporaneidade. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi e OLIVEIRA, Dalila Andrade (Orgs.). **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p.25-54.

GATTI, Angelina Bernadeth; BARRETO, Elga Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso (Org.). **Políticas Docentes no Brasil: um estado da arte**. – Brasília: UNESCO, 2011. 300 p.

GAMBOA, Silvio Sanchez. A globalização e os desafios da educação no limiar do novo século: um olhar desde a América Latina. In: LOMBARDI, José Carlos (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais**. Campinas: Autores Associados, 2009.

GANDINI; RISCAL. A Gestão da Educação como setor Público não-estatal e transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.).

**Gestão Democrática da Educação:** desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997. p.39-58.

GENTILI, P. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho:** perspectivas de final de século. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p.76-99.

HARVEY, David. **O Enigma do capital e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo Brasil, 2011.

HARVEY, David. **O neoliberalismo:** história e implicações. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna:** Uma pesquisa das origens da mudança cultural. 12.ed., São Paulo: Edições Loyola, 2003.

HOBBSAW, E. **A era dos Extremos.** O breve Século XX. 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? In: **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797 – 815, set./dez. 2008.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KUENZER, A. Z. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: SANFELICE, J. L. (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação.** Campinas, SP: Autores Associados, HISTDBR, 2002. p.77-95.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização:** a educação como estratégia do Banco Mundial para o alívio da pobreza. 1998. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética.** 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LIMA, Kátia Regina de Souza. MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso.** São Paulo: Xamã, 2005.

LIMA, Kátia. Organismos Internacionais: O capital em busca de novos campos de exploração. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **O empresariamento da educação:** novos contornos do Ensino Superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002.

LIMA, Kátia. **Organismos Internacionais e política de Educação Superior na periferia do capitalismo**. Disponível em: [www.google.com.br](http://www.google.com.br). Acesso em jun. 2004.

LÖWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Revista Outubro**, n. 1, 1998.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

NASCIMENTO, Marcio Lima do. Dos Cursos Extensivos aos Intensivos e o Parfor na UFPA. **Revista do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica**./ Universidade Federal do Piauí, Teresina, v. 5, n. 1, p.119-134, jan./jun. 2017.

NETO, Antônio Cabral. Plano Nacional e Sistema Nacional de Educação: A difícil tarefa de conceber uma política de Estado. In: FRANÇA, Magna e MOMO, Mariangela (Orgs). **Processo Democrático Participativo: a construção do PNE**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2014.

MARTINS. Lígia Marcia. O legado do século XX para a formação de professores. In: MARTINS. Lígia Marcia e NEWTON, Duarte (Orgs.). **Formação de professores: limites contemporâneos e alternativas necessária**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

MASSON, Gisele. A valorização dos professores e a educação básica nos estados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.10, n.18, p.157-174, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/656/693>.

MASSON, Gisele. Implicações do plano de desenvolvimento da educação para a formação de professores. In: **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 74, p. 165-184, jan./mar. 2012.

MASSON, Gisele. **Políticas de Formação de Professores: as influências do neopragmatismo da agenda pós-moderna** [Tese de Doutorado] Florianópolis, SC. 2009.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. Formação e Trabalho Docente na Educação Superior: dilemas e desafios enfrentar. In: SILVA JR, João dos Reis; SOUZA, José Vieira de; AZEVEDO, Mário Luiz Neves; CHAVES, Vera Lúcia Jacob (Org.). **Educação Superior: internacionalização, mercantilização e repercussão em um campo de disputas**. – 1 ed. – Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2015.

MAUÉS, Olgaíses Cabral; SEGENREICH, Stella; OTRANTO, Célia. As políticas de formação de professores: a expansão comprometida. **Revista Educação em Questão**, v.51, n.37, p.42-72, 2015.

MAUÉS, Olgaíses Cabral; BORGES, Michele. A Expansão da Educação Superior no Brasil e as Políticas de Formação de Professores. **Cadernos de Educação UFPEL**,

2013. Disponível <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php>. Acesso em Julho de 2014.

MAUÉS, Olgaíses Cabral; CAMARGO, Arlete Maria Monte de. Marcos regulatórios nas políticas de formação e valorização docente pós-LDB. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 149-174, jan./abr. 2012.

MAUÉS, Olgaíses Cabral; SEGENREICH, Stella; OTRANTO, Célia. A política da OCDE para a educação e a formação docente: A nova regulação? **Revista Educação**, Porto Alegre, v.34, n.1, p.75-85, jan./abr. 2011.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. Profissão e trabalho docente em tempos de reforma da educação superior. In: GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira; LIMA, Rosângela Novaes, ARAÚJO, Ronaldo Marcos, et al. **Políticas Públicas Educacionais**. O governo Lula em questão; Belém: CEJUP, 2006. p. 135-177.

MAUÉS, Olgaíses Cabral; BORGES, Michele. Reformas Internacionais da Educação e formação de professores. In. **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas, nº 118, março, p.89-117, 2003.

MAUÉS, Olgaíses Cabral; BORGES, Michele. As mutações no Mundo do Trabalho e as Repercussões na Educação: o caso da formação de professores. **Ver a Educação**. V.6, n.1, jan/jun. 2000.

MEC/INEP. **Censo da Educação Superior 2007**. Disponível: [http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior\\_2007/](http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior_2007/). Acesso mar 2010.

MEC/INEP. **Censo da Educação Superior 2011**. Disponível: [http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior\\_2011/](http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior_2011/). Acesso mar 2013

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MINAIO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MÉSZÁROS, István. A educação para além do capital. Trad. Isa Tavares. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. **Revista Educação e Realidade**. Porto Alegre, v.39, n.4, p.1137-1152, out./dez. 2014.

MICHELAT, Guy. **Sobre a Utilização da Entrevista Não-Diretiva em Sociologia**. In: THIOLENT, M. (Org.). *Crítica Metodológica, Investigação social e Enquete Operária*. São Paulo: Editora Polis, 1987.

NASCIMENTO, Marcio Lima. **Dos cursos extensivos aos intensivos e o Parfor na UFPA**. *Revista do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/ Universidade Federal do Piauí, Teresina*, v. 5, n. 1, p.119-134, jan./jun. 2017. Disponível em: [www.ojs.ufpi.br/index.php/parfor/article/download/6087/3593](http://www.ojs.ufpi.br/index.php/parfor/article/download/6087/3593). Acesso 07/09/2017.

NEVES, Lúcia Maria Vanderlei. O neoliberalismo e a definição das relações Estado sociedade. NEVES, Lúcia Maria W. (Org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do Ensino Superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002. p.105-116.

OCDE. **Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes**. São Paulo: Editora Moderna, 2006. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/professores-sao-importantes\\_9789264065529-pt#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/professores-sao-importantes_9789264065529-pt#page1)

OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, nº 1, jan./abril, p.01-28, 1996.

RAMOS, M. N. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo, Cortez, 2001.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Revista ALEA**, v.7 nº 2, jul./dez, 2005, p.305-322.

RIBEIRO, Maria Edilene; CHAVES, Vera Jacob. A gestão gerencialista na universidade pública brasileira: o mercado como centralidade do processo educacional. In: NETO, Antonio Cabral; NASCIMENTO, Ilma Vieira do; CHAVES, Vera Jacob. **Política de Expansão da Educação Superior no Brasil: democratização às avessas**. São Paulo, Xamã, 2011. P. 103-120.

SALOMON. Dêlcio V. **A maravilhosa incerteza – pensar, pesquisar e criar**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **PDE- Plano de desenvolvimento da educação: Análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SCHEIBE, Leda. O projeto de profissionalização docente no contexto da reforma educacional iniciada nos anos 1990. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 177-193, 2004.

SAVIANI, Dermeval. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. In: SANFELICE, J. L. (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTDBR, 2002. p.13-24.

SEDUC. **Regimento Interno do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado do Pará**. 2009. Disponível em: <<http://www.6.seduc.pa.gov.br/palnodeformacao>>. Acesso em: 20 de agosto. 2013.

SEDUC. **Plano Decenal de Formação Docente do Estado do Pará**. 2009. Disponível em: <<http://www.6.seduc.pa.gov.br/palnodeformacao>>. Acesso em: 11 out. 2013.

SEDUC. **Relatório de Avaliação do PARFOR/PA**. 2013. Disponível em [www6.seduc.pa.gov.br/planodeformacao/arquivos/PARFOR\\_Pa](http://www6.seduc.pa.gov.br/planodeformacao/arquivos/PARFOR_Pa). Acesso em Mar. 2014.  
SHIROMA, Eneida; MORAES, Maria Célia M; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SHIROMA, Eneida; SANTOS, Fabiano Antônio dos. Slogan para a construção do Consentimento ativo. In: EVANGELISTA, Olinda (Org.). **O que revelam os slogans na política educacional**. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2014. p.47-82.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127-160, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br>. Acesso: 20/07/2017.

SIQUEIRA, A. C. Organismos Internacionais, gastos sociais e reforma universitária do governo Lula. In: NEVES, Lúcia Maria Vanderlei. **Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004. p.47-71.

SILVA, Maria. Abádia. **Intervenção e Consentimento: A Política do Banco Mundial**. Campinas, SP: Editora Autores Associados/FAPESP, 2002

SILVA JR., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 2001.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a Qualidade da Educação Básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. de; WARD, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000. p.125-186.

UNESCO. **Declaração de Incheon Educação 2030**: Rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. Incheon, Coreia do Sul: UNESCO, 2015.

UNESCO. **Antecedentes y Críterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe**. Resumo Executivo. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Boletim Informativo Parfor/UFPA**. Edição 28, jul. 2017. Disponível em: [www.aedi.ufpa.br/parfor/images/slideshow/2017/InformativoJulho2017/Informativo\\_Julho2017.pdf](http://www.aedi.ufpa.br/parfor/images/slideshow/2017/InformativoJulho2017/Informativo_Julho2017.pdf). Acesso: 10/08/2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de Gestão Parfor/UFPA 2009-2013**. Belém, 2013. Disponível em: [www.aedi.ufpa.br/parfor/arquivos/legislacao/RelatorioFinal4anos.pdf](http://www.aedi.ufpa.br/parfor/arquivos/legislacao/RelatorioFinal4anos.pdf) . Acesso: 23/04/2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Instrução Normativa PARFOR/UFPA nº002, de 06 de junho de 2011**. Institui normas e procedimentos acerca da lotação de docentes para exercer atividades de ensino nos cursos oferecidos pela Universidade Federal do Pará por meio do PARFOR. Disponível em <https://www.aedi.ufpa.br/parfor/.../Instrução%20Normativa%20002%20PARFOR%20>. Acesso: 02/ 07/2015.

OREALC/UNESCO. **Críterios y orientaciones para la elaboración de políticas docentes**. (Segunda Parte). Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, 2013.

UNESCO. **Conferência Mundial de Educação para Todos**. Jomtien, Tailândia: UNESCO, 1990.

OLIVEIRA, João Ferreira ... [et al.]. **Políticas de acesso e expansão da educação superior : concepções e desafios**. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

WERLE, Flávia Obino Correa. **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Unijuí, 2006.

ZANARDINI, João Batista. Considerações sobre o papel da educação eficiente como estratégia para o alívio da pobreza. IN: EVANGELISTA, Olinda. **O que revelam os Slogans na Política Educacional**. Araraquara, SP: Junqueira e Marin, 2014.

VIOR, Susana; CERRUTI, Maria Betania Oreja. O Banco Mundial e a sua influência na definição de políticas educacionais na América Latina (1980-2012). In: João Márcio Mendes Pereira e Marcela Pronko (Org) **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014. p.113-152.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A- ROTEIRO DE ENTREVISTA – PRIMEIRA COORDENAÇÃO  
ESTADUAL DO PARFOR (2009-2012)**

- 1 A época de implantação do Plano nacional de Formação de Professores (Parfor), qual função você exercia e qual sua contribuição quanto a efetivação da política do Parfor no Estado do Pará?
- 2 Considerando que para efetivação do Plano, o regime de colaboração deveria ser articulado entre os entes federados e IES, quais as medidas tomadas para esta articulação e de que forma ocorreu este processo no Estado do Pará?
- 3 O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente (FORPROF), como espaço plural e dialógico foi implementado para dar cumprimento aos objetivos da política de formação. Como foi realizada e organizada a composição do Fórum e quais instituições tiveram assento no Fórum?
- 4 Os entes federados (União, Estados e Municípios) dispõe de atribuições no desenvolvimento do Parfor. Estas atribuições foram regulamentadas internamente com vistas a garantir a co-responsabilização dos entes federativos? Comente.
- 5 Em relação a atribuição do Estado no processo de colaboração para garantir a formação docente de forma eficaz e efetiva, destaque quais são essas atribuições e de que forma vem sendo gerenciadas.
- 6 De que forma as gestões municipais foram co-responsabilizadas a garantir a formação docente?
- 7 Quais os canais de participação com as gestões municipais?
- 8 Em relação à gestão das IES no Estado do Pará, em particular a UFPA, como foi organizada e gerenciada a formação no Parfor?
- 9 Considerando as problemáticas apresentadas nos diversos polos de formação do Estado, como foram/são realizadas as mediações para a resolução de problemas detectados?
- 10 O MEC/CAPES é responsável pelo financiamento da formação docente/Parfor, qual (ais) a (s) fonte (s) que originam este recurso, e de que forma ocorre tais repasses?
- 11 Existe alguma contrapartida financeira por parte do Estado?
- 12 Os Municípios têm atribuições financeiras para viabilizar o Parfor em seus polos de formação?
- 13 Considerando que constitui atribuição de Estados e municípios viabilizar ajuda de custo para despesas com transporte, alimentação e hospedagem aos professores em formação, esta atribuição vem sendo cumprida? De que maneira?
- 14 A política do Parfor objetivou qualificar os docentes sem formação adequada, atuante nas redes públicas de ensino. A meta estabelecida para esse atendimento foi alcançada no Estado do Pará? Justifique
- 15 Diante do diagnóstico delineado no Protocolo SEDUC-IES no Plano Decenal de Formação Docente do Estado do Pará, emitido pela Secretaria de Estado de Educação em 2009,

este documento menciona que, cerca de 60.000 profissionais se encontravam a época sem formação adequada no Estado do Pará. Você sabe informar que quantitativo formativo foram revertidos no Estado do Pará?

16 Como você avalia o processo de autonomia do Estado do Pará na organização e definição de prioridades ao Parfor?

17 Em relação ao grande contingente de professores temporários no Estado do Pará, que estão em formação, qual sua avaliação quanto a essa demanda participar do Parfor?

18 Você considera que a formação em serviço é adequada para propiciar uma formação com qualidade social aos docentes?

19 Como você avalia o processo de autonomia do FORPROF na definição, aprovação e execução de seu plano estratégico no Estado do Pará?

20 Considerando que a Política Nacional de Formação (Decreto 6.755/09) e o Plano de Formação Docente (Portaria nº 09/2009) foram revogados em 2016, qual sua avaliação quanto as perspectivas para a formação docente no Estado do Pará?

21 Faça uma avaliação acerca do desenvolvimento do Plano de formação Docente/Parfor em regime de colaboração no Estado do Pará, destacando aspectos positivos e negativos.

22 Em sua opinião o que poderia ser implementado visando superar as dificuldades enfrentadas pelos entes federados na construção do PAFOR?

## **APÊNDICE B- ROTEIRO DE ENTREVISTA/COORDENAÇÃO GERAL PARFOR NO ESTADO DO PARÁ**

1 A Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica Docente, instituiu como um dos seus princípios básicos, a colaboração constante entre os entes federados para organizar a formação inicial e continuada. Considerando que para efetivação do Plano de Formação Docente/Parfor, o regime de colaboração deveria ser articulado entre os entes federados e IES, quais as medidas tomadas para esta articulação e de que forma ocorreu este processo?

2 O Acordo de Cooperação Técnica, celebrado entre o MEC por intermédio da CAPES e as Secretarias de Estado de Educação do Pará, firmou a vigência de quantos anos para a implementação do Parfor? Comente.

3 O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente (FORPROF), como espaço plural e dialógico foi implementado para dar cumprimento aos objetivos da política de formação. Como foi realizada e organizada a composição do Fórum e quais instituições tiveram representação?

4 Considerando a composição plural do FORPROF, que congrega diversas entidades e concepções diferenciadas, existem conflitos neste processo de articulação da política? E de que forma são conciliados os possíveis conflitos?

5 Os entes federados (União, Estados e Municípios e IES) dispõe de atribuições no desenvolvimento do Parfor. Estas atribuições foram regulamentadas internamente com vistas a garantir a co-responsabilização dos entes federativos? Comente.

6 De que forma as gestões municipais foram co-responsabilizadas a garantir a formação docente?

7 Quais os canais de participação com as gestões municipais?

8 Quais os principais problemas enfrentados com as gestões municipais no processo de colaboração com o PARFOR?

9 Em relação a atribuição das IES formativas no processo de colaboração para garantir a formação de forma eficaz e efetiva, destaque quais são essas atribuições e como se efetivou a adesão ao Parfor?

10 Em relação à gestão das IES no Estado do Pará, em particular a UFPA, existem dificuldades enfrentadas em seus polos de formação? como são realizadas as medições para a resolução dos problemas detectados?

11 O MEC/CAPES é responsável pelo financiamento da formação docente/Parfor, qual (ais) a (s) fonte (s) que originam este recurso, e de que forma ocorre tais repasses?

12 Existe alguma contrapartida financeira por parte do Estado e do Município?

13 Considerando que constitui atribuição de Estados e municípios viabilizar ajuda de custo para despesas com transporte, alimentação e hospedagem aos professores em formação, esta atribuição vem sendo cumprida? De que maneira?

- 14 O apoio técnico/e ou financeiro disponibilizado pelo MEC/CAPES às IES formativas foram suficientes para garantir a formação nos polos presenciais do Parfor?
- 15 Considerando o período de contenção orçamentária do MEC/CAPES, houve impactos ao andamento do Parfor? E que medidas foram tomadas para viabilizar o processo de formação?
- 16 Qual (quais) concepção (ões) de formação apresenta o Parfor?
- 17 Constitui princípio da política de formação, a garantia de padrões de qualidade. Você considera que houve co-responsabilização e condições para a garantia de padrões de qualidade no Estado do Pará?
- 18 Em relação ao domínio dos conhecimentos científicos e didáticos, a articulação entre a teoria e a prática no processo de formação docente, na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, estes princípios foram contemplados na formação do Parfor?
- 19 Você considera que a formação emergencial e em serviço é adequada para propiciar uma formação com qualidade socialmente referenciada aos docentes?
- 20 A política do Parfor objetivou qualificar os docentes sem formação adequada, atuante nas redes públicas de ensino. A meta estabelecida para esse atendimento foi alcançada no Estado do Pará?
- 21 Diante do diagnóstico delineado no Protocolo SEDUC-IES no Plano Decenal de Formação Docente do Estado do Pará, emitido pela Secretaria de Estado de Educação em 2009, este documento menciona que, cerca de 60.000 profissionais se encontravam a época sem formação adequada no Estado do Pará. Você sabe informar que quantitativo formativo foram revertidos no Estado do Pará a partir do Parfor em números e percentuais?
- 22 Como você avalia o processo de autonomia dos entes subnacionais no Estado do encaminhamento e definição de prioridades à política de formação/Parfor?
- 23 Em relação ao grande contingente de professores temporários no Estado do Pará, que estão em formação, qual sua avaliação quanto a legalidade e o investimento de recursos públicos por meio do Parfor?
- 24 Como você avalia o processo de autonomia do FORPROF na definição, aprovação e execução de seu plano estratégico no Estado do Pará? E quais seus maiores desafios?
- 25 Considerando que a Política Nacional de Formação (Decreto 6.755/09) e o Plano de Formação Docente (Portaria nº 09/2009) foram revogados em 2016, qual sua avaliação quanto as perspectivas para a formação docente no Estado do Pará?
- 26 Faça uma avaliação acerca da expansão do Plano de formação Docente/Parfor em regime de colaboração no Estado do Pará, destacando aspectos positivos e negativos.
- 27 Você considera que houve uma efetiva colaboração ou formas de colaboração no desenvolvimento da Parfor no Estado do Pará?
- 29 Em sua opinião o que poderia ser implementado visando superar as dificuldades enfrentadas pelos entes federados na construção do PARFOR?

## **APÊNDICE C -ROTEIRO DE ENTREVISTA – COORDENAÇÃO ADJUNTA/PARFOR (UFPA)**

1 A Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica Docente, instituiu como um dos seus princípios básicos, a colaboração constante entre os entes federados para organizar a formação inicial e continuada. Considerando que para efetivação do Plano de Formação Docente/Parfor, o regime de colaboração deveria ser articulado entre os entes federados e IES, quais as medidas tomadas para esta articulação e de que forma ocorreu este processo este processo na UFPA?

2 O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente (FORPROF), como espaço plural e dialógico foi implementado para dar cumprimento aos objetivos da política de formação. Como foi realizada e organizada a composição do Fórum e quais instituições participaram desta composição?

3 Considerando a composição plural do FORPROF, que congrega diversas entidades e diferenciadas concepções, existem conflitos neste processo de articulação da política? E de que forma são conciliados os possíveis conflito?

4 Os entes federados (União, Estados e Municípios) dispõem de atribuições no desenvolvimento do Parfor. Estas atribuições foram regulamentadas internamente com vistas a garantir a co-responsabilização e colaboração dos entes federativos? Comente.

5 Em relação a atribuição da UFPA no processo de colaboração para garantir a formação docente de forma eficaz e efetiva, destaque quais são essas atribuições e de que forma vem sendo gerenciadas.

6 Quais os canais de participação da UFPA com as gestões municipais?

7 Em relação à gestão das IES no Estado do Pará, em particular a UFPA, como foi organizado o Plano de Formação de Professores/Parfor?

8 Existem problemas no âmbito do gerenciamento do Parfor nos diversos polos de formação no Estado, e quais as formas mediação?

9 O MEC/CAPES é responsável pelo financiamento da formação docente/Parfor, qual (ais) a (s) fonte (s) que originam este recurso, e de que forma ocorre tais repasses?

10 Existe alguma contrapartida financeira por parte do Estado?

11 Os Municípios têm atribuições financeiras para viabilizar o Parfor em seus polos de formação?

12 Considerando que constitui atribuição de Estados e municípios viabilizar ajuda de custo para despesas com transporte, alimentação e hospedagem aos professores em formação, esta atribuição vem sendo cumprida? De que maneira?

13 O Parfor objetivou qualificar os docentes sem formação adequada, atuante nas redes públicas de ensino. A meta estabelecida para esse atendimento foi alcançada no Estado do Pará? Justifique.

14 Como você avalia o processo de autonomia dos entes subnacionais na definição e encaminhamento de prioridades à política de formação/Parfor no Estado do Pará?

15 Você considera que a formação em serviço é adequada para propiciar uma formação com qualidade social aos docentes?

16 Como você avalia o processo de autonomia do FORPROF na definição, aprovação e execução de seu plano estratégico no Estado do Pará?

17 Considerando que a Política Nacional de Formação (Decreto 6.755/09) e o Plano de Formação Docente (Portaria nº 09/2009) foram revogados em 2016, qual sua avaliação quanto as perspectivas para a formação docente no Estado do Pará?

18 Faça uma avaliação acerca do desenvolvimento do Plano de formação Docente/Parfor em regime de colaboração no Estado do Pará, destacando aspectos positivos e negativos.

APÊNDICE D- ROTEIRO DE ENTREVISTA – REPRESENTANTE DO  
SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO  
DO PARÁ (SINTEPP)

- 1 O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente (FORPROF), como espaço plural e dialógico foi implementado para dar cumprimento aos objetivos da Política de formação e articular o regime de colaboração. Como se efetivou a adesão do SINTEPP ao FORPRO?
- 2 Os entes federados (União, Estados e Municípios e IES) dispõem de atribuições no desenvolvimento do Parfor. Estas atribuições foram regulamentadas internamente com vistas a garantir a co-responsabilização dos entes federativos? Comente.
- 3 De que forma as gestões municipais foram co-responsabilizadas a garantir a formação docente? E quais os principais problemas enfrentados no processo de colaboração com o Parfor?
- 4 Quais os canais de participação com as gestões municipais?
- 5 Em relação à gestão das IES no Estado do Pará, em particular a UFPA, quais os principais problemas enfrentadas em seus polos de formação e quais as medidas tomadas para resolução dos problemas detectados?
- 6 O MEC/CAPES é responsável pelo financiamento da formação docente/Parfor. Existe alguma contrapartida financeira por parte do Estado e do Município?
- 7 Considerando que constitui atribuição de Estados e municípios viabilizar ajuda de custo para despesas com transporte, alimentação e hospedagem aos professores em formação, esta atribuição vem sendo cumprida?
- 8 Considerando o período de contenção orçamentária do MEC/CAPES, houve impactos ao andamento do Parfor? E que medidas foram tomadas para viabilizar o processo de formação?
- 9 Qual (quais) concepção (ões) de formação apresenta o Parfor?
- 10 Constitui princípio da Política Nacional de Formação, a garantia de padrões de qualidade na formação de professores. Você considera que houve no Formação do Parfor co-responsabilização e condições objetivas para a garantia de padrões de qualidade no Estado do Pará?
- 11 Em relação ao domínio dos conhecimentos científicos e didáticos, a articulação entre a teoria e a prática no processo de formação docente, na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, estes princípios foram contemplados na formação do Parfor?
- 12 Você considera que a formação emergencial e em serviço é adequada para propiciar uma formação com qualidade socialmente referenciada aos docentes?

13 Diante do diagnóstico delineado no Protocolo SEDUC-IES no Plano Decenal de Formação Docente do Estado do Pará, emitido pela Secretaria de Estado de Educação em 2009, este documento menciona que, cerca de 60.000 profissionais se encontravam a época sem formação adequada no Estado do Pará. A meta estabelecida para esse atendimento foi alcançada no Estado do Pará? Justifique

14 Em relação ao grande contingente de professores temporários no Estado do Pará, que estão em formação, qual sua avaliação quanto a legalidade e o investimento de recursos públicos por meio do Parfor?

15 Considerando a composição plural do FORPROF, que congrega diversas entidades e concepções diferenciadas, existiam tensionamento neste processo de articulação da política? E como você avalia o processo de autonomia das entidades representativas nas tomadas de decisões da política de formação?

16 Como você avalia o processo de autonomia do FORPROF na definição, aprovação e execução de seu plano estratégico no Estado do Pará? E quais seus maiores desafios?

17 Qual a avaliação do Sintepp acerca da expansão do Plano de formação Docente/Parfor em regime de colaboração no Estado do Pará? Em sua opinião o que poderia ser implementado visando superar as dificuldades enfrentadas pelos entes federados na construção do PARFOR?

**APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO ALUNOS DO PARFOR**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO PPGED/UFP  
CURSO DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

**INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS**

**1ª PARTE - PERFIL DOCENTE**

|   |  |                    |
|---|--|--------------------|
| <b>1.1 SEXO:</b> ( ) MASCULINO ( ) FEMININO   |  | <b>1.2. IDADE:</b> |
| <b>1.3. Escolarização do entrevistado</b><br>( ) Ensino Médio completo<br>( ) Ensino Superior incompleto ( ) Ensino Superior completo   |  |                    |
| <b>1.4. Município em que reside</b>   |  |                    |
| <b>1.5. Rede de ensino em que atua e localização da escola:</b><br>( ) Rede estadual ( ) Rede municipal<br>( ) Zona urbana ( ) zona rural   |  |                    |
| <b>1.6 Há quanto tempo você trabalha no magistério?</b>   |  |                    |
| <b>1.7. Qual o tipo de vínculo como docente no município em que atua?</b><br>( ) Contratado ( ) Efetivo   |  |                    |
| <b>1.8. Você exerce outra função na escola, além da docência? (pode ser mais de uma)</b>  |  |                    |
| <b>2ª PARTE - INFORMAÇÕES DA PESQUISA DE TESE</b>   |  |                    |
| <b>1. De que forma você foi informado acerca do curso de formação do Parfor?</b>  |  |                    |
| <b>2. Comente como você foi selecionado para cursar o Parfor?</b>   |  |                    |
| <b>3. Quais suas motivações para buscar a formação superior pelo Parfor?</b>  |  |                    |
| <b>4. A Secretaria de Educação de seu município, realizou ampla divulgação quanto a disponibilidade de vagas do curso de formação? Se sim, informe como ocorreu o processo de divulgação.</b> |  |                    |
| <b>5. Considerando que os Municípios dispõe de atribuições para garantir a formação de professores por meio do Parfor, responda os itens a seguir:</b>  |  |                    |
| <b>5.1 – Você foi liberado para cursar a formação sem prejuízo de suas atividades profissionais e de remuneração? Justifique.</b>   |  |                    |

|  |
|--|
| 5.2 – Você recebeu algum incentivo financeiro para custear despesas com a formação (alimentação, transporte e hospedagem)? Justifique.   |
| 5.3 – Quais as maiores dificuldades para realizar o curso de formação?   |
| 5.4- A formação docente ocorre em sua cidade de origem? Justifique   |
| 5.5 – Você já vivenciou alguma situação que pudesse dificultar a realização da formação docente no Parfor por parte da gestão municipal (Secretaria Municipal de educação; direção escolar)? Se sim, quais e justifique.   |
| 5.6 – Como você avalia a atuação de seu município quanto a garantia de condições para o acesso e permanência dos docentes de sua rede nos cursos de formação?  |
| 6. O material pedagógico é garantido aos alunos do Parfor? Justifique.   |
| 7. Como você avalia a formação oferecida pela universidade, destaque aspectos positivos e negativos.   |
| 8. Como você avalia o acompanhamento da gestão do Parfor em seu polo de formação e quais os espaços de diálogo para a resolução de problemas?  |
| 9. Você tem conhecimento acerca da atuação do Fórum Estadual de Apoio a Formação Docente -FORPROF, como espaço de interlocução e de acompanhamento da política de formação/Parfor no Estado do Pará? Comente.  |
| 10. Em relação a infraestrutura do local em que ocorre a formação, você considera adequada? Justifique.  |
| 11. Quais destes recursos e equipamentos existem em seu local de formação?<br><input type="checkbox"/> computador <input type="checkbox"/> quadro magnético <input type="checkbox"/> laboratório de pesquisa<br><input type="checkbox"/> data-show <input type="checkbox"/> laboratório de informática <input type="checkbox"/> biblioteca |
| 12. Qual sua avaliação sobre a formação oferecida pelo Parfor?   |
| 13- Em sua opinião o que poderia ser feito para melhoria da formação?  |

## APÊNDICE E- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu \_\_\_\_\_ declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado (a) para colaborar com a pesquisa de doutorado intitulada “O PLANO DE FORMAÇÃO DOCENTE/PARFOR NA INTER-RELAÇÃO COM O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ” desenvolvida pela doutoranda Edinilza Magalhães da Costa Souza e orientada pela Professora Dra. Olgaíses Cabral Maués e coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Educacionais, Formação e Trabalho Docente – Gestrado/UFGPA vinculado ao Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará – Iced/UFGPA.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado (a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo e estou ciente que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos à ética e rigor acadêmico. Minha colaboração se fará por meio de entrevista a ser gravada a partir da assinatura desta autorização.

Estou ciente de que, caso eu tenha dúvida ou me sinta prejudicado (a), poderei retirar minha participação a qualquer momento da investigação. Contato: Universidade Federal do Pará – Instituto de Ciências da Educação, SL. 213 altos. Av. Augusto Corrêa, 01, Campus Universitário José da Silveira Neto. Campus Profissional, Belém – PA. E-mail: edinilzacosta1@yahoo.com.br

Belém, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

---

Assinatura do (a) participante

Fone: \_\_\_\_\_