



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CRISTIANE BRITO MACHADO

**A POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE
PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A
IMPLEMENTAÇÃO DO PARFOR-PRESENCIAL NO ESTADO DA
BAHIA TENDO COMO PRESSUPOSTO O REGIME DE
COLABORAÇÃO**

Salvador
2014

CRISTIANE BRITO MACHADO

**A POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE
PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A
IMPLEMENTAÇÃO DO PARFOR-PRESENCIAL NO ESTADO DA
BAHIA TENDO COMO PRESSUPOSTO O REGIME DE
COLABORAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do grau de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Couto Cunha

Salvador
2014

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Machado, Cristiane Brito.

A política nacional de formação de professores da educação básica : a implementação do PARFOR-Presencial no estado da Bahia tendo como pressuposto o regime de colaboração / Cristiane Brito Machado. – 2014. 208 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2014.

1. Plano Nacional de Formação de Professor da Educação Básica. 2. Professores – Formação – Bahia. 3. Professores – Formação - Política governamental. 4. Políticas públicas. I. Cunha, Maria Couto. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 370.71098142 – 23 ed.

CRISTIANE BRITO MACHADO

**A POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE
PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A
IMPLEMENTAÇÃO DO PARFOR-PRESENCIAL NO ESTADO DA
BAHIA TENDO COMO PRESSUPOSTO O REGIME DE
COLABORAÇÃO.**

Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutora em Educação, Universidade Federal da Bahia, a seguinte banca examinadora:

Alda Muniz Pepe

Doutorado em Psychopédagogie És Sciences

Maria Couto Cunha(Orientadora)

Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Penildon Silva Filho

Doutor em Educação, Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Katia Siqueira de Freitas

Doutora em Administração da Educação pela The Pennsylvania State University (SPU).
Universidade Católica do Salvador (UCSAL).

Rosimeire Pereira Mubarack Garcia

Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)

Uilma Rodrigues de Matos

Doutorado em Perspectiva Histórica Política e Comparada da Educação-
Universidad de Salamanca, USAL, Espanha
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

*Aos professores da
Educação Básica que lutam e
acreditam na qualidade da
educação no Brasil.*

AGRADECIMENTOS

Eis o momento de celebrar uma grande conquista que não é só minha mas de todos aqueles que, de alguma forma acreditaram, contribuíram e incentivaram.

Quero agradecer ...

À Professora Maria Couto Cunha, minha orientadora, pela atenção, carinho, compreensão e dedicação. Uma profissional de grande competência e muito cuidadosa com seus orientandos.

Aos professores que sempre me apoiaram desde a graduação, em especial à professora Katia Siqueira de Freitas, que incentiva constantemente meus estudos e dá conselhos valiosos para vida acadêmica e pessoal.

Aos professores Penildon Silva, Alda Pepe, Rose Mubarack e Uilma Matos por terem aceitado o convite para participar da banca e poder contribuir nesse momento.

Aos membros do FORPROF-BA e aos coordenadores do PARFOR-Presencial, entrevistados, que contribuíram com informações de grande qualidade para a realização da pesquisa.

Aos colegas do grupo NEEM, Jean, Marta, Michele, Eudes, Rosemeire, pessoas que me ajudaram com as reflexões e que me acolheram com muito carinho no grupo.

À minha família por todo apoio e compreensão demonstrada nos momentos em que estive ausente.

Aos meus pais, Antônio e Amalia, verdadeiros alicerces para o meu caminhar, por todo amor e dedicação.

Ao meu marido, Edson Machado, pelo amor, companheirismo e compreensão ao longo dessas e de outras caminhadas.

Ao meu filho, Murilo Brito Machado, presente maravilhoso e que chegou no momento certo na minha vida.

À professora Regina Fernandes, pela proximidade em todos momentos e por ter sempre palavras sábias nos momentos certos.

Aos colegas do trabalho e da Faculdade de Educação, em especial aos da Linha de Políticas e Gestão da Educação, pelo apoio manifestado, que permitiu reunir as condições que muito me ajudaram a vencer esta etapa final de trabalho.

Aos amigos (e foram muitos), que me apoiaram, neste percurso de uma forma impecável.

A Deus que sempre esteve comigo, protegendo, iluminando minha jornada e colocando pessoas especiais na minha vida.

O meu muito obrigada!

*As pessoas têm medo das mudanças. Eu tenho
medo que as coisas nunca mudem*
Chico Buarque

MACHADO, Cristiane Brito. A Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica: a implementação do PARFOR-Presencial no Estado da Bahia 208 pp. ill. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RESUMO

A presente tese teve como objetivo analisar em que sentido estão sendo viabilizadas as ações e estratégias da Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, através do PARFOR-Presencial desenvolvido no Estado da Bahia, tendo em vista o regime de colaboração como princípio entre os entes federados, ou sejam, a União, os Estados, os Municípios e as instituições de educação superior que oferecem os cursos de formação. Este Programa tem a finalidade de formar professores das redes públicas de ensino, em exercício, em nível superior, conforme estabelece a LDB 9394 de 1996. Para tanto, desenvolvemos uma pesquisa qualitativa, a partir de uma abordagem teórico-metodológica pós-estruturalista, que considera as ações dos sujeitos e das instituições como aspectos cruciais para a compreensão das políticas, neste sentido, nos inspirando no modelo do ciclo das políticas proposto por Ball e Bowe. Para o desenvolvimento da pesquisa valemo-nos da análise documental e da coleta de dados empíricos, por meio de entrevistas com os principais implementadores deste Programa na Bahia. Os resultados demonstraram fragilidade na efetivação do regime de colaboração e dificuldades de articulação entre os atores institucionais envolvidos, que resultaram principalmente na falta de uma definição real da demanda de professores, que necessitavam da formação, nas dificuldades de disponibilização da oferta de vagas pelas IES, na divulgação sobre as possibilidades de formação pelo Programa, nas dificuldades do professor-estudante de permanecer no curso, assim como, na falta de infraestrutura adequada para a realização dos cursos. Apesar das limitações detectadas, consideramos que o Programa tem avançado para cumprir os seus objetivos.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Formação de Professor, Regime de Colaboração, PARFOR-Presencial.

MACHADO, Cristiane Brito. The National Teacher Formation in Basic Education Policy: the implementation of PARFOR-Presencial in the state of Bahia. 208 pp. ill. 2014. Thesis (Doctorate) – Education Faculty, Federal University of Bahia. Salvador, 2014.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze in what sense are being made possible actions and strategies for the National Teacher Formation in Basic Education Policy through PARFOR-presencial developed in the state of Bahia, considering the collaborative arrangements as a principle among the federative entities, that is, the Union, the States, the Municipalities, besides Higher Education Institutions (HEI) that offer Teacher's Training courses. This Program aims to promote graduation level to teachers who work in public schools, as established in Education Directives and Bases Law n. 9394 of 1996. It was developed a qualitative research based on a post-structuralist theoretical-methodological approach, which considers the actions of individuals and institutions as crucial to understand the policies. To that effect, it was inspired in the model of the policy cycle proposed by Ball and Bowe. To develop the research, it was used document analysis and empirical data collecting through interviews with the implementers of this Program in Bahia. The results showed fragility in the effectiveness of the collaborative arrangements, and articulation difficulties among the institutional actors involved, which mainly resulted in lack of a real definition of the demand of teachers who needed the course, difficulties in offering available vacancies in HEIs, in the divulgation about the possibilities of Teacher's Training courses through the program, difficulties for the student teacher to remain in the course, as well as lack of adequate infrastructure for the courses. Despite the limitations detected, it is believed that the program has advanced to fulfill its purposes.

Key words: Public Policy, Teacher's Training, Collaborative Arrangements, PARFOR-Presencial.

MACHADO, Cristiane Brito. La Política Nacional de Formación de Profesores de la Educación Básica: la implementación del PARFOR-Presencial en el estado de Bahía. 208pp. III 2014. Tesis (Doctorado) – Facultad de Educación, Universidad federal de Bahía, Salvador, 2014.

RESUMEN

La presente tesis tiene como objetivo analizar en qué sentido se viabilizan las acciones y estrategias de la Política Nacional de Formación de Profesores de Educación Básica por medio del PARFOR-Presencial, desarrollado en el Estado de Bahía, y que tiene el régimen de colaboración como principio entre los entes federados, o sea, la Unión, los Estados y los Municipios, además de las instituciones de educación superior que ofrecen los cursos de formación. Este programa tiene la finalidad de formar a nivel superior profesores que ejercen la docencia en la red pública de enseñanza, según lo establecido por la LDB (Ley de Directrices y Bases) nº9394 de 1996. Para tal fin, desarrollamos una pesquisa cualitativa, a partir de un enfoque teórico-metodológico post-estructuralista, el cual considera las acciones de los sujetos y de las instituciones como aspectos cruciales para la comprensión de las políticas, y en este sentido, nos inspiramos en el modelo del ciclo de las políticas propuesto por Ball e Bowe. Para el desarrollo de la pesquisa nos valemos del análisis documental y de la colecta de datos empíricos por medio de entrevistas con los principales implementadores de este programa en la Bahía. Los resultados revelan fragilidad en la consecución del régimen de colaboración y dificultades de articulación entre los actores institucionales, deficiencias que traen como consecuencias la falta de una definición real de la demanda de los profesores que necesitan formación superior y la subsecuente dificultad para ofrecer vacantes en las IES (Instituciones de Enseñanza Superior), la dificultad para divulgar las posibilidades de formación mediante el programa, la dificultad del profesor-estudiante para permanecer en el curso así también como la falta de infraestructura adecuada para la realización de los cursos. Sin embargo, y a pesar de las limitaciones detectadas, consideramos que el programa ha avanzado mucho para cumplir sus objetivos.

Palabras clave: Políticas Públicas; Formación de Profesores; Régimen de Colaboración; PARFOR-Presencial.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico	01	Matrícula nas licenciaturas no Brasil - 2005 a 2009	68
Gráfico	02	Licenciaturas: matrículas e concluintes - 2005 a 2009	69
Figura	01	Contexto de processo de formação de uma política	81
Figura	02	Instâncias de implementação da política	82
Figura	03	Fluxo de atividades para a preparação das condições de realização dos cursos do PARFOR-Presencial	113
Gráfico	03	Demandas dos cursos do PARFOR-Presencial em 2014.2 na Bahia, por sistemas de ensino dos professores.	125
Gráfico	04	Evasão dos professores-estudantes do PARFOR-Presencial na Bahia por curso, no ano de 2013.	126
Gráfico	05	Professores da Educação Básica por escolaridade	174
Gráfico	06	Percentual de professores dos anos finais do Ensino Fundamental que tem licenciatura na área em que atuam	175
Gráfico	07	Porcentagem de professores do Ensino Médio que tem licenciatura na área em que atuam (2009 – 2013)	176

LISTA DE TABELAS

Tabela	01	Funções docentes e demandas de formação em nível superior – Brasil, 2006	66
Quadro	01	Etapas, instrumentos e procedimentos da pesquisa	86
Quadro	02	Especificação dos colaboradores da pesquisa	86
Tabela	02	Dados do PARFOR-Presencial na Bahia. 2009 - 2012	122
Tabela	03	Número de professores-estudantes matriculados na Bahia em 2013 no Programa PARFOR-Presencial, por IESs e curso	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANFOPE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação e a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANPOCS	Associação Nacional de Pesquisadores em Ciências Sociais
APLB-BA	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBEs	Conferências Brasileiras de Educação
CEB	Câmaras de Educação Básica
Cedes	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEFAMs	Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério
CES	Câmara de Educação Superior
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Conarcef	Comissão Nacional de Reformulação dos Cursos de Formação do Educador
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONSED	Conselho de Secretários Estaduais de Educação
CP	Conselho Pleno

CUT	Central Única dos Trabalhadores
EaD	Educação à Distância
Endipe	Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino
FCESP	Federação do Comércio do Estado de São Paulo
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FORPROFs	Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente
FORPROF-BA	Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente da Bahia
FORUMDIR	Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centro de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras
FS	Força Sindical
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério
GTs	Grupos de Trabalhos
IAT	Instituto Anísio Teixeira
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
IES	Instituições de Educação Superior
IF Baiano	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano
IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IGC	Índice Geral de Cursos
II CONED	II Congresso Nacional de Educação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil

ONGs	Organizações Não-governamentais
Pacti	Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria
PAR	Planos de Ações Articuladas
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professor da Educação Básica
PARFOR - Distância	Programa Nacional de Formação de Professor da Educação – à distância
PARFOR - Presencial	Programa Nacional de Formação de Professor da Educação- Presencial
PBQP	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PGP/LIDERE	Programa Gestão Participativa com Liderança em Educação
Pibid	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PNBE	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PNE	Plano Nacional de Educação
Prodocência	Programa de Consolidação das Licenciaturas
PROGED	Programa de Formação de Gestores de Educação Básica
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEC-BA	Secretário de Educação do Estado de Bahia
SRB	Sociedade Rural Brasileira
TPE	Todos pela Educação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo Baiano
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

Undime	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
Univasf	Universidade Federal do São Francisco
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	21
2.	POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: A DELIMITAÇÃO DE UM CAMPO DE ESTUDO	39
2.1	ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL	39
2.2	ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO	46
2.3	O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL	49
3.	FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO DA REALIDADE BRASILEIRA	55
3.1	O QUE DIZEM ALGUMAS PESQUISAS NO ÂMBITO INTERNACIONAL SOBRE A FORMAÇÃO DE PROFESSORES	58
3.2	UM BREVE RELATO DO CONTEXTO HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DE PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA E AS PRINCIPAIS QUESTÕES LIGADAS A ESSA TEMÁTICA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI	61
4.	METODOLOGIA	76
4.1	ABORDAGENS TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PESQUISA	76
4.2	O CENÁRIO, AS FASES E OS COLABORADORES DA PESQUISA	81
4.3	INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS	83
5.	OS CONDICIONANTES DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS	88
6.	A PRODUÇÃO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL, ESTABELECIDADA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI, COM DESTAQUE PARA A FORMAÇÃO EM SERVIÇO ATRAVÉS DO PARFOR-PRESENCIAL	101
6.1	ASPECTOS LEGAIS	101
6.2	A CONCEPÇÃO E O ORDENAMENTO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA ESPECÍFICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	105
6.3	O PARFOR-PRESENCIAL - PRINCIPAIS ATORES E SUA DINÂMICA	109
6.4	O REGIME DE COLABORAÇÃO COMO PRINCÍPIO DE EXECUÇÃO DA POLÍTICA	114

7.	A IMPLEMENTAÇÃO DO PARFOR-PRESENCIAL COMO PROGRAMA DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM SERVIÇO NO ESTADO DA BAHIA	120
7.1	EVOLUÇÃO DA DEMANDA E OFERTA DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM SERVIÇO, VIA PARFOR-PRESENCIAL	122
7.2	PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DAS AÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA	126
7.2.1	Elaboração e atualização do plano estratégico e realização de diagnósticos das necessidades de formação de professores para os sistemas de ensino	128
7.2.2	Compatibilização entre as necessidades dos sistemas e a oferta das IESs, com as tomadas de decisões quanto à abertura dos cursos, por período	136
7.2.3	Divulgação da oferta de formação do Programa entre os sistemas de ensino e professores	139
7.3.	DESEMPENHO E APOIO DAS AÇÕES DAS INSTÂNCIAS E ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	143
7.3.1	Condições de instalação das turmas e o apoio financeiro para desenvolvimento das ações da formação.	144
7.3.2	Estabelecimento das bases locais para a efetivação das ações de formação	146
7.3.3	Ações de apoio aos professores-estudantes para a realização dos cursos	150
7.4	CONDIÇÕES DISPONIBILIZADAS PARA REALIZAÇÃO DOS CURSOS	155
7.4.1	Programação, coordenação e acompanhamento dos cursos	156
7.4.2	Condições de infra-estrutura e acompanhamento pedagógico	156
7.4.3	A gestão do PARFOR-Presencial na instituição e as articulações vivenciadas dos coordenadores com os setores para o desenvolvimento dos cursos	161
7.4.	A EFETIVAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS E AS INSTITUIÇÕES NO PARFOR-PRESENCIAL NO ESTADO DA BAHIA, NA VISÃO DOS COLABORADORES DA PESQUISA	163

8.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
	REFERÊNCIAS	179
	APÊNDICES	186
	Apêndice A: Roteiro de entrevista – Primeiro vice-presidente do FORPROF-BA	187
	Apêndice B: Roteiro de entrevista – Atual vice-presidente do FORPROF-BA	189
	Apêndice C: Roteiro de entrevista – Representante CAPES	191
	Apêndice D: Roteiro de entrevista – Representante Conselho Estadual de Educação	194
	Apêndice E: Roteiro de entrevista – Representante UNDIME	197
	Apêndice F: Roteiro de Entrevista – Representantes ANFOPE, UNCME, CNTE e APLB	200
	Apêndice G: Roteiro de entrevista – Coordenadores Institucionais do PARFOR-BA	203
	Apêndice H: Roteiro de entrevista – Coordenadores de curso do PARFOR-Presencial da UFBA	206
	Apêndice I: Termo de permissão de coleta de dados	208

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os estudos e pesquisas sobre políticas públicas vêm se intensificando tanto no contexto internacional como no nacional. Para Azevedo (2001), no início dos anos de 1980, esses estudos passaram a ganhar centralidade no Brasil, concorrendo para a afirmação de um campo investigativo sobre esta temática, campo este ligado à Ciência Política e à Sociologia, além de outros campos do conhecimento¹. Há um fortalecimento dos estudos sobre políticas públicas, há uma cobrança da sociedade e das instituições para que os objetivos propostos nessas políticas sejam atendidos, e, ainda, existe uma convergência para ampliar a análise das políticas públicas para além de avaliar os seus resultados.

No campo educacional, também houve um crescimento das políticas públicas educacionais, assim como das análises dessas políticas. Santos e Azevedo (2009, p. 534) justificam esse crescimento pelas mudanças ocorridas na sociedade, que trouxeram para o centro da cena das discussões sociopolíticas temas como a negação dos direitos sociais e a necessidade de seu resgate e usufruto pela maioria da população. Esse contexto influenciou o surgimento de novos estudos, inclusive, com a criação de novos programas de pós-graduação no Brasil, especialmente, nas últimas décadas no século passado. É necessário destacar que esse crescimento, especialmente quantitativo, não significa que não há fragilidades e limitações nas pesquisas com esse enfoque. Segundo estas autoras, há ainda um caminho longo para percorrer e, assim, avançar, sobretudo na qualidade dos estudos nesta direção.

Dentre as novas políticas no campo da educação no Brasil, ressaltam-se as de formação do profissional da educação, nas últimas décadas. Verificam-se evidências de que existe uma prioridade na agenda dos governos federal, estaduais e municipais, com a implantação de programas específicos, seja por força de compromissos com os organismos internacionais firmados pelo governo brasileiro, seja pelo fato de estas políticas serem consideradas estratégias importantes para atender à demanda de qualificação educacional da população (Azevedo e Aguiar, 1999).

¹Em capítulo específico desta tese serão apresentados indicativos dessa expansão e dos desdobramentos em termos teórico-metodológicos.

No bojo de muitas dessas políticas, tem-se observado que os setores do governo e da sociedade em geral têm colocado a formação de professor como o único elemento que se deve investir para melhorar a qualidade da educação. É bom observar que outros elementos são essenciais e devem fazer parte de uma política geral de apoio aos docentes, como a valorização social da profissão, a melhoria dos seus salários, das condições de trabalho, da infraestrutura das escolas, das formas de organização do trabalho escolar, enfim, a valorização da carreira docente. Esses elementos devem fazer parte da política geral de apoio aos docentes (GATTI, BARRETO e ANDRÉ, 2011, p.15).

Gatti (2010), ao tratar da questão docente, aponta que hoje, em função de graves problemas que enfrentamos no que diz respeito às aprendizagens escolares, aumenta a preocupação com os cursos de licenciaturas. Essa preocupação perpassa não só as estruturas institucionais, como os conteúdos formativos desses cursos. Todavia, a autora destaca que os problemas de aprendizagem não estão apenas ligados ao desempenho pedagógico do professor, mas, também, estão associados a outros fatores como

as políticas educacionais postas em ação, o financiamento da educação básica, aspectos das culturas nacional, regionais e locais, hábitos estruturados, a naturalização da nossa sociedade da situação crítica das aprendizagens efetivas de amplas camadas populares, a forma de estrutura e gestão das escolas, formação dos gestores, as condições sociais e de escolarização dos pais e mães de alunos das camadas populacionais menos favorecidas (2010, p. 205).

Mas, mesmo considerando esses fatores, necessário se faz que seja dada uma atenção especial para a questão da formação inicial dos professores. Gatti (2010) propõe “virar a mesa’ com políticas corajosas, deixando de lado experiências de pequeno porte que dificilmente redundarão em mudanças para o imenso e disperso universo das escolas municipais e estaduais espalhadas no país como um todo”. (2010, p. 206) Sendo assim, torna-se essencial contribuir com debates sobre a busca da melhoria da qualidade na formação desses profissionais e, em consequência, propiciar melhores oportunidades formativas para as futuras gerações.

Ainda, apresentando a defesa dessa formação, Gatti (2010, p. 206) pensa o professor como um profissional que deve ser preparado para enfrentar os desafios

frequentes do seu trabalho. Mesmo sabendo que o curso de graduação não tem condições de formar completamente um profissional, esse curso deve oferecer uma formação básica adequada para que o professor possa desenvolver o seu trabalho com condições de atuar e sempre aperfeiçoar-se a partir dessa base formativa.

Saviani (2009, p. 143-148) afirma que a questão da formação de professores exigiu uma resposta institucional no Brasil apenas após a independência, quando se cogitava a organização da instrução popular. Para ele, no final do século XIX, tivemos alguns ensaios intermitentes de formação, passando para um período de criação e expansão das escolas normais que avançam mais adiante na história brasileira para o formato de institutos de educação até meados do século XX, como forma de preparação de professores para o então ensino primário. Uma nova fase se estende, até 1971, com a organização e implantação de cursos de pedagogia e licenciaturas em nível superior para os ensinos ginásial e secundário e consolidação das escolas normais. Com a Lei nº 5692/71, substitui-se a escola normal pela habilitação específica de Magistério, para os professores atenderem às primeiras séries do ensino de Primeiro Grau, continuando as licenciaturas para a preparação de professores para as últimas séries do Ensino de Primeiro Grau e o Ensino de Segundo Grau.

Sobre o percurso histórico de formação de professor no Brasil, Gatti (2010, p. 207) também faz uma síntese dos principais momentos. O primeiro período foi o final do século XIX, com a criação das Escolas Normais, que correspondiam ao nível secundário e, em seguida, no século XX ao ensino médio. Nesse século XX começa uma preocupação com a formação do professor para o ensino secundário, que hoje corresponde aos atuais anos finais do ensino fundamental, uma vez que até aquele momento esse trabalho era desempenhado por profissionais liberais ou autodidatas. Entretanto, é válido destacar que o número de alunos era bem pequeno na escola secundária.

Já no final da década de 1930, começa a formação denominada popularmente como o esquema “3+1” quando, na formação de bacharéis nas universidades, acrescentava-se mais um ano de disciplinas da área de educação. Vale destacar que em 1939 esse modelo também foi aplicado nos cursos de Pedagogia para formar bacharéis especialistas em educação, podendo também haver uma complementação com o objetivo de formar professores para as Escolas Normais, em nível médio.

Em 1986, ocorre a reformulação do curso de Pedagogia, que facultou a esse curso oferecer também formação para a docência de 1ª a 4ª série. Nesse caso, principalmente, as instituições privadas adotaram esse perfil do curso já no final dos anos de 1980. Sendo que as instituições públicas continuaram formando bacharéis, como já ocorria na oferta dos cursos anteriores.

Com a LDB nº 9394, houve mudanças em 1996. A Lei propõe alteração para as instituições formadoras e para os cursos de formação de professor, exigindo para tanto a formação do professor no nível superior. Em 2002, são promulgadas as Diretrizes Curriculares Nacionais de Formação de Professores e, em seguida, as Diretrizes Curriculares para cada curso de licenciatura. Para Gatti,

mesmo com os ajustes parciais em razão das novas diretrizes, verifica-se nas licenciaturas dos professores especialistas, a prevalência da histórica ideia de oferecimento de formação com foco na área disciplinar específica, com pequeno espaço para formação pedagógica” (2010, p.208)

Em capítulo específico desta tese, aprofundaremos a discussão sobre as políticas de formação de professores da Educação Básica no Brasil na perspectiva histórica.

Vale destacar que, a história da formação de professores no Brasil passa a ter mais ênfase, a partir do processo de expansão da escolarização da Educação Básica no país, mais precisamente, nas últimas décadas do século XX. Em 1970 e início dos anos 1980 é quando começa o crescimento real em termos de rede pública de ensino, considerando o número de alunos matriculados no ensino fundamental proporcionalmente ao contingente de crianças e adolescentes na faixa etária correspondente ou próxima. (GATTI e BARRETO, 2009)

Com essa expansão, há a necessidade de intensificar as discussões sobre a formação de professor, assim como de normatizar esse processo a partir da legislação. Nas leis de educação que se sucederam a partir de 1961, já eram estabelecidos artigos que tratavam da formação docente para esse nível de ensino. Com este mesmo intuito, a LDB nº 9394 de 1996 estabelece a preferência do nível superior para a formação de professores da Educação Básica. No seu artigo 62 é fixado que

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. (BRASIL, 1996)

A determinação da lei é pertinente, colocando como preferencial a formação dos docentes para a Educação Básica em nível superior. Entretanto, apresenta-se ambiciosa diante da realidade da educação do Brasil, pois a grande maioria dos professores que atuavam na Educação Básica não apresentava a formação exigida pela legislação no ano que a lei entra em vigor. Para o magistério da educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, o Art. 62 admite a formação em nível médio, no entanto, é colocado nessa lei, no 4º parágrafo do Art. 87 das Disposições Transitórias, que “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço” (BRASIL, 1996, p. 30)

Justificam assim as políticas implementadas a partir daí pelo governo federal que colocam como fundamental, para os professores da Educação Básica, a formação em nível superior.

Todavia, ainda que respaldada legalmente a formação de nível superior para os professores, os dados das funções docentes no ensino fundamental e médio não seguem esse caminho. Em 2006, dados do MEC/INEP informavam que no ensino fundamental a taxa de funções docentes com curso superior era de 71,8, e no ensino médio de 95,4. O quadro piora quando se considera a licenciatura para a docência, que no primeiro não passava de 26,4 e no segundo de 4,5, das funções docentes (FREITAS, 2009, p. 23).

Conforme o censo escolar de 2012, dos 2.101.408² docentes que atuam na Educação Básica do país, 22% não possuem formação adequada. Nesse número se incluem professores sem nível superior ou formados em outras áreas, como engenharia ou saúde (Observatório do PNE, 2013).

²Vale ressaltar que o indicador é calculado com base na função docente (ou cargos), portanto, um professor poderá ser contabilizado mais de uma vez no total se tiver mais de um cargo de professor. Para cada função docente, verifica-se se o professor tem educação superior e, no cálculo das desagregações, se ele tem ou não licenciatura. O percentual é calculado em relação ao total de funções docentes.

Com os dados apresentados, é possível perceber que após mais de uma década, a lei ainda não está sendo cumprida na sua totalidade, no que se refere ao nível de formação do professor para atuar na Educação Básica. Scheibe, em artigo publicado em 2010, fala da necessidade de qualificar mais de 600 mil professores brasileiros que ainda não têm a formação requerida para o exercício da docência (2010, p. 986).

Deve-se ressaltar que as necessidades de formação do professor aparecem com mais nitidez, diante dos fracos indicadores de rendimentos dos alunos. Os resultados da aprendizagem dos alunos medidos pelos processos de avaliação estão estreitamente relacionados a essa formação. Daí a pertinência de grande parte dos argumentos em torno das exigências de elevação do nível da formação para o seu ingresso do professor no magistério.

As ações governamentais voltadas para a formação em nível superior de professores da Educação Básica nesse contexto de implementação de políticas públicas de educação se materializaram na primeira década no m XXI através de uma série de medidas tomadas pelo governo federal.

Em 2007, a Presidência da República lança o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Decreto nº 6.094. O referente decreto dispõe sobre a implementação dessas metas pela União Federal, em Regime de Colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica (BRASIL, 2007). Entre as diretrizes do Plano, é definida, no inciso XII desse decreto, a instituição de programas para formação inicial e continuada de profissionais da educação.

Para cumprir o Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação, o Decreto nº 6094, também, regulamenta os Planos de Ações Articuladas (PAR) no seu artigo 9º, o qual estabelece que “O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”. (BRASIL, 2007) O PAR tem a finalidade de refletir sobre as necessidades e aspirações dos Estados e Municípios, em termos de ações, demandas, prioridades e metodologias e no que diz respeito ao magistério é previsto o diagnóstico sobre a necessidade de formação, visando assegurar a formação exigida na LDB para todos

os professores que atuam na Educação Básica, sendo a formação inicial de professores em exercício da rede pública uma prioridade, fazendo parte de uma das quatro dimensões estruturadas para a elaboração do PAR em cada um dos entes federados.

O PAR é considerado fundamental pelo MEC, pois acentua um caráter centralizador das políticas educativas na esfera federal, já que as transferências voluntárias e a assistência técnica do governo federal passam a ser vinculadas à adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Plano de Metas Todos pela Educação e à elaboração desse Plano. Esse é um instrumento adicional de regulação financeira das políticas docentes segundo Gatti, Barreto e André. (2011)

Neste mesmo ano de 2007, o Ministério da Educação – MEC lança o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, que consistiu, segundo este Ministério, em um conjunto de ações estruturadas com base nos princípios da educação sistêmica com ordenação territorial, com vistas a diminuir as desigualdades regionais e sociais com base em quatro eixos articuladores, os quais são: Educação Básica, Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade, Educação Tecnológica e Profissional e Educação Superior. No eixo Educação Básica, a formação de professores é um dos principais pontos indicados no PDE. Essa questão é colocada como “urgente, estratégica e reclama resposta nacional” (BRASIL, 2007, p.15)

Diante da dispersão e fragmentação das políticas docentes, o governo federal tenta, a partir daí, articular suas ações e delineia uma política nacional de formação para professores da Educação Básica. O objetivo é colocar em prática o que determina a LDB nº 9394, de 1996, no que tange à formação inicial em nível superior dos professores, como já colocamos anteriormente.

Sendo assim, o MEC, nos últimos anos, vem implementando uma política nacional de formação docente a qual é orientada na perspectiva da instituição de um sistema nacional de educação que, segundo Gatti, Barreto e André,

traduz o avanço do processo de responsabilização do poder público pelo desempenho e pela 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)

Pensando na operacionalização dessa política, foi aprovada a Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, que ampliou o papel da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação, antes, responsável pelo aperfeiçoamento do pessoal docente de nível superior das instituições públicas e que, a partir desta Lei, passa a ter responsabilidade, também, com a formação de professores da Educação Básica. É de relevância, a publicação no portal no MEC onde informa que, para a efetivação dessa política, a CAPES passou a receber o dobro de seu orçamento a fim de assumir a responsabilidade pela formação desse magistério. O montante dos recursos significa R\$ 1 bilhão/ano de recursos destinados à formação de professores. (BRASIL, 2010). Levando em consideração que os recursos públicos são limitados, espera-se que essa intervenção tenha resultados positivos diante de tal investimento e que todo processo seja transparente, sendo esse mais um motivo para se discutir a implantação da referida política.

A partir desse desdobramento, o Decreto Presidencial nº 6755, de 2009 institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério de Educação Básica. O referente decreto disciplina a atuação da CAPES em Regime de Colaboração com os entes federados, no fomento, a programas de formação inicial e continuada do magistério das redes públicas de Educação Básica. Além disso, estabelece dez objetivos, conforme a seguir:

- I - promover a melhoria da qualidade da educação básica pública;
- II - apoiar a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada a profissionais do magistério pelas instituições públicas de educação superior;
- III - promover a equalização nacional das oportunidades de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério em instituições públicas de educação superior;
- IV - identificar e suprir a necessidade das redes e sistemas públicos de ensino por formação inicial e continuada de profissionais do magistério;
- V - promover a valorização do docente, mediante ações de formação inicial e continuada que estimulem o ingresso, a permanência e a progressão na carreira;
- VI - ampliar o número de docentes atuantes na educação básica pública que tenham sido licenciados em instituições públicas de ensino superior, preferencialmente na modalidade presencial;
- VII - ampliar as oportunidades de formação para o atendimento das políticas de educação especial, alfabetização e educação de jovens e adultos, educação indígena, educação do campo e de populações em situação de risco e vulnerabilidade social;
- VIII - promover a formação de professores na perspectiva da educação integral, dos direitos humanos, da sustentabilidade

ambiental e das relações étnico-raciais, com vistas à construção de ambiente escolar inclusivo e cooperativo;

IX - promover a atualização teórico-metodológica nos processos de formação dos profissionais do magistério, inclusive no que se refere ao uso das tecnologias de comunicação e informação nos processos educativos; e

X - promover a integração da educação básica com a formação inicial docente, assim como reforçar a formação continuada como prática escolar regular que responda às características culturais e sociais regionais. (BRASIL, 2009)

Dentre esses objetivos, destacamos o I - “promover a melhoria da qualidade da educação básica” e IV - “identificar e suprir a necessidade das redes e sistemas públicos de ensino por formação inicial e continuada de profissionais do magistério”. O destaque para o primeiro indica uma grande responsabilidade da política, sendo necessário que, ao final dessa intervenção, seja dado um retorno para a sociedade quanto aos resultados alcançados, e, logicamente, esse retorno precisa ser baseado em informações concretas e confiáveis. Já o objetivo IV aponta o verbo “identificar” que remete a uma análise cuidadosa do contexto para suprir a necessidade das redes e sistemas públicos de ensino. Fica evidente nos objetivos, a necessidade de ampliação de oferta de vagas nos cursos de formação principalmente nos aspectos quantitativos.

A referente política apresenta várias ações, diretrizes e programas que estão sendo implementados, em grande parte, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Dentre eles, destacamos o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência); o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid); o Programa de Apoio a Projetos Extracurriculares; o Observatório da Educação; e o Observatório da Educação Indígena (BRASIL, 2012).

Outras ações e programas fazem parte da política docente no nível federal e na perspectiva de um sistema nacional de educação. Um deles é a Universidade Aberta do Brasil (UAB) a qual tem o objetivo de promover a formação inicial e continuada de professores, utilizando a metodologia de educação à distância (EAD). Essa ação também está ligada a CAPES e é um sistema integrado por Instituições de Educação Superior - IES que ofertam cursos dirigidos preferencialmente a segmentos da população que têm dificuldades de acesso à formação superior, sendo a prioridade atender professores que atuam na Educação Básica. Além disso, a UAB pretende reduzir a desigualdade na oferta de educação superior,

considerando a natureza das instituições formadoras que majoritariamente constituem de entidades da iniciativa privada e desenvolver amplo sistema nacional de educação superior à distância (GATTI, BARRETO e ANDRÉ 2011, p. 50).

Outra ação implementada pelo governo federal, criada em 2003, foi a Rede Nacional de Formação Continuada de Profissionais da Educação Básica, que inicialmente era denominada de Rede Nacional de Formação Continuada de Professores. Constitui uma ação de responsabilidade das Secretarias de Educação Básica e da Educação à Distância do MEC, em parceria com Estados e Municípios, para atender à demanda de formação continuada para a educação infantil e o ensino fundamental. As universidades se integraram à rede e foram instituídos Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação para esse fim³. Os Centros têm a função de desenvolver pesquisas, estabelecer parcerias com outras universidades e se articular com as secretarias de educação. Em 2009, a função da rede foi redimensionada, ganhando maior abrangência. Atualmente, passou a ter a denominação de Rede Nacional de Formação Continuada de Profissionais da Educação Básica. Essa rede nacional, pois, constitui “um conjunto de ações estratégicas de formação continuada, articuladas entre si com o objetivo de contribuir para a melhoria da formação de professores e alunos da educação básica”. (GATTI, BARRETO e ANDRÉ, 2011, p. 55-56) Em 2014, outras ações consideradas estratégicas se encontram integradas a essa rede como os programas Pró-Letramento, Gestar II e a Especialização em Educação Infantil.

Algumas ações são destinadas, prioritariamente, para a formação de professores em exercício, vale ressaltar, como é o caso do Plano Nacional de Formação de Professor da Educação Básica - PARFOR, objeto de estudo desta tese, que foi lançado em maio de 2009 e tem por objetivo de melhorar a formação dos docentes em exercício das redes públicas, o que influencia na qualidade do ensino que as crianças e os jovens recebem nas escolas.

O PARFOR foi criado para oferecer cursos de graduação para educadores em exercício no magistério público que estão em uma das três situações: professor que ainda não tem curso superior (primeira licenciatura); professor com licenciatura, mas que leciona em área diferente daquela em que se formou (segunda

³A Universidade Federal da Bahia fez parte do primeiro grupo de Universidades, constituindo-se como um desses centros, executando o Programa de Formação de Gestores de Educação Básica (PROGED)

licenciatura); e bacharel em exercício da docência na rede pública de Educação Básica, sem licenciatura, que precisa de estudos complementares que o habilite ao exercício do magistério.

A proposta do PARFOR é que a CAPES gerencie e acompanhe o processo de proposição, inscrição e execução dos planos estratégicos dos estados em parceria com as IESs participantes. Para efetivar tais ações, o MEC criou um sistema informatizado denominado Plataforma Freire, onde professores de escolas públicas realizam sua pré-inscrição. As Secretarias de Educação validam as inscrições que estão de acordo com as necessidades da rede e as inscrições validadas são submetidos às IESs, que selecionam e matriculam os professores-estudantes.

Ressalte-se que as redes estaduais e municipais devem oferecer suporte para oferta dos cursos e sempre em parceria com as IESs. Sobre os aspectos financeiros, o MEC, a CAPES e o FNDE têm orçamentos determinados para financiar o PARFOR e, em 2011, foram previstos 510 milhões de reais para bolsas de professores formadores e para custeio de atividades relacionadas.

Os cursos do PARFOR, disponibilizados na Plataforma Freire, podem ser ofertados pelas IESs na modalidade à distância e presencial. Sendo que os cursos à distância acontecem via Universidade Aberta do Brasil.

É necessário explicar que, nos documentos publicados no sítio do governo, não há clareza e uniformidade quanto ao uso da sigla PARFOR. A sigla faz referência à Política Nacional de Formação de Professor da Educação Básica e ao Plano Nacional de Formação de Professor da Educação Básica. Para efeito de melhor entendimento, na presente tese, achamos por bem estabelecer as seguintes convenções:

1. Não utilizar esta sigla PARFOR para a política que engloba o grande número de ações do governo dirigidas aos diversos tipos de formação dos profissionais da educação.
2. Utilizar esta sigla apenas para o Plano que compreende a oferta de cursos de formação inicial e continuada para professores em exercício nas modalidades presencial e à distância.

4. Utilizar a sigla PARFOR-Presencial para fazer referência aos cursos de formação inicial para professores em exercício, que são ofertados apenas de forma presencial.
5. Utilizar PARFOR–distância, para fazer referência aos cursos de formação inicial para professores em exercício, que são oferecidos à distância.

Necessário é ressaltar que para cumprir os objetivos da política vigente, o Decreto nº 6755 de 2009 estabelece que

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 (FORPROF), 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)

Os Fóruns devem ser e foram criados, em cada Estado da federação, compostos por representações dos setores do governo e da sociedade civil, que são incumbidos de dar apoio, deliberar sobre decisões necessárias para o andamento das ações de formação, buscando facilitar a interação entre os agentes responsáveis pela implementação da política. A composição desse Fórum indica o envolvimento de várias instituições, órgãos ou entidades, os quais estão, diretamente, ligados ao processo de formação de professor da Educação Básica, o que reforça o compromisso de acompanhar a execução da política.

Os representantes do FORPROF estão ligados à implementação das ações da política não apenas nos espaços do Fórum, mas, também, nas suas unidades de representação, as quais são direta ou indiretamente responsáveis pela formação de professor. No caso do PARFOR-Presencial, de forma breve, podemos dizer que as Universidades Estaduais e Federais e os Institutos Federais ficam responsáveis mais especificamente, pela oferta dos cursos; as Secretarias de Educação dos Municípios e as Secretarias de Educação dos Estados são os responsáveis por promover e facilitar a participação dos professores-estudantes no curso; e a CAPES é a responsável pelo repasse dos recursos e pela coordenação da política. Ainda há responsabilidades que são coletivas, como planejar estrategicamente as ações, acompanhar e avaliar a política, divulgar as ações, entre outras. Enfim, são

atribuições ligadas à implementação da política e que podem ser realizadas no Fórum e/ou, de modo individual, por entes envolvidos no PARFOR. Outras responsabilidades são definidas para cada um dos entes envolvidos, cujos detalhes apresentaremos em capítulo específico desta tese.

Cabe, aqui considerar os avanços, desafios, tensões e possibilidades frente à efetivação da implementação dessa intervenção. Não há como negar que o envolvimento de várias instituições, como: MEC, através da CAPES, Universidades e Institutos, Prefeituras Municipais, escolas, Secretarias de Educação Estaduais e Municipais se caracteriza como um processo bastante complexo, que têm desdobramentos variados a depender das configurações de cada Estado, levando em conta uma política de âmbito nacional, mesmo que as regras da política estejam padronizadas. Sendo assim, é necessário analisar a implementação da política de formação de professores, compreendendo a atuação dos vários entes envolvidos, principalmente, considerando que o Regime de Colaboração entre os entes federados, consagrado na legislação educacional e estabelecido no decreto que cria a citada política, está posto como pressuposto para a sua efetivação.

Cury (2010) destaca em seus estudos, que no Brasil, o tratamento e a análise das políticas educacionais precisam considerar o fato do país ser uma República Federativa, que se constitui em Estado Democrático de Direito. O autor acredita que ao se abstrair ou esquecer do pacto instituído no federalismo brasileiro, como forma de organização do Estado, pode-se perder a substância na caracterização na análise das políticas, já que há competências próprias, concorrentes e comuns e responsabilidades legais que cabem aos entes federados (União, Estado e Município), no que se refere à educação escolar. Responsabilidades estas que estão postas na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases 9394 de 1996.

Há que se destacar a distribuição das competências legislativas, normativas e financeiras, característica desse federalismo e, de sua composição, resulta tanto na atuação dos entes federados quanto através da articulação conjunta de todos. Assim, não é possível desconsiderar o Regime de Colaboração na análise de políticas públicas no Brasil atual (Cury, 2010), principalmente, aquelas em que esta colaboração é estabelecida como princípio, conforme está consagrado na política em foco nesta tese.

Entretanto, colocar o Regime de Colaboração em prática não é uma tarefa fácil no federalismo brasileiro, conforme tem alertado alguns autores. Anunciação (2007), por exemplo, discute algumas dificuldades de efetivação desse Regime de Colaboração, sendo uma delas a ausência de uma lei que regule a sua efetivação, inclusive prevista na própria Constituição Federal. No caso da educação, alguns problemas são sentidos no que se refere ao desenvolvimento das atividades de transporte escolar, alimentação escolar, assim como na área da formação de professores, nos sistemas de ensino dos Estados e dos Municípios.

Considerando que a atual política de formação de professor da Educação Básica está inserida nesse contexto e, também, é normatizada levando em consideração o Regime de Colaboração, torna-se relevante analisar a adequação das medidas tomadas, como estratégias e ações para a implementação do PARFOR no Estado brasileiro, tanto por meio do seu Fórum, como através dos outros atores envolvidos na realização desta política. Torna-se, também, importante verificar de que maneira ocorrem as inter-relações entre todos os sujeitos envolvidos na atuação, dentro dessa política, para o alcance dos seus objetivos e metas, o que constituiu em objeto de investigação neste trabalho.

Nesse contexto, é essencial destacar que o Regime de Colaboração como é apresentado na política de formação de professor tem uma característica diferenciada, pois na legislação não envolve só União, Estado e Município, há a presença de outros órgãos e instituições que são responsáveis pela implementação da política, a exemplo das Universidades, Institutos, sindicatos, ANPED etc. Essas representações estão presentes especialmente nos Fóruns.

O estudo no espaço do Fórum, assim como nas instâncias de decisão e implementação da política de formação, foi essencial para a realização da presente tese, pois são lugares onde os atores, com diferentes visões e estratégias, estão discutindo e realizando ações dessa política, apontando os avanços, desafios e dificuldades na oferta das vagas de cursos de formação, assim como no desenvolvimento dos programas. Em capítulo específico, vamos discorrer sobre a operacionalização dessa política.

Assim, diante da complexidade que envolve a execução da política de formação de professores da Educação Básica, onde participam vários órgãos, entidades e instituições de ensino de diferentes naturezas e níveis de poder, tendo como princípio a articulação e negociação em múltiplas situações, esta pesquisa

analisou o processo de implementação dessa política, a partir da percepção dos diversos sujeitos envolvidos no PARFOR-Presencial, no Estado da Bahia sobre a sua funcionalidade e as possibilidades de alcance dos seus resultados. Com isto, a pesquisa pretendeu investigar as decisões tomadas pelo Fórum na sua função de apoiar e coordenar as atividades das várias instituições incumbidas de fornecer os cursos, assim como as estratégias utilizadas pelas instituições, órgãos e entidades incumbidas de implementar o PARFOR-Presencial, suas dificuldades e desafios no desenvolvimento das ações, com vistas a obter os resultados almejados pela política. Desta forma, temos como principal problema da pesquisa:

Em que sentido estão sendo viabilizadas as ações e estratégias da Política Nacional de Professores da Educação Básica no Estado da Bahia, realizadas através do PARFOR-Presencial, tendo em vista o arranjo institucional estabelecido para o desenvolvimento dessa política, inspirado no Regime de Colaboração entre os entes federados, voltadas à formação de nível superior para professores em exercício das redes públicas de ensino?

Nossa intenção em empreender esta investigação se traduz na busca em responder as seguintes questões norteadoras:

1. Diante do modelo de intervenção delineado pelo MEC para o desenvolvimento da Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, como o PARFOR-Presencial vem sendo implementado na Bahia, com vistas a atender aos objetivos fixados?
2. Quais os principais avanços, entraves e dificuldades para a realização das ações, no que se refere a necessidade de articulação entre as diferentes instâncias político-administrativas, dentro do chamado Regime de Colaboração?
3. Quais as perspectivas, na visão de seus principais atores, sobre o alcance dos resultados?

E é com essa responsabilidade de pensar o contexto da política nacional de formação de professores da Educação Básica, tendo como referência uma experiência local, que apresentamos os objetivos que orientaram o desenvolvimento da pesquisa.

Objetivo geral:

Analisar, em que sentido estão sendo viabilizadas as ações e estratégias da Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, voltadas para o PARFOR-Presencial desenvolvidas no Estado da Bahia, tendo em vista o Regime de Colaboração entre os entes federados, constituído entre representantes das instituições e os atores envolvidos, com o objetivo de alcançar os resultados fixados de formar professores em exercício, em nível superior.

Os objetivos específicos são:

- Compreender a implementação da atual política nacional de formação dos professores da Educação Básica no Brasil
- Analisar a proposta de implementação do PARFOR-Presencial.
- Investigar a percepção dos atores envolvidos sobre a execução do PARFOR- Presencial na Bahia.
- Identificar os principais avanços, entraves e dificuldades para a realização das ações, levando em conta a necessidade de articulação entre diferentes instâncias político-administrativas responsáveis pelo desenvolvimento dessa política.

A opção, por investigar esta temática, se derivou da experiência desta autora como profissional da educação participante de programas de formação de professor e gestores, da rede Municipal e Estadual, em exercício, a exemplo do Programa Gestão Participativa com Liderança em Educação (PGP/LIDERE), Programa de Formação Continuada de Gestores da Educação ,Básica (PROGED) e Escola de Gestores. Além disso, a sua participação, desde 2002, na Linha Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação, da Universidade Federal da Bahia, como bolsista na graduação, seguindo para o mestrado e dando continuidade no doutorado, contribui com as discussões da referente tese.

Soma-se a essas experiências, a participação como representante, no final de 2012 e início de 2013, de uma das IES no FORPROF-BA. Nas discussões que se apresentavam nas reuniões as questões ligadas ao PARFOR-Presencial eram sempre recorrentes e constituíam os principais pontos de pauta. Outro fator do

interesse pela pesquisa também se deve à inexistência de estudos feitos sobre esse Programa, por constituir em política recente no contexto brasileiro.

Além dessas justificativas podemos acrescentar a importância de se verificar na realidade como a obrigatoriedade da oferta de curso de graduação para os professores em exercício está sendo efetivada no campo empírico escolhido nesta pesquisa, ou seja, como o PARFOR-Presencial, dentre os demais programas que integram a política nacional se justifica pela sua abrangência e pelos investimentos públicos a ele reservados.

A presente tese inicia com esta apresentação, seguida de um segundo capítulo, que discute o campo epistemológico, onde se inserem as pesquisas em políticas públicas, especificando o desenvolvimento desses estudos no âmbito das políticas públicas educacionais. São tópicos desse segundo capítulo: políticas públicas no contexto internacional, políticas públicas no contexto nacional e políticas públicas educacionais, com destaque àquelas produzidas no Brasil, salientando os avanços e limites na ampliação dessa produção acadêmica. Aborda o caráter multidisciplinar nesse campo de estudo, a ausência de definições teóricas em alguns dos estudos, o caráter técnico e teórico das pesquisas e os atores envolvidos no processo de formulação, implementação, avaliação e, mesmo na realização de pesquisas sobre políticas públicas.

O terceiro capítulo é dedicado a contextualizar a formação de professor da Educação Básica, em especial destacando as políticas públicas de formação no Brasil. São apresentados aspectos históricos e legais das intervenções do governo na formação de professor no Estado brasileiro, tendo como base os resultados de estudos de autores que se debruçam sobre este tema. O quarto capítulo apresenta os aspectos metodológicos da pesquisa, a partir da abordagem teórico-metodológica escolhida. Nele também justificamos as escolhas dos sujeitos, dos instrumentos, dos procedimentos de coleta de dados e da forma que analisamos as informações coletadas.

No quinto capítulo, seguindo algumas orientações da abordagem teórico-metodológica escolhida, é feita uma análise dos condicionantes da política de formação de professores da Educação Básica no Brasil nas últimas décadas a pretexto de montar um quadro do contexto da influência na elaboração dessa política. No sexto capítulo, também seguindo essa mesma orientação metodológica, é apresentado o contexto da elaboração da política de formação desses

professores, instaurada a partir dos marcos legais definidos a partir do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e das normas complementares voltadas às políticas de formação docente, destacando aí a constituição do PARFOR-Presencial.

No sétimo capítulo são analisados os resultados da pesquisa empírica, especificamente, sobre a implementação do PARFOR-Presencial no Estado da Bahia, a partir da percepção dos seus principais atores, fazendo, no final, um recorte analítico do contexto da prática dessa política em uma instituição de educação superior nesse Estado. Concluem esta tese as considerações finais.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: A DELIMITAÇÃO DE UM CAMPO DE ESTUDO

Tendo como objetivo desta tese a análise de uma política pública educacional em desenvolvimento no Brasil, para melhor situar academicamente sua temática, o presente capítulo desta tese tem a finalidade de discutir a evolução da constituição do campo disciplinar de estudos sobre políticas públicas no contexto histórico internacional e nacional, particularizando o avanço do desenvolvimento de pesquisas na área das políticas educacionais.

Para desenvolver o referente estudo, vamos dividir esse capítulo em três tópicos: políticas públicas no contexto internacional, políticas públicas no contexto nacional e políticas públicas educacionais. No texto será relatado o crescimento de estudos sobre políticas públicas no contexto mundial e, especificamente, no Brasil, e junto a esse crescimento, destacaremos os avanços e limites dessa ampliação. Assim, iremos abordar o caráter multidisciplinar desse campo, a ausência de abordagens teóricas mais precisas e o caráter técnico predominante em alguns períodos do desenvolvimento desses estudos, além dos avanços e limites no processo de realização dessas pesquisas, sinalizados por diferentes autores.

2.1 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL

É inegável a recente ampliação do número de estudos no campo das políticas públicas, constituindo-se isto em, praticamente, um consenso entre os autores nos últimos tempos. Souza (2003) organizadora de um dossiê publicado sobre este assunto constata o crescimento desses estudos, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos países em desenvolvimento, apresentando alguns fatores que podem explicar o movimento dessa ampliação. A primeira argumentação diz respeito à adoção de políticas restritivas de gastos dos governos, que passaram a dominar as agendas políticas. A partir daí, ganharam visibilidade as análises das políticas que buscaram novas formas de gestão dos serviços públicos.

A segunda argumentação constitui o fato de que as concepções sobre o papel dos governos nas políticas implementadas no pós-guerra, de corte keynesiano, estavam sendo substituídas por outras concepções que davam ênfase ao ajuste fiscal dos Estados nacionais. Com esta tendência, que ocorre a partir de

1980, aparece a adoção pelos governos de orçamentos mais equilibrados entre receitas e despesas e em restrições à intervenção do Estado na política, na economia e nas políticas sociais, o que demandaram o desenvolvimento de novos estudos. Já o terceiro fator de crescimento das pesquisas nesse campo, indicado pela autora, mais ligado aos países em desenvolvimento e de democracia recente,

provém do fato de que a maioria desses países não conseguiu equacionar, ainda que minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Embora as políticas públicas não tenham, obviamente, capacidade para enfrentar, sozinhas, os desafios acima referidos, seu desenho e regras, assim como seus mecanismos de gestão contribuem para o enfrentamento ou o agravamento dos problemas para os quais a política pública é dirigida (p. 12)

Mainardeset *al.*, (2011) informam que a pesquisa em políticas públicas educacionais, tanto no cenário nacional quanto no internacional, vem se constituindo num campo de investigação distinto e tendendo a uma consolidação, sendo que nos Estados Unidos os estudos se alinham ao campo da Administração Educacional (gerenciamento e liderança) e no Reino Unido, as pesquisas sobre políticas se relacionam mais ao campo da Sociologia da Educação. Na América Latina, entre as décadas de 1950 e 1960 as pesquisas dessa natureza surgem com o *status* epistemológico da Ciência Política, incluindo aí o Brasil, cujo campo acadêmico, também, caminha para a consolidação.

Esses autores expõem na obra referida, com base no pensamento de Wagner *et al.*, (1991), que

o termo *policysciences*, foi inserido no universo acadêmico europeu e norte-americano, após a Segunda Guerra Mundial, com o propósito de caracterizar os elementos das ciências sociais que deveriam ser mobilizados para retomar e revigorar a ideia de compromisso com o aumento da racionalidade envolvida no enfrentamento dos problemas sociais característicos da vida urbano-industrial. (p.144-145)

Mainardeset *al.* (2011) buscam definir este termo como sendo pesquisa orientada para a elaboração de políticas e assinalam que essa ideia já estava presente desde o final do século XIX, no surgimento das ciências sociais, ideia esta que passa a ser relacionada mais tarde a de planejamento de políticas públicas.

Ainda durante a Segunda Guerra, nos Estados Unidos foram promovidos experimentos analíticos e organizacionais para pensar a formulação de políticas públicas. Por seu turno, os defensores das *policysciences* distinguiram as suas pesquisas das desenvolvidas pelas ciências mais tradicionais, como a ciência política (*politicalscience*), assim como da administração pública, comunicação, jurisprudência, psicologia e sociologia. (MAINARDES *et al.*, 2011)

Uma característica da *policysciences* é dedicar-se a problemas das políticas públicas e à formulação de recomendações para o seu enfrentamento. Além dessa característica, Mainardes *et al.* (2011), inspirados nas ideias de Deleon e Vogenbeck, (2007), apontam como distintivos desses estudos o caráter de multidisciplinaridade, a orientação para a solução de problemas, além do viés normativo. Com essas três características, segundo Hoxlett e Ranesh (2003, *apud* MAINARDES *et al.*, 2011, p. 147) as *policysciences* surgem em 1950 com a proposta de superar estudos sobre a vida política, tradicionalmente, elaborada e com críticas ao caráter moralizante e muito especializado. Com isto, as pesquisas e análises orientadas para subsidiar a elaboração das políticas foram se desenvolvendo, tendo acumulado estudos teóricos e analíticos que têm oferecido fundamentos para o fortalecimento desse campo disciplinar em alguns países.

Deleon, citado por Mainardes *et al.* (2011) ainda afirma que alguns eventos específicos ocorreram nas décadas de 1960 e 1970, que foram essenciais para formar o perfil das *policysciences* nas décadas seguintes. Com algumas experiências, como a guerra do Vietnã, a crise do petróleo e a política de combate à pobreza, a análise de políticas passou a observar

a complexidade de variáveis envolvidas na definição de estratégias para o combate a pobreza e ao desemprego, os diferentes tipos de racionalidade que tomam parte no processo de tomada de decisões políticas, a inadequação da adoção de medidas exclusivamente quantitativas para os propósitos de planejamento e a natureza dinâmica dos cenários políticos (DELEAN, 1991, *apud* MAINARDES *et al.*, 2011, p. 146/147)

Para os autores, essas lições mostraram que as análises precisavam de uma abordagem multidisciplinar e que houvesse uma comunicação entre analistas e “clientes”. Assim as recomendações estariam mais adequadas ao contexto político para que os formuladores de políticas tomassem as decisões.

Souza (2003), também, discute sobre a multidisciplinaridade que tem caracterizado esse campo do conhecimento e argumenta que as definições de políticas públicas, geralmente, assumem uma visão holística a respeito do tema, desta forma, “a soma do todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores.” (p.13)

Sendo assim, ao admitir que o campo da política pública seja holístico são sugeridas algumas consequências, de acordo com a visão desta autora. A primeira seria justificada por ser uma área de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos, mesmo sendo destaque nas ciências políticas, outros campos do conhecimento, quando se fala de políticas públicas, como: a psicologia, filosofia, economia, sociologia etc. A segunda consequência se justifica pelo fato de se contar com os vários olhares nesse campo, sem que esta multiplicidade de perspectivas comprometa a sua coerência teórica e metodológica. A última é que as políticas públicas se desdobram em planos, programas, projetos, constituindo-se em base de dados ou sistema de informações e pesquisa, após serem desenhadas e formuladas.

Outros autores, como por exemplo, Azevedo (2004), apresentam esse mesmo olhar das políticas públicas como sendo um campo multidisciplinar. Para a autora citada, a necessidade de estudar as políticas sociais não se resume ao campo das Ciências Políticas e à Sociologia, já que existe um caráter interdisciplinar quando se trata desse enfoque.

Por seu turno, Elisa Reis (2003) chama a atenção para o fato de as “Políticas públicas” serem uma das especializações que responde mais diretamente ao imperativo da relevância na prática das Ciências Sociais. Há uma relevância prática nessa área de estudo, pois se pensa sobre a formulação, a implementação e os resultados de políticas. Ou seja, pode ser uma área propositiva que, também, pode propor ações alternativas para mudanças, por exemplo. Mas, sobre os estudos de políticas públicas, esta autora destaca a necessidade da dedicação não apenas aos aspectos técnicos, mas aos aspectos teóricos, ou seja, na perspectiva da Ciência Política ou da Sociologia Política. Ainda reforça, a citada autora, que o pesquisador deve pensar sobre as questões morais, teóricas e técnicas de forma interligada. No que se refere aos parâmetros teóricos, estes devem estar presentes, mesmo que o empírico seja bastante evidenciado.

Ao abordar os aspectos teóricos, Azevedo (2004) relata em suas pesquisas que há heterogeneidade quanto ao estudo de políticas públicas, pois existe uma pluralidade de abordagens teórico-metodológicas nesse campo. No texto, a autora cita os estudos que utilizam de ferramentas dos paradigmas clássicos e que podem ser identificados como liberais, marxistas e funcionalistas, cada um dando contribuições analíticas para se estudar os fenômenos das políticas públicas e, em especial, das políticas educacionais. Alguns pontos, entretanto, a autora considera problemáticos teoricamente, os quais estão situados no *locus* da bipolaridade liberalismo-marxismo. Ainda assim, esses estudos são “espaços de interseção” e pertinentes para analisar as políticas públicas. Para Azevedo (2004), particularmente na atualidade, pensa-se em um rompimento com a rigidez de paradigmas que se cristalizaram ao longo do tempo, impossibilitando a apreensão do concreto em sua dinâmica.

Considerando esse campo multidisciplinar e a pluralidade de abordagens teórico-metodológicas, várias concepções são apresentadas sobre políticas públicas. Souza (2003) afirma que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que sejam políticas públicas. Para ela, existem definições que relacionam políticas públicas a soluções de problemas. Entretanto existem críticas para essa definição, afinal essa ideia pode ignorar a essência da política pública, isto é, os embates em torno das ideias e interesses de grupos em uma dada sociedade. Além disso, deixam de lado os aspectos conflituosos e os limites que cercam as decisões dos governos e as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre estes e outras instituições e grupos sociais. Todavia, as definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates acontecem em torno de interesses, preferências e ideias (Souza, 2003, p. 13). O que a autora vem mostrar com essas colocações é que ao definir políticas públicas não podemos limitar o olhar apenas para o que o governo faz, assim como é reducionista associar políticas públicas à solução de problemas.

Com o crescimento desse campo, os estudos sobre políticas públicas, também, tiveram mudanças nas duas últimas décadas. Estudos sobre a interação entre atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas têm sofrido grandes alterações, como apresenta Faria (2003). O autor exemplifica esta sua colocação quando expõe que

Várias pesquisas de natureza empírica e ensaios têm demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, o corporativismo, o marxismo, em suas várias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas (FARIA, 2003, p. 21).

Ao trazer a presença de organizações não-governamentais nesse cenário, podemos dizer que Faria concorda com Souza no sentido de não delimitar políticas públicas a apenas o que o governo faz, pensando, assim, em um contexto mais complexo com a presença de outros atores no que se refere às políticas públicas.

Na discussão sobre o papel do governo, Souza (2003) adverte que as análises sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre que espaço cabe aos governos na sua definição e implementação e acrescenta:

não se defende que o Estado reflete apenas as pressões dos grupos de interesse – como diria a versão mais vulgar do pluralismo – ou que opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder – como nas versões simplificadas e funcionalistas do Estado. Sociedades e Estados complexos, no processo de definição de políticas públicas, estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma ‘autonomia relativa do Estado’, que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. (2003, p. 14)

Sobre o envolvimento de outros segmentos, além do governo, na formulação de políticas públicas, como os segmentos de movimentos sociais e de agências multilaterais, a autora apresenta uma reflexão sobre o papel do governo e diz que a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e governar não está empiricamente comprovada, mesmo que alguns autores argumentem que o papel do governo vem diminuindo por fenômenos como a globalização. Nesse cenário, e ainda pensando na ampliação da produção acadêmica na análise de políticas públicas, existem vários modelos explicativos que foram desenvolvidos para entender como e por que o governo faz ou deixa de fazer algumas ações que repercutirá na vida dos cidadãos (SOUZA, 2003, p.15)

Sobre esta questão Mainardeset *al.* (2011) influenciados pela ideias de Trox (1997) informam que a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980 nos Estados Unidos e em outros países

emergiu e se fortaleceu a profissão de analista político, com o objetivo de diminuir a distância entre os pesquisadores e os formuladores de políticas, bem como trazer conhecimento sistemático para lidar mais rapidamente com as questões da política pública. No contexto do desenvolvimento das *policysciences*, analistas políticos e pesquisadores de políticas passaram a ocupar posições distintas. (p. 147)

Com isto, segundo estes autores, surgem dois paradigmas básicos vigentes para compreender a relação entre a produção de conhecimento e seu vínculo com os gestores: um primeiro, baseado na visão linear e racional do processo de se elaborar as políticas e outro sustentado pela visão denominada pelos autores de incrementalista das políticas, não ficando restrita às redes acadêmicas. Neste sentido, os autores acima referidos citam a distinção feita por Gordon *et al.* (1993), que apresenta uma diferença entre análise **para** política e análise **de** política, sendo a primeira a defesa de políticas, informações para políticas e monitoramento e avaliação de políticas e a segunda que trata de análises da formulação de política e análise do conteúdo de políticas.

Considerando esta segunda categoria de estudos, ou seja, no campo da análise de políticas, no que se refere aos debates teórico-metodológicos que têm alimentado o desenvolvimento dos estudos, Mainardeset *al.* (2011) informam que o campo acadêmico tem se mostrado receptivo em termos de novos modelos analíticos. Após uma fase positivista das décadas de 1970 e 1980, em que imperavam os estudos sobre os problemas, e as análises eram predominantemente técnicas, a partir dos anos de 1990, têm surgidos críticas aos modelos lineares de análises, sendo que várias abordagens e metodologias têm sido formuladas por autores de diferentes países. Em geral, o debate teórico tem recebido contribuições do materialismo dialético, das teorias estruturalistas, do pós-estruturalismo, das teorias feministas e pluralistas.

Não é nossa intenção aprofundar este debate neste trabalho, apenas salienta a receptividade nos dias atuais das tendências pós-estruturalistas que consideram as ações dos sujeitos e das instituições como um aspecto crucial para a

compreensão das políticas, apontando a importância de se analisar os discursos gerados na formulação dessas políticas. Dentro deste escopo ganha representatividade uma abordagem proposta por Stephen J. Ball e seus seguidores sobre o ciclo das políticas, considerando as formas como elas são geradas e postas em prática. Pretendemos seguir alguns passos dessa abordagem no desenvolvimento da pesquisa empírica que empreendemos para a elaboração desta tese.

2.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Em um artigo publicado em 2003, Arretche relata a ampliação no Brasil de estudos sobre políticas públicas, nos últimos anos, e exemplifica as formas como ocorreu essa expansão. A autora assinala como contribuição para este crescimento, as produções de teses e dissertações nos cursos de doutorado e mestrado, que foram se constituindo no país, com temas relacionados às políticas governamentais; a criação de disciplinas dedicadas à temática nos currículos dos vários cursos da área das Ciências Sociais, a formação de linhas de pesquisas em pós-graduação, a ampliação do financiamento de pesquisas nessa área do conhecimento, por meio de agência de fomento, entre outras formas que podem ser visualizadas em torno do crescimento do referente campo de estudos.

Esse crescimento, segundo Arretche (2003), é justificado pelo amplo processo de inovação e experimentação de programas governamentais, somando-se às oportunidades abertas à participação nas mais variadas políticas setoriais. Para ela, não há dúvidas quanto à institucionalização e expansão dessa subdisciplina no Brasil.

No entanto, para Arreche (2003) a expansão e a institucionalização dos estudos, nessa temática, não são suficientes para pensar em política pública como ciência ou mesmo como campo disciplinar.

A pesquisa eficaz supõe um relativo consenso entre a comunidade de pesquisadores quanto às fronteiras de um campo de conhecimento, particularmente das entidades relevantes do universo de análise, das questões legítimas a serem investigadas e das técnicas adequadas de investigação. Neste sentido, fato e teoria estão constitutivamente interligados. (p. 8)

Segundo esta autora, ainda temos muito a fazer nesta direção. Com base em pesquisa feita por Melo (1999), ela comenta que esta disciplina no Brasil se caracteriza por uma baixa capacidade de acumulação de conhecimentos, oriunda da multiplicidade de estudos de caso e excessiva fragmentação, além da ausência de uma agenda de pesquisas entre os estudiosos da área. E mais, as abordagens teóricas e os métodos de investigação têm recebido pouca atenção nos debates desse campo. A citada autora ainda explica que é possível que o caráter ainda incipiente de um programa de pesquisa compartilhado, entre os pesquisadores, tenha levado a que os temas trabalhados estejam fortemente ligados ou até subordinados à agenda política governamental do país.

Outra autora que trata do crescimento de estudos na área de políticas públicas é Celina Souza (2003), a qual acredita que mesmo com os problemas na produção, já se pode apontar uma maior maturidade nos estudos produzidos, e justifica esse crescimento nas áreas acadêmicas e governamental, apresentando os problemas e possibilidades desse avanço.

Esta autora faz um balanço desse campo disciplinar no Brasil em artigo publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais e demonstra, também, o crescimento da área de políticas públicas na pesquisa acadêmica, defendendo a tendência de maturidade de sua produção, através do surgimento de teses e dissertações, criação de disciplinas dedicadas à temática, formação de linhas de pesquisas em pós-graduação, ampliação de financiamento nessa área do conhecimento, por meio de agência de fomento, entre outras formas. E ao concentrar suas preocupações em torno dos problemas e das possibilidades de avanços nesse campo, Souza remete às questões de escassa acumulação do conhecimento na área, falta de um programa normal de pesquisas envolvendo a comunidade de pesquisadores, abundância de estudos setoriais, especialmente, os estudos de caso e a proximidade da área com os órgãos governamentais, como alertou Melo (1999) citado acima, que tanto podem gerar trabalhos normativos e prescritivos, como a possibilidade de esses órgãos estabelecerem as pautas dos objetos dessas pesquisas.

Celina Souza (2003), no entanto, mostra possibilidades de superar esses desafios e vislumbra alguns fatores que podem concorrer para a aproximação entre os pesquisadores, intensificando o diálogo entre eles. E cita os eventos que têm sido promovidos pela Associação Nacional de Pesquisadores em Ciências Sociais –

Anpocs, as publicações de artigos em revistas nos espaços acadêmicos e mostraseotimista em relação aos meios e instrumentos que contamos hoje para superar esses limites.

De outra parte, Souza (2003) explica que a diversidade de temas e pouco aprofundamento analítico decorrem do crescimento da própria disciplina no Brasil, vez que ela emerge de uma formação que gira mais em torno de áreas temáticas do que de grupos de pesquisas. Sobre o risco derivado da proximidade com os órgãos governamentais, a autora lembra a possibilidade de fortalecer a área dentro dos órgãos de fomento à pesquisa tanto nacionais como internacionais, o que dará maior liberdade de proposição de temas a serem estudados no seio da comunidade acadêmica.

Souza (2003) também observa o excesso de trabalhos acerca de temas específicos, deixando a descoberto temas importantes que ainda não foram considerados nas agendas de pesquisa. Aponta para os estudos que se dedicam a analisar a implementação da política, concentrada, especialmente, nos fracassos que pouco levam ao entendimento das questões essenciais das políticas. A sua proposta é a de que o campo epistemológico passe para uma segunda geração de pesquisas, que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas e pensar sobre as variáveis que causam impacto sobre o resultado das políticas públicas. Para ela, um caminho interessante seria a análise do tipo *bottom-up* que parte de três premissas, as quais são:

analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera 'central'; concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e descrever e analisar as redes de implementação. (SOUZA, 2003, p. 17).

Celina Souza, ainda, afirma no seu artigo que pesquisas comparativas a respeito do desempenho das políticas públicas no Brasil são necessárias. Uma lacuna observada diz respeito às políticas desenvolvidas nos Estados federados, uma vez que as pesquisas se concentram nas políticas nacionais e locais, sem considerar as diferenças marcantes entre as regiões brasileiras. No entanto, apesar dos problemas e das lacunas na agenda de pesquisas em políticas públicas no

Brasil, a autora conclui “que temos saído relativamente bem se pensarmos o quanto essa área é ainda recente no Brasil”. (p. 19)

Ao propormos uma pesquisa que analise a implementação de uma política pública educacional desenvolvida em um estado brasileiro, Bahia, pensamos estar contribuindo, de algum modo, no preenchimento dessa lacuna apontada pela autora.

2.3 O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

As pesquisas sobre políticas públicas educacionais no Brasil apresentam o mesmo fenômeno de ampliação quantitativa observado no campo das pesquisas sobre políticas públicas em geral, demonstrando um crescimento numérico de pesquisas, avanços, mas, também, limitações. Pesquisas sobre esse campo de estudo foram realizadas nesses últimos anos e que serão apresentadas e discutidas nesse tópico.

Santos e Azevedo (2009), justificam esse crescimento pelas mudanças ocorridas na sociedade brasileira que trouxeram as políticas públicas para o centro do debate sociopolítico, em especial as questões sobre a negação dos direitos sociais e a luta pelo resgate e usufruto desses direitos pela maioria da população. Esse contexto vem influenciando, por exemplo, a complexidade e a dinâmica dos próprios programas de pós-graduação no Brasil. (2009, p. 534).

Para essas autoras, o sistema de Pós-Graduação no Brasil possui reconhecimento por parte da comunidade acadêmica nacional e internacional em função do formato e seriedade com que esta política foi incrementada para esse nível de ensino. Em termos quantitativos, nos anos de 1960 havia 30 cursos e em 2008 o sistema já possuía 2588 deles, embora distribuídos de forma assimétrica entre as regiões do país, característica que guarda até os dias atuais, quando 61,1% dos cursos se encontram entre as regiões sul e sudeste. (SANTOS e AZEVEDO, 2009).

Mesmo no regime militar com as limitações experimentadas por conta da contenção de recursos, houve desenvolvimento desse setor, que a partir daí foi elaborando Planos Nacionais e traçando os parâmetros para o seu desenvolvimento. Em 1970, é elaborado o Programa Intensivo da Pós-Graduação e, em 1974, é instituído o Conselho Nacional da Pós-Graduação, quando é formulado o I Plano

Nacional de Pós-Graduação, que foi seguido por mais outros planos em intervalos de quatro em quatro anos.

É importante assinalar que a pesquisa em educação no Brasil, inicia nos anos de 1930, com a criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, do MEC, INEP, que começa a desenvolver pesquisas de cunho pedagógico, mais tarde, constituindo centros regionais a partir de 1950. Conforme já assinalado, com a criação dos programas de Pós-Graduação a realização de pesquisas em educação no Brasil só fez acelerar.

Refletindo sobre as diferenças regionais, as citadas autoras lembram que, dos 17 cursos de pós-graduação em educação existentes em 1975, apenas um se situava no nordeste: o mestrado da UFBA, criado em 1971. Visando corrigir essas disparidades e regular o crescimento da pós-graduação na região, o governo lançou o Projeto Nordeste de Pós-Graduação que, segundo elas, gerou frutos positivos.

A partir da abertura política em meados da década de 1980, houve um repensar crítico dos programas nas áreas do currículo, da organização em áreas de concentração/linhas de pesquisa. Neste período, a preocupação com as desigualdades sociais e o ressurgimento dos movimentos sociais influenciaram as pesquisas em educação com um intenso movimento de expansão dos cursos. Estudos críticos sobre a condução das políticas educacionais no Brasil passam a ser mais frequentes. Santos e Azevedo (2009) denominam esses estudos como críticos visto que

ao analisar políticas implementadas, denunciam irregularidades, inconsistências/inconsequências administrativas e incoerências teórico-práticas acerca de processos implementados, entre outras perspectivas analíticas nesse sentido. E ainda aqueles que se preocupam em apontar alternativas viáveis para a implantação de uma educação com qualidade social. (2009, p.543)

Segunda as autoras, esse movimento surge, durante o período militar, quando a instituição da pós-graduação começa a realizar uma análise mais rigorosa da política educacional brasileira, sendo que algumas dessas críticas foram adotadas pelos partidos políticos e outras organizações que faziam oposição ao regime militar. Nesse momento, de certa forma, foi iniciada a tendência aos estudos sistemáticos e críticos sobre a política educacional brasileira. Na pesquisa, o Nordeste foi destacado como espaço de realização desses estudos, sendo a

Universidade Federal da Bahia (UFBA) uma das pioneiras nesse campo de investigação. (SANTOS e AZEVEDO, 2009).

Além dos espaços de discussão sobre políticas públicas em educação no contexto da pós-graduação, Azevedo e Aguiar (1999) citam a criação do grupo de trabalho “Estado e Política-Educacional” da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), no final da década de 1980 e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) que institucionalizaram e passam a se preocupar com esse campo de estudo, a partir de 1995. Entretanto, as pesquisadoras consideram a formação desses grupos de trabalho como tardia, sendo um dos motivos para afirmarem que é bastante recente a consideração e legitimação da área que aborda as políticas de educação no contexto das políticas públicas como campo investigativo.

Azevedo e Aguiar (1999) reconhecem que trata de um campo de estudo novo que ainda não há consolidação em termos de referências analíticas consistentes e que tem indefinições por causa da crise de paradigmas das Ciências Sociais e Humanas no mundo contemporâneo. Sendo o motivo da crise as mudanças estruturais que perpassam as sociedades e as formas da sua regulação no presente e que acabam atingindo a compreensão da realidade social.

Outro estudo foi desenvolvido por Azevedo junto com Aguiar (1999), o qual estuda a produção recente sobre políticas de educação no Brasil, utilizando as categorias, concepções e programas. Elas tratam, no texto, a política de educação fazendo parte do conjunto de políticas públicas de corte social, entendidas como a expressão da ação (ou não ação) social do Estado e que tem como principal referente a máquina governamental, no movimento de regulação do setor educação.

Na pesquisa, Azevedo e Aguiar (1999) trabalharam com 145 resumos de teses de doutorado, pesquisa docente e dissertações de mestrado produzidas entre os anos de 1991 a 1997. Um dos aspectos analisados na pesquisa sobre as políticas de educação é que existe certo equilíbrio no que se refere ao grau de abrangência das questões investigativas ou da problemática que abordam as pesquisas. Nos dados analisados, foi observado que 51% dos trabalhos tratam de problemáticas de cunho nacional ou originadas a partir de instâncias centrais de poder, 49% tratam de trabalhos com abrangência estadual, regional ou municipal, sendo que desses a maioria é estadual (34%). Outra observação diz respeito à

concentração da maioria dos trabalhos em dissertações de mestrado, o que pode representar menos complexidade das pesquisas.

Barreto (2008), também analisando a produção acadêmica no campo da política educacional brasileira, aponta uma fragmentação nesses estudos, já que as teses e dissertações são de pesquisas discentes que, geralmente, não dispõem de recursos e tempo suficiente para desenvolver uma investigação com profundidade. A falta de financiamento para as pesquisas orientadas, atreladas à limitação de tempo para conclusão dos trabalhos, além da fragilidade de inserção dessas pesquisas em projetos de mais largo escopo, acaba produzindo pesquisas de cunho mais qualitativo, especificamente, estudo de caso, que predominam no campo de educação. Parte desse contexto tem se modificado nos últimos anos, por causa da formação de redes de pesquisadores voltados para o aprofundamento de algumas temáticas específicas, como o financiamento do ensino resultante das investigações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério (Fundef) e a da municipalização. Todavia a característica das pesquisas sobre política educacional realizadas nas faculdades de educação não mudou muito (Barreto, 2008, p. 03)

Outras críticas citadas por Barreto (2008) se referem a trabalhos que se propõem a explicar os pressupostos das políticas com base em referenciais muito genéricos de análise. Desta forma, os pesquisadores apresentam evidências empíricas sem se aprofundar no exame das condições históricas específicas. Para a autora, o resultado de estudos com esse perfil costuma “inflacionar o poder explicativo dos pressupostos neoliberais no que diz respeito ao entendimento dos processos de globalização e de sua influência na formulação e implementação das políticas públicas” (p.04).

No trabalho de Azevedo e Aguiar (1999) confirma os achados de Barreto nesse sentido, quando foram identificadas pesquisas mais frequentes e com maior foco nas tendências

liberal e neoliberal, destacadas de uma perspectiva sociológica, histórica ou econômica, entretanto, sem que haja indícios de tratamento analítico consistente, indicando a presença de abordagens bastante genéricas que, na maior parte dos casos não avançam para além de tentativas de sistematização. Mesmo assim, detecta-se um esforço na área no sentido de identificar pressupostos e fundamentos que dão respaldos aos referenciais das políticas. (1999, p.07)

Outro aspecto que foi identificado na pesquisa de Azevedo e Aguiar diz respeito a sua limitação teórico-metodológica, sendo a maioria dos estudos de cunho nacional que não se preocupa com uma macro-abordagem da política educacional. Para estas autoras,

existe um amplo recorte e fragmentação de objeto, o que impossibilita afirmar da presença contínua e da consistência de conhecimentos produzidos sobre a área que permitissem o vislumbrar de questões analíticas comuns e essenciais para a consolidação deste campo do saber (1999, p. 04).

Barreto (2008) reforça a característica de fragmentação nos estudos, mas, lembra que ocorre, também, em outras áreas de pesquisa no campo da educação. Ainda frente ao campo de estudo de políticas públicas educacionais, a autora constata que

Em face da pulverização dos estudos, os balanços periódicos dos trabalhos têm cumprido uma função inestimável para a compreensão das questões analisadas, mas a sistematização dos achados das pesquisas e as tendências e lacunas que eles possibilitam identificar não podem ser tomadas como substitutivas do esforço requerido para se chegar a análises mais compreensivas e integradas no campo (BARRETO, 2008, p.04)

Essas características da produção na área a tornam extremamente vulnerável, uma vez que as macrodecisões sobre políticas educacionais são tomadas com base em referenciais que provêm, frequentemente, de outros campos do saber. (Barreto, 2008, p. 04)

Com uma preocupação semelhante, Azevedo (2004) constata que no campo educacional, esses estudos privilegiam a abordagem da educação na sua dimensão de política estatal. Ao tratar a educação como uma política social, a autora chama a atenção para a necessidade de pensar na representação da materialidade da intervenção do Estado, o que ela chama de “Estado em Ação”. Assim, estudar política pública no campo educacional significa discutir sobre os recursos de poder que operam na sua definição, além de analisar as representações sociais, as quais estão presentes no universo cultural e simbólico de uma determinada realidade, já que as políticas públicas são construções informadas pelos valores, símbolos e normas de cada sociedade. (AZEVEDO, 2004)

Considerando a influencia do contexto nos estudos produzidos, Barreto (2008) analisa os Grupos de Trabalho da ANPED e acredita que eles têm grande influência da tradição marxista de análise, referenciais hegemônicos nas ciências sociais até o final dos anos de 1980, que “impactou fortemente inclusive os estudos do campo não diretamente filiados a esse marco teórico. É possível encontrar trabalhos que se utilizam bem desses referenciais e incorporam a contribuição de pensamentos marxianos da atualidade” (p. 04). No momento atual, Barreto (2008) considera que mesmo que o uso das categorias marxistas tenha saído de cena do contexto acadêmico devido às mudanças ocorridas na ordem mundial, das vicissitudes do socialismo real e da mais ampla difusão dos enfoques pós-estruturalistas e pós-modernos, o caráter fortemente determinista das análises sobre políticas públicas, herdado de certas abordagens dessa vertente, acabou prevalecendo em muitos trabalhos.

Dentro desta perspectiva, Mainardes *et al.* (2011) apresentam as contribuições e os limites de alguns dos principais referências pós-estruturalistas e pluralistas que têm sido empregados em pesquisas sobre políticas educacionais. Essas pesquisas fazem-se necessárias, pois tem poucos estudos no Brasil com esse foco e no cenário internacional e nacional a pesquisa sobre políticas educacionais vem se constituindo em um campo de investigação e em permanente busca de consolidação. Sendo que cada país vem estabelecendo um foco nos estudos. Só para exemplificar, nos Estados Unidos as pesquisas destacam o campo da administração educacional e no Reino Unido as pesquisas estão associadas ao campo da Sociologia da Educação. Para esses autores, já na América Latina, entre as décadas de 1950 e 1960, surge no campo da política educacional o *status* da política social. Nesse contexto, passa a ser incorporado no currículo dos cursos de formação de professores em nível superior como Política e Administração da Educação. (Mainardes *et al.* 2011)

No campo das categorias dos estudos sobre políticas públicas educacionais e retomando a análise da pesquisa de Azevedo e Aguiar a categoria “análise sobre o papel dos partidos políticos e outras entidades da sociedade civil” na proposição e na formulação de políticas, aparece em menos quantidade no conjunto de trabalhos analisados. Tratam, em sua maioria, de questões que têm abrangência nacional e, em certa medida, indica a presença de uma nova dimensão na agenda das pesquisas. Pode-se justificar esse fato já que em grande parte dos casos

incorporam uma variável política às suas análises, ao acentuarem particularmente as propostas e as formas de atuação de determinadas entidades na arena das decisões, trazendo para o campo investigativo o enfoque de atores e processos que têm sido marcantes no contexto recente da problematização das questões educacionais do país. (AZEVEDO e AGUIAR, 1999, p.07).

As autoras argumentam o atual contexto que contribui para a realização de estudos nessa vertente e cita alguns exemplos, como o processo da Constituinte e da promulgação da LDB de 1996, as formas de atuação do Conselho Nacional de Educação, o processo de formulação do Plano Nacional de Educação e outros. As referentes situações, para elas, forjaram “a abertura de espaços de participação que vem permitindo uma atuação mais sistemática das forças sociais organizadas no debate sobre os rumos e as reformas educacionais do país”. (AZEVEDO e AGUIAR, 1999, p.07)

A atuação dessas forças (entidades sindicais, associações científicas e profissionais, partidos políticos, entre outros) permite vislumbrar a disponibilidade de um conhecimento mais sistemático dos interesses que circundam as definições da política educacional. Mas ainda são tímidos os estudos com esse olhar e precisam de mais contribuições analíticas referentes à Ciência Política. Mas, vale destacar que as pesquisas encontradas mostram uma contribuição para a área e apontam para uma possibilidade de constituir uma subárea de investigação importante para os estudos sobre políticas educacionais. (AZEVEDO e AGUIAR, 1999)

Sobre os estudos denominados pelas autoras “análise e avaliação de programas e projetos” ficou evidente que mais da metade das pesquisas analisadas (73%) estão concentrados nesse grupo, ou seja, o espaço em que se situam as principais tendências do estado da arte das políticas de educação está com o referente foco. Dentro desse grupo “análise e avaliação de programas e projetos” os trabalhos estão dedicados á formação e capacitação de professor, à gestão de sistemas de ensino e de unidades escolares e análises sobre o planejamento governamental. Ainda dentro desses grupos há uma tendência para as pesquisas voltadas para a Educação Básica, mais especificamente educação fundamental, que para as autoras

tal focalização, em certa medida, expressa preocupações dos pesquisadores em conhecer os alcances e limites das inúmeras ações governamentais que vêm priorizando a educação fundamental, de resto, nível nevrálgico do nosso sistema de ensino que, como tal, não poderia deixar de atrair a atenção das investigações (AZEVEDO E AGUIAR, 1999, p.09)

Para a educação superior as pesquisas, quantitativamente, são bem menos numerosas. As que foram identificadas estão associadas ao papel da CAPES, a avaliação do PIBIC, as propostas de ensino a distância, ao exame de mecanismos de acesso ao ensino superior, programa de bolsa de pós-graduação, dos cursos de pós-graduação *latu sensu* etc.

Um aspecto que deve ser ressaltado na pesquisa realizada por Azevedo e Aguiar (1999) é a identificação de poucos estudos sobre a formação e capacitação de professor (11%). Entretanto, elas observaram que têm mais claramente um núcleo comum de interesses, apresentando um maior grau de organicidade entre os estudos. Neste caso, os objetos específicos estão relacionados à avaliação de projeto de reformulação curricular para a formação docente, de programas de capacitação de professores leigos e de capacitação continuada dos docentes das redes estaduais e municipais de ensino.

Em certo sentido, expressam a consideração da prioridade que a formação docente vem assumindo nas agendas dos governos federal, estadual e municipal, e que têm se concretizado na forma de programas específicos, seja como meio de atendimento a compromissos assumidos com organismos internacionais, seja como uma das estratégias para contemplar as demandas da população por maiores níveis de qualificação. (1999, p. 09)

As questões ligadas, pois, à formação e profissionalização docente, dentro do campo epistemológico da produção acadêmica sobre as políticas públicas, têm alimentado os debates e as pesquisas no Brasil e tende a se expandir, dadas às políticas educacionais que vêm sendo implementadas nos últimos tempos, especialmente, por conta da extensão do nível de escolaridade exigido pelos últimos documentos legislativos do país, para os professores. A pesquisa que empreendemos, por certo, irá somar a esse esforço de compreensão de um tema bastante caro na política educacional brasileira.

Observamos que é necessário avançar para a superação dos limites identificados nos estudos de políticas públicas para a educação, para poder compreender a realidade e melhor qualificar o saber produzido, sua socialização e para ampliação da nossa possibilidade de intervenção nesse contexto social. A opção por desenvolvermos uma pesquisa sobre a implementação de uma política específica do governo brasileiro, tendo como campo de estudo um programa de ação governamental, nos faz parceira de tantos outros pesquisadores que tentam

compreender fenômenos tão complexos que envolvem uma multiplicidade de atores e instituições, na busca de oferecer serviços educacionais da melhor qualidade para toda a população.

No próximo capítulo, esta tese vai se concentrar em analisar as políticas de formação de professores para a Educação Básica, particularizando a realidade brasileira, a partir do pensamento de alguns autores, como forma de subsidiar a compreensão dos dados coletados na pesquisa empírica, buscando alcançar os objetivos anunciados na introdução desta tese.

3. FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO DA REALIDADE BRASILEIRA

O presente capítulo tem a finalidade de discutir as ações de formação de professores da Educação Básica no Brasil, destacando as principais questões que se apresentam em torno dos desafios da docência e dos embates em torno dos modelos de formação docente para esse nível de ensino, tendo em vista a melhoria do rendimento dos alunos. Iniciaremos com algumas considerações com relação a essa problemática no contexto internacional, segundo alguns autores, seguindo-se uma discussão sobre a evolução dessa política no Brasil, considerando seus marcos históricos. Por fim, desenvolveremos um breve debate sobre os desdobramentos atuais dessa política de forma a servir de pano de fundo para as análises que serão desenvolvidas nos capítulos seguintes, buscando perseguir os objetivos traçados para esta tese.

3.1. O QUE DIZEM ALGUMAS PESQUISAS NO ÂMBITO INTERNACIONAL SOBRE A FORMAÇÃO DE PROFESSORES

As discussões sobre políticas docentes têm sido destaque em eventos e publicações. Cresce o volume de pesquisas sobre a formação de professores, assim como aumenta a variedade de objetos de estudos entre os pesquisadores dentro deste campo. Gatti, Barreto e André (2011) consideram que

A intenção de ouvir os professores para conhecer o que dizem, pensam, sentem e fazem nos parece muito positiva, se o que se pretende é descobrir, com eles, quais os caminhos mais efetivos para alcançar um ensino de qualidade que se reverta em uma aprendizagem significativa para todos os alunos (p. 15)

Estas autoras nos alertam que as mudanças de foco nas pesquisas, no entanto, nos devem provocar dois tipos de preocupações: que não deixem de investigar a formação inicial, que ainda carece de muitos estudos, de um lado, e que as pesquisas não reforce o pensamento de que o professor seja o único elemento no qual se deve investir para a melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem, por outro. Essas autoras então complementam:

Há outros elementos igualmente importantes – como a valorização social da profissão, os salários, as condições de trabalho, a infraestrutura das escolas, as formas de organização do trabalho escolar, a carreira – que devem fazer parte de uma política geral de apoio aos docentes. São múltiplos fatores que não podem ser esquecidos, nem desconsiderados no delineamento de políticas para os professores. (p. 15)

Em livro publicado pela UNESCO em 2011, com o título *Políticas Docentes no Brasil: Um Estado da Arte*, Gatti, Barreto e André comentam os resultados de um levantamento das pesquisas recentes, feitas por Imbernón (2006), intitulado “A profissão docente na Europa: perfil, tendências e problemáticas”, publicado em 2006, pesquisas estas realizadas no continente europeu. Para este autor, embora os países sejam diferentes em muitos aspectos - geográficos, políticos - todos se empenham em mudar as políticas voltadas aos docentes. Dentre os pontos comuns entre esses países com relação a essas políticas o autor citado enumera: 1) a escassez de professores, como resultado de uma profissão que tem se tornado pouco atrativa; 2) os esforços por parte dos países para implementar políticas que contemplem a participação dos professores na sua formulação, que propiciem o surgimento de redes de aprendizagem entre eles, que aumentem o financiamento da educação, que revejam os conteúdos dos programas de formação de modo a atender aos desafios atuais; 3) formação permanente dos docentes, considerando as necessidades práticas e contextuais e com temáticas atuais; 4) consolidação da carreira docente ao longo da vida e processo de avaliação da formação; 5) melhoria de critérios para seleção de professores, principalmente nas universidades; e 6) programas de integração de professores principiantes na carreira. (GATTI, BARRETO e ANDRÉ, 2011, p. 16)

Imbernón (2006) mostra ainda que os países nos dias atuais buscam priorizar mais as questões ligadas à qualidade do que as ligadas à quantidade, sendo necessários melhores critérios de seleção e apoio aos professores, com melhores recursos. Ele também chama a atenção da necessidade de um novo perfil do profissional do ensino, com competência pedagógica, capacidade de trabalhar em equipe e ressalta a importância do princípio da descentralização da gestão das escolas.

Outro destaque na pesquisa de Imbernón (2006), apresentado pelas pesquisadoras, diz respeito às vertentes que aparecem nos discursos de todas as

comissões dos países e em todos informes internacionais analisados: O primeiro se refere a estudar as novas competências que os professores devem adquirir na sociedade atual. O segundo resulta em tornar a profissão mais atrativa para reduzir a escassez de professores nos países e, por fim, o terceiro, que significa tornar a escola mais autônoma, mais responsável pela gestão pedagógica, organizativa e de pessoal.

Outro estudo apresentada por Gatti, Barreto e André (2011) que faz um levantamento de pesquisas ligadas à profissão docente é referente ao trabalho de Denise Vaillant (2006), o qual discute a profissão docente entre países da América Latina, entre eles encontrando também algumas semelhanças, tais como: 1. pouco estímulo para que a profissão, condições de trabalhos inadequadas e baixa remuneração; 2. professores mal preparados, o que requer formação maciça em serviço; e 3. gestão institucional e avaliação dos docentes ineficientes, em geral, não atuando como mecanismo de melhoria do processo de ensino. Sobre o perfil dos professores, a pesquisadora constatou que muitos são jovens e provenientes de famílias com menos capital cultural e econômico, cujo salário contribui com uma grande parte da renda familiar. Esse perfil difere do dos países desenvolvidos e prevalece no dos países da América Latina.

Outra diferença verificada pela pesquisadora é que os professores dos países desenvolvidos têm melhores salários e têm mais anos de escolaridade do que os da América-Latina, onde o salário dos professores nos últimos anos teve uma queda significativa. Há ainda uma preocupação com a heterogeneidade e a diversidade das instituições formadoras desses professores. A proliferação e a dispersão das instituições é um fato em muitos países da América Latina que podem afetar a qualidade da formação (GATTI, BARRETO e ANDRÉ, 2011, p. 18)

Uma das propostas de Vaillant é pensar nas políticas educativas, sendo que a formação inicial dos docentes merece atenção especial, pois é o primeiro ponto de acesso ao desenvolvimento profissional, tendo um papel fundamental na qualidade dos docentes que passam por esse processo. A autora também aponta nesses países, *deficit* de qualidade dos conteúdos curriculares, fraca articulação com o conhecimento pedagógico e com as práticas dos professores e distingue alguns fatores que podem ser adotados em uma política que possa atrair e manter bons professores: valorização social; condições adequadas de trabalho, com estrutura apropriada de remuneração e incentivo à carreira; formação inicial e continuada de

qualidade; e sistema de avaliação que sirva de base para os programas de formação.

As constatações feitas por esses pesquisadores mostram a convergência da situação do professorado da Educação Básica, sua formação, estrutura e condições de trabalho, nos países estudados com as características da situação dessa mesma categoria do magistério no Brasil, conforme veremos ainda neste capítulo. Antes, porém, faremos uma breve retrospectiva das ações de formação do professor da Educação Básica, verificando os desdobramentos dessas políticas até o presente. Enfatizamos nesse debate as questões apontadas por alguns autores sobre formação e carreira desse profissional.

3.2 UM BREVE RELATO DO CONTEXTO HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DE PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA E AS PRINCIPAIS QUESTÕES LIGADAS A ESSA TEMÁTICA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Fazendo uma pequena retrospectiva sobre as ações de formação de professores da Educação Básica no Brasil, conforme já mencionado na introdução desta tese, a preocupação com a formação de professores para o ensino primário no país inicia somente no final do século XIX, com a criação das Escolas Normais. No entanto, em 1827, ainda no período imperial, é criado um dispositivo legal que corresponde à Lei das Escolas de Primeiras Letras, que determinava que os professores deveriam se instruir no método do ensino mútuo às próprias expensas. É através desta lei, promulgada em 15 de outubro de 1827, que se registra pela primeira vez a preocupação com a formação docente no Brasil. A lei determinada que fossem criadas escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugarejos do Império e que fossem feitos exames de admissão de mestres e mestras para o ensino nas escolas.

Após o Ato Adicional de 1834, que altera a Constituição de 1824, as províncias passam a se responsabilizar pela instrução primária e com isto começam a adotar para a formação de professores o modelo seguido pelos países europeus – Escolas Normais. A primeira a ser instalada no Brasil foi a de Niterói, em 1835, seguida das de São Paulo, Bahia, Mato Grosso. (TANURI, 2000). No entanto, estas escolas tinham existência intermitente. Fechavam após um período de funcionamento, voltando a serem reabertas, sem continuidade. Essas escolas preconizavam uma formação específica, guiadas pelas coordenadas pedagógicas.

Porém, nelas predominava a preocupação com o domínio dos conhecimentos a serem transmitidos. Seus currículos eram semelhantes ao das escolas das primeiras letras (SAVIANI, 2009). Segundo este autor, esta situação se dava não só pelas precárias instalações das escolas, mas devido à falta de interesse pela profissão que apresentava remuneração baixa.

Podemos perceber que os problemas que afetam a categoria do magistério desse nível de ensino nos dias atuais têm raízes na nossa própria história. Entre o final do século XIX e início do período republicano, ocorre o estabelecimento e expansão dessas Escolas Normais no país. Para Saviani (2009) o padrão de organização e funcionamento dessas escolas seguia a reforma da instrução pública instituída pelo Estado de São Paulo em 1890.

Segundo Gatti (2011), ocorre, no início do Século XX o aparecimento manifesto da preocupação com a formação de professores para o “secundário”, que corresponde aos atuais anos finais do Ensino Fundamental e ao ensino médio, em cursos regulares e específicos. Até então este trabalho era exercido por profissionais liberais, embora o número de escolas e de alunos fosse restrito na época. Esta formação passa a significar o acréscimo de mais um ano nos cursos de bacharel, com disciplinas na área da educação, caracterizando a formação na licenciatura.

No que se refere à formação de professores para o ensino primário, Saviani aponta uma nova fase, no início do Século XX, especificamente, depois da Primeira República, com a criação dos institutos de educação, como espaço de cultivo da educação, encarados não só como lugar de ensino, mas, também da pesquisa. Corresponde este período ao da realização de duas experiências: a do Distrito Federal (Rio de Janeiro), concebido por Anísio Teixeira, em 1932 e dirigido por Lourenço Filho, e o de São Paulo, implantado em 1933 por Fernando de Azevedo, experiências estas inspiradas nos princípios da Escola Nova. Os institutos caminhavam para a consolidação de um modelo pedagógico-didático de formação docente que permitia a correção das insuficiências e distorções das Escolas Normais.

Percebe-se aí a influência nesse período, do movimento de renovação pedagógica, principalmente com a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. Antes de chegar esse ano, em São Paulo, já ocorria a defesa do plano de estudos das Escolas Normais, a qual era baseada no enriquecimento dos conteúdos

curriculares anteriores a esse período de estudos e a ênfase nos exercícios práticos de ensino. (SAVIANI, 2009)

Mas é só a partir de 1939, com o Decreto nº 1190 deste ano, que começa a organização e implantação dos cursos de Pedagogia e de Licenciatura e, ao mesmo tempo, de consolidação das Escolas Normais. É sob essa base que se organizam os cursos de formação de professores para as escolas secundárias, generalizados para todo o país, dando organização definitiva à Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, que serviu de referência para os estados brasileiros. Este é o modelo tão propalado do esquema 3 + 1, conforme mencionado na introdução desta tese, organização adotada para os cursos de licenciatura, para formar professores das disciplinas do ensino secundário e para os cursos de Pedagogia, para formar professores para exercerem a docência nas Escolas Normais. (SAVIANI, 2009)

O Curso Normal também sofreu mudanças com o Decreto-lei nº 8.530 de 1946 (Lei Orgânica do Ensino Normal) que deu-lhe uma simetria com os demais cursos de nível secundário, ficando dividido em dois ciclos, o que correspondia ao ginásial e o que correspondia ao colegial. Segundo este autor, a situação criada por este decreto e que depois se consolidou, ao serem implantados esses cursos, levou a que as licenciaturas passassem a serem fortemente marcadas pelos conteúdos cultural-cognitivos, relegando o aspecto pedagógico-didático a um apêndice de menor importância, sendo que o de Pedagogia marcava uma tensão entre esses dois modelos, embora com conteúdo didático-pedagógico, tendeu a ser interpretado com um conteúdo a ser transferido aos alunos, ao invés de ser assimilado teórica e praticamente para a formação dos professores.

Podemos perceber que as questões que são colocadas pelos autores com relação aos cursos de formação de professores da Educação Básica persistem no contexto atual, conforme veremos adiante a partir das posições de alguns autores e confirmando tendências apontadas por autores de outros contextos já analisadas no início deste capítulo.

Outro destaque que merece atenção nesse percurso da história da formação de professor da Educação Básica é a nº Lei 4.024 de 1961, que corresponde a nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na qual o Brasil padroniza a educação brasileira e estabelece, na forma da lei, a formação de professores para o Ensino Primário por meio do Curso Normal. Essa lei não fazia referência ao nível superior para a formação do professor, mas fixava a formação

dos inspetores, orientadores educacionais, supervisores educacionais a ser feita pelas Faculdades de Filosofia, em cursos especiais. Em 1962, o Parecer nº251, do conselheiro Valnir Chagas, aprovado pelo então Conselho Federal da Educação, oferecia as bases para o funcionamento dos cursos de Pedagogia, fixando um currículo mínimo com a previsão de egressos em licenciatura e em bacharelado. Mais adiante, em 1969, outro parecer desse conselheiro (252/69) direciona os cursos de Pedagogia para as licenciaturas, eliminando a formação para o bacharelado. A partir de então, esses cursos passam a oferecer a formação de professores para o Ensino Normal e para as especialidades na área do pedagogo: orientação escolar, supervisão escolar, administração escolar e inspeção escolar, para profissionais que deveriam trabalhar nos sistemas de ensino e nas escolas.

Percebemos que até aí a formação de professores para as séries iniciais do Ensino Fundamental continuaria a ser dado nos Cursos Normais, no nível médio, o chamado curso pedagógico. Uma alteração nessa formação, no entanto, é feita com os desdobramentos da política educacional instalada com o período da ditadura militar iniciado no Brasil em 1964. Cunha assim assinala, sobre este período:

Os condicionantes do regime militar que experimentou o Brasil nesse período levaram a mudanças também no processo de formação de professores para o ensino elementar. A mais importante mudança a partir da Lei 5692/71 foi a substituição da Escola Normal pela habilitação específica de magistério. Dessa forma, na nova estrutura desaparece a Escola Normal e a transforma em habilitação específica do 2º Grau. Um pouco depois, o Parecer 349/72 organiza o curso em duas habilitações: a primeira, com três anos de estudos, para o ensino da primeira a quarta série, e a segunda, com quatro anos, para o ensino da quinta e sexta série (CUNHA, 2012, p. 22)

Esta autora, no trabalho consultado, chama a atenção para as críticas sobre esta nova fase de organização da formação dos professores para o início da escolaridade das crianças, críticas estas feitas por educadores, pesquisadores, profissionais da educação e intelectuais, de uma maneira geral. A diminuição das matrículas nesses cursos assim com o descontentamento dos professores em relação à desvalorização da sua profissão levaram a que o MEC em conjunto com as Secretarias de Educação tomassem medidas para reverter esse quadro, criando um projeto para revitalizar as Escolas Normais, os Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAMs), projeto este que teve pouco alcance. Para as quatro últimas séries do então Primeiro Grau, a lei previa a formação em

nível superior através das licenciaturas curtas e plenas. O curso de Pedagogia, além de formar professores para os cursos de habilitação específica para o magistério, continuou a formar os especialistas em educação.

Dados os descontentamentos, a partir dos anos de 1980, diante do modelo de formação docente adotado para o ensino básico, segundo essa autora,

Desencadeou-se um movimento entre os educadores, entidades profissionais, classe estudantil e outros segmentos da sociedade pela reformulação dos cursos de Pedagogia e de licenciatura, que fez adotar o princípio da docência como base da identidade profissional de todos os profissionais da educação, que se somou aos debates em torno da elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (CUNHA, 2012, p. 22)

No ano de 1986, o então Conselho Federal de Educação aprova o Parecer 161, sobre a reformulação do curso de Pedagogia, que facultou a esses cursos oferecer também formação para a docência de 1ª a 4ª série do ensino fundamental, confirmando o que algumas instituições já haviam iniciado experimentalmente. Verifica-se aí já um novo direcionamento para a formação de professores para as séries iniciais da escolaridade em nível superior. Foram, sobretudo, as instituições privadas que se adaptaram mais facilmente para oferecer esse tipo de formação ao final dos anos 1980 (GATTI, 2011).

Com a publicação da mais recente Lei de Diretrizes e Bases (9394/96), alterações são estabelecidas, tanto para as instituições formadoras quanto para os cursos de formação de professores. O seu artigo 62, apresentado na introdução desta tese, postulou a formação desses docentes em nível superior, com um prazo de dez anos para esse ajuste.

O prazo que estabelece a expectativa do governo de terem todos os professores da Educação Básica com o título de nível superior é fixado no artigo 87 dessa lei que estabelece no seu parágrafo 4º que “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço” (BRASIL, 1996)

Podemos verificar a grande demanda para formação de professores em serviço constatada com os dados fornecidos pelo MEC/INEP relativos ao ano de 2006, dez anos depois de promulgada a LDB.

Tabela 01: Funções docentes e demandas de formação em nível superior – Brasil, 2006

NÍVEL DE ENSINO	TOTAL	SEM NÍVEL SUPERIOR	LEIGOS
Ed. Infantil	403.919	230.518	11.261
1ª a 4ª	840.185	355.393	8538
5ª a 8ª	865.655	125.991	518
Ed. Fundamental	1.705.840	481.384	9.056
Médio	519.935	23.726	22
Total	2.629.694	735.628	20.339

Fonte: Brasil. MEC/Inep.Censo Escolar da Educação Básica, 2006 – Gatti e Barreto, 2009

Verifica-se que, em 2006, existiam 735.628 funções docentes que eram exercidas por professores que não possuíam o ensino superior de formação, somando-se também 20.339 delas constituídas de professores leigos.

Em termos de formação de novos professores para a Educação Básica a ser oferecida pelas instituições de educação superior, outros desafios, estão presentes conforme veremos adiante.

A determinação da LDB nº 9304 de 1996 em vigência é pertinente, colocando como preferencial a formação dos docentes para a Educação Básica em nível superior. Entretanto, apresenta-se ambiciosa, conforme já assinalamos, diante da realidade da educação do Brasil, pois a grande maioria dos professores que atuavam na Educação Básica não apresentava a formação exigida pela legislação no ano em que a lei entrou em vigor. Exceção deve ser feita para o magistério da educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, pois o Art. 62, conforme apresentado, admite para esses profissionais a sua formação em nível médio. Mesmo assim, as políticas implementadas, a partir daí, colocam como fundamental para eles a formação em nível superior.

Em continuidade a nossa retrospectiva em relação às ações de formação de professores da Educação Básica no Brasil, ressaltamos que em 2002 as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores são promulgadas pelo Conselho Nacional da Educação e nos anos seguintes as diretrizes curriculares para cada curso de licenciatura passam também a ser aprovadas. Segundo Gatti (2011),

conforme explicitado na introdução deste trabalho, mesmo com os ajustes em razão das novas diretrizes, prevalece nos currículos das licenciaturas o foco na área disciplinar específica, deixando pouco espaço para a formação pedagógica. Segundo esta autora

Adentramos o século XXI em uma condição de formação de professores nas áreas disciplinares em que, mesmo com as orientações mais integradoras quanto à relação “formação disciplina – formação para a docência”, na prática ainda se verifica a prevalência do modelo consagrado no início do século XX para as licenciaturas. (p. 208)

Quanto ao curso de Pedagogia, somente em 2006 suas diretrizes curriculares foram aprovadas, propondo-o como uma licenciatura e atribuindo-lhe a formação de professores para a Educação Infantil e para os anos iniciais do Ensino Fundamental, bem como para o Ensino Médio na modalidade Normal, de Educação Profissional, na área de serviços e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos, inclusive para a formação de gestores educacionais. A complexidade curricular exigida para este curso torna-se grande, embora a ênfase da formação seja para a docência das etapas iniciais da Educação Básica.

Muitos são os pontos divergentes em torno dos dispositivos legais que estabelecem a política de formação de professores para esse nível de educação, considerando várias tendências em termos dos formatos dos cursos. Por outro lado, alguns pontos são levantados na literatura que dizem respeito tanto aos cursos de formação, como com relação às condições de trabalho e profissionalização do professor da Educação Básica. Gatti (2011, p. 208) ressalta os impasses e tensões em torno do desenvolvimento dos cursos de formação de docente para esse nível de ensino.

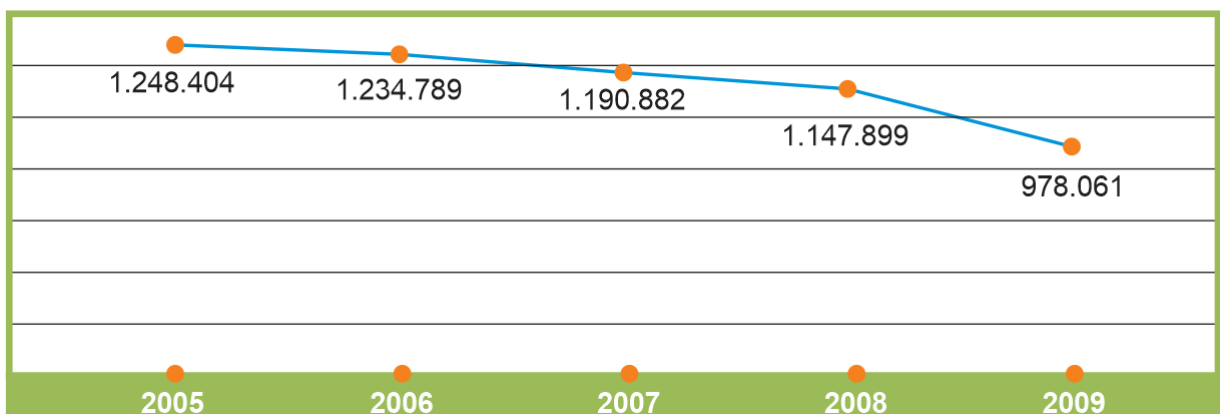
De qualquer modo, o que se verifica é que a formação de professores para a educação básica é feita em todos os tipos de licenciatura de modo fragmentado entre as áreas disciplinares e os níveis de ensino, não contando o Brasil, nas instituições de ensino superior, com uma faculdade ou instituto próprio para a formação desses profissionais com uma base comum formativa, como observado em outros países, onde há centros de formação de professores englobando todas as especialidades, com estudos, pesquisas e extensão relativos à atividade didática e às reflexões e teorias a ela associadas (2011, p.28).

Este ponto tocado pela autora, assim como outros brevemente arrolados neste item, revelam a convergência de algumas questões postas pela literatura sobre a formação e profissionalização docente em contextos mais amplos e, em especial, na América Latina, já apresentadas no início deste capítulo.

Ainda no contexto de *déficit* de docentes com formação adequada para lecionar na Educação Básica vale observar que há uma diminuição no número de matrículas nos cursos de licenciaturas no Brasil. Segundo dados do MEC/INEP elaborado pela CAPES, em 2005 haviam 1.248.404 matriculados, já em 2009 os registros apontam para 978.061 (Gráfico 01). Ou seja, diminuíram 270.343 matrículas nos cursos de formação de professores em quatro anos no Brasil. Essa análise ainda não considera que no Brasil houve o aumento de matrícula nos cursos de graduação de forma geral. Nesse caso, a situação passa a ser mais preocupante.

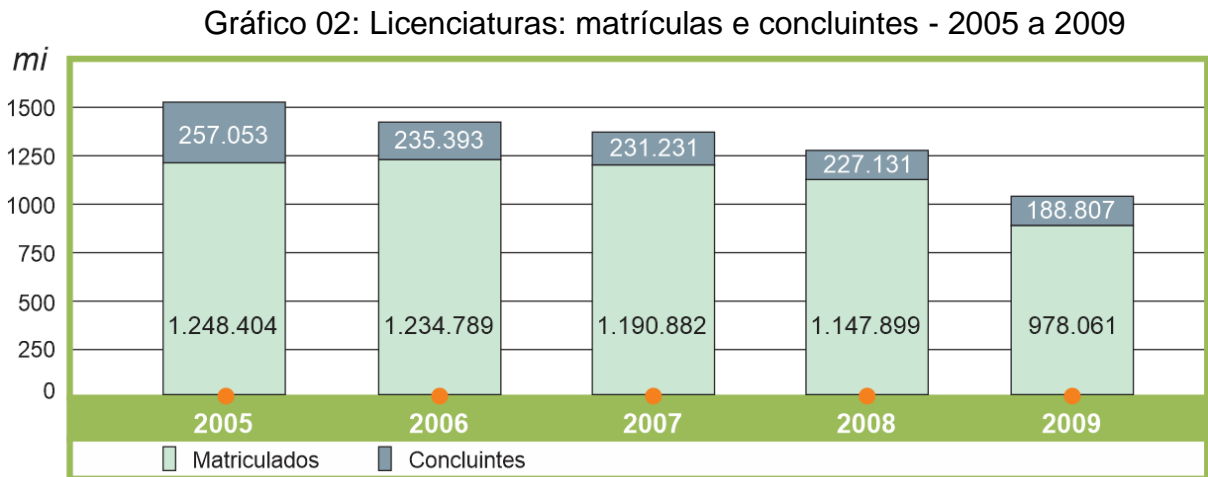
Os motivos para justificar essa situação podem ser diversos como: as precárias condições de trabalho, os salários pouco atrativos, as baixas expectativas em torno do crescimento na carreira etc. O que vale destacar, nesse momento, é a diminuição das matrículas nos cursos de licenciaturas. Ainda que pesquisas indiquem a necessidade de que sejam incorporados novos contingentes para a carreira docente, Freitas (2007, p.1205) aponta que as condições da profissão docente “afastam do magistério amplas parcelas da juventude que, desde as universidades e no ensino médio normal, poderiam incorporar-se aos processos de formação das novas gerações”.

Gráfico 01: Matrícula nas licenciaturas no Brasil - 2005 a 2009



Fonte: MEC/INEP. Elaboração de CASTRO, 2011. I Encontro Nacional do PARFOR-Presencial, Brasília, 21 e 22 de setembro de 2011

Outra realidade ressalta nesse contexto: Segundo esta mesma fonte, além do número de matrícula ter diminuído nas licenciaturas, o número de concluintes nos referentes cursos também diminuiu, como mostra o Gráfico 02. De 2005 a 2009 o número de concluintes passou de 257.053 para 188.807, ou seja, há uma diferença de 68.246 alunos concluintes entre os dados destes três anos.



Fonte: MEC/INEP. Elaboração de CASTRO, 2011. I Encontro Nacional do PARFOR Presencial, Brasília, 21 e 22 de setembro de 2011

Todos esses dados e informações demonstram que a legislação está distante de ser atendida completamente, no que diz respeito à graduação dos docentes que atuam na Educação Básica. Mas, além do atendimento da legislação, não há como negar que o trabalho do professor tem um papel central a partir do ponto de vista econômico, político e cultural, “o ensino escolar há mais de dois séculos constitui a forma dominante de socialização e de formação nas sociedades modernas e continua se expandindo.” (GATTI e BARRETO, 2009, p.15). Estes dados demonstram que existe um grande desafio para ser enfrentado no contexto educacional do Brasil, principalmente, porque pesquisas apontam a importância da formação do docente para alcançar melhores resultados na qualidade da Educação Básica.

No que se refere à qualidade dos cursos ofertados, Gatti, Barreto e André dizem que

O magistério constitui um setor nevrálgico nas sociedades contemporâneas. A interação dos diferentes fatores aqui levantados com a estrutura curricular e com as condições institucionais dos cursos de formação de docentes para a educação básica sinaliza um cenário preocupante sobre a resultante dessa formação. Isso reporta-nos, por exemplo, ao baixo índice de aprovação de licenciados em concursos públicos para professor (2011, p. 136).

Assim, o que se observa no histórico da formação de professores no Brasil, considerando o que foi estabelecido entre o final do século XIX e início do século XX, pode-se concluir que houve poucas mudanças até agora. Estas autoras acrescentam:

As reformulações e reorientações, complementações ou acréscimo não tocaram em seu aparato básico: a formação de cada especialidade profissional docente continua sendo feita em cursos separados, enfoques, com base na 'divisão da ciência', cursos sem articulação entre si, sem base compartilhada e com clara separação interna entre formação em área disciplinar e formação pedagógica: dois universos que não se comunicam (GATTI, BARRETO e ANDRÉ, 2011, p. 95).

É importante reportar à visão dessas autoras sobre a necessidade de reformulações nas estruturas curriculares desses cursos:

Considerar o histórico legal e institucional dos cursos formadores de professores por mais de um século permite avaliar a força de uma tradição e de uma visão sobre um modelo formativo de professores que se petrificou no início do século XX. Permite ver que mudanças nessa visão, que significa compreensão de mudanças culturais e em perspectivas de ciência, conhecimento e conhecimento em ação, não são facilmente realizáveis nem facilmente incorporadas pelos agentes nas instituições formativas (GATTI, BARRETO e ANDRÉ, 2011, p.96)

Ao mesmo tempo, não há dúvidas sobre a importância do papel dos professores na sociedade atual. Eles representam uma categoria profissional necessária para entender as mudanças que vem ocorrendo no nosso país. Essa importância perpassa por diversos motivos, sendo um deles o fato de representarem o terceiro grupo ocupacional mais numeroso do país, "apenas precedidos pelos escriturários e empregados do setor de serviços e, entre eles, o que possui o mais alto nível de instrução (médio e superior), bem como as características mais homogêneas, em vista da forte regulamentação que cerca o exercício da profissão". (BARRETO, 2011, p. 40) Assim, a quantidade de recursos disponibilizados é significativa, para a sua manutenção, principalmente se considerarmos que esses recursos são majoritariamente do Estado. Em uma pesquisa de Gatti e Barreto publicada em 2009, mostra o Estado como a grande agência pagadora da profissão docente (80% do seu orçamento). (GATTI, BARRETO e ANDRÉ, 2011). Além das questões dos recursos, os professores têm um papel importante na sociedade contemporânea, afinal tem um papel social, político e cultural que desempenham.

Esses atores são responsáveis pelo processo de socialização das crianças, dos jovens e adultos.

Entretanto, existe uma perda de prestígio do trabalho docente, apontada por Barreto (2011) devido à

(...) crise da escola em face da universalização da escolaridade e da diminuição do valor relativo dos certificados que ela fornece, bem como da perda do monopólio que detinha a instituição escolar sobre a transmissão do saber autorizado. Isso se traduz em baixos salários, quando comparados aos das profissões com a mesma exigência de escolarização e em insatisfatórias condições de trabalho e carreira (BARRETO, 2011, p.40).

Torna-se, pois, complicado obter o entendimento desse processo de formação empreendido pelas políticas atuais, dada a sua complexidade: No dizer de Gatti e Barreto (2009, p. 53) “Mover-se em meio à legislação educacional sobre formação de professores, que comporta idas, voltas, remendos, complementos e iniciativas paralelas de poderes públicos, não é simples”. Daí porque devemos considerar os interesses que estão associados às escolhas das formas de intervenção nessa formação.

Como já foi posto anteriormente, a LDB nº 9394 de 1996 delibera sobre a formação em nível superior do professor da Educação Básica. Outros documentos como o Plano Nacional de Educação 2001 e a proposta do novo Plano ainda em processo de aprovação no Congresso Nacional reforçam a necessidade da referente formação e a considera relevante. Nesse contexto, é visível que a política de formação de professor tenha ganho destaque nos debates e regulamentações, além de surgirem várias iniciativas de intervenção nesse campo pelos sistemas de ensino, dentre as novas políticas que têm sido formuladas, a exemplo da política nacional de formação de professores da Educação Básica – PARFOR, já referida na introdução desta tese e que será analisada em capítulo específico deste trabalho.

Essas intervenções são necessárias e fazem parte da urgência de se estabelecer uma política global de formação e valorização de professores, sendo que é preciso contemplar de forma articulada e prioritária a formação desse profissional. Para Freitas (2007), a formação do professor, assim como as condições de trabalho, salários e carreira, fazem parte de uma utopia e do ideário de todos educadores e das lutas pela educação públicas nos últimos 30 anos. Para a autora,

o ideal está longe de ser alcançado e entre os motivos justificados está à falta de prioridade nos investimentos e recursos orçamentários para as licenciaturas e a formação de professores. (2007, p.1205)

Entretanto, para esta autora, no Brasil, a configuração da formação de professores responde ao modelo de expansão das reformas do Estado e é subordinada às recomendações dos organismos internacionais. No campo da formação caracteriza-se pela criação dos Institutos Superiores de Educação fixados pela LDB/96e pela diversificação e flexibilização da oferta dos cursos de formação - normais superiores, pedagogia, licenciaturas, cursos especiais e cursos à distância, tudo com a intenção de atender a crescente demanda pela formação superior, mas com custos reduzidos (FREITAS, 2007)

Sobre a falta de professor qualificado para a Educação Básica, Freitas (2007, p. 1207) diz que

o problema não pode ser caracterizado como um problema conjuntural e nem mesmo exclusivamente emergencial. Ao contrário, é estrutural, um problema crônico, produzido historicamente pela retirada da responsabilidade do Estado pela manutenção da educação pública de qualidade da formação de seus educadores. As alternativas – conjunturais – que vêm sendo apontadas para o enfrentamento deste grave problema (...) 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

Gatti e Barreto (2009, p. 55-56), também, questionam o aligeiramento característico dos cursos que vem sendo desenvolvidos na política atual, visto que em um período muito curto de tempo, os dados mostram que os docentes do país aumentaram seu grau de qualificação, por meio da obtenção do título de graduação e pelas próprias configurações dos projetos pedagógicos desses cursos observados em pesquisas feitas por elas. As autoras fazem uma reflexão em relação à mudança ocorrida de forma tão rápida, a qual suscita questionamentos quanto à qualidade da formação oferecida. Ainda refletindo sobre os dados e os contextos de formação de professor, Gatti e Barreto chamam atenção para os cálculos da demanda de formação inicial e continuada desses docentes, feitos pelas estatísticas. Para as autoras esse “cálculo requer informações muito mais detalhadas do que as que dispomos, mesmo que os dados do censo escolar permitam que se tenha uma ideia inicial da ordem das

grandezas com que é preciso trabalhar para levar a bom termo essa ousada tarefa”. (2009, p.34)

No bojo desta discussão se situa a análise sobre a introdução da Educação à Distância na oferta de cursos de formação de professores. Gatti, Barreto e André (2011) explicitam esta forma de introdução com as seguintes informações: Os cursos na modalidade de educação a distância (EaD) começaram a ser regulamentados pelo MEC a partir de 1998, quando eram definidas as condições de credenciamento de instituições e autorização de cursos. Mesmo que essa legislação tenha sido revogada posteriormente, ela regulamentou o funcionamento desses cursos até 2005. Por seu turno, o Plano Nacional de Educação de 2001 dá ênfase ao uso da educação a distância para a formação de professores.

Em 2001, a Portaria nº 2.253 do MEC autoriza as IESs a introduzirem nos currículos de seus cursos presenciais, disciplinas que utilizem recursos não presenciais até 20% da carga horária do curso. Em 2004 o MEC emite a Portaria nº 4059 de 2004 “que revoga a de 2001, determinando que as disciplinas de cursos presenciais que utilizem tecnologias de comunicação remota (até no máximo 20%) tenham caráter semipresencial e que a organização pedagógica e curricular preveja encontros presenciais e atividades de tutoria” (p.100) Esta portaria também esclarece que as tutorias implicavam na existência de docentes qualificados para os momentos presenciais e a distância para corrigir algumas irregularidades constatadas em cursos de algumas instituições de ensino.

Com o Decreto nº 5622/2005 nova regulamentação da EaD para o país é definida, estabelecendo a mesma duração dos cursos e estabelecendo equivalência dos diplomas. Ao mesmo tempo, fixa os Referenciais de Qualidade que deveriam ser seguidas como normas. Novo decreto (6303/07) altera o anterior definindo melhor estas normas.

O que se verifica, conforme essas autoras (2011), no contexto dos cursos formadores de professores, de acordo com os dados disponibilizados pelo MEC/INEP, é que 50% dos cursos de licenciatura são ofertados na modalidade à distância e que o curso de Pedagogia se encontra em primeiro lugar quanto ao número de matrículas em EaD, com 34% do total das matrículas nessa modalidade. As autoras alertam que embora o número de matrículas mostre uma expansão de oportunidades em termos de formação de professores, constata-se grande número de evasão (30%), números que põem em questão o acompanhamento dos órgãos responsáveis em relação ao

cumprimento dessa política de expansão e levantam o problema da fraca atratividade do curso.

Ressalta-se o grande número de cursos em EaD nas instituições privadas que deixam de oferecer este curso na modalidade presencial, sobretudo o de Pedagogia. As autoras alertam quanto a esse grande número de cursos à distância levando em conta as questões ligadas à qualidade e a necessidade de recursos pedagógicos sofisticados, material bem produzidos e testados, pólos bem instalados, pessoal qualificado, equipamentos, controle, gestão bem delineados.

Mas, mesmo sendo presencial ou à distância, a formação de professor da Educação Básica, segundo as autoras citadas, é feita de forma fragmentada entre as áreas disciplinares e os níveis de ensino, em todas as licenciaturas. Além disso, não há uma base comum formativa para esses profissionais, como ocorre em outros países, onde há instituições ou universidades específicas para a formação de professores, conforme já mencionado neste trabalho (GATTI, BARRETO e ANDRÉ, 2011). O que ocorre é uma preocupação com a expansão da oferta dos cursos. Não há críticas e busca de alternativas formativas que melhor qualifiquem a formação inicial dos professores da Educação Básica. “Não basta titular professores em nível superior, é necessário e importante que a essa titulação corresponda à formação de características de profissionalidade consistentes com o exigido, para o bom desempenho em seu trabalho”. (GATTI, BARRETO e ANDRÉ, 2011, p.101-102) O que se constata, com base nos dados curriculares dos cursos, é que ainda estamos longe de uma política de melhor qualificação real dos professores da Educação Básica. As normatizações existentes não são suficientes para garantir o mínimo da qualidade no que se refere à formação inicial. (p.102)

Freitas também saliente esta questão, ao publicar, em 2007, o artigo: “A (nova) política de formação de professor: a prioridade postergada”, Ao destacar a palavra “nova” entre parênteses, a autora faz uma reflexão sobre a política de formação de professor da Educação Básica em vigor no Brasil e que apresenta poucos avanços.

Assim, podemos verificar que os problemas ligados à formação e profissionalização do docente da Educação Básica no Brasil têm ressonância com as questões analisadas por autores que pesquisam essa situação em outros países. A pouca atratividade da carreira, a necessidade de revisão dos programas dos cursos e de consolidação da carreira docente, a necessidade de formação contínua dos professores, os baixos salários, o déficit da qualidade dos conteúdos curriculares, a

fraca articulação entre os conteúdos específicos e o conhecimento pedagógico com as práticas didáticas, além de uma revisão rigorosa da política de expansão dos cursos, salvaguardando os princípios da qualidade do ensino, pontos detectados na literatura analisada no início deste capítulo, têm ressonância com os problemas evidenciados pelos autores sobre a situação da formação desses professores no Brasil.

Nessa política de expansão, sem esquecer os requisitos quanto à qualidade, torna-se premente a adoção de medidas para que sejam cumpridos os preceitos legais que determinam a formação de professores em exercício da Educação Básica que ainda não possuem os cursos de nível superior, de acordo com a sua atuação, que vai corresponder à política recentemente criada pelo Governo, cujo recorte é objeto de estudo desta tese.

Diante disto, concordamos com Bernadete Gatti quando alerta sobre a necessidade de uma verdadeira revolução nas estruturas institucionais formativas e nos currículos da formação docente.

4. METODOLOGIA

Para o desenvolvimento da pesquisa foi necessário traçar um percurso de investigação que pudesse levar ao alcance dos objetivos fixados no projeto, de modo a responder às questões apresentadas na introdução desta tese. Transpomos o objetivo central da pesquisa para facilitar a compreensão deste capítulo com relação às premissas assumidas e os procedimentos adotados. Nosso objetivo geral foi assim formulado: “Analisar, em que sentido, estão sendo viabilizadas as ações e estratégias da Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, voltadas para o PARFOR-Presencial, desenvolvidas no Estado da Bahia, tendo em vista o Regime de Colaboração entre os entes federados, constituído entre representantes das instituições e os atores envolvidos, com o objetivo de alcançar os resultados fixados de formar professores em exercício, em nível superior”.

Desta forma, descreveremos a seguir os pressupostos e recursos metodológicos utilizados sendo que este capítulo se estrutura em quatro seções: a primeira, tratando das abordagens metodológicas assumidas, a segunda, indicando o cenário, as fases e os colaboradores da pesquisa e a terceira compreendendo os procedimentos e instrumentos de pesquisa, compreendendo todas estas três sessões as perspectivas de análise.

4.1 ABORDAGENS TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PESQUISA

Em se tratando de pesquisa de cunho científico, o desenvolvimento de todas as suas fases necessita da utilização de métodos científicos adequados ao objeto de estudo. Para Gil (1999, p. 26) o método deve ser entendido de forma ampla, como um percurso para a obtenção dos objetivos do projeto de pesquisa. “Pode-se definir método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”. Buscamos, então, um método que melhor adequasse ao nosso objeto de estudo, assim vamos caracterizar nossa pesquisa segundo suas dimensões.

Quanto a sua natureza, ela pode ser classificada como qualitativa. A abordagem qualitativa vem se afirmando como importante, sobretudo no campo das Ciências Sociais. Segundo Beuren (2008, p. 92), a pesquisa qualitativa proporciona análises mais aprofundadas do que as classificadas como quantitativas. No tipo de

pesquisa qualitativa a representatividade dos números perde espaço para a análise mais detida do fenômeno, permitindo ao pesquisador a compreensão do objeto a partir de uma imersão na situação em que ele se manifesta. Nela, também, podemos utilizar medidas quantitativas na proporção em que isto seja necessário para melhor caracterizar o objeto, adotando uma postura de que tais abordagens não são necessariamente mutuamente excludentes.

A presente pesquisa, quanto ao tipo, é melhor caracterizada como Pesquisa Exploratória e Documental. O estudo exploratório investiga uma área pouco conhecida onde o objetivo é explorar o campo e construir novo conhecimento da situação pesquisada. Para Severino (2007, p. 46), “A pesquisa exploratória busca apenas levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mantendo as condições de manifestações desse objeto”. Nossa visão sobre o produto desta pesquisa, dado que seu objeto é um fenômeno novo no campo das políticas educacionais, é descobrir e sistematizar novas informações, informar sobre o seu desenvolvimento, tentando desenvolver algumas análises a partir dos dados coletados, sem ter a expectativa de aprofundamentos explicativos de grande monta, além de abrir novos caminhos para outros estudos. De acordo com Gil (2007, 43),

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

Ainda vamos utilizar o enfoque descritivo que, segundo Gil (p. 44), tem como objetivo expor as características de determinada população ou de um acontecimento e tem como característica marcante a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Este mesmo autor nos dá suporte para a utilização da pesquisa documental neste trabalho. Para ele, “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.” (p. 45)

Quanto aos pressupostos teórico-metodológicos o levantamento que fizemos sobre o campo epistemológico dos estudos que se encontra no capítulo 2 desta tese

sobre políticas públicas, sobretudo as de educação, nos conduz a algumas escolhas de análises e procedimentos. Conforme discutimos naquele capítulo, Gordon *et al.* (1993) apresenta uma diferença entre análise para política e análise de políticas, sendo a primeira concentrando na defesa, monitoramento e avaliação das políticas e a segunda, que se refere às análises que se concentram na formulação e nos conteúdos das políticas. Nossa pesquisa se enquadra nessa segunda categoria de estudos que, segundo Mainardes *et al.* tem alimentado novos modelos analíticos de estudos sobre políticas, a partir dos anos 1990, em vários países.

Também consideramos importantes, para delinear a abordagem teórico-metodológica deste estudo, as colocações de Cavalcanti (2007) quando faz uma diferença entre análise de-sobre políticas. Em uma tese de doutorado, ela discute a diferenciação entre análise e avaliação de políticas públicas, destacando suas particularidades. Entre as argumentações sobre a necessidade de melhor definição desses termos, dada a sua confusão e imprecisão na utilização, ela defende que a avaliação tem o foco sobre a ação governamental, enfatizando a verificação de resultados (efeito, impactos) da política, nesse caso, centrando-se no exame do que pode ser observado em função da execução da política e não há um destaque para o processo de elaboração da política. (CAVALCANTI, 2007). Esta autora apresenta as reflexões de Figueiredo e Figueiredo (1986), quando a avaliação é relacionada à emissão de juízo de valor. Já a análise de políticas estuda como as decisões são tomadas, além dos fatores que interferem nas decisões e as características desse processo. Identificamos, também, nosso estudo, nesta segunda modalidade de análise, que busca analisar a formulação das políticas e as suas formas de implementação, sem objetivo de analisar os seus resultados.

Dentro desta perspectiva, Mainardes *et al.* (2011) apresentam as contribuições e os limites de alguns dos principais referenciais pós-estruturalistas que têm sido empregados em pesquisas sobre políticas educacionais. Na compreensão desses autores, essas pesquisas fazem-se necessárias, pois há poucos estudos no Brasil com esse foco e no cenário internacional e nacional a pesquisa sobre políticas educacionais vem se constituindo em um campo de investigação e em permanente busca de consolidação. Sendo que cada país vem estabelecendo um foco nos estudos, conforme já mencionamos no capítulo 2 desta tese. Para Mainardes *et al.* (2011, p. 156),

A perspectiva pós-estruturalista tenta resolver as limitações das abordagens descritivas e pluralistas de políticas educacionais (nas quais o poder circula entre diferentes parceiros) e as abordagens marxistas (que enfatizam o papel do Estado e a geração de políticas, como resultado das disputas de poder entre a economia e os agentes políticos). Os pós-estruturalistas consideram a ação dos sujeitos um aspecto crucial para a compreensão das políticas e enfatizam a fluidez do poder e sua posse pelos diferentes agentes.

Para esses autores, a perspectiva pós-estruturalista aponta para a importância de se estudar o discurso das políticas e a ênfase é colocada no processo de formulação das políticas, entendida como uma disputa entre competidores para definir os objetivos a serem formulados. Assim, Ball (1994) citado pelos autores anteriormente mencionados, propõe que as políticas educacionais sejam analisadas como texto e como discurso, tendo em vista variados contextos. Também Souza (2003) cujas ideias sobre este assunto foram sumarizadas, também, no capítulo 2 desta tese, vislumbra um caminho interessante que é o de analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores e não absolutamente a partir dos seus decisores, que se encontram na esfera central. Para ela, um dos requisitos para este tipo de abordagem é o de concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder e descrever e analisar as redes de implementação. (SOUZA, 2003, p.17).

Logo, levando em conta que as tendências pós-estruturalistas consideram as ações dos sujeitos e das instituições como um aspecto crucial para o entendimento das políticas, indicando a importância de se analisar os discursos gerados na sua formulação, assim como as formas como tais políticas são colocadas em prática, assumimos seguir alguns passos da abordagem do ciclo de políticas proposta por Stephen J. Ball e Richard Bowe e seus seguidores, dentro dos estudos nessa vertente epistemológica.

A escolha da referente abordagem é pertinente para o desenvolvimento da pesquisa, pois destaca a natureza complexa e contravertidas políticas educacionais do nosso país, além de enfatizar os processos micropolíticos, ao tempo em que considera a ação dos profissionais que lidam com a política no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro, na sua atuação o que facilita desenvolver tal análise. A partir dessa perceptiva, a proposta é analisar a relação das ações e estratégias da implementação do PARFOR-Presencial, levando em conta os objetivos e metas dessa política nacional. Assim, a

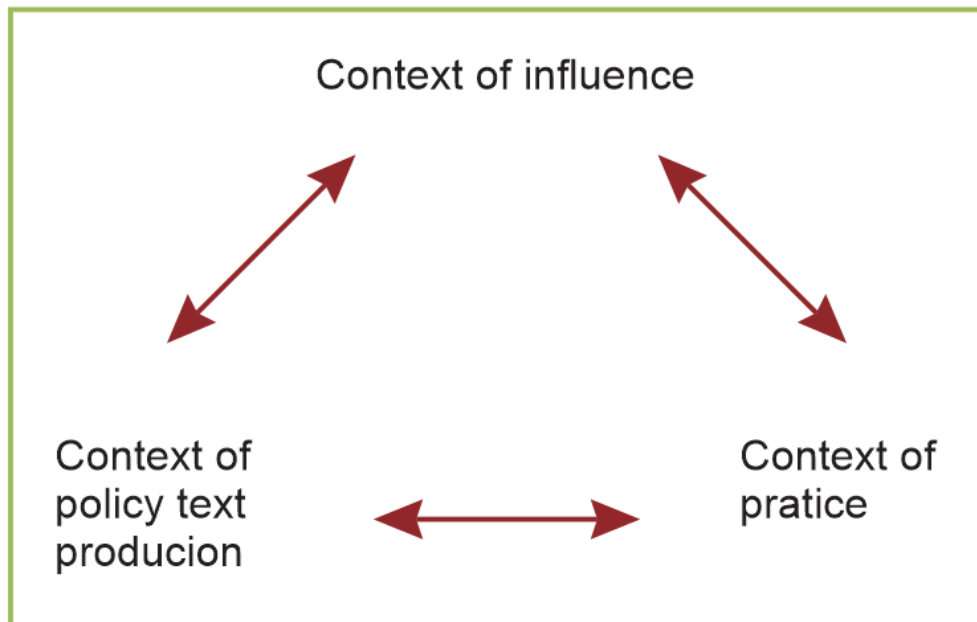
pesquisa está associada à análise dos diferentes contextos, pois o desenvolvimento do PARFOR- Presencial está atrelado à cooperação que deve existir entre a União, os Estados e os Municípios, uma vez que parte do preceito constitucional do Regime de Colaboração entre os entes federados.

A Figura 01 a seguir apresenta o ciclo da política, conforme os autores que defendem esta abordagem, destacando a análise do contexto da influência, do contexto da produção de texto e do contexto da prática.

O contexto de influência, segundo os idealizadores desta abordagem, compreende o lugar “onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciara definição das finalidades sociais da educação e do que significa sereducado” e onde frequentemente estão relacionados os interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas (MAINARDES, 2006, p. 51). Sobre o contexto de produção de texto, este autor sinaliza que é o lugar e o tempo em que os textos da política são produzidos, os quais podem tomar diferentes formas como textos legais oficiais, textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos, etc. Para este autor (p. 53) esta produção da política como texto “baseia-se na teoria literária que entende as políticas como representações que são codificadas de maneiras complexas. Os textos terão uma pluralidade de leituras em razão da pluralidade de leitores” e “a sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política” (MAINARDES *et al.*, 2011, p 157).

Já o contexto da prática é “onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (MAINARDES, 2006, p.53) Aqui, podemos destacar que é o processo de implementação de uma política, se analisada de forma isolada (sem o contexto de influência e produção de texto), pode não levar a um olhar complexo que o estudo de uma política de formação de professores, no nosso caso, precisaria contemplar. Nessa pesquisa, o contexto da prática será enfatizado na implementação do PARFOR-Presencial em um estado da federação brasileira.

Figura 01: Contexto de processo de formação de uma política

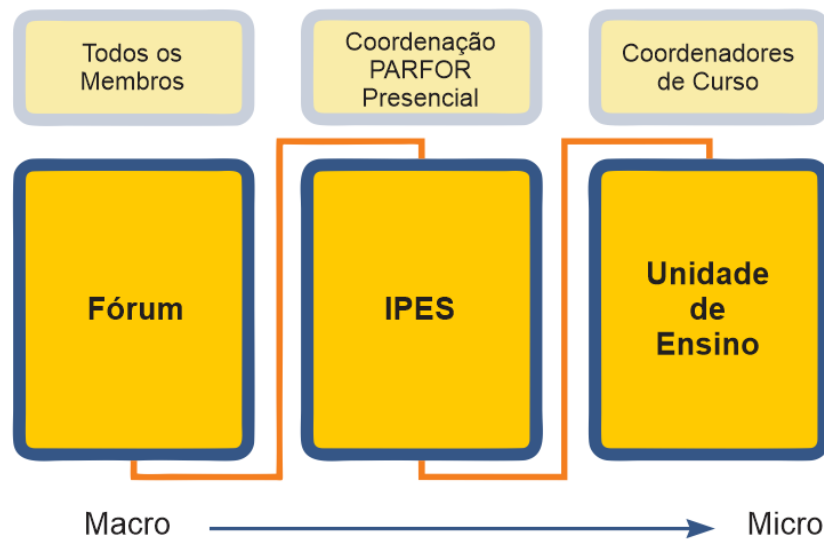


Fonte: Bowe *et al.*, 1992, p.20

4.2. O CENÁRIO, AS FASES E OS COLABORADORES DA PESQUISA

A pesquisa, considerando o conjunto desses contextos, terá abordagens diferentes de análise. Sobre os cenários que mostram as influências da elaboração da política, assim como o processo de sua elaboração, o estudo será de cunho documental, compreendendo os âmbitos nacional e internacional. A pesquisa empírica sobre a implementação da política no Estado da Bahia terá como cenário as instâncias materializadas em três níveis: no Fórum Estadual Permanente de Formação de Professores da Bahia – FORPROF-BA, que tem a missão de planejar, coordenar e decidir sobre a implementação da política, no nível das Instituições de Educação Superior – IESs envolvidas no programa e no nível de coordenação de cursos oferecidos em uma unidade de educação superior, conforme Figura 02. Salienta-se que o FORPROF coordena e acompanha todas as ações da política de formação de professores, incluindo outros programas além do PARFOR-Presencial.

Figura 02: Instâncias de implementação da política



Fonte: Elaborada pela autora, 2013

Nossa pesquisa, conforme já esclarecemos na introdução desta tese, diz respeito às ações apenas do PARFOR-Presencial. Para atender tal objetivo o levantamento das informações foi realizado em três etapas que em determinados momentos foram desenvolvidas de forma simultânea. A primeira, baseada na análise documental, a segunda, a partir da coleta de dados empíricos com os membros do FORPROF-BA, com os coordenadores institucionais do PARFOR-Presencial das IESs e, por fim, a terceira etapa que correspondeu à coleta de dados com coordenadores dos cursos do PARFOR-Presencial.

Salientamos que o levantamento de dados na primeira e segunda fase teve como contexto a implementação do PARFOR-Presencial em todas as IES do Estado envolvidas no Programa, enquanto com relação à terceira fase, particularizamos o estudo na implementação de quatro cursos em uma Instituição – Universidade Federal da Bahia. Justificamos esta escolha pela concentração da oferta dos cursos desta instituição na Capital do Estado e pela diversidade desta oferta, atendendo a todas as áreas do conhecimento, além da proximidade geográfica.

A escolha dos informantes (membros do Fórum, coordenadores institucionais do PARFOR-Presencial, Coordenadores de cursos) justifica-se, pelas suas atribuições associadas à implementação do Programa. Sendo que os membros do FORPROF na Bahia estavam mais associados à política macro e os atores da unidade pesquisada à política micro, onde as ações, de fato, são desenvolvidas.

Seguindo a inspiração das orientações teórico-metodológicas da análise dos ciclos da política assim procedemos: Para o estudo do contexto da influência e o da produção dos textos da política foi desenvolvida uma pesquisa documental. Já no estudo do contexto da prática baseamos, especialmente, na análise dos dados empíricos, coletados, principalmente, através de entrevistas. Na última etapa, utilizamos a pesquisa qualitativa, na modalidade de estudo de caso, por entendermos que o tipo de estudo propiciado por esta abordagem permitiria alcançar o objetivo desejado na pesquisa, considerando uma pequena amostra do universo. Neste caso, estamos cientes de que não poderemos generalizar os resultados da nossa análise, nessa vertente, mas consideramos que podemos oferecer conhecimentos sobre a implementação do programa em uma unidade que podem ser considerados na análise de outros casos ou oferecer pistas para futuros estudos com maior abrangência sobre esta temática.

Assim, na análise de documentos procedeu-se ao estudo de vários documentos elaborados e editados por diversos organismos antes da concepção das políticas, além de leis, portarias, regimentos e decretos que foram elaborados pelas instâncias governamentais e expressam os princípios que versam sobre a atual política nacional de formação de professores da Educação Básica. Mais especificamente foram analisados os seguintes documentos: os aspectos da LDB 9394 de 1996 que abordam sobre o assunto; a Lei nº 11.502 que modifica as competências e a estrutura organizacional da Fundação CAPES; o Decreto nº 6755, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica e disciplina a atuação da CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada; a Portaria nº 883, de 16 de setembro de 2009, a qual estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente; as Orientações Gerais do PARFOR-Presencial; e o Regimento do FORPROF-BA.

A referida análise levou em consideração a “política proposta” e a “política de fato”, as duas nomenclaturas que são apresentadas por Ball e por Bowe (1992). Sendo que a análise da “política proposta” deu-se observando a política oficial e as intenções que perpassam no contexto político-social. E a “política de fato” que são os textos legislativos e políticos que dão forma às propostas, além do que são as bases iniciais para pôr em prática a política. Também, a análise levou em consideração a complexidade do contexto que a política está inserida. Mainardes *et al*, apresentam um aspecto pontuado por Ball em que no processo de elaboração das políticas “apenas

algumas influencias e agendas são reconhecidas como legítimas, e apenas algumas vozes são ouvidas. Assim, a análise de documentos de políticas não é algo simples ...” (2011, p. 157)

A partir do estudo do contexto da elaboração da política, analisadas a “política de proposta” e a “política de fato” passou-se para a análise do contexto da prática, quando os atores fizeram referência à implementação da política, dando atenção ao discurso e a prática da intervenção. Assim, permitindo uma análise comparativa do que é proposto pela política e o que de fato ocorre, a partir do contexto em que ela está inserida e os discursos dos atores envolvidos, nesse caso, especialmente, os coordenadores das ações.

Nesta etapa, foram analisados os procedimentos, dificuldades e desafios da gestão da política, no nível da implementação das ações e a pesquisa se concentrou no espaço da UFBA, neste caso, colhendo informações sobre o processo de desenvolvimento do Programa e as relações entre as instâncias envolvidas, principalmente, levando em conta o Regime de Colaboração. Foram colhidas informações com os coordenadores de cursos por meio de entrevistas semi-estruturadas, seguindo um roteiro. Foi importante ouvir esses segmentos envolvidos na política, inclusive no nível do Fórum, que representou a possibilidade de se observar as ações desenvolvidas, as dificuldades, os embates, disputas, os resultados parciais das ações, ou seja, a própria implementação dessa política. “Essas arenas políticas aparecem geralmente em forma de tensões e contradições ou disputas discursivas”. (MAINARDES, FERREIRA e TELLO, 2011, p.159) Ao mesmo tempo mostrou a ressignificação resultante da assimilação das normas estabelecidas pelos planos operacionais, a partir das singularidades dos variados contextos da implementação da política.

De igual modo, ao estudar o contexto da prática, foram analisadas as informações que dão sustentação à operacionalidade da política, configuradas em documentos técnicos e administrativos relativos ao desenvolvimento dos cursos, dentre outros. As análises desses elementos contribuíram especialmente para observar o alcance das ações empreendidas, os êxitos e as dificuldades encontradas.

Levando em conta que a formulação da política em nível nacional coloca como preceito o Regime de Colaboração instituído constitucionalmente entre os entes federados, na análise foi evidenciada a participação da União, Estado e Municípios no processo de implementação da política. Mais adiante nesta tese, faremos uma

discussão sobre este princípio constitucional que se coloca como corolário dessa política.

Diante dessas etapas da pesquisa, buscamos responder às questões postas no projeto e que estão apresentadas na introdução desta tese, que dizem respeito às indagações sobre como o PARFOR-Presencial vem sendo implementado na Bahia; quais os seus avanços, problemas e dificuldades, quais as perspectivas dos colaboradores em termos do alcance dos resultados.

O cuidado em analisar e relacionar essas informações fecha o ciclo da análise da política, conforme definido por Ball, anteriormente, mencionado. Vale ressaltar que em sua proposta de análise, o autor chama a atenção para a ligação e inter-relação que existem no contexto de influência, no contexto de produção de texto e no contexto da prática. Desta forma, a metodologia proposta considerou, em todo momento o diálogo de cada uma das etapas do ciclo, fortalecendo, assim, uma visualização aproximada das ações, dos embates e interesses dos atores envolvidos na formulação e implementação da política nacional de formação de professor da Educação Básica, formulada para país e, em particular, vivenciada no Estado da Bahia e de forma mais detalhada na Universidade Federal da Bahia.

Ressaltamos que para a escolha dos coordenadores de curso a serem entrevistados do PARFOR-Presencial foi utilizado o seguinte critério: representatividade das áreas de conhecimento que cobrem as licenciaturas, que têm como público alvo os professores-estudantes em serviço nos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio e do curso de Pedagogia, neste caso particular, pelo fato de este curso oferecer a formação para o magistério da Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Assim, foram escolhidos os coordenadores dos cursos de: Física, representando os cursos da área das Ciências Exatas; de Biologia, representando os cursos das áreas das Ciências Naturais, do curso de Geografia, representando os cursos da área das Ciências Humanas e Pedagogia, pela razão antes exposta, todos os cursos com turmas iniciadas em 2010. A diversidade da escolha dos cursos e a uniformidade do período de oferta das turmas representa um olhar propício para uma visão mais global da política, nesse micro-contexto, ao tempo em que pode identificar situações diferentes da política proposta, desenvolvida na prática.

4.3. INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Apresentamos a seguir a quadro que resume os instrumentos e procedimentos metodológicos da pesquisa considerando as suas etapas.

Quadro 01: Etapas, instrumentos e procedimentos da pesquisa

ETAPAS	INSTRUMENTO	PROCEDIMENTOS DE COLETA
Primeira	1. Roteiro de análise documental	1. Análise de conteúdo
Segunda	2.1 - Roteiro de entrevista para os membros do FORPROF-BA 2.2 - Roteiro de entrevista para os coordenadores institucionais do PARFOR-Presencial	2.1 - Realização de entrevista 2.2 - Realização de entrevista
Terceira	3 - Roteiro de entrevista para coordenadores de cursos do PARFOR-Presencial em uma IES	3 - Realização de entrevistas

Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Conforme explicitado anteriormente os colaboradores da pesquisa se diversificam de acordo com as etapas. O quadro 02 demonstra o número deles e as instituições envolvidas na pesquisa.

Quadro 02: Especificação dos colaboradores da pesquisa

COLABORADORES	INSTITUIÇÃO	POPULAÇÃO	AMOSTRA	Observação
Membros do FORPROF-BA que não são coordenadores institucionais do PARFOR-Presencial	<ul style="list-style-type: none"> • CAPES • Conselho Estadual de Educação • Undime • ANFOPE • APLB • UCME • CNTE 	07	05	A UCME e CNTE não foram entrevistados, pois não foi possível agendar a entrevista.
Vice-presidência do FORPROF-BA (primeira gestão e atual gestão)	<ul style="list-style-type: none"> • IAT 	02	02	----

Coordenador Institucional do PARFOR-Presencial e membros do FORPROF-BA	<ul style="list-style-type: none"> • UEFS • UESC • UESB • UNEB • IFBA • IF Baiano • UFRB • UFBA • UNIVASF 	09	09	A Univasf não foi entrevistada, pois não foi possível agendar a entrevista.
Coordenador de curso	<ul style="list-style-type: none"> • UFBA 	08	04	A entrevista foi realizada com todos os coordenadores que faziam parte da amostra
Total de colaboradores	17	26	20	20

Fonte: Elaboração da autora, 2012 e atualizado em 2014.

Com as análises da legislação e dos documentos, com os resultados das entrevistas, no que resultou na reunião dos dados e das informações coletadas, verificamos se existe consonância entre a política proposta para a formação de professores da Educação Básica em exercício, oferecida pelo PARFOR-Presencial no Estado da Bahia e a política na prática, assim como a diferenciação na implementação dessa política a partir das instâncias observadas, utilizando, para tanto as concepções e opiniões dos informantes. Assim, identificamos e analisamos informações sobre o processo de implementação da política aqui pesquisada, as dificuldades, desafios e as expectativas dos atores, sempre levando em conta o Regime de Colaboração estabelecido como princípio dessa política.

5. OS CONDICIONANTES DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

O presente capítulo tem a finalidade de discutir os antecedentes da elaboração das políticas educacionais brasileiras empreendidas nas últimas décadas do Século XX e início do Século XXI, na perspectiva de sinalizar e delinear o cenário dentro do qual desenvolveram movimentos político-sociais e institucionais da sociedade no âmbito nacional e internacional, manifestados em alguns eventos e através da publicação de documentos, que contribuíram para a formulação dessas políticas, com ênfase naquelas ligadas ao magistério da Educação Básica, dentre elas as de formação de professores, objeto de nossa investigação. Concentramos, inicialmente, a análise sobre as manifestações de segmentos da sociedade ligados à educação, ocorridas no cenário brasileiro, relacionando-as com os movimentos internacionais desenvolvidos a partir da década de 1990, voltados para a melhoria dos índices educacionais dos países, eventos estes realizados com o patrocínio de organismos internacionais. Em seguida, analisaremos a participação desses setores no debate e na produção de textos efetivada por órgãos e entidades da sociedade civil, destacando a presença nessas manifestações do empresariado brasileiro no início deste século, no sentido de contribuir para a formulação de políticas para o setor da educação. Alguns estudos constantes na literatura demonstram que, de certa forma, os resultados dessa mobilização social vão impactar a elaboração de políticas educacionais no país e, por consequência, aquelas voltadas à formação do magistério da Educação Básica.

No cenário nacional, podemos assinalar que a partir de 1985, na fase da abertura política com o fim da ditadura militar e com isto, no processo de redemocratização do país, desenvolveu-se um período caracterizado pela participação de vários movimentos sociais, desenvolvidos por sindicatos e outras organizações sociais com o objetivo de obter mais direitos e participação na vida social e política do país. As lutas se intensificaram num processo em que se exigiam direitos sociais igualitários e melhores condições de vida e de trabalho nas diferentes camadas sociais. Diversas categorias profissionais apresentavam suas reivindicações. É no contexto desses movimentos que fortalecem as lutas dos profissionais da educação que passam a exigir novos direitos e garantias para o exercício das suas profissões. Desses debates alguns avanços foram conquistados

no campo do direito em escala crescente na medida em que o posicionamento político dessa categoria foi-se intensificando. (CUNHA e GOMES, 2007)

Nas reformas educacionais empreendidas pelo governo brasileiro a partir daí tem sido colocada a importância de medidas voltadas para a valorização do magistério como importantes para a ampliação das oportunidades educacionais e a melhoria da qualidade do ensino. Esta valorização aparece na Constituição Federal como um princípio, no seu Art. 206. Esse princípio tem sido referenciado nos documentos formulados sobre as políticas voltadas para o profissional da Educação no Brasil.

Assinalamos que a organização dos profissionais da educação, na esteira dos movimentos sociais desenvolvidos ao tempo da abertura política do país ocorre nas dimensões trabalhistas, política, sindical e científica. Um momento importante que demonstra a ampliação desses movimentos constituiu as décadas de 1970 e 1980, ainda no período da ditadura, quando as categorias profissionais ganharam maior organização. Juntamente com outras representações da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e com a classe estudantil, representada pela União Nacional dos Estudantes (UNE), os professores se organizaram em associações contra o regime vigente. (LIBÂNIO, 2012, p. 277)

Podemos demonstrar isto ao verificar que ainda na década de 1970 foram criadas a Associação Nacional de Educação (Anede) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Ressaltam-se, também no início dos anos de 1980 a realização das Conferências Brasileiras de Educação (CBEs). Além disto, outras entidades foram sendo criadas como o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação e a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope). Essas entidades vêm desenvolvendo, a partir dos momentos de suas criações, estudos, pesquisas e debates acerca dos principais problemas ligados à educação, além de promoverem eventos periódicos para o desenvolvimento de discussões, trocas de experiências, agregando a isto a publicação de periódicos, com os resultados das suas produções. Na Anped e na Anpae, por exemplo, foram criados grupos de trabalhos (GTs) específicos, dedicados às questões da formação, valorização e profissionalização de professores.

No caso da Anfope, há um movimento político intenso em torno das questões ligadas à formação dos profissionais da educação. Vale dizer que esta entidade nasce a partir das discussões sobre a formação docente no Brasil, por ocasião da primeira Conferência Brasileira de Educação, quando foi criado o Comitê Pró-Formação do Educador. Em 1983, esse Comitê ganhou mais visibilidade e organização, sendo transformado na Comissão Nacional de Reformulação dos Cursos de Formação do Educador (Conarcfe). Essa comissão, a partir de 1990, transformou-se na Anfope que tem desempenhado um papel importante nos debates e na participação de discussões juntamente com órgãos governamentais, como o MEC e Conselho Nacional de Educação, em fóruns de discussão, dialogando com agências formadoras e empregadoras de professores e sindicatos que tratam das questões sobre formação de professores da Educação Básica. Assim, a cada dois anos, a Anfope vem organizando encontros nacionais, tendo como pauta principal a formação de professor. (LIBÂNEO, 2012, p. 280)

Devemos registrar também no que tange à mobilização dos professores em torno das questões que envolvem a sua formação, a realização, em períodos mais próximos, das edições do Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino (Endipe), organizados por universidades e faculdades de educação, no sentido de compartilhar experiências na área da formação do profissional da educação. Outros eventos onde são debatidas as questões da política para o pessoal docente da escola básica tem contado com a participação das entidades acima mencionadas, até os dias atuais, a exemplo das conferências de educação que tem sido promovidas nas três esferas de governo para reunir subsídios para elaboração de documentos da política educacional. A participação dos movimentos em defesa da valorização do profissional da educação, nela incluída a busca pela boa formação se apresenta como intensa no sentido de influir no estabelecimento de preceitos nos documentos legislativos, assim como nos objetivos e metas dos planos.

Por parte do governo e retomando o cenário da última década do século XX, em termos de políticas públicas para a educação, destaca-se a participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos, em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia, evento patrocinado pela UNESCO, UNICEF e Banco Mundial, evento que vai iniciar um processo de assessoramento e orientações, por parte desses organismos, para a elaboração de políticas educacionais dos países que assinaram

a declaração daí resultante. Na Declaração de Jomtien, foi aprovado um plano de ação referenciado para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem,

concebido como uma referência e um guia para governos, organismos internacionais, instituições de cooperação bilateral, organizações não-governamentais (ONGs), e todos os comprometidos com a meta da educação para todos. Este plano compreende três grandes níveis de ação conjunta (i) ação direta em cada país; (ii) cooperação entre grupos de países que compartilhem certas características e interesses e (iii) cooperação multilateral e bilateral na comunidade mundial (UNESCO, 1990)

No citado plano de ação contém metas, objetivos e princípios a serem seguidos pelos países para definirem as políticas voltadas à melhoria da Educação Básica, devendo cada país signatário elaborar os seus planos de educação para todos. Em termos de formação de professores, o documento expõe que “a formação dos educadores deve estar em consonância aos resultados pretendidos, permitindo que eles se beneficiem simultaneamente dos programas de capacitação em serviço e outros incentivos relacionados à obtenção desses resultados” (UNESCO, 1990). Em outra meta, o documento chama a atenção para a necessidade de aperfeiçoamento das capacidades gerenciais, analíticas e tecnológicas dos profissionais técnicos (supervisores, planejadores, formadores de educadores, etc, apontando que “os programas de formação e de capacitação em serviço para o pessoal-chave devem ser iniciados ou reforçados onde já existirem”. (UNESCO, 1990) No que diz respeito ao docente é acentuado que o

papel do professor e demais profissionais da educação no provimento de educação básica de qualidade deverá ser reconhecido e desenvolvido, de forma a otimizar sua contribuição. Isso irá implicar a adoção de medidas para garantir o respeito aos seus direitos sindicais e liberdades profissionais, e melhorar suas condições e *status* de trabalho, principalmente em relação à sua contratação, formação inicial, capacitação em serviço, remuneração e possibilidades de desenvolvimento na carreira docente, bem como para permitir ao pessoal docente a plena satisfação de suas aspirações e o cumprimento satisfatório de suas obrigações sociais e responsabilidades éticas. (UNESCO, 1990)

O Brasil também foi participante de outro evento internacional voltado à implantação de políticas para a educação. Em 1993, líderes de nove países em desenvolvimento (Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria,

Paquistão e Índia) e de maior população do mundo reiteram, por meio da Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos, o compromisso de buscar com o zelo e determinação as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990. Nesta declaração, não há destaque para a formação de professor por se tratar de um documento que já faz referência à declaração de Jomtien. Mas, em vários trechos é reforçado o compromisso e a necessidade de participação da sociedade para com a educação, mesmo que ocorram divergências de opiniões e posições políticas.

Como desdobramento desse processo e para cumprir os compromissos assumidos, o governo brasileiro, com o objetivo de colher subsídios para a elaboração do seu plano decenal, promoveu em Brasília, de 10 a 14 de 1993, a “Semana Nacional de Educação para Todos”, com intensa participação de órgãos das três esferas de governo, assim como de entidades da sociedade civil. Desse evento resultou o “Compromisso Nacional de Educação para Todos”, com o objetivo de orientar a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, compromisso este assinado pelo Ministro da Educação do Governo Itamar Franco, pelo presidente do Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Podemos observar que as questões ligadas ao magistério da Educação Básica, incluindo aí sua formação estavam presentes no documento final do Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado pelo governo com a colaboração de entidades da sociedade. No início do documento, entre os pontos críticos a serem considerados era mencionado:

Embora venha crescendo o número de professores habilitados para o ensino verifica-se ainda um comprometimento da qualidade de seu desempenho em decorrência tanto do esgotamento dos sistemas de formação inicial e da escassez da formação continuada dos educadores, quanto da precariedade das práticas de seleção, da admissão e de lotação e, fundamentalmente, da política salarial e de carreira. (BRASIL/MEC, 1993, p. 24).

Nas metas globais do documento, são consideradas políticas de formação e melhoria das condições da profissão do magistério, destacando-se:

- promover a revisão crítica dos cursos de licenciatura e da escola normal de forma a assegurar às instituições formadoras um novo

padrão de qualidade compatível com os requerimentos atuais da política de educação para todos. (BRASIL/MEC, 1993, p. 42).

(...)

- aumentar progressivamente a remuneração do magistério público, através de plano de carreira que assegure seu compromisso com a produtividade do sistema, ganhos reais de salário e a recuperação de sua dignidade profissional e do reconhecimento público de sua função social. (BRASIL/MEC, 1993, p. 43).

Como podemos verificar o requisito para a formação do professor do ensino fundamental correspondia à formação em escolas normais e o documento de planejamento do governo àquela época ressaltava a necessidade de melhoria da sua formação nessas escolas, não descurando da urgência de serem adotadas medidas para as melhorias na carreira e nas condições de trabalho.

Tendo em vista esta última meta, foi assinado em julho de 1994, no Governo Itamar Franco o “Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica” que dentre outras medidas acenava para o estabelecimento de se fixar um piso salarial profissional nacional para o professor. Este acordo foi posteriormente ignorado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. (MONLEVADE, 1996, e SILVA, 1996, *apud* PINTO, 2002, p. 112)

Cumprir salientar que esse período também é marcado pelo processo de elaboração do projeto de lei das diretrizes e bases da educação nacional. O projeto tramitado e discutido na Câmara dos Deputados (substitutivo Jorge Hage) foi amplamente discutido, recebendo muitas contribuições da sociedade brasileira, especialmente do movimento docente e aprovado nessa Casa e no Senado, tendo sofrido alterações em alguns pontos ligados ao magistério ao final, quando aprovado em dezembro de 1996, onde estabelece a formação dos professores da Educação Básica em nível superior, conforme já mencionado em outras partes desta dissertação.

Por sua vez, o Plano Nacional da Educação 2001/2011, (PNE) aprovado em janeiro de 2001 decorreu de dois movimentos de elaboração: um deles iniciado com a realização do I Congresso Nacional de Educação (CONED) acontecido em Belo Horizonte, Minas Gerais, em julho de 1996, quando cerca de cinco mil pessoas, de 27 estados brasileiros se reuniram no *campus* da Universidade Federal de Minas Gerais, em cuja plenária de encerramento ficou estabelecida uma tarefa de seus participantes para construir de forma coletiva e democrática um Plano Nacional de Educação que buscasse expressar a compreensão e a vontade coletiva da

sociedade brasileira. (CNTE, 1996 *apud* PINTO, 2002). Esse processo resultou numa proposta de plano nacional de educação da sociedade brasileira, documento este discutido com associações de profissionais da educação, com entidades estudantis e com associações acadêmicas e científicas, aprovado em novembro de 1998 no II Congresso Nacional de Educação (II CONED), realizado também em Belo Horizonte. Esta proposta de plano foi protocolada na Câmara dos Deputados, que constituiu no PL nº 4.155/98.

O outro movimento de elaboração do Plano Nacional de Educação ocorreu a partir da iniciativa do Ministério da Educação, após a aprovação da LDB nº 9394 de 1996, com participação de segmentos da sociedade e das representações das esferas de governo, através de conferências municipais, regionais e estaduais. A versão de plano derivada desse segundo movimento, também, foi protocolada na Câmara dos Deputados com a identificação de PL nº 4.173/98, que foi apensado ao PL nº 4155/98 antes protocolado. Por conseguinte, a análise e discussão, no Congresso Nacional, das propostas contidas nesses dois projetos de plano, levaram a elaboração de novas políticas voltadas para o magistério, e em especial para as políticas de formação, valorização e profissionalização dos professores da Educação Básica, destacadas nas diretrizes, prioridades, objetivos e metas do PNE, aprovado em janeiro de 2001, pela Lei nº 10.172 de 2001.

Ainda com relação aos movimentos que condicionaram a política educacional brasileira na década de 1990, cumpre observar a realização, por iniciativa de setores privados da sociedade brasileira, de diversas ações no sentido de imprimir uma nova agenda educacional. Assim, no cenário brasileiro, além das manifestações no campo, especificamente, educacional, segmentos da sociedade civil também organizaram eventos, redigiram documentos que buscavam contribuir para a elaboração de políticas educacionais, atrelados a interesses de outras áreas, como o empresariado, sindicatos e outras entidades da sociedade civil. Concomitante a outros movimentos já mencionados neste capítulo de iniciativa dos educadores e de iniciativas de organismos internacionais, foram realizados fóruns, encontros e elaborados documentos.

Ainda na década de 1990, mais precisamente em dezembro de 1992, é realizada mais uma etapa do Fórum Capital-Trabalho, onde as questões ligadas à educação foram discutidas. O Fórum resultou da compreensão de centrais sindicais de trabalhadores sobre a necessidade de um diálogo entre Capital e Trabalho para

discutir os problemas básicos da sociedade brasileira e foi realizado na Universidade de São Paulo (USP). Nesse Fórum, participaram as seguintes entidades: Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical (FS), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FCESP), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), Sociedade Rural Brasileira (SRB) e Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). Como um dos resultados desse Fórum, foi assinada pelos presentes a Carta Educação que apresenta o interesse convergente na prioridade à educação. Na Carta, destacam-se as recomendações para a melhoria da eficiência do sistema educacional. A formação do professor é colocada como um dos itens responsáveis para essa melhoria. Na Carta é lembrado que

a questão da valorização e da qualificação do trabalho vale também para o professor e para a escola. É preciso informar o próprio professor e a sociedade em geral do desempenho do sistema educacional. Com esses dados, os agentes do sistema educacional e da sociedade em geral poderão promover a melhoria da qualidade do ensino através de melhor qualificação do professor e valorização de seu trabalho na sociedade, aí incluído o seu salário. (CARTA DA EDUCAÇÃO, 1992, p.209)

No documento fica clara a relação da valorização, capacitação e remuneração do professor atrelada à qualidade do ensino, sendo que os sistemas deveriam ser observados por meio de avaliações.

Shiroma, Garcia e Campos (2011) ressaltam as várias iniciativas do empresariado brasileiro a iniciar nessa década de 1990, com o fim de colaborar na construção de uma nova agenda educacional de forma a atender aos interesses privados do grande capital nacional e internacional. Para estas autoras, na ótica dos empresários tratava-se não somente de reformar a educação e a escola, mas torná-la eficaz e adequada às novas demandas do setor produtivo, buscando formar um trabalhador com disposições subjetivas e atitudinais compatíveis com a chamada “sociedade do conhecimento”. Estas autoras assinalam que ainda na perspectiva de uma “política colaborativa”, em 1993, o Instituto Herbert Levy (IHL) e a Gazeta Mercantil publicaram o documento “Educação fundamental & competitividade empresarial: uma proposta para a ação do governo”. Nesse documento, os empresários buscam consubstanciar um consenso em torno de sua agenda,

apresentando propostas para dotar o sistema educacional brasileiro de condições para conseguir maior eficiência nas escolas, estimulando a sociedade para uma ampla mobilização social para serem efetuadas as mudanças necessárias. Tais propostas foram debatidas em *workshops* e divulgadas pela imprensa.

Shiroma, Garcia e Campos (2011) também enfatizam que em 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, uma comissão no âmbito do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (Pacti) e do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP) organizou um documento com questões críticas da educação brasileira e com propostas de ação para o governo. De acordo com um dos autores desse documento citado por essas autoras:

Dois pontos foram considerados essenciais pelos empresários para uma agenda educacional: a) reconhecimento da centralidade da educação geral nesse novo cenário econômico que se descortinava; b) reconhecimento da ineficácia das políticas educacionais adotadas até então (...) (FOGAÇA, 2006, *apud* SHIROMA, GARCIA e CAMPOS, 2011, p. 230)

No contexto internacional, neste período, é digna de nota também a realização de outro evento que buscou orientar o estabelecimento de políticas educacionais nos países em desenvolvimento, promovido por organismos internacionais. Trata-se do Fórum Mundial de Educação em Dakar, realizado em 2000. O documento referência desse evento, o Marco de Ação de Dakar também parte da premissa de um compromisso coletivo para a ação educativa. Foi estabelecido que os governos tivessem a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de Educação para Todos fossem alcançados e mantidos. Essa responsabilidade seria atingida em cada país, apoiada pela cooperação de agências e instituições regionais e internacionais. Sobre a formação de professor o documento aponta como importante a melhoria do *status*, da auto-estima e o profissionalismo dos professores. No entanto, não indica ações de forma direta para alcançar tais finalidades, embora ressaltasse a perspectiva de colaboração de todos para implementar as ações em âmbito regional, nacional e internacional.

No campo da mobilização do empresariado brasileiro em favor de novas políticas educacionais que adequassem aos seus interesses, acontece, em 2006, no Brasil, a Conferência Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina, promovido pela Fundação Lemann, em conjunto com a

Fundação Jacobs e o Grupo Gerdau. Nesse evento, autoridades e representantes do empresariado reuniram-se para propor compromissos concretos para o governo no sentido de implantar políticas para a melhoria da educação, discutindo ações que foram traduzidas mais tarde no documento intitulado “Todos pela Educação” (TPE).

Segundo Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 231) o referente Compromisso ganha novas adesões, ampliando o número de participantes com a inclusão não apenas de mais empresários, como de vários órgãos da sociedade civil, intelectuais, universidades, sindicalistas, grande mídia e, de forma contundente, o próprio governo federal, através do Ministério da Educação. O documento Todos pela Educação, por sua vez vai influenciar sobremaneira a política educacional brasileira no início do segundo mandato do Governo Lula da Silva, quando são lançados em 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), mencionados na introdução desta tese, que serão objeto de análise do nosso próximo capítulo.

Para essas autoras (p. 234)

O Compromisso Todos pela Educação visa mobilizar a iniciativa privada e organizações sociais do chamado “terceiro setor” para atuar de forma convergente, complementar e sinérgica com o Estado no provimento das políticas públicas. O ponto central de sua estratégia é a corresponsabilidade e a busca de eficiência, eficácia e efetividade. Seu enfoque é primordialmente voltado à melhoria da qualidade do ensino traduzida em indicadores mensuráveis obtidos por meio de avaliações externas.

Nesse documento, o protagonismo é destacado e pais, sociedade, profissionais da mídia, intelectuais, empresários, sindicalistas, intelectuais são estimulados a se envolver no campo educacional, já que se espera um compromisso com a qualidade da educação para as novas gerações.

Verificamos ao ler o documento Todos pela Educação, um trecho que assinala a visão dos autores sobre o protagonismo que deve acontecer em educação por parte do professor. A ênfase dada à valorização do professor e à necessidade de “apoiá-lo para ensinar” contida no Todos pela Educação: rumo a 2022, pode ser, assim, visualizada:

O importante é que - desde o início do nosso movimento - eles [os professores] saibam que não estão mais sozinhos. Eles sintam que uma força da sociedade organizada os valoriza e apoia. E que essa força perpassa todos os segmentos sociais e, no interior de cada um deles, está trabalhando, lutando e conspirando para que o Brasil - não de maneira retórica, mas efetiva - adote um jeito novo de ver, sentir e cuidar dos nossos alunos, dos nossos professores, das nossas escolas, ou seja, do nosso futuro comum (TPE, 2006, p.26).

Fica clara a ênfase ao apoio que deve ser dado ao profissional. No entanto, não é feita referência aos modos como esse apoio deve e pode ser garantido por parte das políticas. No âmbito da formação de professor, fica evidente que o documento não desconsidera a necessidade de formação e o papel importante do professor no contexto educacional. Considerando esse profissional como peça essencial para o processo educacional, o documento TPE argumenta:

O potencial transformador ou a superficialidade e incoseqüência das ações nessa área dependem, fundamentalmente, dos profissionais do magistério. É ilusão pensar que a educação muda apenas com o apoio de ministros, secretários, diretores de redes e bem intencionados assessores (2011, p.25)

O documento segue a mesma linha de pensamento dos documentos discutidos, anteriormente, no que se refere ao papel do professor com relação à qualidade da educação. Nesse sentido as metas são bastante enfatizadas.

Valorizar o professor é apoiá-lo para que alcance metas de desempenho crescentes, a cada ano. Qual foi o índice de aprovação de sua turma no ano passado? Como podemos melhorar esse índice nesse ano? Qual o tipo de suporte que o professor necessita no seu dia a dia para que possa superar seu desempenho até então e alcançar resultados melhores a cada ano? (TPE, 2007, p.26)

Ainda com o argumento da importância do professor para o alcance dos resultados, a necessidade de capacitação aparece como uma maneira de obtenção do sucesso do processo de ensino. No mesmo trecho do texto que é destacada a capacitação, há um discurso sobre a necessidade da capacitação atrelada ao seu desempenho na sala de aula. Nesse caso, poderíamos relacionar essa recomendação à formação de professor em exercício.

O professor sente necessidade de algum apoio, supervisão, orientação em serviço? A capacitação do profissional, quando tem o foco no alcance de resultado, acontece de forma conectada ao dia a dia da sala de aula: qual o desafio com o qual o professor se deparou hoje? Como a escola vai apoiá-lo para superar esse desafio e alcançar o sucesso? Essa é uma construção diária e coletiva. Todo profissional que é apoiado para ter sucesso sente-se valorizado (TPE, 2007, p. 26)

O professor tem o direito de se sentir responsável e *de ser responsabilizado pelo desempenho de sua turma*, e precisa ter oportunidades reais de aperfeiçoamento profissional e de capacitação em serviço. (TPE, 2007, p. 26)

O que importante observar é que em consonância com o ideal de educação de qualidade defendido pelo documento Todos pela Educação, o Ministério da Educação lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com medidas para a Educação Básica agrupadas no seu “Programa de Metas Compromisso Todos pela Educação”, no início do segundo mandato do governo Lula da Silva, em 2007, contendo metas específicas dirigidas à formação de professores desse nível de educação, consubstanciadas em uma Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica da qual trataremos mais adiante nesta tese.

Todos esses movimentos mostram o protagonismo de vários atores coletivos, estimulados por interesses diversos, buscando influenciar a formulação das políticas educacionais. Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI até os nossos dias, observam-se as manifestações dos profissionais da educação, pesquisadores, educadores em geral, entidades e associações profissionais dos docentes e de estudantes, desenvolvendo debates e discussões, elaborando documentos e publicando suas produções voltadas para o estabelecimento das políticas de ampliação dos direitos e por maiores garantias do exercício da profissão, nelas incluídas as políticas de formação; desde o último decênio do século XX, perpassando para o início deste século, observamos a interferência de organismos internacionais, promovendo eventos, onde são elaborados documentos e firmados compromissos por parte dos países participantes, rumo a uma Educação Básica para todos que possa contribuir para o desenvolvimento econômico-social dos povos e, segundo alguns autores, atrelados aos interesses econômicos, em âmbito nacional e internacional; ao mesmo tempo se torna visível a participação intensa de segmentos da sociedade civil e, particularmente, do empresariado brasileiro,

buscando alcançar consensos e firmando preceitos e recomendações para uma política da educação, que atenda aos seus interesses.

A nosso ver, esses são os condicionantes da política educacional do país no início deste século e, por consequência, no recorte a ser analisado adiante nesta tese, atinente às medidas de formação de professores da Educação Básica instituída pela política nacional decretada em 2009, no Brasil, que se encontra em plena implementação, através do PARFOR, como Plano voltado à formação inicial e continuada de professores nesse nível de ensino, atendendo, inclusive, ao preceito legal estabelecido sobre a formação desses profissionais pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação aprovada em 1996, consubstanciada nos documentos legais que a seguiram. Esta política será analisada no próximo capítulo.

6. A PRODUÇÃO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL, ESTABELECIDADA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI, COM DESTAQUE PARA A FORMAÇÃO EM SERVIÇO ATRAVÉS DO PARFOR-PRESENCIAL

Este capítulo é destinado a analisar o contexto da elaboração da política de formação dos professores da Educação Básica, destacando as leis, decretos e outros atos legislativos que definem essa política e a sua operacionalização, de forma mais detida nas ações da formação em serviço, via PARFOR. Além dos aspectos legais, também, neste capítulo será indicada a constituição do PARFOR-Presencial, como um programa dessa política, sua estrutura, principais atores, ações e sua dinâmica, conforme está previsto nos documentos instrutivos para a sua implementação. Por fim, para dar suporte teórico e analítico à análise e interpretação dos dados empíricos da pesquisa será discutido o preceito constitucional relativo ao Regime de Colaboração entre os entes federados, preceito este que se constitui princípio da execução dessa política.

6.1 ASPECTOS LEGAIS

No âmbito da elaboração da política de formação de professor no contexto brasileiro, podemos salientar no primeiro momento a LDB nº 9394/96, a qual já aponta a obrigatoriedade do nível superior para os professores na Educação Básica, como já apresentamos na introdução e em outras partes desta tese.

Cumpramos observar que na LDB existe um título composto de nove artigos, exclusivamente, dedicado aos profissionais da educação dentro desta categoria os professores, com a denominação: Título VI - Dos Profissionais da Educação. Neste, os artigos 61 a 66 tratam da formação profissional do professor da Educação Básica. Fica indicado no artigo 61, incisos I e II que a formação dos profissionais da educação para o atendimento aos diferentes níveis e modalidades de ensino, terá como fundamentos a associação entre teoria e prática, inclusive mediante capacitação em serviço e o aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades. Verificamos assim, que a capacitação em serviço aparece como forma de atender ao dispositivo legal referente à formação docente.

O artigo 62, já citado e comentado na introdução deste trabalho vai determinar a formação superior para os professores da Educação Básica, admitindo a formação em nível médio na modalidade Normal para o exercício nas classes da Educação Infantil e nas das primeiras séries do Ensino Fundamental. Para oferecer um prazo para o atendimento a este artigo nas Disposições Transitórias da LDB consta no artigo 87, parágrafo 4º, a menção de que até o fim da Década da Educação, a ser contada a partir de um ano de sua publicação, ou seja, de 1997 a 2007, somente seriam admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

Tal dispositivo, portanto, ensejou uma grande demanda por programas e cursos de formação superior para os profissionais do ensino em todo país, as quais os governos municipais e estaduais sozinhos não puderam atender, necessitando assim da colaboração dos governos Federal e estaduais, tendo ainda os profissionais a opção de realizar os cursos em instituições privadas. E para atender a demanda por formação superior dos profissionais da educação, o artigo 63 da LDB determina a incumbência dos Institutos Superiores de Educação. Estes deveriam oferecer:

- I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado a docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;
- II – programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;
- III – programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis. (BRASIL, 1996).

Os artigos 62 e 63 têm provocado algumas discussões por parte dos educadores e das entidades dos profissionais da educação, que defendem a qualidade de ensino a partir de uma boa formação de educadores. A grande polêmica é quanto à indicação dos Institutos Superiores de Educação para formação adequada de professores. Algumas das entidades (ANFOPE, ANPEd, ANPAE, CEDES, FORUMDIR) defendem que os profissionais da educação devem ser formados em universidades, onde são garantidos os objetivos convencionais da formação em nível superior: ensino, pesquisa e extensão, o que estes institutos, em princípio, não têm por base. Alegam ainda que estes institutos são escolas de 3º grau que apenas certificam professores, mas não garantem a formação de

qualidade que os profissionais da educação necessitam para melhorar a qualidade da educação escolar no país. Esta polêmica se encontra até os nossos dias.

O artigo 64 estabelece o curso de Pedagogia para a formação dos profissionais da educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a Educação Básica. E o artigo 65 fixa para a formação docente a carga horária para a aprendizagem na prática de ensino de, no mínimo, 300 horas de estágio, para os profissionais da Educação Básica. Ainda com referência ao Artigo 64 que retrata a questão da formação dos profissionais para outras funções do magistério há necessidade de explicitar o que consta no parágrafo único do Artigo 67. Ele fixa que “a experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino”. (BRASIL, 1996).

A partir dessas determinações legais sobre a formação do profissional da Educação, com destaque do professor do nível da Educação Básica, desencadeou-se um processo de elaboração e aprovação de pareceres e resoluções do Conselho Nacional da Educação, emitidos e aprovados pelas suas Câmaras de Educação Básica (CEB) Câmara de Educação Superior (CES) sendo algumas resoluções aprovadas pelo Conselho Pleno (CP) para a implantação dos dispositivos determinados nessa matéria. Uma série de atos passa a oferecer as diretrizes curriculares para a organização dos cursos, das instituições de ensino, além de outras normas para a formulação de planos de carreira para o magistério, que deveriam ser criados pelos sistemas de ensino, dentre outras normatizações. Para a implementação das políticas constantes na legislação, também foram publicados decretos e aprovadas leis complementares. Os cursos de formação docente, tanto os regulares oferecidos pelas instituições de ensino, assim como os novos cursos criados através de programas especiais, portanto, passam a ser regidos por essa normatização.

As ações governamentais voltadas para a formação em nível superior de professores da Educação Básica, com especial atenção aos professores que não tinham a titulação em nível superior ou que se constituíam em demanda da formação continuada, se acentuam a partir de 2007, quando é lançado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, já referenciados em outras partes desta tese, implementando assim novas políticas públicas de modo a atender os preceitos legais sobre este

assunto. Através do Decreto nº 6094, de 24 de abril o Governo federal estabelece o Plano de Metas, definindo-o como uma “conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em Regime de Colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”. (BRASIL/MEC, 2007). O artigo 2º desse Decreto dispõe que a participação da União no Compromisso deveria ser “pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino” através do desenvolvimento de 28 diretrizes que visavam vários aspectos da política da Educação Básica do país, sendo a 12ª dessas diretrizes, referente à instituição de “programa próprio ou em Regime de Colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação”. Este Plano ainda estabelece outras ações que envolveriam os sistemas de ensino dos entes federados sintonizadas com esta diretriz, quais sejam: a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, as formas de adesão dos entes federados ao Compromisso, as ações a serem desenvolvidas pela União com respeito à assistência técnica e financeira aos governos subnacionais, assim como o estabelecimento do Plano de Ações Articuladas – PAR, a ser elaborado pelas instâncias de governo estaduais e municipais para dar cumprimento às metas estabelecidas, dentre elas a que se referia à formação dos profissionais da educação, como mecanismos de materialização das políticas da Educação Básica.

Neste mesmo ano de 2007, o Ministério da Educação – MEC lança o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, um plano executivo do governo federal em que congrega quarenta programas já existentes, organizados em eixos norteadores cobrindo a Educação Básica, a Educação Superior, a Educação Profissional e a Alfabetização. No eixo da Educação Básica, a formação de professores é colocada como primeiro ponto a considerar, já sinalizando a criação de um sistema nacional público de formação de modo a reunir e criar programas específicos para tal fim. (BRASIL, 2007)

6.2 A CONCEPÇÃO E O ORDENAMENTO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA ESPECÍFICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Para a operacionalização da política de formação de professores da Educação Básica, foi aprovada a Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, a qual ampliou o papel da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação, modificando as suas competências e sua estrutura organizacional. Junto com isto, autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participação de programas de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica. Essa lei teve grande importância para a efetivação da formação de professor, pois há uma mudança estrutural nas representações da União no campo da formação de professor. No artigo 2º dessa lei é estabelecido que

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, 2007)

Foi estabelecido, no âmbito da Educação Básica que a Capes teria a finalidade de induzir e fomentar, inclusive com o Regime de Colaboração, exclusivamente, mediante convênios com as instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais do magistério. Além disso, a Capes deveria estimular a valorização do magistério em todos os níveis e modalidades de ensino. Nesse novo formato, é estabelecido o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica.

Sobre a modalidade da oferta dos cursos de formação, ficaram definidas algumas alternativas:

I - na formação inicial de profissionais do magistério, dar-se-á preferência ao ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação a distância; II - na formação continuada de profissionais do magistério, utilizar-se-ão, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância (BRASIL, 2007).

Na esteira dessas medidas programadas para a implantação das políticas de formação de professores da Educação Básica e na tentativa de agregar as ações

nesse sentido, em 29 de janeiro de 2009, foi publicado o Decreto nº 6755 que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica e disciplina a atuação da CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada. Já no primeiro artigo do Decreto é estabelecido que tal política tem a finalidade de organizar, em Regime de Colaboração entre 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.

No segundo artigo desse Decreto, são explicitados os princípios dessa política que podem ser assim sumarizados: formação docente para todas as etapas da Educação Básica, considerada como compromisso público de Estado; formação dos profissionais do magistério como compromisso social, político e ético de uma nação soberana e democrática; colaboração constante entre os entes federados na consecução dos objetivos da política, assim como com as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino; garantia de padrão de qualidade dos cursos; articulação entre a teoria e a prática no processo de formação docente; reconhecimento da escola e demais instituições de Educação Básica como espaços necessários à formação; importância do projeto formativo nas instituições de ensino superior que reflita a especificidade da formação docente; importância do docente no processo educativo da escola e de sua valorização profissional; equidade no acesso à formação inicial e continuada, buscando a redução das desigualdades sociais e regionais; articulação entre formação inicial e formação continuada, bem como entre os diferentes níveis e modalidades de ensino; formação continuada entendida como componente essencial da profissionalização docente; e 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)

O Decreto nº 6755 também estabelece os objetivos, as formas de concretização do Regime de Colaboração para a execução da política, os requisitos para a elaboração do plano estratégico em cada ente federado, as formas de atendimento às necessidades de formação, o apoio a ser oferecido pelo Ministério da Educação aos entes federados e as providências necessárias para a implementação dessa política.

Assim, o Decreto nº 6755/2009 estabelece no seu 4º Artigo, como forma de cumprir os objetivos da política, a criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação da seguinte forma:

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)

Esses fóruns, a serem instituídos em cada Estado e no Distrito Federal deverão elaborar e acompanhar os planos estratégicos e terão como finalidade, a organizar, em Regime de Colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, da formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da Educação Básica (BRASIL, 2009, p.01). Sua composição é fixada pela Portaria Ministerial nº 883, de 16 de setembro de 2009, traduzindo a participação de atores governamentais, representantes das instituições de ensino envolvidas, de representantes de associações de gestores educacionais, Conselho Estadual e entidades de profissionais da educação.

Para viabilizar as ações da política, o Decreto nº 6755 determina que o atendimento à necessidade por formação inicial de profissionais do magistério das redes públicas de ensino da Educação Básica deverá ser feito pela ampliação das matrículas oferecidas em cursos de licenciatura e pedagogia oferecidos pelas instituições públicas de educação superior e por meio de apoio técnico ou financeiro para atendimento das necessidades específicas identificadas. E, no caso da formação continuada, o atendimento às necessidades dar-se-á pela indução da oferta de cursos e atividades formativas por instituições públicas de educação, cultura e pesquisa, em consonância com os projetos das unidades escolares e das redes e sistemas de ensino.

Para o desenvolvimento das ações de formação inicial e continuada, o Artigo 9º do decreto determina que o Ministério da Educação deverá oferecer o apoio a essas ações através da concessão de bolsas de estudo e de bolsas de pesquisa para professores, e do apoio financeiro aos Estados, Distrito Federal, Municípios e às instituições de educação superior.

E para garantir o apoio financeiro para essas ações, a política instituída pelo Decreto nº 6.755/09 prevê no seu Artigo. 13 que:

As despesas decorrentes deste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, à CAPES e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, devendo o Poder Executivo compatibilizar o apoio financeiro da União com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites de movimentação e empenho, bem como os limites de pagamento da programação orçamentária e financeira. (BRASIL 2009)

Segue-se à definição dessa política, a formulação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR, compreendendo um conjunto de ações do MEC em colaboração com as Secretarias de Educação de Estados e Municípios e as Instituições de Educação Superior – IESs (públicas e sem fins lucrativos) para ministrar cursos de formação inicial e continuada a professores em exercício em escolas públicas. Desta forma, a Capes passa a gerenciar e acompanhar o processo de proposição, inscrição e execução dos planos estratégicos dos Estados em parceria com as IESs participantes, que propõem cursos para atender às carências regionais, respaldadas pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente – FORPROF.

Para o desenvolvimento dessas ações, a CAPES criou um sistema informatizado, a Plataforma Freire, pelo qual os professores das redes públicas de ensino se candidatam aos cursos de formação inicial e continuada, mediante pré-inscrição. As secretarias de educação, a partir daí, devem validar ou não as pré-inscrições, de acordo com as necessidades de suas redes, e as inscrições validadas são submetidas às instituições de ensino parceiras, para fins de seleção, matrícula e realização dos cursos. Atenção especial é dada para a oferta de cursos superiores a professores, em exercício em escolas públicas, que não possuem a formação adequada conforme estabelecida na LDB nº 96. No artigo 11, inciso III do decreto é especificado que a CAPES deverá fomentar a 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. Estas ações são do Programa PARFOR, e quando são desenvolvidas na modalidade presencial, constituem o Programa PARFOR-Presencial. Em seguida vamos abordar mais sobre o PARFOR-Presencial.

6.3 O PARFOR-PRESENCIAL - PRINCIPAIS ATORES E SUA DINÂMICA

Conforme já mencionado, o PARFOR, na modalidade presencial, é um Programa emergencial instituído para atender o disposto no artigo 11, inciso III do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Visa induzir e fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, para professores em exercício na rede pública de Educação Básica, para que estes profissionais possam obter a formação exigida pela LDB 9394/96 e que contribuam para a melhoria da qualidade da Educação Básica no país. O acesso dos docentes à formação requerida na LDB é realizado por intermédio da oferta de turmas especiais, pelas Instituições de Educação Superior – IESs.

Para melhor operacionalização do PARFOR-Presencial, a CAPES elaborou um Manual Operativo que envolve os procedimentos de desenvolvimento da política, assim como as atribuições dos seus diversos atores. A começar do Fórum, o Manual, para ordenar as ações do Programa, apresenta as atribuições do Fórum no âmbito de cada estado.

- I - elaborar os planos estratégicos de que trata o § 1º do art. 4º e o art. 5º do Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009;
- II - articular as ações voltadas ao desenvolvimento de programas e ações de formação inicial e continuada desenvolvidas pelos membros do Fórum;
- III - coordenar a elaboração e aprovar as prioridades e metas dos programas de formação inicial e continuada para profissionais do magistério, e demais questões pertinentes ao bom funcionamento dos programas;
- IV - propor mecanismos de apoio complementar ao bom andamento dos programas de formação bem como a aplicação de recursos oriundos de receitas dos Estados e Municípios, segundo as possibilidades de seus orçamentos;
- V - subsidiar os sistemas de ensino na definição de diretrizes pedagógicas e critérios para o estabelecimento de prioridades para a participação dos professores em cursos de formação inicial e continuada;
- VI - dar amplo conhecimento aos sistemas estaduais e municipais de educação das diretrizes e prioridades da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica;
- VII - propor ações específicas para garantia de permanência e rendimento satisfatório dos profissionais da educação básica nos programas de formação e estimular a possibilidade de instituição de grupos de professores em atividades de formação por unidade escolar;
- VIII - zelar pela observância dos princípios e objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação

Básica na elaboração e execução dos programas e ações de formação inicial e continuada para profissionais do magistério no seu âmbito de atuação;
IX - acompanhar a execução do plano estratégico e promover sua revisão periódica. (BRASIL/MEC/CAPES, 2013)

Destacamos as atribuições, pois elas indicam a responsabilidade do Fórum de analisar, avaliar, acompanhar, propor, planejar estrategicamente e encaminhar as ações da política formulada nesta direção. Com isto, a efetivação desse Programa implica no desenvolvimento de ações das várias instâncias (União, Estados e Municípios, além das instituições de ensino), com a colaboração também da sociedade organizada, na medida em que se articulam nas proposições, através da construção de diagnósticos sobre as demandas de formação, nas tomadas de decisão quanto à oferta, acompanhamento do programa, etc., principalmente através do FORPROF, conforme já mencionado. O Manual Operativo, acima mencionado, evidencia as atribuições de cada uma delas. Essas atribuições da União, Estados e Municípios são complementares, o que indica a efetivação do princípio da colaboração. Consideramos necessária a exposição dessas atribuições neste trabalho, por visto que a coleta de dados sobre a implementação desse Programa, feita por nossa pesquisa, seguiu o estabelecido nesse manual.

A União, por meio da CAPES, deve: promover o processo de articulação entre as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e as IES na organização da oferta e implantação dos cursos; realizar, em parceria com as entidades que integram os Fóruns, ampla divulgação das ações e da oferta dos cursos e vagas; analisar, homologar e publicar na Plataforma Freire o Quadro de Oferta de Cursos e Vagas; transferir os recursos às IESs, nos termos da legislação federal pertinente; efetuar, diretamente aos professores do Programa o pagamento das bolsas concedidas; homologar o pagamento das bolsas do Coordenador Geral e Adjunto; e acompanhar a execução e prestação de contas do objeto pactuado nos instrumentos de repasse de recursos formalizados entre a Capes e as IES.

A participação dos Estados se efetiva por meio de Acordo de Cooperação Técnica (ACT), firmado entre a CAPES e as Secretarias de Educação ou órgão equivalente, salientando-se as seguintes atribuições: organizar e presidir o FORPROF, acompanhar as atividades no âmbito do Estado; divulgar as ações e a oferta de cursos e vagas no âmbito no Estado; realizar o processo de validação dos professores pré-inscritos de sua rede, acompanhar o desenvolvimento acadêmico

dos docentes de sua rede; garantir as condições necessárias para que os docentes de sua rede possam frequentar os cursos de formação; apresentar, sempre que solicitado, informações sobre sua rede quanto à demanda por formação.

A participação dos municípios ocorre por meio inicialmente da assinatura do Termo de Aceite, documento apresentado em forma eletrônica, no momento do processo de validação das pré-inscrições na Plataforma Freire. Pelo Manual, os municípios devem, principalmente: promover e articular as ações no âmbito das escolas sediadas em seu município; validar as pré-inscrições dos professores da sua rede; acompanhar o desenvolvimento acadêmico dos docentes de sua rede; articular-se com as IESs visando à 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; responsabilizar-se por garantir as condições necessárias para a participação dos docentes nos cursos de formação; colaborar com o FORPROF, apresentando as informações que forem solicitadas quanto à demanda por formação no município; e promover a divulgação das ações e da oferta de cursos e vagas no município.

No citado Manual também são estabelecidas as formas de participação das instituições de ensino. Essas instituições firmam também um Termo de Adesão ao Acordo de Cooperação Técnica, sendo que somente podem implantar turmas especiais, no âmbito do Programa as IES que estejam devidamente credenciadas no MEC e que, quando avaliadas, apresentarem Índice Geral de Cursos (IGC) com conceito igual ou superior a 3. (MANUAL OPERATIVO, 2013).

No que se refere às atribuições das IES, a política define que cada uma deve cuidar de todos os procedimentos acadêmicos e regulatórios dos cursos e turmas, responsabilizando-se por comunicar ao Fórum seu interesse em participar do Programa. A IES que firma esse termo deve participar do Fórum, participar da elaboração e revisão do Planejamento Estratégico relativo às ações de formação de professores da Educação Básica do seu Estado, promover a divulgação das ações do Programa e apresentar ao Fórum sua capacidade de oferta de cursos e vagas. A implantação das turmas especiais na IES deve se dar conforme deliberação do Fórum e homologação da CAPES. Oferecendo os cursos a instituição compromete-se a garantir todos os procedimentos necessários à certificação dos estudantes, articular-se com o Fórum para definir o calendário escolar e encaminhar à CAPES as

informações e documentos que forem solicitados para a formalização do instrumento para a transferência dos recursos financeiros. Outras responsabilidades da instituição de ensino se ligam à seleção, acompanhamento e certificação do pagamento dos professores bolsistas no Sistema de Gestão de Bolsas. Para o desenvolvimento da sua oferta de cursos ela deve realizar a seleção dos alunos inscritos na Plataforma Freire para concorrer às vagas oferecidas e definir e informar aos alunos, no ato da matrícula, quais são as suas normas acadêmicas. (MANUAL OPERATIVO, 2013) Cada instituição de ensino determina um coordenador geral que a representa no FORPROF e organiza e desenvolve as atribuições acima mencionadas e outras especificadas no Manual, cotando também com os coordenadores de curso, que possuem atribuições específicas junto ao corpo docente e discente de cada curso, colaborando com a oferta e gestão do Programa em sua IES.

De acordo com as atribuições da União, dos Estados, dos Municípios, do Fórum, das instituições de educação superior e dos coordenadores envolvidos no Programa, num trabalho que deve ser articulado em várias dimensões, considerando todas as instâncias e órgãos parceiros, são definidas pela política, em termos ideais, as etapas para a realização do levantamento da demanda até o início das aulas dos cursos do PARFOR-Presencial. A primeira etapa ocorre por meio da inserção, pelas Secretarias Estaduais e Municipais, da demanda de professores das redes de ensino sem a titulação adequada à legislação na Plataforma Freire; a segunda etapa consiste na inserção, pelas IES, da oferta de cursos e vagas na Plataforma Freire; a terceira etapa corresponde à publicação do quadro de oferta de cursos e vagas para análise e avaliação pelos Fóruns Estaduais; a quarta etapa significa a publicação, pela CAPES, do quadro de ofertas de cursos e vagas aprovado pelos Fóruns; a quinta etapa é destinada ao período de pré-inscrição por parte dos professores na Plataforma Freire; a sexta consiste no período de validação das pré-inscrições dos professores pelas secretarias de educação estaduais e municipais; a sétima corresponde à disponibilização da relação das inscrições validadas para as IES; a oitava etapa é o período de seleção dos inscritos pelas IES; a nona etapa é o período de matrícula dos aprovados na seleção e registros, pela IES, dos matriculados na Plataforma Freire; a décima etapa consiste na implantação dos instrumentos para repasses de recursos para as IES; e a última etapa é o início das aulas. É importante ressaltar que os professores para terem o direito de participar do

Programa necessitam estar registrado no Educacenso, uma plataforma de dados dos docentes que devem ser registrados pelas Secretarias de Educação, plataforma esta monitorada pelo MEC.

Na figura 03, a seguir, podemos observar o fluxo de atividades desde a pré-inscrição dos professores que desejam participar do curso do PARFOR-Presencial até o início dos cursos.

Figura: 03: Fluxo de atividades para a preparação das condições de realização dos cursos do PARFOR-Presencial



Fonte: FORPROF-BA, SEC-IAT, 2013

Vale salientar que a sequência das etapas desde a pré-inscrição até o momento da matrícula sofreu mudanças ao longo dos anos de implantação do Programa. Esse formato exposto na figura foi estabelecido em 2013. Assim, como outras questões da implementação, foram alteradas e outras estratégias foram criadas com o objetivo de adequar o Programa às mudanças ao longo da sua vigência. Algumas dessas mudanças serão analisadas no processo de implantação do Programa na Bahia.

Como se verifica, a realização da política de formação de professores da Educação Básica, através do PARFOR-Presencial, ordenada pelas regras estabelecidas pela CAPES, considerando o Regime de Colaboração entre os entes federados como princípio, se apresenta de forma complexa para que as ações sejam realizadas. Para tanto, envolve variados órgãos (as três esferas de poder em

diferentes segmentos) e múltiplos atores, deste os dirigentes em diferentes instâncias, na União representada pela CAPES e FNDE, nos Estados e municípios representados pelos seus secretários de educação até os profissionais das redes de ensino, vinculados nas escolas, atingindo, especificamente, a sua gestão, assim como os professores, os principais beneficiários dessa política, com todas as tensões que são geradas para garantir a participação dos professores-estudantes nos cursos ofertados. De fato, a realização dessa política assim concebida constitui em verdadeiro desafio para todas essas instâncias político-administrativas, sendo a articulação e a integração pressupostos incondicionais para o sucesso dessa política.

A partir dessas considerações, propomos, antes de apresentar os dados da pesquisa empírica em que analisamos a implementação do PARFOR-Presencial no Estado da Bahia, desenvolver uma breve análise da conceituação sobre o Regime de Colaboração entre os entes federados, princípio constitucional sobre o qual a política de formação de professores da Educação Básica das redes públicas foi instituída, como contribuição para a interpretação dos dados levantados. É o que faremos no próximo item deste capítulo.

6.4 O REGIME DE COLABORAÇÃO COMO PRINCÍPIO DE EXECUÇÃO DA POLÍTICA

Para analisar a implementação da política de formação de professores instituída através do Decreto nº 6755/2009 consideramos importante fazer referência ao preceito constitucional que introduz nas relações institucionais e políticas entre os entes federados, o Regime de Colaboração para o desenvolvimento de determinadas ações. Ao longo do nosso texto, é visível como as leis, portarias e decretos voltados para a formação de professor se reportam a este ordenamento jurídico estabelecido na Constituição Federal de 1988 e referido, no caso do setor educacional, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação aprovada em 1996. A ênfase ao referente regime parte de um processo histórico, que faz grande diferença na elaboração da política. Portanto, para analisar as informações colhidas na presente pesquisa, sobre a implementação da política de formação de professores da Educação Básica a partir das ações do PARFOR-Presencial, consideramos importante termos na conceituação e fundamento desse regime, conforme prescrito nos textos legais e interpretado por alguns autores, para compreender a dinâmica prevista para o

desenvolvimento das suas ações. Ainda mais porque, ao se tratar de um programa que prevê a participação de várias instâncias políticas na sua execução subentende-se existirem responsabilidades compartilhadas e diferenciadas para o alcance dos resultados.

Para compreender o Regime de Colaboração no atual contexto é necessário entender o seu conceito, sua origem e a forma como o federalismo brasileiro se estabeleceu. É nos Estados Unidos, no século XVIII, que surge o primeiro modelo de federalismo. Nesse país, com a vitória na guerra de independência, foi criada uma confederação de estados livres e independentes. Com o passar dos tempos, entretanto, começaram a surgir problemas relativos à necessidade de uma nova força do poder central com o objetivo de estabelecer a lei e a ordem de forma a regular o comércio, as dívidas e negociações externas no país. A partir dessa necessidade, houve um pacto entre os entes confederados para assegurar a unidade nacional (federação), de modo a permanecer a autonomia das unidades territoriais (COSTA, CUNHA e ARAÚJO, 2010).

Para esses os autores (p. 16) o federalismo se caracteriza como um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas com vistas a finalidades comuns. Sendo assim, trata-se de uma organização político-territorial do poder, cuja base se situa em duas instâncias de poder: a dos entes federados (governos subnacionais) e a do governo central (União), sendo que os primeiros têm a autonomia de gerir as questões locais e o segundo vai garantir os interesses de toda a população. Cury define federalismo

[...] como uma união de membros federados, que forma uma só unidade soberana: o Estado. Ou seja, no caso do Brasil, é o que denominamos de União. No regime federal, só há um Estado Soberano, com unidades federadas subnacionais. Estas gozam de autonomia, cuja relatividade se dá dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes nem unidades somente administrativas (2006, p.114).

Araújo (2006) identifica três modelos de federalismo a depender das variações do contexto histórico dos países: o federalismo que guarda autonomia significativa entre os entes federados, o federalismo centralizado, onde as unidades subnacionais funcionam como agentes administrativos do poder central e o

federalismo cooperativo em que as unidades subnacionais e o governo central têm ações conjuntas e em determinados aspectos, autogoverno.

Cury (2006, p. 115) aponta variações do federalismo que podem ser vistos no contexto histórico brasileiro, mostrando flexibilizações a depender dos períodos:

1 O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930 e 1980, embora com uns acentos diferenciados para os períodos específicos, como o de 1946-1964.

2 O federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem as relações de larga autonomia dos Estados membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1889-1930.

3 O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o regime jurídico de nossa atual constituição.

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel da União, dos estados, municípios e Distrito Federal. E ao estruturar desta forma, o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60. (BRASIL, 1988) Para tanto instituiu um modelo federativo cooperativo com um ordenamento jurídico complexo de repartições de competências e atribuições, conforme veremos adiante. Cury afirma:

A Constituição faz escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado na qual se cruzam novos mecanismos de participação com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. (2006, p. 121 – 122)

Para atender a esse arranjo federativo e cooperativo, a Constituição Federal de 1988 fixou para o país um ordenamento jurídico no qual coexistem competências privativas, a depender de cada ente federado, competências concorrentes e competências comuns. Assim, o Artigo 22 dessa Constituição estabelece as

competências privativas da União, dentre elas a de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. O Artigo 25 fixa que os Estados devem ser organizados e regidos pelas constituições e leis que adotarem, desde que respeitadas a Constituição Federal. O Artigo 30 relaciona as competências privativas dos Municípios, relacionado a necessidade de se articularem com a União, Estados e Distrito Federal. Por seu turno, as competências comuns estão determinadas no Artigo 23, onde no seu Inciso V é fixado que os entes federados devem “proporcionar todos os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”. A Constituição também fixa as competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal sem incluir aí os Municípios, quando determina, no Artigo 24, as competências para legislar sobre variadas matérias, dentre elas sobre a educação, cultura, ensino e desporto. (BRASIL, 1988)

O primeiro limite para a efetivação do Regime de Colaboração é apontado por Cury (2006). Para ele, esse limite advém da omissão dos parlamentares em não elaborar a legislação complementar exigida pela Constituição no parágrafo único do Artigo 23. Este artigo estabelece que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre União, os Estados, o distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (BRASIL, 1988). Outros autores também reconhecem limites na operacionalização do Regime de Colaboração. Barreto e Vigevani (2004) citados por Costa, Cunha, Araújo, (2010) apontam que as dificuldades enfrentadas relacionam-se diretamente com as questões de maior complexidade, envolvendo a vasta extensão territorial e a existência de grandes desequilíbrios econômicos, políticos e sociais entre as regiões.

No caso da educação, a Constituição Federal de 1988 deixa claro no seu Artigo 211 que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em Regime de Colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988) Desta forma, como a educação é responsabilidade de todos os entes federados, ela é matéria concorrente. O Regime de Colaboração supõe, então o estabelecimento de normas e finalidades gerais, mediante ações articuladas entre eles onde haja clareza e definição das responsabilidades e competências na prestação dos serviços, neste caso, os educacionais. Sobre isto autores como Cunha (2007) afirmam que os textos legais se caracterizam pela definição imprecisa quanto o Regime de Colaboração, vez que situa o Poder Público com responsável por

assegurar o direito à educação, com uma organização sem definir, de forma clara as competências dos entes federados na prestação dos serviços.

No caso da implementação da política de formação de professores da Educação Básica, acima referida, podemos perceber que a complexidade da efetivação das ações se intensifica, se considerarmos as dificuldades de operacionalização desse Regime de Colaboração tido como princípio constitucional para a sua concretização. Se queremos identificar as instâncias governamentais responsáveis pela sua implementação encontramos em primeira mão, a União representada, por determinação legal pela CAPES que coordena todo o processo de desenvolvimento da política, atuando na coordenação política, administrativa, financeira assim como na participação nos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente (FORPROFs) criados como uma instância deliberativa e consultiva dessa política.

Do mesmo modo, encontramos os Estados e, por extensão, o Distrito Federal, representados pelas suas Secretarias de Educação, como co-participantes dessa política, com representação nos seus respectivos fóruns e sendo beneficiários das ações da política ao contar com programas de formação inicial e continuada para os professores dos seus sistemas de ensino; identificamos os municípios, representados pelas suas secretarias municipais de educação, co-participantes do processo de decisão sobre as demandas de formação dos professores dos seus sistemas de ensino e responsáveis pelo apoio necessário para o desenvolvimento dessa política, assim, beneficiários também das suas ações; a implementação da política também conta com as ações das Instituições Educação Superior (IESs), sejam federais, sejam estaduais e até municipais, as responsáveis para efetivação das atividades de formação, em última instância, conforme adesão à política e que participam com representantes no Fórum acima mencionado; a implementação da política, também, conta com a participação de segmentos da sociedade civil organizada, através de representantes do corpo docente (sindicatos, federação de professores) entidades representativas de educadores, como a ANFOPE, Conselhos de Educação, entidades de dirigentes governamentais de Educação, como a Undime, como representantes no Fórum na colaboração da condução das decisões sobre o desenvolvimento da política nos Estados.

Podemos verificar a complexidade com que se reveste o desenvolvimento dessa política, a depender da participação dessa variedade de atores institucionais,

mesmo comungando objetivos comuns. Daí nosso objetivo geral, exposto na introdução deste trabalho qual seja: Analisar, em que sentido estão sendo viabilizadas as ações e estratégias da Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, voltadas para o PARFOR-Presencial desenvolvidas no Estado da Bahia, tendo em vista o Regime de Colaboração entre os entes federados, constituído entre representantes das instituições e os atores envolvidos, com o objetivo de alcançar os resultados fixados de formar professores em exercício, em nível superior.

Com este quadro pretendemos analisar no capítulo seguinte os dados colhidos na pesquisa empírica.

7. A IMPLEMENTAÇÃO DO PARFOR-PRESENCIAL COMO PROGRAMA DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM SERVIÇO NO ESTADO DA BAHIA

Este capítulo vai tratar dos resultados do estudo empírico, buscando atender aos objetivos apresentados na introdução deste trabalho, principalmente, os dois últimos específicos, quais sejam:

- Investigar a percepção dos atores envolvidos sobre a execução do PARFOR- Presencial na Bahia.
- Identificar os principais avanços, entraves e dificuldades para a realização das ações, levando em conta a necessidade de articulação entre diferentes instâncias político-administrativas responsáveis pelo desenvolvimento dessa política.

Para tanto, dividiremos o texto considerando um conjunto de categorias e subcategorias que foram delineadas a partir das atribuições das instâncias responsáveis pelo desenvolvimento da política, tendo em vista o Regime de Colaboração instituído como princípio. Enfatizamos que estas análises partem de análise de documentos e de dados coletados nas entrevistas que realizamos, conforme os recursos metodológicos apresentados no Capítulo 4 desta tese. Os resultados das entrevistas vão demonstrar a visão dos nossos informantes sobre a implementação dos cursos de formação de professores em serviço das redes públicas de ensino no Estado da Bahia, através do PARFOR-Presencial na Bahia, como programa emergencial dentro da política de formação de professores da Educação Básica. Com isto, enfocaremos a atuação do FORPROF-BA, como primeira instância responsável pelo cumprimento dos objetivos dessa política nesse Estado, da União representada pela CAPES, responsável pelo apoio técnico, financeiro e coordenação do desenvolvimento da política, do governo do Estado e governos municipais, como colaboradores e principais beneficiários das ações da política e, por fim, detendo no ciclo da prática dessa política, a atuação das instituições de educação superior envolvidas, como colaboradoras, tanto nas decisões, como instância de realização da formação, propriamente dita. Aprofundaremos este enfoque utilizando a abordagem de estudo de caso em uma das instituições, a UFBA.

Os dados são analisados tendo como parâmetros as seguintes categorias e subcategorias analíticas:

1) Planejamento e coordenação das ações de implementação da política, desmembrada pelas subcategorias:

- a. Elaboração e atualização do plano estratégico e realização de diagnósticos das necessidades de formação de professores para os sistemas de ensino
- b. Compatibilização entre as necessidades dos sistemas e a oferta das IESs, com as tomadas de decisões quanto à abertura dos cursos por período.
- c. Divulgação da oferta de formação do Programa entre os sistemas de ensino e professores, por período;

2) Desenvolvimento e apoio às ações das instâncias e dos atores na implementação do Programa, desmembrada nas seguintes subcategorias:

- a) Condições de instalação das turmas e o apoio financeiro para desenvolvimento das ações da formação
- b) Estabelecimento das bases locais para a efetivação das ações de formação
- c) Ações de apoio aos professores-estudantes para a realização dos cursos

3) Condições para realização dos cursos, subdividida nas subcategorias:

- a) Programação dos cursos
- b) Funcionamento dos cursos do ponto de vista administrativo e pedagógico
- c) Atividades de avaliação e articulação do Programa com os sistemas de ensino.

Tangenciando toda a discussão de análise dos dados estará uma categoria fundante da pesquisa, qual seja a relativa **ao Regime de Colaboração entre os entes federados e as instituições**, como princípio inscrito na elaboração da política.

Antes de discorrer sobre a análise dos dados empíricos, consideramos importante apresentar, de início, alguns dados estatísticos sobre o Programa que mostra o mapeamento da oferta dessa modalidade de formação no Estado da Bahia no período entre os anos de 2009 a 2012. Em seguida, faremos a apresentação e análise dos dados coletados através das entrevistas e dos documentos, conforme

discriminação dos sujeitos e dos procedimentos explicitados na metodologia da pesquisa efetuada, metodologia esta contida no capítulo 4 desta tese.

7.1. EVOLUÇÃO DA DEMANDA E OFERTA DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM SERVIÇO, VIA PARFOR-PRESENCIAL

Tabela 02: Dados do PARFOR-Presencial na Bahia. 2009 – 2012

ANO (A)	QUANTIDADE (NÚMERO)					TAXA				
	Vagas (B)	Pré-inscritos (C)	AVALIADOS (D+E)		Não avaliados (F)	Matriculados (G)	Matriculados/vagas (G/B)	Matriculados/validados (G/D)	Matriculados/Pré-inscritos (G/C)	Avaliados/Pré-inscritos (D+E)/C
			Validados (D)	Negados (E)						
2009	24020	39340	24659	3066	11615	6276	26,1	25,5	15,9	70,5
2010	9030	14401	8808	1120	4473	1698	18,8	19,3	11,8	68,9
2011	4503	3244	2230	244	770	904	20,1	40,5	27,9	76,3
2012.1	2260	1637	987	112	538	373	16,5	37,8	22,8	67,1
2012.2	2100	1365	740	123	502	0	0,0	0,0	0,0	63,2
TOTAL	41913	59987	37424	4665	17898	9251	22,1	24,7	15,4	70,2

Fonte: CAPES, em 26.04.2012 (Elaboração SEC/IAT)

O que é possível observar na tabela é um decréscimo surpreendente na oferta de vagas disponíveis no decorrer dos anos. Em 2009, foram ofertadas 24.020 vagas, já em 2012 a oferta foi reduzida para 4.360 vagas nos dois semestres. Da mesma forma foi reduzido, ao longo dos anos, o número de pré-inscritos e matriculados. Embora no total o número de pré-inscritos supere o número de vagas isto não aconteceu nos anos de 2011 e 2012. Chama a atenção o número de pré-inscrições não avaliadas pelos sistemas de ensino, o que pode demonstrar uma considerável perda de oportunidades de formação, considerando a demanda expressa nos números dos pré-inscritos. Notam-se pequenas proporções de

matrícula em relação ao número de vagas disponibilizadas. Ou seja, constata-se pouco aproveitamento das vagas oferecidas ao longo do período. Muitas podem ser as razões desse desperdício, inclusive voltadas às questões de comunicação entre as instâncias responsáveis pelo desenvolvimento do programa ou de articulação entre os atores envolvidos. Estranhamos a inexistência de oferta de formação no segundo semestre de 2012, apesar de terem sido disponibilizadas vagas, de terem pré-inscritos e ter acontecido o processo de validação por parte dos sistemas de ensino. Em 2013, a Bahia formou através deste Programa 279 turmas e teve 12.495 professores-estudantes matriculados, como podemos verificar na tabela seguinte.

Tabela 03: Número de professores-estudantes matriculados na Bahia em 2013 no Programa PARFOR-Presencial, por IESs e curso

CURSOS	UNEB	UESB	UESC	UFBA	UFRB	UEFS	Total
Pedagogia	4581	597	160	80	106	0	5524
Letras	1358	57	69	30	0	32	1546
História	858	55	106	83	0	0	1102
Matemática	587	115	90	85	87	44	1008
Educação Física	625	83	80	0	0	47	835
Biologia	502	39	0	65	0	47	653
Geografia	378	27	68	30	0	0	503
Artes	348	44	0	0	0	41	433
Sociologia	193	32	0	0	0	0	225
Letras com Inglês	0	75	26	0	0	36	137
Ciências Naturais	0	0	0	0	123	0	123
Filosofia	0	70	46	0	0	0	116
Ciências da Computação	0	113	0	0	0	0	113
CURSOS	UNEB	UESB	UESC	UFBA	UFRB	UEFS	Total
Física	26	0	0	43	0	0	69
Informática	55	0	0	0	0	0	55

Química	20	0	0	33	0	0	53
Total	9531	1307	645	449	316	247	12495
Nº de turmas	197	32	19	17	8	6	279

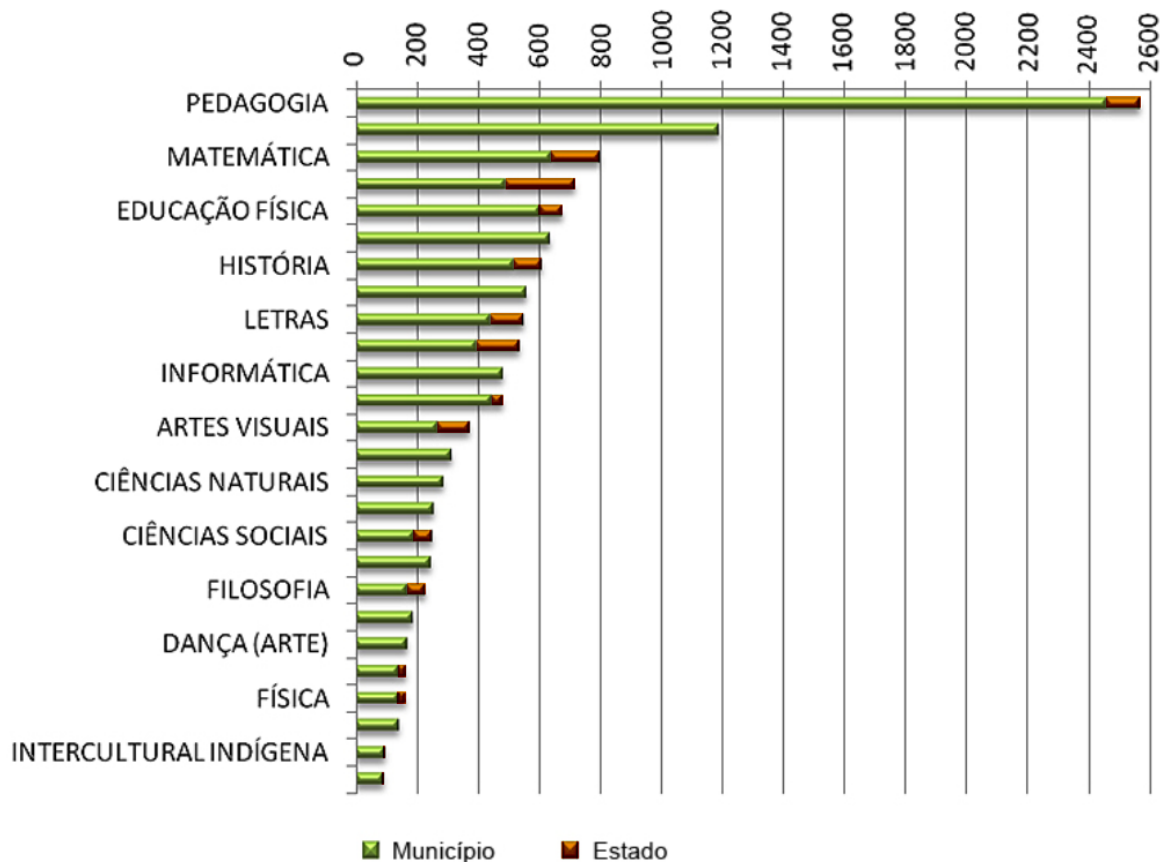
Fonte: FORPROF-BA e SEC-IAT, 2013

Na tabela 03, constatamos que a UNEB é responsável por 76,3% das matrículas dos professores-estudantes na Bahia. Ou seja, a UNEB oferece mais do que todas as outras IES Estaduais e Federais juntas, totalizando 9.531 professores-estudantes matriculados. Este fato pode ser explicado pela sua abrangência como universidade *multicampi* que atende a todas as regiões do Estado, além de ter na sua atuação um histórico significativo de programas de formação de professores da Educação Básica em serviço, sobretudo professores das séries iniciais do Ensino fundamental com muitos desses programas desenvolvidos em parceria com as prefeituras municipais. Outra observação pertinente é sobre os cursos que formam mais turmas. Pedagogia segue na frente com 44,2% da oferta. Em seguida, temos a oferta de Letras e História. Já os cursos de Física, Informática e Química têm uma participação muita tímida no quantitativo dos professores-estudantes matriculados do Programa.

Mesmo com o número mais representativo nas matrículas do curso de Pedagogia no ano de 2013, a demanda do Estado e dos Municípios em 2014.² para o curso de Pedagogia permanecem em primeiro lugar, como observamos no gráfico 03, segundo dados do FORPROF-BA. Em seguida aparecem os cursos de Matemática, Educação Física e História. Já o curso de Física aparece com pouca representatividade em termos de procura e o curso de Química nem aparece no gráfico, devido à ausência de demanda. Muitos autores têm alertado sobre a diminuição entre os jovens da atratividade das licenciaturas, principalmente, com relação aos cursos das Ciências Exatas. No capítulo 3, desta tese, foram analisadas estas questões como um problema crucial para a oferta de educação das crianças e jovens, principalmente, para os que cursam o ensino médio.

Sobre as demandas considerando o sistema estadual e os sistemas municipais, fica evidente, através dos dados, que a solicitação de vagas em maior número se dá entre os municípios. Essa informação evidencia que o público-alvo do Programa é majoritariamente da rede municipal de acordo com o que se vê no gráfico seguinte.

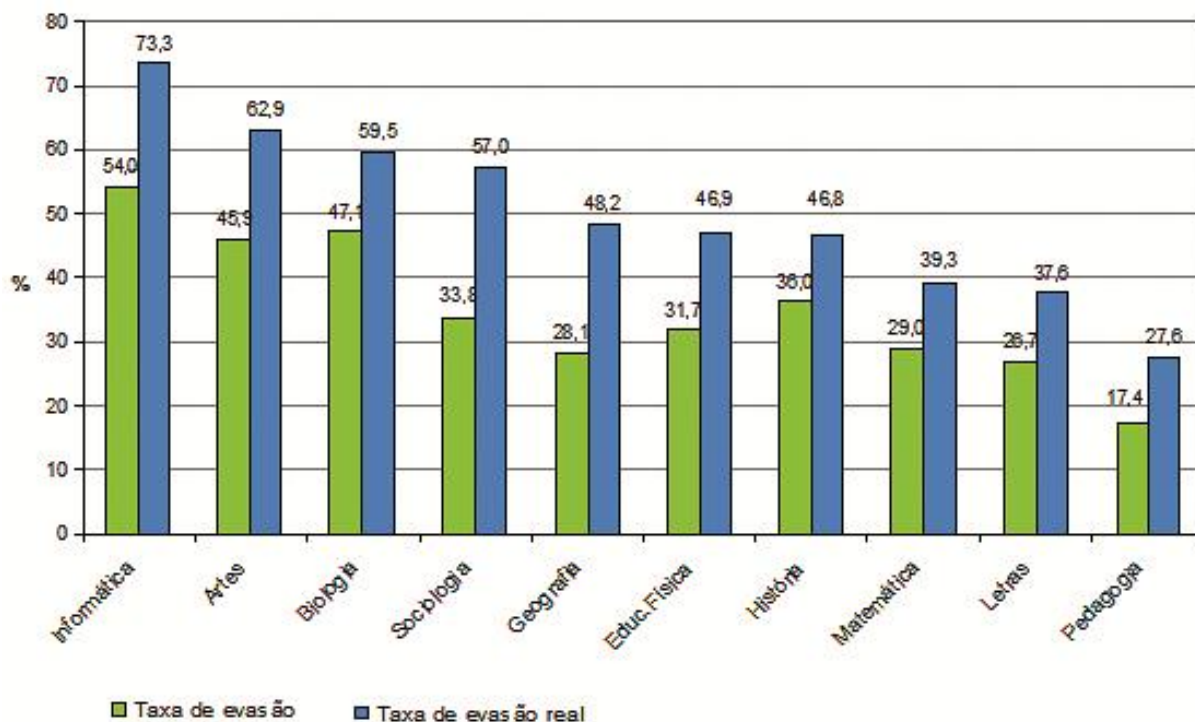
Gráfico 03: Demandas dos cursos do PARFOR-Presencial em 2014.2 na Bahia, por sistemas de ensino dos professores.



Fonte: FORPROF-BA, SEC-IAT, 2013

Um dado importante se refere à evasão dos professores-estudantes durante os cursos. O gráfico 04 apresenta a comparação entre a taxa de evasão baseada na matrícula e os dados da evasão real que é calculada a partir do número de vagas ofertadas. Este fenômeno da evasão tem sido acentuado principalmente em alguns cursos. Isto denota que as ações do Programa voltadas à permanência dos professores-estudantes não têm sido eficiente para manter os matriculados. Como são várias as instâncias responsáveis por essas ações, fica difícil detectar os pontos críticos desta realidade, com os dados estatísticos. As questões que levam à evasão precisam ser discutidas e observadas entre os agentes do Programa para sistematizar e até propor novas estratégias. Algumas reflexões neste sentido aparecem nos dados empíricos analisados nos próximos tópicos deste capítulo.

Gráfico 04: Evasão dos professores-estudantes do PARFOR-Presencial na Bahia por curso, no ano de 2013.



Fonte: FORPROF-BA, SEC-IAT, 2013

Com esse breve esboço dos dados estatísticos referentes à implementação do Programa na Bahia, passaremos a analisar os dados colhidos nas entrevistas. Enfatizamos que os cursos do PARFOR-Presencial na Bahia são desenvolvidos através da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, Universidade Estadual de Feira de Santana - UESF, Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB, da Universidade Federal da Bahia - UFBA, Universidade Federal do Recôncavo Baiano - UFRB, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - IFBA. Duas instituições que participam do FORPROF-BA ainda não ofereceram cursos: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano - IF Baiano e Universidade Federal do São Francisco - UNIVASF.

7.2 PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DAS AÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

Como já verificamos ao longo da pesquisa, o Fórum tem um papel importante na implantação e implementação da política de formação de professor da

Educação Básica e, conseqüentemente, é essencial no desenvolvimento do PARFOR-Presencial. Na Bahia, o Fórum foi constituído em 21 de janeiro de 2010, a partir de uma reunião convocada pelo Secretário de Educação onde estiveram presentes representantes do MEC, SEC-BA, Undime, UNCME, ANFOPE, APLB-BA, Conselho Estadual de Educação e representantes de todas as universidades públicas do Estado. Deve-se assinalar, no entanto, que existe um histórico no Estado referente à preocupação, por parte da Secretaria da Educação e órgãos representativos dos gestores da educação, sobre as questões ligadas às necessidades de formação de professores, desde antes mesmo do Decreto nº 6.755 de 2009 da Presidência da República. Um dos entrevistados relatou que desde o ano de 2007 já existia um espaço de discussão entre Universidades Públicas, a Undime e a UCME para identificar as carências de formação docente para a Educação Básica na Bahia. No entanto, o Fórum baiano foi efetivado legalmente a partir da reunião, anteriormente, citada.

O FORPROF-BA, atendendo à legislação, conta com a participação das representações de vários órgãos e instituições. Assim, apresenta-se a seguinte composição, acompanhando o que ficou estabelecido no decreto que criou a política nacional de formação de professores da Educação Básica, em 2009: Secretário de Educação do Estado de Bahia (SEC/BA), presidente do FORPROF-BA; Diretor (a) Geral do Instituto Anísio Teixeira (IAT)⁴, vice-presidente do FORPROF-BA; um representante do Ministério da Educação (MEC/CAPES); dois representantes dos Secretários Municipais de Educação, indicados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Bahia (Undime-BA); os reitores ou seus representantes dos dois Institutos Federais da Bahia, das três Universidades Federais da Bahia e das quatro Universidades Estaduais, além de um representante dos profissionais do magistério indicado pela seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); um representante do Conselho Estadual de Educação; um representante da Coordenação Estadual da Bahia da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); um representante da Associação Nacional de Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE). (BAHIA, 2010).

⁴O IAT é o órgão do governo do Estado, pertencente à estrutura da Secretaria de Educação que se responsabiliza pela formação de professores e que sedia e organiza as reuniões do Fórum, assim como se responsabiliza, nesse programa, pela coleta e tratamento das informações estatísticas.

Devemos registrar, no entanto, que a frequência e assiduidade de participação nas reuniões do Fórum não têm sido regulares de alguns membros, conforme podemos observar ao ler as atas do Fórum, publicadas nos sites oficiais, além de se observar numerosas substituições de membros, ao longo do tempo da sua instalação, ou de substituições eventuais para participar de determinadas reuniões. Este fato pode indicar dificuldades para o desenvolvimento de uma discussão mais consistente e duradoura sobre os aspectos nele tratados, assim como para obter melhores possibilidades de se conseguir consensos por ocasião da necessidade de tomadas de decisões.

7.2.1 Elaboração e atualização do plano estratégico e realização de diagnósticos das necessidades de formação de professores para os sistemas de ensino

O planejamento estratégico referido no Decreto nº 6.755, de 2009 deverá contemplar:

I - diagnóstico e identificação das necessidades de formação de profissionais do magistério e da capacidade de atendimento das instituições públicas de educação superior envolvidas; II - definição de ações a serem desenvolvidas para o atendimento das necessidades de formação inicial e continuada, nos diferentes níveis e modalidades de ensino; e III - atribuições e responsabilidades de cada partícipe, com especificação dos compromissos assumidos, inclusive financeiros. (BRASIL, 2009)

Devemos informar que o Fórum da Bahia não possui, elaborado de maneira formal, um plano estratégico de ação para a formação de professores em serviço no Estado. Algumas tentativas foram efetivadas para a construção desse plano, embora não se concretizando em versão definitiva. São levantados dados estatísticos nas agências oficiais, como no INEP e têm sido feitos levantamentos a partir de informações dos sistemas de ensino, embora com muitos problemas em termos de fidedignidade das informações.

Sobre isto o ex-vice-presidente do Fórum expressa:

(...) antes mesmo do Fórum, na época existia um plano, esse planejamento estratégico foi aprimorado pelo Fórum, que apresentava a demanda de cada município, por região geográfica, por DIREC do Estado e a oferta em cada universidade e indicava que municípios e que cursos essas universidades iriam atender (FC1).

No entanto, a elaboração desse plano não foi concluída e o documento não existe numa versão mais atualizada, conforme informa outro membro do Fórum:

(...) o plano não foi elaborado, mas existia um documento preliminar elaborado pela equipe anterior do IAT (...). Elaboraram um documento. Chegou-se até formar um grupo de trabalho encarregado de elaborar por itens. Uma boa proposta do plano estadual de formação de professores (MF11)

Para elaboração do diagnóstico das necessidades de profissionais do magistério, o Decreto nº 6.755/09 determina que o Fórum de cada Estado deve se basear nos dados do censo escolar da Educação Básica, e discriminará: os cursos de formação inicial; os cursos e atividades de formação continuada; a quantidade, o regime de trabalho, o campo ou a área de atuação dos profissionais do magistério a serem atendidos; e outros dados relevantes que complementem a demanda formulada. Além disso, o planejamento e a organização do atendimento das necessidades de formação de profissionais do magistério deverão considerar os dados do censo da educação superior, de forma a promover a plena utilização da capacidade instalada das instituições públicas de educação superior. (BRASIL, 2009)

Verifica-se que, com relação às atribuições do Fórum, uma responsabilidade de grande interferência no desenvolvimento do Programa é o diagnóstico das necessidades de formação inicial. Esse diagnóstico está ligado ao planejamento estratégico e dependendo de sua elaboração pode interferir no resultado do PARFOR-Presencial. Sobre a relação desse levantamento da necessidade de formação, o primeiro aspecto que foi relatado no campo diz respeito à ausência de um banco de dados confiável. Os dados disponibilizados pelo INEP sobre formação de professores apresentam alguns problemas, segundo os informantes. O primeiro problema apontado por um entrevistado é que *“temos muitos professores que não estão naquela base de dados porque são professores prestadores de serviço, não são efetivos”* (FC1).

Outro problema é que muitos professores contabilizados são vinculados a duas redes de ensino, ou tem duas funções no mesmo sistema de ensino e essa informação não é identificada pela base de dados do INEP, pois são apurados os números das funções docentes. Este procedimento acaba por provocar aduplicidade nos números de professores. Considerando que esse banco de dados abrange todo o

Brasil, caso não tenham os estados e os municípios um banco de dados específico considerando a caracterização do seu corpo docente, supõe-se que esta dificuldade pode ser geral, para que se tenha números fidedignos de professores sem formação.

Sobre a definição da demanda, o entrevistado representante da CAPES assim se posiciona, fazendo uma ressalva sobre esse procedimento:

(...) no desenho do programa isso é tranquilo, isso é muito bom! Mas na prática não funciona bem assim, por que? Bom, umas das questões é em relação à demanda das Secretarias Estaduais e as Secretarias Municipais, principalmente nas redes municipais. Elas não têm o conhecimento dessa demanda ou elas não conseguem identificar quem são seus professores, que precisam daquela formação que é oferecida pelo programa (...). A gente acaba entendendo que eles não fazem essa reflexão, (...). O que a gente percebe é que essa demanda não é baseada em indicadores. É uma demanda aleatória. (MF1)

Comungando com este comentário outro entrevistado informa que esse processo deve ser aprimorado a partir de dados que os municípios necessitam levantar sobre as suas próprias redes. Na sua fala, ele considera que os dirigentes e técnicos municipais não contam com informações seguras sobre as suas próprias demandas e nem mostram interesse para aproveitar as oportunidades de formar seus professores, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino. E acrescenta que é feita uma oferta *a grosso modo*

(...) e depois os municípios vão se arrumando, considerando, que eles, de uma forma geral, não tem levado muito a sério a importância da formação do professor para a educação básica. Eu até diria que no início esteve melhor do que está agora. Acho que os municípios, não sei porque, ou são céticos quanto ao significado da formação para a melhoria da qualidade [do ensino] ou porque, de fato, os municípios não estão tão interessados na qualidade. Eles estão ainda naquela lógica de atender a todos, mas não exatamente atender a todos com qualidade. Eu diria, portanto, que são metas quantitativas, mas sem nenhum horizonte em termos de qualidade. Não vejo essa preocupação. (MF2)

Outro entrevistado revela que o levantamento das demandas “é um processo muito lento, muito lento mesmo, até porque em meu município eu vivi isso com meus colegas que fizeram suas inscrições em 2009 e até o ano passado não tinha conseguido formar uma turma” (MF4). Outro membro do Fórum ainda acrescenta que “*falta um diagnóstico sério da demanda dos professores nas instituições de ensino da rede básica*”. (MF5)

Os representantes das instituições de educação superior que participam do Fórum também fazem críticas aos procedimentos da definição da demanda de formação para o PARFOR-Presencial no Estado. Para um deles: *“nesse ponto a gente enfrentou vários, vários problemas porque desde 2009, desde seu início, a demanda não tem sido qualificada, acho que nunca foi qualificada”*. (MF12) Outro problema detectado corresponde à variedade de fontes desses dados para ser levantada a demanda real. Em alguns casos são considerados os dados do Educacenso, em outros toma-se como parâmetro as cobranças dos municípios a partir do diálogo com os seus representantes. (MF12)

Outro problema detectado por um dos coordenadores institucionais do PARFOR-Presencial e membro do Fórum diz respeito à imprecisão na identificação da real demanda para esses cursos: professores das redes públicas de ensino. Na sua opinião, estas informações quando são fornecidas pelos sistemas de ensino nem sempre correspondem ao objetivo fim da política, nem aos dados oficiais, uma vez que existem nesses levantamentos professores contratados temporariamente e que não são considerados demanda real para esses cursos. Vejamos a fala de um informante:

... tem uma coisa que não é da nossa competência, do Fórum, porque o programa diz que prioritariamente ou sempre, a formação é para o professor efetivo e a gente tem uma grande maioria de professores contratados, que há uma rotatividade de professores contratados, e os secretários validam a inscrição do professor como sendo efetivo. Isso virou regra, como se os secretários omitissem essa informação. Mas eles dão uma declaração dizendo que o professor é professor da rede municipal, mas, contratado, por isso que os dados, eles não batem”. (MF12)

Este mesmo informante aponta, com mais clareza, os interesses políticos nas indicações dessas demandas, de forma que constituem informações sem bases estatísticas e servem a esses interesses. Na visão de um deles

(...) o Fórum solicitou aos secretários a demanda, eles, a grande maioria dos secretários, informam um número de professores que eles querem informar no município, porque é por questões políticas. Um município, por exemplo, que tinha uma escola de 5ª à 8ª série solicitou 20 professores de língua portuguesa, 15 professores de geografia. Então, a gente não precisa fazer uma pesquisa no município pra saber que eles querem informar a demanda social, que aquelas pessoas não são efetivas. (MF12).

As informações dão conta de que a própria CAPES, a partir da constatação desses fatos, tomou medidas para que estes procedimentos não mais ocorressem, fixando que a demanda fosse registrada na Plataforma Freire e atendesse aos dados do Educacenso. Segundo um informante *“ainda assim os secretários não informaram a demanda real, por causa dos vícios de querer formar a comunidade...”* (MF12). A definição da demanda com dados aleatórios é exemplificada por este entrevistado:

Eu já vi assim, sessenta, sessenta, sessenta ou trinta, trinta, trinta [inscrições em um município] (...) Não é possível que seja necessidade de português e matemática igual a de geografia ou história. Tem alguma coisa que não está, portanto, bem analisada. Eu acho que merecia um estudo mais apurado dessa questão. (MF2)

A falta de correspondência dos dados com a real situação da demanda é citada por outro informante sobre o caso de uma região do Estado em que *“as pessoas diziam que havia na região X 236 candidatos para a área de Geografia e História (...), e apenas uma pessoa foi inscrita”* (MF18), revelando que os dados são resultantes de cálculos aleatórios.

Assim, são identificadas dificuldades de se utilizar os dados sistematizados nos bancos de dados oficiais do INEP, assim como os dados fornecidos pelos sistemas de ensino, como continuaremos a observar pelas informações a seguir.

Observamos que as informações contraditórias ou aleatórias terminam causando importantes prejuízos para que o Programa atenda aos seus objetivos. Na opinião de um dos entrevistados, com esses casos,

[Existe] um número altíssimo de professores ainda sem formação em todo o Estado. [Tudo isto] por conta de os municípios não fazem concurso público. Então, enquanto não fizerem concurso público vai ficar essa rotatividade de professor, professor que entra e professor que sai e o Fórum não tem nenhuma gerência sobre isto. Esse Fórum não tem como dizer ao município. Nem é responsabilidade do Fórum [fazer isto], mas a gente lida com uma situação que a gente sabe que é irreal. Essa é a nossa discussão no Fórum tentando solucionar [esta questão]. A gente não tem como fazer isso. (MF12)

O representante da Undime entrevistado declarou que sua entidade tem solicitado a todos os municípios que fizessem um levantamento da demanda: primeiro dos profissionais que não tinham graduação e depois dos que tinham graduação, mas que estavam atuando em outra área. Para essa representação do

FORPROF-BA definir a demanda pelo município “*é uma estratégia que realmente dá certo, por que os cursos são realmente oferecidos pela demanda (...) não é o Fórum que determina quais são os cursos, é a demanda, é esse levantamento e todo esse trabalho que é feito é que determina quais são os cursos que deverão ser oferecidos*” (MF3). Observamos que existe uma diferença de opinião entre alguns membros do Fórum quando o assunto é o levantamento de demanda.

Os desafios apontados nas entrevistas sobre a necessidade de se rever os procedimentos do diagnóstico da demanda são muitos, mesmo que o representante de Undime tenha considerado que a forma que tem sido adotada tenha significado uma boa estratégia. Pelos depoimentos dos demais informantes, em primeiro lugar, há problemas quanto à fidedignidade das informações contidas nos bancos de dados estatísticos sobre a real necessidade de formação de professor. Nesse aspecto, os problemas estão atrelados à duplicidade dos números de professores sem formação, o que dificulta mapear a real carência. Em segundo lugar, como existe uma grande rotatividade de professores contratados temporariamente, pelos municípios, os levantamentos nunca estão atualizados. Além das questões dos bancos de dados, as informações prestadas, especialmente, pelos municípios sobre suas demandas não correspondem às reais necessidades, via de regra. Como motivos arrolados, os informantes enumeram a própria falta de conhecimento sobre os reais quantitativos, o que leva a apresentar uma demanda aleatória, em alguns casos, motivada por interesses políticos. Todos esses problemas acarretam dificuldades na formação das turmas e deixa todo processo mais lento e pouco efetivo.

Esses problemas de planejamento das ações da implementação do Programa denota as dificuldades de se estabelecer o chamado Regime de Colaboração entre os entes federados, dada a complexidade das relações a serem estabelecidas no Programa e o envolvimento de várias instâncias e órgãos nem sempre imbuídos dos mesmos objetivos.

Mesmo com esses problemas, é importante registrar que a implementação da política de formação de professores, pelo PARFOR-Presencial foi experimentando ações e estratégias para desenvolver um diagnóstico mais preciso. Inicialmente o FORPROF-BA empreendeu uma

(...) mobilização dos secretários municipais de educação através da Undime e um primeiro levantamento foi feito pelo censo escolar. Depois nós chamamos os secretários municipais de educação para que eles fizessem uma avaliação desses resultados. Esse banco de dados foi modificado [posteriormente]. Na fase da publicação dos editais [para a proposição da oferta], as universidades passaram a serem parceiras no sentido de que elas também entrassem em contato com os municípios para que eles mandassem a relação direta dos professores (FC1)

A partir dessa estratégia alguns municípios entraram em contato com as instituições para solicitar formação apresentando, lista de professores que desejavam participar da formação. (MF18) Esta atitude foi vista por alguns membros do Fórum como uma forma de abertura para o ingresso de professores nos cursos que podem não corresponder ao público alvo do programa.

Alguns membros do FORPROF-BA trazem relatos sobre as mudanças efetuadas no percurso do Programa neste sentido, até para se posicionarem diante do quadro analisado. O representante no Fórum de uma das instituições de educação superior relata que

(...) no início, o Fórum da Bahia era um dos fóruns estaduais mais atuantes. (...) Naquele momento houve uma articulação razoavelmente boa com reuniões regionalizadas com as DIRECS. Nas regiões, (...) o Fórum ali estava, buscando essa interlocução com os municípios e buscando fazer esse levantamento de demanda. (MF1)

Outra estratégia experimentada nos anos iniciais da implementação do Programa foi a definição da demanda a partir da construção de consórcios intermunicipais. No dizer de um informante esta iniciativa significou:

(...) o estabelecimento de uma sistemática para que se construíssem consórcios intermunicipais na área de educação em que reunissem os municípios em determinada região para que eles definissem a demanda, o local de formação, ou seja, onde essas turmas de professores estariam sediadas. E definissem, também, o modelo do curso de formação: se era um modelo de formação com aulas diárias ou em finais de semana, ou se em finais de semana alternados, ou teríamos aulas uma semana por mês de domingo a domingo. Um exemplo disso foi o que se desenvolveu no Vale do Jiquiriça, que reuniu 17 a 19 municípios. (MF1)

Segundo este entrevistado, essa experiência foi considerada exitosa pela CAPES e essa estratégia foi citada por representantes das IESs como um ponto

positivo para a definição da demanda e formação de turma do PARFOR-Presencial.

Desta forma, podemos observar, com essas alternativas, que a articulação não apenas poderia se dar não só entre União, Estado e Município, mas entre os entes federados da mesma esfera. Nesse caso, os municípios estavam sendo convidados para se articularem no sentido de definirem as demandas em conjunto, sinalizando a oferta de turmas, em parceria. Essa, por exemplo, pode ser uma estratégia para diminuir a dificuldade de formação de turmas do Programa, já que em um único município às vezes, não há uma necessidade imediata de grande quantidade de professores a serem formados em determinada área de formação.

No entanto, para o representante de uma instituição de educação superior, desde o início de existência do Fórum não havia um planejamento da oferta com critérios adequados. “Era algo muito aleatório. *Cada um ofertava a quantidade que queria. Não havia reunião de planejamento. Então havia muitos casos de abrir turmas de curso onde não tinha a necessidade de oferta*” (MF17) Para este entrevistado, a partir de determinado tempo passou-se a desenvolver

(...) um planejamento, um estudo sistemático, com dados numéricos pra que se houvesse um planejamento de fato na oferta, principalmente na oferta de cursos específicos para as áreas específicas, para as regiões da Bahia. Isso vem sendo feito desde então. Nós já caminhamos muito, acho que isso hoje está até institucionalizado, as instituições de certa forma já assimilaram que isso é necessário. (MF17).

Podemos observar que nossos informantes têm opiniões divergentes, quando questionados sobre as formas utilizadas pelo Fórum para detectar as necessidades de formação de professores, ao longo da sua existência, como órgão responsável para o cumprimento dos objetivos da política de formação de professores da Educação Básica no Estado. São variadas as opiniões sobre a pertinência das ações e estratégias utilizadas, o que demonstra as dificuldades de se chegar a consensos sobre a gestão dessa política, envolvendo uma multiplicidade de atores. Observamos, assim, no nosso estudo empírico, que as medidas que foram tomadas pelo FÓRPROF-BA no intuito de chegar a um mapeamento, o mais próximo, da real demanda dessa formação e de obter sucesso com relação a esse intenção, são avaliadas de formas diversas, verificando-se, assim, que não existe uma opinião comum sobre as melhores formas de se realizar

estes diagnósticos de necessidades. No nosso entender, este é um ponto de tensão na condução da política de formação de professores público alvo do PARFOR-Presencial e que os resultados dessas atividades de previsão de necessidades se encontram comprometidos para um desenvolvimento adequado da política instalada.

7.2.2 Compatibilização entre as necessidades dos sistemas e a oferta das IESs, com as tomadas de decisões quanto à abertura dos cursos, por período

Além do levantamento da demanda por meio dos municípios para a definição da oferta, a participação das IESs na definição das vagas a serem ofertadas, também, é de muita importância na implantação da política no ajuste entre demanda e oferta, que está prevista na concepção e no planejamento da implantação das ações. Aqui, também, são constatadas algumas dificuldades. Ficou claro com as informações colhidas nas entrevistas que a oferta de vagas necessariamente não representa o atendimento das demandas evidenciadas. Em uma entrevista é citado que uma localidade pode demandar uma turma do curso de licenciatura em Física. No entanto, é possível que a instituição localizada naquela região não propõe oferecer este curso. Para este informante, que é o representante da CAPES, às vezes, a instituição não se esforça em criar novos cursos a partir das demandas solicitadas pelos sistemas de ensino. Só oferece cursos que tradicionalmente já vem ministrando no conjunto da sua oferta. Para ele, falta um diálogo entre as instituições e os sistemas de ensino, uma reflexão em torno das possibilidades de atender às reais necessidades de formação das regiões. (MF1)

Sobre a dificuldade em criar novos cursos para atender às carências de formação detectadas nos diagnósticos, este mesmo entrevistado reconhece que nos processos de abertura de novos cursos nas instituições de ensino, quer no sistema federal, quer nos sistemas estaduais, são muitas as exigências em termos de atendimento à legislação e aos protocolos, que podem inibir ou dificultar as iniciativas de novas proposições de cursos. Na sua opinião, os Fóruns tem uma composição mista de membros que serve para atenuar estas dificuldades: contam com representantes dos conselhos estaduais, das secretarias do MEC, de representantes da Undime, das secretarias de educação e representantes de outras instâncias que podem auxiliar no processo de articulação, de apoio e no diálogo entre as partes envolvidas, para que haja maior correspondência entre demanda e

oferta de formação, assim como para a realização da própria formação. E assim complementa o entrevistado quanto à questão da falta de sintonia entre a demanda e a oferta da formação:

a demanda não está bem qualificada e a oferta também não está qualificada de acordo com a demanda. É preciso trabalhar em cima desta questão. Mas isso vem crescendo, isso vem sendo aperfeiçoado. Eu percebo que a cada ano que passa isso vem sendo mais trabalhado. (MF1)

O coordenador do PARFOR-Presencial de uma instituição, que tem acento no Fórum, demonstra que não é tão simples ofertar mais uma turma de um curso ou de vários outros. Além das questões institucionais que levam à aprovação do projeto pedagógico do curso, sua instituição tem limitações com relação a capacidade física instalada. Outro problema reside na carência de professores para assumirem as aulas. Na sua Universidade existem muitos programas sendo oferecidos simultaneamente (PIBID, UAB, etc.), cujo órgão financiador é a CAPES, sendo que muitos professores já se encontram recebendo bolsas. Como não há meio de acumular bolsas, fica cada vez mais difícil encontrar professores para ministrar as aulas do PARFOR-Presencial. Este fato tem representado uma limitação muito grande para ampliar a oferta em outras instituições. O coordenador anteriormente citado, então conclui, sobre este aspecto.

Nesse caso a gente sempre mantém os pés no chão: oferecer aquilo que a gente pode, vendo as possibilidades (...) Nós não temos pernas para termos muitos cursos, por isso temos utilizado muito o critério da necessidade da prefeitura, porque o nosso objetivo não é quantidade. Queremos formar com qualidade. Então preferimos ter poucas turmas, mas poder dar uma atenção maior a todos esses professores. [É melhor] ter um cuidado maior do que ter muitas turmas e não sabermos nem quem é o professor, quem é nosso aluno, que é o nosso cursista. (MFI)

Outros coordenadores institucionais do PARFOR-Presencial também identificam o critério de espaço físico como fator limitador da oferta nas suas instituições. Do mesmo modo, é sinalizado por outros representantes os critérios de disponibilidade do corpo docente para ministrar as aulas e um professor que assuma a coordenação do curso. Todos os representantes das IESs fazem a ressalta de que

suas instituições só ofertam vagas se houverem condições objetivas para essa oferta.

Outra questão, que aparece nas entrevistas, consiste na necessidade de articulação entre as instituições com respeito à abertura de turmas de determinados cursos para que seja bem definido o planejamento da oferta. Em alguns momentos da trajetória do Programa são oferecidos os mesmos cursos nas mesmas cidades, de sorte que sobravam vagas. Uma iniciativa para que isto não acontecesse resultou em que fosse decidido que apenas uma instituição oferecesse os cursos de Física e Química. Mas normalmente não há, de uma forma bem objetiva, no processo de tomada de decisão, um mapeamento das propostas para que sejam evitadas as superposições da oferta em termos de cursos em determinadas localidades.

O que podemos perceber sobre a necessidade de ajustar as informações das demandas dos sistemas de ensino com as possibilidades de oferta de cursos de formação para atender a essa demanda é que as carências de formação que conseguem ser registradas, nem sempre podem ser atendidas pela IES. Esse é mais um fator que dificulta a formação de turmas de professores a receberem a devida formação, conforme preconiza a política em análise. Nem sempre a necessidade de formação está relacionada com as possibilidades de oferta dos cursos. A articulação entre os entes federados e as instituições é necessária, sim, e é citada. Pela análise dos resultados das entrevistas percebemos que os nossos informantes a colocam como imprescindível, mas é demonstrado, também que ela sozinha não é suficiente, pois faltam condições reais de oferta, mesmo sejam disponibilizados dados concretos e confiáveis de demanda. A compatibilização entre esses dois termos: demanda e oferta se inviabiliza pela concorrência de variados fatores que se entrelaçam, dificultando desenvolver uma política, tendo como princípio a cooperação.

Fica também evidente a complexidade de se efetivar as tomadas de decisão ,por parte do Fórum, com base em critérios objetivos. Faltam informações confiáveis e claras sobre a demanda, faltam condições de realizar um planejamento para atender a procura efetiva de formação, pelas limitações das potencialidades das instituições de educação superior, assim como informações mais seguras para estabelecer critérios também objetivos para a distribuição física proporcional da oferta de formação requisitada, de forma articulada entre as instituições. Verificamos as dificuldades de implementação da política conforme os seus objetivos, a partir de

condições necessárias para a programação do atendimento às reais necessidades de formação inicial dos professores em serviço no Estado.

7.2.3 Divulgação da oferta de formação do Programa entre os sistemas de ensino e professores

A divulgação também é destacada como responsabilidade do Fórum e de todas as instâncias envolvidas na política, por isso questionamos nas nossas entrevistas como são divulgadas as ações do PARFOR-Presencial. Falando sobre as estratégias utilizadas pelo MEC, no lançamento e implantação do Programa, algumas considerações foram feitas pelos entrevistados, chamando a atenção da existência de alguns equívocos que levaram a problemas de identificação do real público a ser atendido e sobre a concepção da própria política que o Programa deveria atender. Pelo menos dois integrantes do Fórum acharam a divulgação restrita. Mas ainda assim relatam que o governo federal fez uma grande propaganda no início do PARFOR-Presencial. As críticas perpassam por uma grande parte do público que foi atingido pela divulgação, por questões do uso incorreto do Programa e por desinformações, por parte dos municípios em relação à disponibilidade dos recursos financeiros destinados para o desenvolvimento da política.

Um dos entrevistados expôs ao responder este assunto que foi

um grande equívoco nesse sentido porque todo mundo que queria ser professor na rede pública estadual ou municipal correu e fez a pré inscrição, não ficou claro que esse programa era específico para professores que estavam em sala de aula. Eu me refiro especificamente às inscrições feitas por merendeiras, pelos porteiros, pelos vigilantes. (MF13)

Outro equívoco na propaganda resultou em termos do nome do Programa. Este mesmo informante informa que os anúncios referiam sempre À Plataforma Paulo Freire e esta expressão é que foi cunhada para o Programa: “(...) *tanto é que no senso comum, no senso popular as pessoas até hoje chamam os cursos do PARFOR-Presencial de cursos da Plataforma Freire.*” (MF17)

Em relação aos recursos do Programa esta mesma entrevistada acrescenta que:

Inicialmente foi muito equivocada a informação [na divulgação]. Era muito vaga e as pessoas não sabiam do que se tratava e formavam opinião diferenciada. Até hoje nós temos alunos que ligam perguntando quando eles vão receber a bolsa. Porque estava implícita na propaganda que a pessoa receberia por isso. Os secretários [de educação] também correram logo na primeira semana de abertura da Plataforma Freire, que foi em 2009, para que oferecesse turmas no seu município, porque imaginavam que eles receberiam um recurso financeiro do Governo Federal. (MF17)

Outros entrevistados chamam a atenção para a intensificação da propaganda ao tempo da implantação do Programa, em 2009 e a diminuição dessa divulgação nos anos sucessivos. Um deles assim se coloca:

não sei se por coincidência do momento que foi um momento político, mas a apresentação [do Programa] se deu e foi muito bem divulgado, foi muito bem articulado. Naquele momento até ficou parecendo assim, que para o professor, para a sociedade, foi como um prêmio. O governo estava dando um prêmio para todos. Mas, foi só no primeiro ano (MF12)

Em relação ao equívoco sobre quem poderia participar do Programa, este mesmo membro do Fórum relata que “Quando a CAPES descobriu, no terceiro ano, ai a CAPES bloqueou, de que forma? Só faz a inscrição quem estiver no Educacenso. Então foi uma forma do próprio governo federal perceber que falhou, que errou”.

As estratégias de divulgação neste sentido no Estado da Bahia, no início do funcionamento do FORPROF-BA, foram mencionadas por um entrevistado seu vice-presidente em outra gestão do FORPROF-BA.

(...) Nós tivemos uma busca ativa em todas as regiões do Estado(...) as DIRECs foram muito solicitadas, todos os diretores e diretoras de Direcs nos ajudaram muito. Os secretários de educação realmente se mobilizaram e nós íamos várias vezes em cada DIREC. Sempre ia uma equipe, não era uma pessoa só. [Outra estratégia foi o uso] dos meios de comunicação de massa, pelo menos uma vez por mês estávamos no IRDEB, dando entrevista pela TVE. Também na Rádio Educadora. Nós fomos várias vezes no jornal da TVE Ainda tivemos matérias no Jornal A Tarde, no Correio da Bahia, na Tribuna. (FC1)

Outro entrevistado, atual vice-presidente do Fórum ressalta as estratégias de articulação com os municípios que se dá por meio das DIRECs e da realização de videoconferências para divulgação do Programa. Outros membros reforçam a

realização dessas videoconferências como um dos caminhos para tentar chegar às informações aos professores que precisam de formação e aos sistemas de ensino, que necessitam contar com os seus professores titulados no nível superior.

A representação da CAPES no FORPROF-BA entrevistada fala sobre as estratégias que este órgão adota para a divulgação das informações em todo o país e assinala a importância de que essa divulgação deva ser intensificada nos próprios estados. Assim se posiciona:

Surge muito mais efeito se os Estados fizerem essa divulgação. Vamos dizer assim: a capacidade de as secretarias estaduais chegarem nos seus interiores é maior do que a da CAPES. A gente faz cartazes, a gente faz folders, a gente encaminha, disponibiliza inclusive pros fóruns esses materiais. [Coloca] notícia na voz do Brasil, [a informação] fica sediada na capa da CAPES, na página do MEC. Mas ele tem mais efeito quando é feito por meio do Fórum e as IES são parceiras nisso. No rádio também tem muito efeito, só para você ter uma ideia a gente tem hoje cerca de 2344 municípios que tem pelo menos um professor matriculado no PARFOR, ou seja é quase 50% do número de municípios brasileiros. Se pelo menos um professor se matriculou na Plataforma Freire desses municípios, é porque teve a confirmação que chegou lá, de alguma forma (MF1)

O representante da Undime no Fórum informa que no nível dessa entidade também é feita uma divulgação e afirma que ela é bem ampla. “*A gente faz uma campanha através da página oficial da Undime e cada município faz a sua divulgação entre seu corpo docente. O governo do Estado faz também. O nível de divulgação é muito grande (MF3).*

Para outro membro do Fórum o processo de divulgação da oferta dos cursos não deve ficar também a cargo das instituições de educação:

as universidades oferecem os cursos, mas não são elas responsáveis por divulgar. Elas não devem ter essa função. À universidade cabe oferecer o curso, primar pela sua qualidade, fazer o melhor nessa condição (MF2)

Percebemos que não há um consenso entre os membros do Fórum sobre a necessidade de participação das instituições de educação na divulgação da oferta. O coordenador institucional de uma das universidades não entende que a instituição deva participar desse processo.

O IAT é o local, na nossa compreensão, de divulgação [da oferta dos cursos] para os docentes da Bahia. [De divulgar] que há cursos oferecidos pelas Universidades Federais, Estaduais e pelos Institutos Federais. [Minha universidade] não poderia fazer uma campanha específica para os alunos, para os candidatos exclusivos do PARFOR (...). Mas apesar da nossa compreensão, nós demos entrevistas na TVE, nós abrimos um site específico para divulgação do PARFOR [sob a nossa responsabilidade], nós fizemos cartazes e divulgamos no site de serviço de seleção (MF18)

Entendemos que, mesmo questionando sobre a responsabilidade dessa atribuição, todos os membros afirmam que seus órgãos e suas instituições fazem a divulgação da oferta do PARFOR-Presencial. Sobre esta questão o decreto que cria a política nacional de formação de professores e o manual operativo da CAPES que estabelece as atribuições dos vários atores responsáveis por essa política indicam que a divulgação é responsabilidade de todos os órgãos e instituições envolvidas.

Nessa divulgação é importante enfatizar, o que chama a atenção de um dos membros do Fórum sobre as limitações do uso dos meios de comunicação de massa. Para ele, o Fórum continua carecendo de um estudo melhor sobre essa questão. Sua crítica se baseia no fato de que nem sempre esses recursos de comunicação atingem a todo o interior do Estado.

A divulgação entende que todos estão expostos à mídia, digamos, de massa, o que não é exatamente verdade, quando você trata [das cidades] do interior, que às vezes recebe o sinal por antena parabólica e as propagandas não entram. Então essa divulgação precisava ser melhor estudada. (MF2)

Esta é, pois, uma limitação dos recursos que podem estar sendo utilizados para a divulgação. Soma-se a isto a existência de alguns municípios onde não se tem acesso disponível à internet, conforme acentua este entrevistado.

As representações das IESs, também, apontam que essas dificuldades de divulgação levaram a diminuição da sua oferta, mesmo quando planejam um número maior de turmas a serem oferecidas.

Tivemos um problema sério de um modo geral no Estado da Bahia. Das 70 turmas que iriam ser oferecidas, nós só conseguimos formar 11 turmas. A gente depende muito dos municípios divulgarem, articularem, mobilizarem os professores, colocarem funcionários à disposição, acesso a internet banda larga, uma série de coisas que nós padecemos muito nessa oferta 2013. (MF11)

Este entrevistado também acrescenta que a dificuldade de divulgação das oportunidades de formação entre os professores aumentou nesse ano por conta da realização das eleições municipais, com as ingerências das políticas locais partidárias, assim como com as mudanças dos gestores municipais, provocando descontinuidade das ações.

A partir da colocação dos colaboradores da pesquisa, fica claro que a divulgação ainda tem muitas falhas, que vai desde a escolha dos meios de comunicação à falta de clareza da definição de quais são os responsáveis por esse processo no Programa. Porém, os membros reconhecem a importância de divulgar, de buscar meios para atingir o público alvo e apontam pelo menos uma ação para auxiliar o processo de divulgação do PARFOR-Presencial, que é a disponibilidade de informações no site das instituições que os membros representam.

7.3. DESEMPENHO E APOIO DAS AÇÕES DAS INSTÂNCIAS E ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

Em cada ano ou semestre de realização do Programa, uma série de providências é tomada com o fim de viabilizar a formação, a partir dos dados do planejamento estratégico e de sua atualização, através de diagnósticos atualizados com recentes dados estatísticos para a previsão da abertura dos cursos de formação, dados estes que devem ser complementados ou confrontados com as informações dos sistemas de ensino que fazem previsão das suas demandas. Por seu turno, as instituições informam as suas disponibilidades de oferta. Da sistematização e compatibilização desses termos, o FORPROF toma as decisões sobre a formação a ser oferecida em cada período. Este é o que caracteriza o fluxo de atividades do Fórum para a preparação das condições de realização dos cursos do PARFOR-Presencial. Para o desenvolvimento e apoio da formação, outra série de ações são desenvolvidas nas diferentes instâncias políticas responsáveis pela realização do Programa. Neste tópico, vamos analisar as informações colhidas em campo que dão conta da visão dos entrevistados sobre as condições essenciais para a abertura das turmas, em especial, o apoio financeiro para a efetivação das ações de formação, as dificuldades encontradas nesse sentido no percurso do processo, assim como as questões ligadas ao apoio necessário aos professores para participarem dos cursos.

7.3.1 Condições de instalação das turmas e o apoio financeiro para desenvolvimento das ações da formação.

A CAPES desenvolve uma sistemática precisa e bem segura, com um controle das informações em tempo real das condições de funcionamento das turmas, monitorando os dados das pré-inscrições dos candidatos aos cursos, do processo de análise das inscrições, conforme calendário estabelecido e divulgado aos órgãos envolvidos na implementação do Programa, acompanhando virtualmente a validação ou não dessas inscrições, os dados da oferta de vagas disponibilizadas pelas instituições de ensino, assim como o processo de seleção e matrícula dos professores-estudantes selecionados pelas IESs, certificando se esses professores-estudantes estão inscritos, realmente na Plataforma Freire. Por sua vez, as instituições de ensino se preparam para a oferta das suas turmas, informando os resultados da seleção e a constituição das turmas. Em tópico específico neste trabalho detalharemos as condições de funcionamento dos cursos, nos aspectos administrativos e pedagógicos.

Para o desenvolvimento do Programa um elemento essencial se relaciona aos recursos financeiros que são dirigidos ao pagamento das bolsas dos professores formadores, dos coordenadores de curso e de coordenadores do Programa nas instituições e que são repassados para as contas desses professores e coordenadores. Outros recursos financeiros de manutenção são repassados às instituições formadoras de modo a cobrir variadas despesas: material, serviços de terceiro, etc. Em relação ao pagamento das bolsas aos docentes que lecionam no curso e coordenadores, os entrevistados nesta pesquisa informaram que todo o processo é considerado ágil, principalmente porque as bolsas são depositadas diretamente na conta bancária do beneficiário. Sobre o repasse dos outros recursos, um dos membros do FORPROF opina: “*Eu acho perfeita, porque o recurso é repassado quando a gente atualiza o aluno lá na Plataforma Freire*”. (MF11)

O coordenador de uma instituição de educação acrescenta que o pagamento das bolsas nem sempre foi bem sucedido:

(...) o pagamento de bolsas tem melhorado muito. Eu quando entrei no PARFOR como docente. Na época que eu fui docente (...) as bolsas atrasavam. Nessa época não era CAPES a responsável [direta pelo pagamento]. Desde que a CAPES assumiu, a gente não tem tido atrasos, atraso assim, 5 dias, 3 dias, as vezes muito mais por uma questão bancária do que pela própria sistemática do sistema da CAPES pelo SGP. (MF17)

Outros membros do FORPROF fazem crítica à política por não prevê pagamento de outras bolsas, inclusive específicas para cobrir determinados componentes curriculares ligados à prática docente, o que constitui até determinado ponto um engessamento dos procedimentos, considerando uma situação ideal que se repete em todos os cursos, ou sem levar em conta os conteúdos programáticos dos cursos:

Eu acho que não está cobrindo todas as necessidades por falta desse cuidado de se verificar que não só a função docente está sendo necessárias. Existem outras necessidades. Tampouco houve atenção a determinada oferta de bolsas, considerando a qualidade ou natureza da disciplina. Existem disciplinas como a prática de ensino como componente curricular que vai desde o início do curso até o final do curso (MF2)

Além das bolsas para os docentes, um dos representantes da IES comenta sobre a possibilidade de pagar bolsa para funcionários da IES, pois o Programa não dispõe de pessoal administrativo. Mesmo fazendo este comentário, o entrevistado complementa sobre a dificuldade de lançar mão desse expediente:

Para pagar essa bolsa teria que alterar a legislação toda, abrir diretrizes orçamentárias, para poder contemplar isso. Nós, coordenadores do PARFOR juntamente com diretor geral do IAT tivemos uma audiência em Brasília. Encaminhamos isso, mas não encontramos espaço e abertura pra isso. Nós temos um pessoal de apoio que pago graças ao programa estadual, que criou uma bolsa específica para programas especiais que uma bolsa auxílio, paga a professores, coordenadores e pessoal de apoio. Estamos conseguindo manter o pessoal de apoio, um secretário para cada curso (MF11)

Sobre o processo de repasse dos recursos de custeio e capital, o representante da CAPES no FORPROF informa não visualizar problemas. O que ele questiona é sobre as dificuldades de execução por parte das instituições:

(...) ocorre por meio de convênio que é o instrumento regulamentado pelo governo federal ou se a instituição federal é por meio de descentralização. A gente não tem dificuldade pra repassar os recursos às universidades que muitas vezes tem dificuldades na execução. Nós não temos como garantir essa forma de transferência de recurso (...) mas assim, os recursos são garantidos, tem sido repassados, agora cabe à instituição ter autonomia para resolver sobre a sua execução. (MF1)

Para este entrevistado, muitas IESs não conseguem gastar o que é repassado e acabam devolvendo os recursos disponibilizados para o Programa. Sobre essa devolução de recursos um dos entrevistados, coordenador institucional, argumenta que a principal razão se liga à quantidade exígua de funcionários nas unidades para onde estão sendo direcionados os recursos. Para isto, segundo ele, necessitaria ter número de profissionais suficientes na área de contabilidade. Muitas vezes esta questão se torna empecilho para o uso de recursos desta ordem.

Também são feitos questionamentos sobre a complexa burocracia para efetuar os pagamentos, principalmente dentro da própria IES. Outra colocação se prende à distribuição dos recursos repassados por rubricas. Existem muito mais recursos de consumo do que de capital. (MF17)

Fica claro sobre as ações de apoio financeiro ao Programa que os informantes não questionam sobre o quantitativo de recursos repassados. Questionam a ausência de bolsas para os servidores Públicos que trabalham com o Programa e o excesso de burocracia nas suas instituições para executar o planejamento financeiro, o que tem levado à devolução dos recursos repassados.

7.3.2 Estabelecimento das bases locais para a efetivação das ações de formação

Conforme já apresentado, a partir do processo complexo de identificação das necessidades de formação de professores dos sistemas de ensino, das decisões sobre os cursos a serem oferecidos pelas instituições formadoras, da divulgação entre os professores em exercício e os sistemas de ensino sobre a oferta de cursos considerando a disponibilidade de vagas das instituições e das pré-inscrições efetuadas pelos candidatos, desenvolve-se o processo de validação das inscrições feita por parte dos sistemas de ensino (dos governos estaduais e municipais) representados pelas suas secretarias de educação. Alguns problemas desse processo de validação já foram analisados neste capítulo, de acordo com os depoimentos dos nossos entrevistados. Com a convocação dos professores-estudantes com inscrições validadas, atendendo à distribuição de vagas entre as instituições ofertantes dos cursos e com a identificação dos professores-estudantes a serem convocados para os cursos, conforme critérios próprios, as instituições se preparam para oferecer a formação, de forma articulada com o FORPROF e tendo como suporte o apoio da CAPES nas questões de registros, monitoramento das informações e repasse dos recursos financeiros.

Algumas questões bem específicas de implementação da formação dos professores-estudantes, que impactam o desenvolvimento dos cursos, diz respeito às formas com que se organizam as aulas em termos da distribuição das cargas horárias dos seus componentes curriculares, nos semestres dos cursos e a carga horária do professor-estudante, como docente em suas salas de aula no sistema de ensino, pois ele continua em efetivo exercício do magistério, conforme o pressuposto da política de formação adotada. Este tem sido um ponto de tensão para que a formação desses professores se efetive, conforme a opinião dos entrevistados.

As instituições formadoras escolhem os formatos de curso, utilizando algumas alternativas no sentido de buscar solucionar a duplicidade de compromisso do professor-estudante que ora é docente da rede de ensino, ora é estudante na instituição. Uma das alternativas significa o curso em regime modular: Os professores-estudantes frequentam os módulos das disciplinas durante uma semana em cada mês até completar cada semestre, sendo o curso de duração de seis semestres ou três anos, sendo esta uma exigência da política determinada pela CAPES; Outras instituições oferecem as aulas no período noturno, o que permite ao professor ministrar as suas aulas, mesmo que ocorra sobrecarga em termos de tempo para os estudos; Outras instituições oferecem as aulas nos finais de semana em regime intensivo, o que também sobrecarrega o professor, quando reduz o seu tempo para planejamento, avaliação, estudos, etc. A decisão sobre os formatos dos cursos tem ficado por conta de cada instituição, contanto que sejam cumpridas as cargas horárias dos cursos, conforme preceituam as diretrizes nacionais curriculares dos cursos e as normas prescritas das instituições de ensino.

Vale salientar que sobre esta questão temos posições diversas a depender dos representantes das instâncias envolvidas no processo e participantes do FORPROF entrevistados.

A representação da CAPES entrevistada comenta que

(...) a gente tem de respeitar a autonomia da Universidade (...) em relação ao calendário (...) no sentido de estimular as universidades ou as instituições de educação de ensino superior a ofertarem esses cursos num período de funcionamento que dê para o professor conciliar com suas atividades de sala de aula. A gente sempre estimula isso, que o calendário acadêmico dos cursos sejam compatíveis com o calendário escolar das redes. (MF1)

O representante da Undime, por seu turno deixam claras as dificuldades das redes de ensino, mais especificamente as escolas, quando os professores-estudantes precisam se afastar, mesmo que temporariamente, das salas de aula para frequentar os cursos. Para ele, a definição do formato dos cursos exclusivamente pelas IESs cria problemas para os municípios.

[Esta] é a nossa dificuldade e é isso que eu venho trazendo para o Fórum, em todas as reuniões. Porque as Universidades precisam compreender as dificuldades dos Municípios. Então não adianta a gente fazer todo esse trabalho se as Universidades não tiverem dispostas a contribuir com os municípios. Porque, veja bem, se eu tenho um município pequeno que tem uma demanda grande [de formação], eu não posso tirar todos os seus professores durante uma semana do município e mandar para uma formação, porque o município não tem condição de fazer isso. Primeiro o Município tem que pagar bolsa e segundo ele tem que contratar pessoal para assumir a sala de aula. Ou, se não, ele vai fechar a escola. Então hoje este é o nosso nó mesmo. A gente tem pedido às Universidades para sentar com a Undime e analisar sua forma de oferecimento dos seus cursos para que a gente possa atender a essa diversidade. (MF3)

Para este entrevistado, as negociações feitas com algumas instituições têm conseguido amenizar esta situação. Uma delas atendeu ao apelo da sua entidade, oferecendo as aulas nos finais de semana o que para ele tem facilitado para o Município. Outra, com o diálogo, estabeleceu suas aulas apenas no turno noturno.

Os problemas originados pelas dificuldades de dispensar o professor para assistir às aulas do curso geram algumas situações citadas pelos entrevistados. Muitas vezes resulta em o professor-estudante contratar (pagando às suas custas) substituto para ficar no seu lugar dando as aulas. Ou, ainda, ocorre o fato da classe ficar sem aula na semana de aulas do professor-estudante. O membro do FORPROF que representa a categoria dos professores, em entrevista, expõe as suas críticas quanto a estas questões, tanto ligadas aos prejuízos para a aprendizagem dos alunos, quanto ao desgastes sofridos pelos professores com relação à sobrecarga de trabalho e estudos:

Nós temos acompanhado um grande prejuízo para os alunos da rede estadual, porque o Estado não disponibiliza professores pra ficar no lugar dos estudantes. Então esses meninos ficam sem aula durante esse período e isso é uma coisa que a gente tem questionado muito. Além disto os alguns professores também trabalham 40 horas em

sala de aula. Minhas colegas viajam, passam uma semana fora e a gente tem sérios problemas nas escolas porque os alunos estão sem aula e geralmente atrapalha e cumprimento dos dias letivos (...) Então nós achamos que o Estado deve encarar isso com maior responsabilidade no sentido de estar colocando substituto para os professores que estão em curso. (MF4)

Os coordenadores das IESs participantes do FORPROF-BA que foram entrevistados, também, se posicionam sobre o assunto. E, em sua maioria, falam da dificuldade em estabelecer um calendário que atenda às necessidades das redes municipais e estadual, embora sejam relatadas experiências em que se procura dialogar, especialmente, com os municípios para verificar a melhor forma de atendê-los. Mesmo assim, consideram uma questão complicada de ser resolvida, dadas as especificidades de cada município, mesmo porque os projetos pedagógicos têm cargas horárias para serem cumpridas em períodos muito curtos de tempo, em decorrência das exigências da política estabelecida para a realização dos cursos.

(...) até porque o tempo é muito curto. A gente faz seleção de professor sempre com o prazo curto, (...) o programa tem um cronograma a ser cumprido, tem prazo para ser cumprido, para ser finalizado e etc, Então a gente comunica os municípios (MF11)

Alguns entrevistados fizeram referência à experiência do Fórum do Estado do Pará para resolver estas questões. O representante da CAPES entrevistado fez a sua apreciação com relação à estratégia utilizada naquele Estado da federação, que é considerado referência nos procedimentos utilizados no PARFOR-Presencial para acomodar tais situações:

Dentre as experiências exitosas que eu conheço é o Estado do Pará. O calendário das atividades acadêmicas do curso é definido conjuntamente entre o Fórum, os secretários que se reúnem por região dentro do Estado para definir o calendário escolar. Então ele é decidido com a participação da secretaria estadual e das secretarias municipais. (MF1)

Um aspecto, intimamente, ligado a essas dificuldades de conciliação entre carga horária de estudos e carga horária de trabalho dos professores-estudantes, consiste na necessidade de ações dos órgãos envolvidos na implementação da política no sentido de dar apoio aos professores-estudantes para permanecerem e

concluírem o curso. Conforme já visto nesta tese, a legislação que cria e regulamenta essa política coloca esse apoio como uma das atribuições de todas as suas instâncias implementadoras, seja da União, seja dos Estados, seja dos Municípios, considerando os seus órgãos envolvidos. As questões vinculadas a essa problemática no PARFOR-Presencial na Bahia, na visão dos colaboradores desta pesquisa, é o que veremos no próximo tópico.

7.3.3 Ações de apoio aos professores-estudantes para a realização dos cursos

Sobre as ações do Programa, voltadas a apoiar a permanência dos professores-estudantes nos cursos, foram apresentadas algumas considerações pelos entrevistados, inclusive as relacionadas à questão das desistências no percurso da formação devido à falta de condições objetivas para a frequência nos cursos. Participar da formação de acordo com essa política significa para o professor-estudante continuar responsável pelas tarefas docentes e, ao mesmo tempo, frequentar as aulas e desenvolver os estudos demandados pelos componentes curriculares do projeto pedagógico do curso. Soma-se a isto a necessidade de arcar com outras despesas de manutenção: alimentação, transporte, hospedagem, compra de material didático etc., conforme cada caso. Para frequentar o curso, se as aulas acontecem em horário normal das aulas, necessita-se de professores substitutos que deem continuidade às suas tarefas docentes de modo a não provocar descontinuidade na aprendizagem dos seus alunos. Estas são questões muito sérias que, se não forem adequadamente tratadas, vão comprometer substancialmente os resultados da formação, além de provocar problemas importantes na dinâmica pedagógica das escolas, onde esses professores-estudantes estão vinculados. Estas questões foram tratadas nas entrevistas realizadas nesta pesquisa.

No que se refere ao apoio financeiro para esses estudantes, a grande maioria dos membros do Fórum que participou das entrevistas, ressalta a necessidade de que sejam fornecidas bolsas para os estudantes. Para o representante da CAPES entrevistado, há por parte desse órgão, o reconhecimento dessa necessidade mesmo considerando que a política traçada não tenha previsto

este aspecto na sua formulação. E reconhece que a falta desse apoio constitui causa da evasão de muitos professores-estudantes. Segundo este entrevistado:

Nós estamos lutando muito no sentido de conseguir o apoio financeiro para os professores porque a gente sabe que a evasão está associada, principalmente, à falta de apoio para deslocamento, para alimentação, às vezes, até para algum material didático acadêmico, que eles necessitam. Não conseguimos até agora que seria a bolsa, porém a gente tem verificado que tem uma devolução de recursos por parte de umas universidades. Recentemente, este ano, nós autorizamos que as universidades que tiverem condições com os recursos de custeio que são repassados, destinar um pequeno valor para os alunos que mais necessitarem. Mas isso, nós entendemos que uma coisa temporária. A nossa proposta é de conseguir mesmo um recurso para que a CAPES possa pagar diretamente aos professores uma bolsa para que possa auxiliar neste deslocamento, para alimentação. Além disso, [nossa proposta] é integrar a outros programas da CAPES como o programa de bolsa de iniciação a docência. (MF1)

Na entrevista o representante da CAPES lembrou, como exemplo, da iniciativa do Programa em integrar alguns professores-estudantes do PARFOR-Presencial em uma missão de estudo em Portugal, além do estímulo que a CAPES vem dando às universidades para criarem laboratórios de formação docente.

Vale salientar que o sistema de ensino do Estado da Bahia já disponibiliza bolsas para os professores-estudantes da rede estadual. Segundo os membros representantes da vice-presidência do Fórum essa foi uma experiência que serviu de modelo para outros estados da federação. Segundo eles, há relatos muitos positivos sobre esse formato de apoio à permanência dos alunos no PARFOR-Presencial. Nesse caso, o problema maior reside entre os cursistas das redes municipais, pois em sua grande maioria não recebem auxílio para continuarem no curso. Apenas são relatadas algumas experiências isoladas.

O representante de Undime entrevistado faz a seguinte colocação com relação à falta do apoio aos professores das redes municipais:

(...) A gente fez um levantamento exatamente com a preocupação das desistências. Mas a desistência não é tão grande nos municípios, por incrível que pareça. O município que dá a condição, os professores não desistem. Como eu disse, [O problema] é a questão da bolsa ou quando ele não tem o substituto. (MF3)

O representante da APLB, membro do Fórum, entrevistado também se coloca com relação às dificuldades e desafios que enfrentam os professores-estudantes para frequentarem os cursos:

O professor-estudante é cobrado na sua formação e é cobrado também na sua presença em sala de aula. Então isso tem provocado uma certa evasão. A evasão muito grande não é porque os professores não queiram. É que eles não podem e muitas vezes eles são cobrados até de uma forma incorreta, desrespeitosa. (MF4)

Ainda sobre a necessidade de professores substitutos para permitirem que os professores estudantes possam frequentar as aulas, o entrevistado representante da Undime ressalta o exemplo do governo do Estado que lança mão do convênio com o Instituto Euvaldo Lodi (IEL) para conseguir estagiários a fim de cobrir a lacuna do professor. Para ele, o município não utiliza essa alternativa. Por seu turno, o representante do Conselho Estadual entrevistado lembra sobre a necessidade de que essas substituições não se limitem apenas ao período das aulas, propriamente dito. Para ele, “(...) a substituição, sem dúvida, [deve ser concedida] num tempo maior que não apenas o tempo de frequência às aulas. Um tempo maior de dispensa para os estudos. Eu diria que a qualidade dos cursos tem sofrido muito por causa dessas questões”. (MF2)

Outro problema considerado por esse entrevistado e que é possível de acontecer no Programa, que também conduz à evasão do aluno nos cursos do PARFOR-Presencial significa a ausência de aderência entre a disciplina que o professor-estudante leciona e o curso que resolve fazer no Programa, mesmo que este seja um problema gerado ao tempo das validações das inscrições dos candidatos aos cursos. Exemplificando uma situação, um entrevistado aponta a situação de *um professor* de Geografia, que se matricula em uma licenciatura de Matemática, porque ele quer ser licenciado, seja em qualquer graduação vez que teria vantagens no seu salário, em promoção. Então, se ele vai para Matemática, ele não terá condições de acompanhar esse o curso vez que ele sempre trabalhou com os conteúdos de Geografia. Ele, então assinala:

A mesma coisa [acontece] com a Física, a Química, a Biologia. Então, a evasão também é considerada por esses ajustes. Ele tinha de fato Geografia como área de interesse, porque ele vem trabalhando naquela área, mas, depois ele não tem a oferta do curso. Ele pega o que é ofertado, e aí fica sem estímulo. (MF2)

Essa colocação nos faz retomar, rapidamente, as dificuldades de identificação da demanda e da oferta que discutimos anteriormente. Ou seja, fica claro que os problemas acumulados desde o início da implantação dos cursos trazem consequências ao longo do desenvolvimento do Programa e, que, fatalmente, aconteceram no seu percurso considerando o cenário analisado.

Outro fator, ainda, que tem provocado evasão dos professores-estudantes nos cursos do PARFOR-Presencial e que é resultante da falta de apoio a esses alunos foi apresentado por um dos entrevistados. Existem situações em que o cursista do Programa é tratado como se fosse aluno do curso regular da instituição.

Para um dos coordenadores institucionais entrevistados alguns professores reproduzem conteúdos e metodologias utilizadas no cotidiano dos cursos regulares para os cursos do PARFOR, sem levar em consideração o perfil da demanda de formação: professores com até 20 anos de experiência, com uma carga horária extensa, normalmente mães de família, normalmente com maior faixa etária, que há muito tempo não frequentam cursos, o que os levam a não dar conta do que lhes são cobrados. Para este informante, este problema tem levado a reprovações ou a desistências do curso. (MF12)

Para minorar os efeitos desses fatores que dificultam aos professores-estudantes o desenvolvimento do curso com qualidade, algumas instituições de educação têm lançado mão de algumas estratégias, conforme relato dos colaboradores da pesquisa. Além disto, o representante do Conselho Estadual informa que está sendo analisada a possibilidade de emissão, por parte desse órgão, para o sistema de ensino do Estado, de uma resolução para regulamentar a adoção do programa de monitorias por parte dos estudantes, que inclua os cursistas dos cursos de formação de professores. Coordenadores das instituições federais, também, falam da experiência positiva com o sistema de monitorias disponibilizado aos estudantes.

O acompanhamento pedagógico e a realização de uma avaliação processual também são citados pelos entrevistados como ações que estão sendo usadas nos

curso do PARFOR-Presencial para diminuir a evasão. Para um dos entrevistados, com o acompanhamento pedagógico,

(...) Eles tem melhorado semestre a semestre. A própria evasão tem sido muito pequena. A gente tem, por exemplo, uma turma que iniciamos com 50. Eles são hoje 43. E na outra entraram 47. Eles são hoje 37 ou são 38. Então, é uma evasão muito pequena (...). Então, assim, nós, em termo de número e até de qualidade estamos melhores que o próprio curso regular. (MF117)

De um modo geral, observamos que os problemas mais graves com relação às dificuldades de frequentar os cursos se concentram entre os professores-estudantes das redes municipais. Mesmo que o município não assine o Termo de Cooperação Técnica, conforme se dá entre o Estado e a União, de forma voluntária, ele se compromete, também, de forma voluntária, ao compromisso de oferecer as condições de apoio aos seus professores que se matriculam nos cursos de formação, ao acessar, pela primeira vez a Plataforma Freire para realizar a validação das pré-inscrições dos candidatos. Diante dos problemas detectados, é de se supor que falta um trabalho intensivo de divulgação e sensibilização de todos os segmentos dos sistemas de ensinos (dirigentes, técnicos, diretores, professores) no sentido de somar esforços para oferecer apoio ao Programa, já que houve uma decisão do município em aderir à política.

Sobre esse trabalho de divulgação e mobilização que o Estado da Bahia empreendeu com os seus municípios, um dos vice-presidentes do FORPROF-BA entrevistado informa que o processo de lançamento do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, na Bahia ocorreu no início de 2009

(...) com a presença de todos os prefeitos da Bahia, com a presença do Governador, com a presença do Ministério da Educação. Nesse momento, já do lançamento, todos os municípios assinaram um termos de adesão. Eles não somente diziam ter o interesse de participar, mas estabeleciam qual a contrapartida que eles deveriam dar. Todos eles assinaram o termo de adesão, indicando que eles deveriam garantir o transporte, a hospedagem, a alimentação dos professores no momento que eles estivessem fazendo o curso em outra cidade e que deveriam também permitir a liberação desse professor para fazer o curso, encontrando alguma alternativa para cobrir o horário. (FC1)

O entrevistado complementa que outras reuniões a partir daí foram feitas, inclusive de forma articulada com a Undime que convocou os secretários de

educação dos municípios. Estas reuniões contaram com a participação de secretários de muitos municípios do Estado sendo uma delas, segundo ele, com a participação do Ministério Público, que foi acionado pela APLB com a tentativa de ter garantido o direito do professor a formação. (FC1) Em outra parte deste capítulo foi informado que a divulgação das ações e as condições de participação do Programa têm sido feita com recursos variados, como, por exemplo, através de videoconferências.

Podemos ver como são complexos os problemas que se ligam à permanência e conclusão dos cursos por parte dos professores-estudantes. Se confrontarmos esses problemas com as expectativas da política com relação a esse apoio podemos verificar a grande lacuna que existe entre o que foi estabelecido pela política e o que, de fato, é feito pelos responsáveis para a implementação do Programa. Reproduzimos a seguir o que está fixado nos documentos analisados como tarefas dos responsáveis pelo desenvolvimento do Programa. A VII atribuição do Fórum, conforme o Manual Operativo emitido pelo MEC é:

Propor ações específicas para garantia de permanência e rendimento satisfatório dos profissionais da educação básica nos programas de formação e estimular a possibilidade de instituição de grupos de professores em atividades de formação por unidade escolar (BRASIL/MEC/CAPES, 2013)

Este mesmo documento estabelece, como uma das atribuições dos Estados e dos Municípios, acompanhar o desenvolvimento acadêmico dos docentes de sua rede e garantir as condições necessárias para que os docentes de sua rede possam frequentar os cursos de formação. Pelas informações coletadas nesta pesquisa, no Estado da Bahia estas expectativas estão longe de serem alcançadas.

7.4 CONDIÇÕES DISPONIBILIZADAS PARA REALIZAÇÃO DOS CURSOS

Dando continuidade à análise dos dados, este tópico do estudo se refere às percepções dos sujeitos com relação às condições de realização da formação propriamente dita, através dos cursos oferecidos. Conforme foi descrita na metodologia seguida pela pesquisa, que consta no quarto capítulo desta tese, esta parte da investigação se deu através de um estudo de caso, reduzindo o campo empírico a um recorte da realidade, nas ações do PARFOR-Presencial em uma

instituição de educação superior que aderiu à Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica: A UFBA. Para tanto foram selecionados quatro coordenadores de cursos de licenciatura, cobrindo três áreas do conhecimento – um das Ciências Exatas, um das Ciências da Natureza, um das Ciências Humanas. Foi acrescentado também na amostra, o coordenador do curso de Pedagogia, pela sua especificidade de oferecer formação para professores da Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

Trata-se, pois, de analisar algumas questões que se apresentam na execução da política, no contexto da prática, por dentro da instituição, no espaço real da efetivação da política. Embora os seus resultados não possam ser generalizados para outras instituições e outros contextos, os achados poderão servir de guia para aprofundamento de outros estudos neste campo.

Neste tópico, portanto, procuramos verificar as ações da instituição para a preparação e para o funcionamento dos cursos, as condições materiais, físicas e pedagógicas e os problemas e entraves apresentados no seu percurso, a partir das percepções dos quatro coordenadores dos cursos.

7.4.1 Programação, coordenação e acompanhamento dos cursos

Os coordenadores entrevistados demonstram ter experiência em gestão cursos de programas especiais de formação de professores, antes mesmo de participarem do PARFOR-Presencial. Sobre as atividades que o coordenador desenvolve, desde a preparação e durante o transcorrer dos cursos são: atualização do Projeto Pedagógico para atender ao público específico do PARFOR-Presencial, participação das discussões com relação ao processo seletivo dos professores dos sistemas públicos de ensino inscritos que pretendem ingressar nos cursos, participação nas atividades administrativas relacionadas a matrícula do professor-estudante, orientações aos estudantes, provimento de professores formadores para as disciplinas, com todas as providências para a realização do cadastramento de todos no sistema CAPES, montagem dos horários por semestre inscrição dos alunos nos componentes curriculares, por semestre, registro das frequências e das notas no sistema acadêmico e todas as rotinas administrativas de registros dos professores-estudantes como pertencentes ao quadro discente da instituição. Além

disto, desenvolvem o acompanhamento das aulas, seleção de estagiários para apoio a coordenação, controle da frequência e do acompanhamento dos estagiários, assessoramento aos professores no planejamento e realização das disciplinas, atendimento aos alunos, planejamento e providências dos espaços físicos para as atividades, análises dos históricos escolares para encaminhamento aos órgãos superiores para fins de conclusão dos cursos e atualização do sistema acadêmico.

O que se observa é que o coordenador de curso tem atribuições diversas e que engloba de atividades mais complexas como discutir o Projeto Pedagógico do curso, assim como realiza atividades mais simples. Com isto os coordenadores se queixam do excesso de tarefas a cumprir, sendo desgastantes as que se referem às tarefas burocráticas. Para um dos coordenadores entrevistado “*a gente termina fazendo esse miudinho, esse trabalho que nos tira a capacidade de poder até discutir mais profundamente as questões do Programa*”. (CC3)

Sobre o assunto, outro coordenador comenta:

Muitas dessas atividades deveriam ser executadas por funcionários da instituição, mas o Programa não dispõe de funcionários para isso. A coordenação sozinha é que desenvolve com os estagiários. Mas os estagiários não são funcionários, são estudantes e nem sempre estão disponíveis e tem o domínio das atividades, assim como não tem o mesmo nível de responsabilidade de um funcionário. Para desenvolver essas atividades exige uma dose muito grande de sacrifícios e dedicação para que as coisas andem. (CC4)

Mesmo sendo um curso assumido pela instituição, tem uma dinâmica própria que envolve atividades diversificadas que, normalmente, os coordenadores dos cursos regulares não se envolvem. Pelo que se observa, a partir das falas dos entrevistados, também internamente os cursos do PARFOR-Presencial sofrem algumas dificuldades de cunho administrativo para o seu funcionamento.

7.4.2 Condições de infra-estrutura e acompanhamento pedagógico

Os cursos oferecidos nesta instituição adotaram o modelo modular em termos de distribuição das cargas horárias dos cursos, ou seja, as aulas se concentram em uma semana por mês. Como são oito cursos oferecidos nessa universidade, a partir de um período foram reservadas duas salas de um dos pavilhões para a realização das aulas. Em cada semana duas turmas estão em

aulas. Mas nem sempre, desde 2010, quando iniciaram as turmas, existem salas disponíveis para as aulas. A questão do espaço tem sido problemática nessa universidade, até para os cursos regulares, principalmente depois da sua adesão ao REUNI, quando iniciou um processo intenso de criação de novos cursos. Nem sempre se dispõe de espaço adequado. Também as coordenações dos cursos carecem de recursos materiais e equipamentos, apesar da existência de verba destinada para essas rubricas, que nem sempre é suficiente ou permitida para a compra de determinados itens. (CC4) e (CC3)

Uma dificuldade constatada em termos dos recursos humanos foi revelada por dois coordenadores: tem sido muito difícil conseguir professor para lecionar nas turmas do PARFOR-Presencial, pois os professores são muito ocupados. Um dos coordenadores usa uma metáfora ao dizer: *“eu me ajoelhava nos pés dos colegas para serem professores do PARFOR”* (CC3). Os outros dois coordenadores relataram que dialogam com o departamento para indicar o professor e levam em conta a experiência e a carga horária disponível dos colegas para dar aula.

As dificuldades de natureza administrativa se acentuam por conta de os cursos do PARFOR-Presencial ter calendários acadêmicos próprios. O início e o final dos semestres nem sempre coincidem com o calendário oficial, regular da instituição, o que acarreta a não disponibilização dos serviços de processamento de informações programados nos sistemas acadêmicos existentes para os registros do andamento dos cursos. São impasses que se apresentam às coordenações que levam a mobilizar os responsáveis pelo controle acadêmico dos cursos, provocando exceções na dinâmica das rotinas da instituição. (CC4) Estas são dificuldades sentidas no interior dos cursos que nem sempre são percebidas pelos professores, alunos e demais envolvidos no Programa, trazendo uma sobrecarga de tensão e de atividades aos diretamente envolvidos na oferta dos cursos.

Os coordenadores entrevistados também informaram sobre o acompanhamento das atividades acadêmicas e pedagógicas do curso, assim como relataram sobre o acompanhamento das atividades dos professores que lecionam no curso. As formas de acompanhar compreendem conversas com os professores e reuniões periódicas. Também foi relatado que são feitas reuniões iniciais para apresentação do programa, sobre a dinâmica e estrutura do projeto do curso. Um coordenador dispõe sobre as rotinas das reuniões com os seus professores para realizar o acompanhamento pedagógico:

A gente normalmente faz mais de uma reunião para também participar do processo de conclusão da avaliação. Então o acompanhamento dos docentes é feito praticamente mensalmente, antes do módulo e no final quando necessário. Também em outros momentos quando alguma situação especial pedir. Então a gente tem as reuniões com os docentes e as reuniões de colegiado. Além de toda a comunicação contínua, por telefone, presencialmente, ou por e-mail (CC2)

Outros dois coordenadores revelam que acompanham os seus professores, mas com dificuldades de marcar encontros na forma de reunião. Os professores são muito ocupados, estão envolvidos em muitas atividades. Neste caso, usam mais os contatos telefônicos e a troca de mensagens por e-mails. Um deles afirma: “as reuniões envolvendo os professores do PARFOR são sempre mais difíceis do que as reuniões do colegiado normal”. (CC3) Sobre as questões de infraestrutura interferindo nas questões pedagógicas este mesmo informante coloca:

No início do curso as aulas funcionavam em um pavilhão de aulas localizado em bairro diferente do da escola, Pode-se imaginar a dificuldade de infraestrutura para dar apoio aos professores. E nesse pavilhão sempre faltava água, ar condicionado sem manutenção e existia uma disputa entre os coordenadores de curso para conseguir as melhores salas. Mas, com todas essas dificuldades, eu pude acompanhar os professores da forma que tais problemas não interferissem nas atividades pedagógicas. Por seu turno, as estagiárias acompanhavam todos os dias as aulas, e atendendo as alunas, distribuindo textos, recolhendo trabalhos e controlando a frequência. (CC4)

Do ponto de vista da adequação do projeto pedagógico ao formato modular e a duração do curso, os coordenadores também opinaram. Nesse aspecto existem críticas e o principal motivo está associado ao tempo do curso, considerando que os professores-estudantes tem que dividir seu tempo entre estudo e trabalho. Na visão de um dos coordenadores:

(...) são três anos desgastantes, semestre sem um mês de folga (...) Todos os meses eles estão aqui, exaustos. Chega no final, parece aquela maratona para concluir as disciplinas e assim, o rendimento cai, o interesse cai. Os alunos não têm o rendimento que a gente espera, basicamente por causa disso. Tem aulas de segunda à sábado, das 7:30h às 18:30. Uma questão que se coloca ainda é que geralmente alguns desses alunos do PARFOR têm mais 30 anos. Tem gente de até 50 anos. (CC4)

Verificamos que problemas já sinalizados pelos membros do Fórum e especialmente os coordenadores institucionais reaparecem nas falas dos coordenadores de cursos. O pouco tempo de duração do curso, a sobrecarga dos professores-estudantes para darem conta das tarefas do curso e das suas atividades docentes, a carga horária intensiva dos módulos das aulas e as tarefas que levam nos intervalos dos módulos, sem o tempo suficiente para os estudos, vez que os trabalhos se acumulam quando voltam ao cotidiano das escolas. O coordenador de outro curso acha que, para a coordenação do curso não há problemas para a instituição com a estrutura modular: a questão é

o retorno à rotina desses professores, ao voltar para as suas casas, para suas cidades, para suas escolas. [Se a rotina] não fosse tão densa, tão assoberbada... Então, na verdade, o que falta é condição [para eles] naqueles 20 dias de intervalo entre um módulo e outro. A condição para que o professor em casa pudesse desenvolver melhor seus estudos e as atividades. Se ele não precisasse ter 60h em sala de aula, se ele não precisasse ter três contratos, se ele tivesse um salário melhor que lhe oportunizasse uma saúde mais adequada, mais equilibrada (...) Eu acho que é o sistema que precisa olhar com mais, com mais carinho, mais responsabilidade (CC2)

E ainda acrescenta este coordenador sobre as dificuldades do professor-estudante em conseguir acompanhar o curso, com tempo adequado para os estudos e a frequência às aulas:

Os alunos sentiram muito para frequentar [as aulas]. Uma semana de aulas intensivas em cada mês, deixando seus alunos ora com outro professor, ora com estagiários, ora sem aulas, ora sob pressão da direção [da escola] para não faltar ao trabalho, tudo isto foi um grande complicador para a coordenação. Foi muito difícil conciliar o controle da frequência, com o entendimento sobre as necessidades e os problemas enfrentados pelos alunos. O formato modular é importante, pode ser um modelo viável, mas com uma duração maior para o curso. (CC2)

Percebemos, com esses relatos dos coordenadores de curso do PARFOR-Presencial dessa instituição, como tem sido difícil para os professores-estudantes acompanharem os cursos com a dinâmica de trabalho que eles vivenciam. Outro destaque é que essa não é uma observação isolada. Praticamente, todos os entrevistados chamaram a atenção para essa dificuldade da política, seja pautada na dificuldade do professor-estudante frequentar e ter bom desempenho no curso,

seja a dificuldade de suas classes ficarem sem aula ou com outros profissionais que não acompanham de perto a turma. Estas são questões que o FORPROF necessita refletir se objetiva melhorar as condições de funcionamento dos cursos, se esta situação for constante entre os cursos das outras instituições.

7.4.3 A gestão do PARFOR-Presencial na instituição e as articulações vivenciadas dos coordenadores com os setores para o desenvolvimento dos cursos.

No que tange às questões das articulações entre os coordenadores de curso e o coordenador do PARFOR-Presencial da Universidade, os entrevistados dizem que ocorrem, principalmente, por meio de e-mail, telefone e reuniões, mas ressaltam que no início do Programa na instituição as reuniões eram realizadas com mais frequência. Recentemente, ocorrem em menor quantidade. Para um dos coordenadores *“uma das coisas até que ajuda o curso é a coordenação geral porque tem eliminado a burocracia [na universidade] que é muito grande”* (CC3) Outro coordenador entrevistado, no entanto, explana:

uma questão que acrescento sobre as pessoas que ocupam a coordenação geral, embora elas sejam muito competentes em termos do controle administrativo do programa, elas não são da área de educação, elas são de licenciaturas em outros campos do conhecimento. A parte burocrática elas atendem muito bem, mas a parte pedagógica nem sempre é tratada com a devida atenção. (CC4)

A relação dos cursos e das suas coordenações com outros setores da Universidade, de uma forma geral, também é considerada tranquila pelos entrevistados. Na visão de um deles:

Não há preconceito com o PARFOR. Há uma atenção especial por parte de funcionários e dirigentes, (...) mas eu sempre preciso intervir, solicitar e até pressionar para que as providências sejam tomadas e cumprir os prazos. (CC4)

Essas duas questões demonstram que os problemas internos são mais fáceis de serem resolvidos do que os externos, como exemplo, a relação entre os entes federados, de acordo com o que foi apontado pelos entrevistados membros do

Fórum, referindo-se ao desenvolvimento da política no nível mais geral, em termos dos procedimentos e das decisões sobre os seus rumos no Estado.

No que tange à relação das coordenações dos cursos com as secretarias de educação e a direção das escolas, os coordenadores entrevistados relatam que de uma forma geral essa articulação não acontece. Dois coordenadores disseram que fizeram contatos com escolas em momentos específicos. Assim, expressou um dos informantes:

Na medida das necessidades eu sempre entro em contato com estas instâncias. Tive alguns contatos, por telefone ou por ofício, quando aparecem problemas de frequência, de documentação e sempre tive sucesso nesses contatos. (CC1)

Outro coordenador relata que mesmo desejando entrar em contato com algum diretor de escola para pedir-lhe mais atenção às dificuldades do professor-estudante, ele não o faz, considerando que esta é uma função do coordenador institucional. (CC3)

Por fim, os coordenadores de curso informam sobre a articulação do curso com a CAPES. Nesse caso, aparece no Manual Operacional analisado como uma das atribuições do coordenador: “participar, quando convocado, de reuniões, seminários ou quaisquer outros tipos de eventos organizados pela CAPES relativos ao PARFOR- Presencial.” (BRASIL/MEC/CAPES, 2013, p. 14) Na opinião de um dos coordenadores:

Só somos procurados quando existem necessidade de alguma informação ou desenvolver alguma atividade. (...) Só temos informação sobre a abertura de novas turmas, por exemplo, depois das decisões. A dinâmica das negociações, nós não temos conhecimento. (CC4)

Outro coordenador relata que tem participado de eventos sobre o Programa ou sobre a política de formação de professores, conforme recomenda o Manual Operativo citado. Informou que os coordenadores dos cursos da instituição foram convocados para assistirem uma reunião do FORPROF onde teve a oportunidade de expor sobre o andamento dos cursos que coordenam e acrescentou: “ali a gente teve a oportunidade de ouvir os relatos, inclusive de estudantes também, tinham representantes estudantis”. (CC1)

Ao analisar todas essas colocações, o que fica claro é que as articulações dos coordenadores de curso do PARFOR-Presencial nessa instituição com os outros atores externos envolvidos na política são relativamente tímidas, o que, guardadas as devidas proporções, leva a inferir que tal dinâmica institucional não atende, integralmente, ao pressuposto da política em análise que foi concebida sob o princípio constitucional do Regime de Colaboração. Esta questão será analisada mais detidamente no próximo tópico.

7.4. A EFETIVAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS E AS INSTITUIÇÕES NO PARFOR-PRESENCIAL NO ESTADO DA BAHIA, NA VISÃO DOS COLABORADORES DA PESQUISA

A discussão sobre a materialização do Regime de Colaboração esteve implícita nesta tese, principalmente, em todas as partes do Capítulo 6 e no presente Capítulo 7, seja na análise da elaboração da política em foco, seja nas descrições das normas estabelecidas para a sua implementação, seja com relação às atribuições fixadas para as instâncias envolvidas no Programa, seja nas análises dos dados coletados no campo empírico. Os nossos entrevistados, também, quando indagados sobre esta questão, se posicionaram sobre a manifestação ou não desse regime no desenvolvimento do PARFOR-Presencial, no contexto do Estado da Bahia. Alguns informantes declararam que visualizavam no Programa a efetivação desse princípio, outros questionaram essa possibilidade, pelo menos em alguns aspectos do desenvolvimento da política, ou os seus entraves.

Os que veem esta questão de forma positiva identificam sua presença de diversas formas: através do levantamento da demanda feito pelo Fórum, de maneira compartilhada com os Municípios, como governo do Estado e com as Universidades. Percebem esse fenômeno através da oferta dos cursos pelas Universidades, vez que a definição dos cursos é feita a partir das demandas dos municípios e do Estado. Um dos entrevistados aponta a articulação que tem sido feita entre instâncias do mesmo nível governamental, mais precisamente entre os municípios, como o que aconteceu em um período da implementação do Programa, por meio do consórcio do Vale do Jiquiriçá. (FC1)

Outras formas de colaboração entre os entes federados foram visualizadas como no financiamento do Programa feito pelo Governo Federal, assim como

através da participação dos municípios no Fórum, representada pela Undime. Neste sentido, é ressaltada a importância desse Fórum. Para um dos entrevistados:

Na minha opinião, o PARFOR tem esse modelo exitoso, de Regime de Colaboração. Ele não é aquele regime que a gente gostaria que fosse, mas eu acho que os Fóruns têm sempre o papel central nessa gestão. Com certeza o PARFOR não seria o que é hoje, um programa que consegue chegar ao interior do Brasil, sem esse regime. Ele já conseguiu alcançar um número significativo [de municípios] Eu acho que são números significativos para um programa que tem toda essa peculiaridade de chegar ao interior do Brasil. (MF1)

Outro membro do FORPROF-BA, representante da Undime, expõe suas ideias sobre a importância do Fórum e dos mecanismos da política para expressar as demandas dos municípios por formação de professores, assim concretizando o Regime de Colaboração para o alcance dos objetivos dessa política:

O Regime de Colaboração se materializa a partir do poder dos Fóruns, a partir da articulação que os Fóruns fazem e [através] da participação de cada ente. Atualmente, por meio da Plataforma Freire, as secretarias municipais, que não tinham como se manifestar, hoje tem o direito de colocar, publicar a sua demanda. Mas eu acho que ele fortemente se materializa no Fórum, na medida em que cada um pode participar e participa, sim, se desejar participar com as discussões e [por meio] do diálogo. (MF3)

Para os entrevistados, porém, essas formas de colaboração necessitam ser muito aprimoradas. Para um deles “o governo federal tem notado que ele tem necessidade de assumir mais atribuições e mais funções” (FC1). Mas, para ele, o aumento dessas funções tem gerado algumas críticas, o que podemos identificar este fenômeno como uma centralização por parte do poder da União, ao que leva os municípios a terem menor espaço para a gestão da política.

(...) há um protagonismo cada vez maior por parte do governo federal, o que eu não acho ruim, pois estamos numa federação. O governo federal tem que definir melhor as diretrizes, tem que controlar, tem que monitorar, tem que fiscalizar. Mas tem que avaliar de forma democrática, através dos fóruns, dos conselhos, de forma ampla e participativa. (...) [No entanto] é melhor ter um plano nacional, um programa nacional muito mais articulado, do que delegar essa função aos municípios. (FC1)

Em relação à ampliação do papel do governo federal acima referido e sobre as dificuldades de a União contar com verba própria para fornecer bolsas aos

professores-estudantes, o representante da CAPES entrevistado se posicionou da seguinte forma:

O Regime de Colaboração não é uma ação que seja eficiente no Brasil. Então fica assim um jogo de empurra-empurra muito grande. A CAPES é sempre muito cobrada em relação a isso, quando na verdade está dentro do regime colaboração. Isso deveria ser uma cobrança muito maior em cima dos Estados e dos Municípios, porque o próprio papel do governo federal é de financiar os cursos e não [proporcionar bolsas para] os cursistas. Então há uma inversão aí. Porém a gente uma consciência que esse professor necessita dessa bolsa. Por conta disso a gente resolveu investir nessa luta e conseguir os recursos pra as bolsas. (MF1)

A representante da CAPES continua a sua argumentação, lembrando que anteriormente à política adotada pelo governo federal, para cumprir as determinações legais, as secretarias estaduais e municipais contratavam instituições privadas para ofertar os cursos de formação para seus professores. Sendo que a União passa a financiar esses cursos, segundo ela, era de se esperar que os recursos antes investidos nesses cursos de fossem utilizados para apoiar financeiramente os seus professores-estudantes.

Devemos considerar a dificuldade de se operar uma política dessa magnitude entre entes que gozam de autonomia em determinados aspectos, mesmo desenvolvendo o Regime de Colaboração. Verificamos que são tênues as fronteiras de intervenção que caracterizam esse cenário, levando em conta as prerrogativas que cada ente goza constitucionalmente. Os entrevistados utilizam, portanto, os termos autonomia e descentralização como elementos importantes para se colocar nesse processo, reconhecendo que tais termos devem ser considerados nas relações entre os entes federados e as instituições. Há uma determinação formal e isto existe também em consenso entre os envolvidos na política, de que é necessário se respeitar a autonomia a que todas as instâncias têm direito. O representante da CAPES entrevistado diz:

A gente respeita quem quer participar, dentro da autonomia de cada ente. A gente procura não interferir. A gente deixa as regras claras. No que a gente pode flexibilizar a gente flexibiliza, a partir do diálogo, acreditando nessa autonomia dos entes (MF1)

Embora a representação da CAPES se posicione com uma atuação de respeito à autonomia das outras instituições envolvidas, um representante da IES

participante do Fórum relata: “a gente não tem muita autonomia com a CAPES, os critérios, ela que define, ela que financia” (MF11). Outro coordenador institucional também reclama da falta de autonomia das IES, principalmente, em relação ao uso dos recursos financeiros.

Já com relação à frequência dos professores-estudantes no curso, alguns representantes das IESs consideram que existem alguns problemas diante da necessidade de se considerar a autonomia do município ao decidir e manter o regime de trabalho dos seus docentes. Alguns coordenadores revelaram a inexistência de um diálogo eficaz com as secretarias de educação ou com os diretores de escolas no sentido de proporcionar condições básicas para a frequência às aulas desses professores, ou por falta de substitutos para assumirem suas classes, ou por falta de outras condições para que esses cursistas permaneçam no curso. Esta situação tem criado um clima de tensão entre os coordenadores de curso, formadores e professores em formação.

Verificamos aí uma dificuldade de entendimento entre as partes envolvidas na política, o que inviabiliza o regime de cooperação. Na nossa interpretação, cada uma das instâncias envolvidas oferece argumentos diferentes quando se trata de algumas questões vitais para o funcionamento do programa.

Desta forma, alguns informantes reconhecem que o modelo de Regime de Colaboração entre os entes federados, no contexto brasileiro, ainda se constitui frágil. O representante da ANFOPE no Fórum opina que “ele tem essa característica embrionária” (MF5), daí a necessidade de seu aprimoramento, através da intensificação das articulações que devem existir entre as partes envolvidas. Para este mesmo entrevistado

não há ainda essa tradição, essa cultura de colaborar, (...) não estamos encontrando de fato este denominador comum para que a gente se entenda melhor como se fosse mesmo uma corrida de bastão, em que um passa o bastão para o outro, estando atento ao seu papel para conseguir o produto final, que deve ser um produto exitoso. Ainda não fazemos isso. (MF5)

A fala de um dos entrevistados ilustra, de um lado, o pensamento de reconhecimento das dificuldades de articulação e colaboração entre as instâncias envolvidas na implementação do Programa, mas, de outro a expectativa em termos de alguns avanços alcançados ou a alcançar na direção de melhores resultados:

(...) O Brasil não tem essa cultura de trabalhar com o princípio da colaboração. Nós podemos dizer que o Plano Nacional de Formação de Professores, ele é efetivamente um bom exemplo do sistema nacional articulado de educação, que inclusive tem dificuldades em se estabelecer no Brasil, porque ele implica numa sintonia muito grande entre a esfera municipal, a esfera estadual, e a esfera federal. Não é só no campo na formação de professores que você tem essa dificuldade (...). Você também encontra essas dificuldades no sistema nacional articulado em outros aspectos. (...) No serviço público as pessoas não estão acostumadas [a isto], devido à compartimentalização da gestão pública. (FC1)

Este informante lembra as dificuldades de integração entre as secretarias e setores dos órgãos públicos da mesma esfera de poder e que as dificuldades aumentam se considerarmos a necessidade de integração dessas secretarias e desses órgãos com outros órgãos públicos das outras esferas de poder, considerando o governo federal, os governos estaduais e os municipais. Enfim, o informante conclui: “mas este é um processo, vamos dizer assim, difícil de construção, esse sistema nacional articulado de educação” (FC1)

Para a finalização deste tópico queremos lembrar o que foi analisado nesta tese, mais especificamente no capítulo 6, quando foi feita uma discussão acerca das questões que se apresentam na literatura sobre as possibilidades de efetivação do Regime de Colaboração instituído no Brasil em sua Constituição Federal.

Neste tópico, foi ressaltado como um dos primeiros limites para a efetivação do Regime de Colaboração e apontado por Jamil Cury (2006) a omissão dos nossos parlamentares em não elaborar a legislação complementar exigida pela Constituição no parágrafo único do Artigo 23, onde determina que tal legislação deveria fixar “as normas para a cooperação entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional”. (BRASIL, 1988). Outros limites na operacionalização do Regime de Colaboração são destacados por autores como Barreto e Vigevani (2004) citados por Costa, Cunha, Araújo, (2010) que apontam as dificuldades que se ligam à complexidade das próprias ações públicas exercidas por diversos e diferentes órgãos, além da vasta extensão territorial e a existência de grandes desequilíbrios econômicos, políticos e sociais entre as regiões.

No caso da utilização desse princípio de colaboração fartamente anunciado na política nacional de formação de professores da Educação Básica, esta complexidade se multiplica, levando em conta a abrangência de todas as esferas de

poder e diversas instituições, envolvendo vários atores. O que se pode levar em consideração, no entanto, é que se trata de uma nova forma de fazer política implantada no país e que a sua implementação, por certo, pode se constituir em um bom exercício para aprimoramento do modo de fazer política de modo articulado, já conseguindo alcançar resultados positivos, levando em conta objetivos comuns, tendo em vista a melhoria dos serviços educacionais a serem proporcionados a toda a população brasileira.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início desta tese, ao discutir sobre o campo epistemológico dos estudos sobre políticas públicas e, em especial, as educacionais, discorremos sobre as recentes abordagens teórico-metodológicas que poderiam ser adotadas para definir os caminhos de perseguir os objetivos do nosso estudo. Começamos por mostrar o cenário das pesquisas sobre políticas públicas no âmbito internacional e nacional, seus problemas, suas limitações, seus avanços, a partir das reflexões de alguns autores. Nos auxiliaram neste sentido os trabalhos publicados por Melo (1999), Souza (2003), Reis (2003), Arretche(2003), Faria (2003) e outros com relação aos estudos sobre políticas públicas e Azevedo & Aguiar (1999), Azevedo (2004), Barreto (2008), Mainardes *et al.* (2011) e outros para as pesquisas na área das políticas educacionais. Entender esse campo de estudos, suas dificuldades, seus avanços, suas potencialidades, foi essencial para analisar nosso objeto, já que o PARFOR-Presencial faz parte da Política Nacional de Formação de Professor da Educação Básica no Brasil. Penetrando nessa linha epistemológica aproximamos de uma abordagem em que são consideradas as políticas públicas no âmbito de um cenário que não se limita a observar apenas as ações do governo. Seguindo esse caminho, na presente tese, pudemos analisar o envolvimento de vários órgãos, instituições e atores que se articulam em espaços mais amplos que a atuação governamental, nos detendo nos processos de implementação da política de formação de professores, dentro de um programa implantado para esse fim. Com isto, tal abordagem nos conduziu a traçar o desenho da pesquisa de modo a buscar responder às questões formuladas no projeto de pesquisa e atender aos seus objetivos. No caso da atual política de formação de professores da Educação Básica no Brasil, foi possível observar o envolvimento de vários órgãos e instituições (o próprio governo, através das suas diferentes esferas, as ações pesquisadores, associações científicas, segmentos da sociedade civil em geral, dos sindicatos, empresariado, atores dos sistemas de ensino, dentre outros) no contexto da influência, no contexto da elaboração das políticas e no contexto da prática.

Vale salientar que os estudos sobre as políticas públicas de formação de professores da Educação Básica, sobretudo aquelas recentemente implantadas, necessitam de maiores investimentos de pesquisas. No levantamento de estudos que fizemos sobre as políticas de formação de professores nos auxiliaram as

análises feitas por Freitas (2007), Gatti e Barreto (2009), Gatti (2009), Saviani (2009), Gatti, Barreto e André (2011) para compreender as principais questões ligadas às políticas docentes, sua profissionalização, os problemas ligados a sua formação e os rumos que tais políticas vêm tomando nos dias atuais. Não encontramos produção acadêmica que abordasse a análise das políticas que se desenvolvem no Brasil atual sob a ótica que nos debruçamos na nossa pesquisa, principalmente, tendo como pano de fundo analítico o Regime de Colaboração entre os entes federados. Para nós, esta vertente de análise foi imprescindível para conhecer a realidade da política nacional adotada no país a partir de 2009, conforme apresentamos nesta tese, já que tal política foi implantada tendo como pressuposto esse regime. Ao lado disto, percebemos que outros enfoques também se apresentam muito importantes para as análises dessas políticas. Nas últimas décadas têm sido muito fortes os esforços voltados para a formação de professores, considerando os atuais investimentos que estão sendo feitos, para atender às necessidades dos sistemas de ensino, a realidade que perpassa essa formação no Brasil e o desenvolvimento dessas políticas necessita ser analisado.

São vários os fatores ligados à educação pública no Brasil que devem ser considerados quando se estuda a formação de professores ou sobre a sua valorização social. Gatti, Barreto e André (2011) chamam a atenção sobre as lacunas que se apresentam em determinados estudos quando os debates colocam a formação do professor como o único elemento para se investir, visando à melhoria da qualidade da educação. Múltiplos fatores interferem na qualidade educacional, como o salário do professor, as condições de infraestrutura para o trabalho, a valorização da carreira. Analisamos no Capítulo 3 que a profissionalização docente, não apenas no Brasil, mas em diversos países passam por diversos problemas que vão desde a fraca consolidação da carreira ao longo da vida, como a pouca atratividade da profissão. A realidade atual da formação de professor no Brasil é fruto de um histórico em que, de fato, não se torna evidente a sua valorização. Os passos para as mudanças foram e têm sido muito lentos. Verificamos que apenas com a LDB 9394 de 1996 é que se vai estabelecer que os docentes que atuam na Educação Básica devem ser graduados em nível superior. O prazo estabelecido para cumprir a referente Lei foi de dez anos. Todavia, dez anos se passaram e a lei ainda não foi cumprida. Muitos entraves são postos para que esta política se realize em sua plenitude, conforme os dados da nossa pesquisa comprovaram.

Ainda em 2006, existiam 735.628 funções docentes no Brasil que eram exercidas por professores sem formação de nível superior e ainda 20.339 se constituíam de professores leigos. Junto a essa realidade, segundo os dados do INEP, a quantidade de matrículas nos cursos de licenciatura no Brasil vem diminuindo. A necessidade de retomar esses dados é justificada, pois indica que ainda muitas ações precisam ser realizadas para que a lei seja cumprida e que tenhamos professores formados para ministrarem aulas para nossos estudantes. Ainda vale salientar que, nesse momento, não estamos falando de qualidade da formação, apenas destacamos os números de professores que não têm a formação adequada para lecionar. No entanto, se levarmos em conta os resultados da nossa pesquisa, apesar dos investimentos e do envolvimento dessa multiplicidade de órgãos, instituições e atores que a política analisada tem movimentado, o alcance dos objetivos da política, considerando o Programa emergencial do PARFOR-Presencial, ainda vai necessitar de um considerável tempo e recursos para surtir os efeitos desejados. Constatamos, pelo menos no caso da implementação da política no Estado da Bahia através do PARFOR-Presencial, muitas dificuldades de articulação entre os parceiros e de conseguir objetividade no desenvolvimento das ações.

Verificamos, através da discussão empreendida no Capítulo 5, os fatores condicionantes da elaboração da política de formação de professores atualmente adotada. Foram muitas as intervenções no contexto da influência para a formulação da política que causaram impactos na condução na sua elaboração. Muitos espaços de discussões foram formados que vieram a contribuir para a formulação da supracitada política. Nesses espaços, diversos atores estiveram presentes, de formas diferentes e por motivos diferentes. Todos tiveram um papel destacado com intensidades diferenciadas, pois o sucesso das suas argumentações dependia da sua força política e dos interesses que perpassavam suas intenções. Nesse contexto tornaram concretas as mobilizações sociais dos docentes, educadores, vários segmentos da sociedade civil organizada, o próprio governo, organismos internacionais, sindicatos, empresariado que se colocaram como elementos de pressão para a elaboração dessa política.

No que concerne à execução dessa política voltada para os professores em exercício e que ainda não possuem a titulação adequada para o ensino da Educação Básica, mesmo com a participação de todos esses atores e instituições,

não podemos afirmar que a política formulada tem atendido às necessidades dos sistemas públicos de ensino. Os resultados da pesquisa que desenvolvemos em um recorte dessa realidade nos mostram que os seus objetivos estão longe de serem alcançados nesse campo empírico, apesar de todos os esforços empreendidos pelos implementadores da política.

Para a execução do que foi estabelecido no Decreto nº 6755/09 que criou a Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica é destacado o princípio constitucional do Regime de Colaboração como forma de implementação da política. As responsabilidades da União, Estados e Municípios são estabelecidas assim como foi indicada a criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação de Professores da Educação Básica -FORPROFs, como forma de efetivar este regime na condução dessa política. Com a pesquisa, verificamos que o Regime de Colaboração, no contexto da formação de professor, apresentou grande complexidade no âmbito do desenvolvimento dessa política, pois depende da participação de vários de atores institucionais. Para Brzezinsky, referindo-se sobre as potencialidades que esta instância de deliberação e coordenação da política poderia contar a criação do Fórum “supõe uma pluralidade em um regime federativo e democrático, notadamente porque ocupam vagas de titulares representantes do poder instituído e da sociedade civil organizada” (2013, p.04)

No estudo sobre o PARFOR-Presencial na Bahia muitos problemas foram identificados para a materialização desse Regime de Colaboração, a partir dos relatos dos entrevistados. No contexto da prática de desenvolvimento da política, verificamos que em muitos aspectos as ações não levaram a que esse regime se concretizasse de forma efetiva. Com isto, na implementação do PARFOR-Presencial várias limitações em diversos campos foram constatadas. Podemos, por exemplo, citar a falta de uma definição real da demanda de professores que necessitavam da formação, devido à ausência de um banco de dados confiável; à falta de informações consistentes das demandas de formação dos sistemas de ensino por parte dos municípios; às dificuldades de disponibilização da oferta de vagas pelas IES, por variadas razões internas ao seu funcionamento; às dificuldades de divulgação para os professores e para os sistemas de ensino sobre as possibilidades de formação pelo Programa; à dificuldade do professor-estudante de permanecer no curso; à falta de infraestrutura adequada para a realização dos cursos; à carência de recursos humanos para apoiar os coordenadores institucionais

e coordenadores dos cursos; à negação da possibilidade de formação aos professores por parte dos sistemas de ensino, entre outros desafios.

Muitos desses problemas podem ser analisados a partir da fragilidade do Regime de Colaboração, conforme apontam alguns autores, quando assinalam a ausência de uma cultura de colaboração efetiva no serviço público, no Brasil. A dificuldade de diálogo entre os atores envolvidos, a falta de clareza da definição de algumas responsabilidades de cada ente responsável pela política, a prevalência em alguns casos de atender aos interesses políticos partidários na indicação de professores para os cursos, a burocratização dos processos, entre outros, foram fatores impeditivos constatados para o sucesso das atividades do Programa analisado.

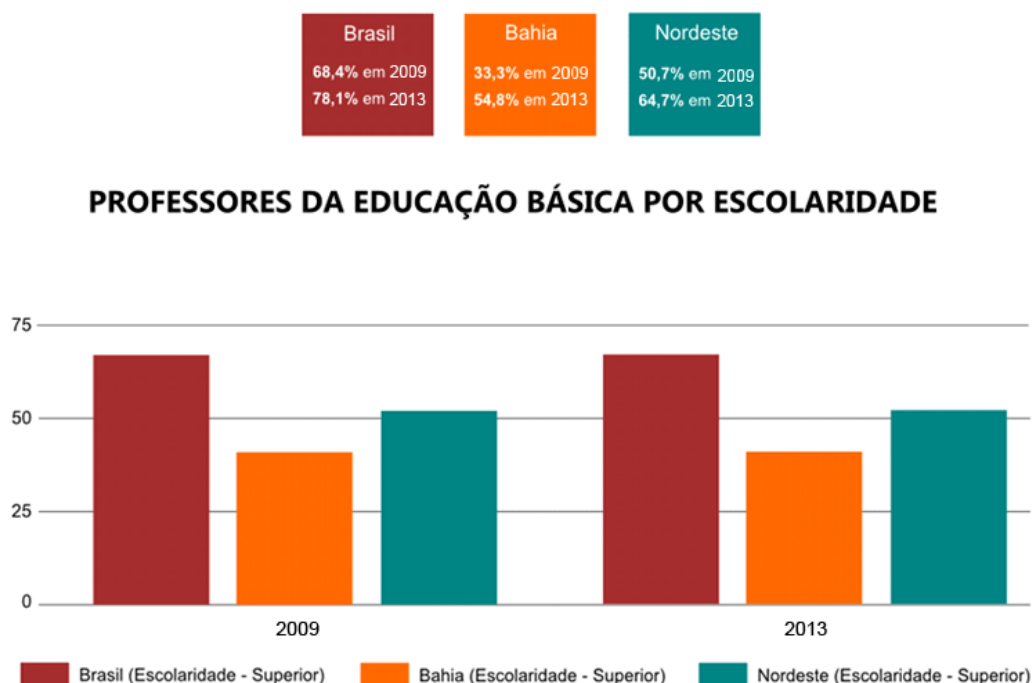
Mesmo com estes problemas o Fórum foi considerado, pelos entrevistados como um espaço de grande importância para atender aos objetivos da política estabelecida de formação de professores. A participação de vários atores permitiu um diálogo mais frequente, além de contribuir para a troca de experiências de cada instituição envolvida. É nesse espaço que ocorrem as trocas de vivências, onde ocorrem as discussões para possíveis articulações entre Programas do governo, onde cada representante expõe seu ponto de vista. Sendo assim, o Fórum pode ser considerado um avanço no que tange à possibilidade de articulação entre as instituições envolvidas com a política e um passo importante para o amadurecimento do Regime de Colaboração. Em pesquisa recente a autora Iria Brzezinsky (2013) considerou que a Bahia é um dos poucos estados que tem o Fórum consolidado junto com mais nove estados. Os outros estados foram classificados pela autora como fóruns embrionários e sem consolidação.

Achamos por bem, neste final da tese tecer alguns comentários sobre as estatísticas levantadas sobre a distribuição dos professores da Educação Básica por nível de formação de forma a perceber o quanto esta política necessita avançar no Brasil. O aumento das proporções no período pode demonstrar alguns avanços dessa política, seja através do programa PARFOR-Presencial, seja de outros programas do governo, seja da ampliação de graduados nos cursos regulares de licenciatura no contexto brasileiro, comparado com os dados do Nordeste e o da Bahia. Nossa intenção foi a de observar, em termos quantitativos, em que proporções vem crescendo o contingente de professores das redes públicas com a titulação exigida pela legislação, com dados do período entre 2007 e 2012. São

apresentados resultados que denotam crescimento dessa proporção, possivelmente, sendo uma parte de professores beneficiados pelas ações de programas da política implantada em 2009. O gráfico 05 demonstra que em 2007, no Brasil tinha 68,4% de professores da Educação Básica com nível superior. Já em 2012 esse percentual sobe para 78,1%, nesse caso houve um aumento de 10%.

No Nordeste, esse percentual foi mais elevado. Houve um aumento de 14%. Na Bahia o percentual de professores com formação em nível superior foi de 33,3% em 2007 para 54,8% em 2012. Nesse caso, o percentual aumentou em 21%. Entretanto, cabe destacar, que ainda em 2012 apenas 54% dos professores na Bahia têm graduação. Ou seja, ainda existem muitos professores que necessitam da formação superior, pelo menos em termos de titulação, para atuarem em sala de aula. Outra observação deve ser feita ao analisar esses números. Os professores não foram apenas formados pelos programas da política analisada. Nesse quantitativo há professores formados por instituições privadas, em muitos casos, por programas de educação à distância. No entanto, o que podemos aqui considerar como positivo é o indicador de crescimento da oferta dessa formação.

Gráfico 05: Professores da Educação Básica por escolaridade⁵

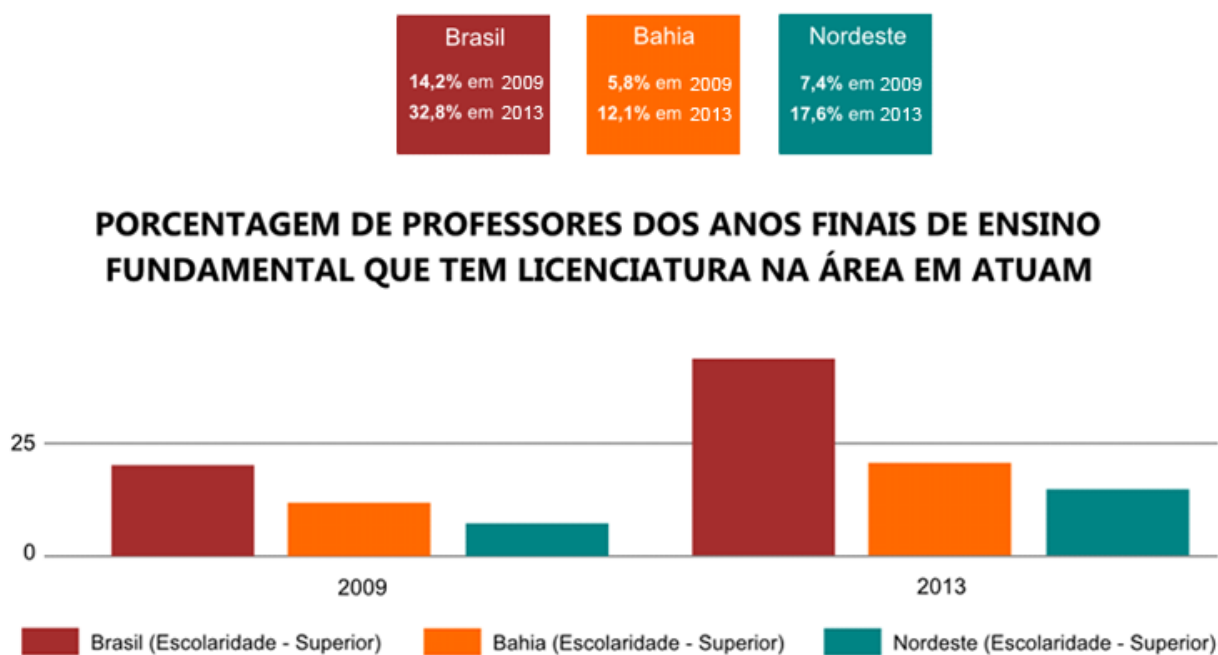


Fonte: MEC/Inep/Deed/Sinopse Estatística da Educação Básica
Todos Pela Educação - 2013

⁵ O indicador é calculado com base na função docente (ou cargos), portanto, um professor poderá ser contabilizado mais de uma vez no total se tiver mais de um cargo de professor. Para cada função docente, verifica-se se o professor tem educação superior e, no cálculo das desagregações, se ele tem ou não licenciatura. O percentual é calculado em relação ao total de funções docentes.

Além da existência de uma proporção significativa de professores que atuam na Educação Básica sem graduação, há ainda os casos de docentes dos anos finais do Ensino Fundamental que não têm licenciatura na área em que atuam. O gráfico 06 demonstra que no Brasil no ano de 2013, apenas 32,8% têm essa formação, no Nordeste 17,6% e na Bahia 12,1%. Na Bahia, embora haja um aumento de 5% para 12% na formação, ainda é necessário adequar a formação dos professores a sua área de atuação. A meta do PDE é que, em 2022, 100% dos professores tenham a formação adequada à área de conhecimentos em que trabalham.

Gráfico 06: Percentual de professores dos anos finais do Ensino Fundamental que têm licenciatura na área em que atuam (2009 - 2013)⁶

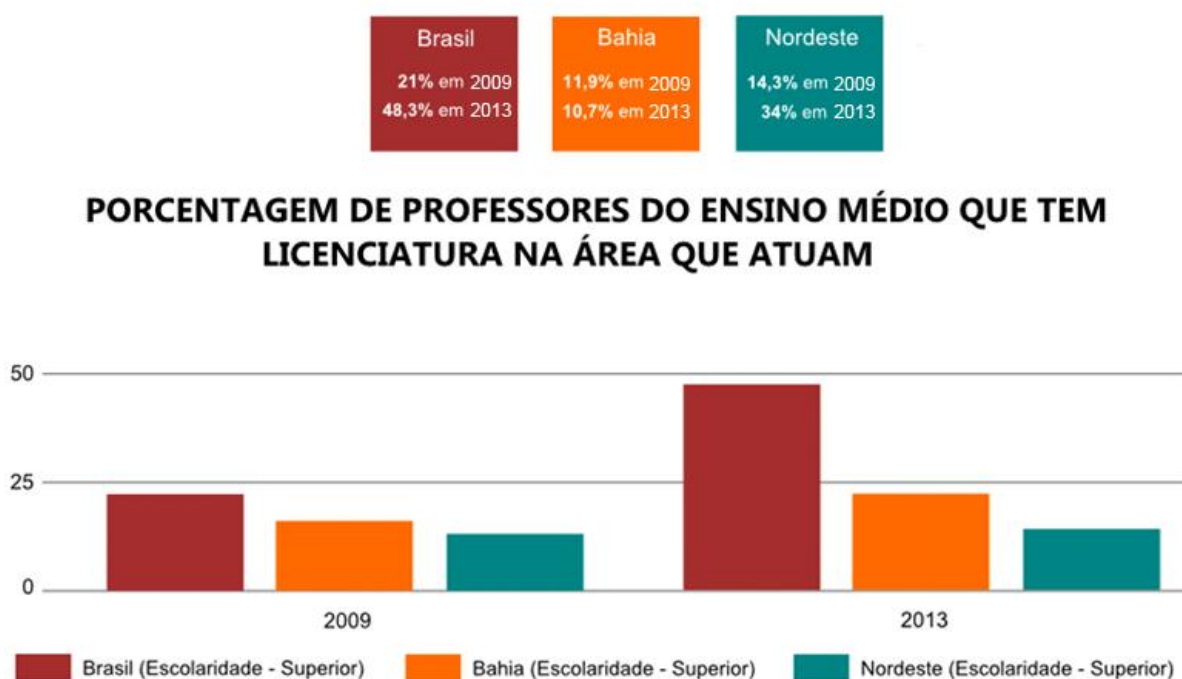


Fonte: MEC/Inep/Deed/Sinopse Estatística da Educação Básica Todos Pela Educação - 2013

⁶Segundo dados do INEP, dos 2.101.408 dos docentes que atuam na Educação Básica do país, 22% não possuem formação adequada (Censo Escolar de 2012). Nesse número se incluem professores sem nível superior ou formados em outras áreas, como engenharia ou saúde. Após 2006, prazo dado às redes públicas e privadas para cumprir a obrigatoriedade do diploma de nível superior para os docentes (LDB/1996), somente os já formados puderam participar de concursos, mas os indicadores só refletem o fato a partir de 2010. Daquele ano até 2012, o número de diplomados cresceu quase 10 pontos percentuais (68,9%, em 2010, a 78,1%, em 2012). Apesar disso, mesmo com projeções otimistas, não será possível atingir 100% em 2014, como previsto na meta. Vale ressaltar que os dados por região mostram grande disparidade entre o Norte e o Nordeste, onde há menos docentes com formação adequada, e as outras regiões do Brasil. E boa parte dos professores da Educação Infantil ainda não tem magistério nem curso superior.

Por fim, ainda temos o caso dos professores que atuam no Ensino Médio e ainda precisam ajustar sua formação de acordo com a área em que atuam. O gráfico 07 apresenta uma comparação entre os anos de 2009 e 2013, no qual há um aumento do percentual de adequação da formação. No Nordeste, também é possível visualizar esse aumento de 14,3% em 2009 e 34% em 2013. Já na Bahia podemos considerar o caso menos otimista, pois além de ter um percentual menor que o Brasil e do que o Nordeste, também não há um aumento do percentual de professores do Ensino Médio que têm formação na área em que atuam. O que fica claro é que em quatro anos houve um decréscimo de 11,9% para 10,7%. Mesmo com as atuais políticas de formação não houve avanços na Bahia no que se referem a esse indicador de formação x área de atuação, no Ensino Médio. Muitos professores ainda lecionam disciplinas que não correspondem a sua graduação. Destacamos que a meta do PDE é alcançar 100% de professores que tenham a formação adequada para a sua atuação até o ano 2022.

Gráfico 07: Porcentagem de professores do Ensino Médio que têm licenciatura na área em que atuam (2009 – 2013)



Fonte: MEC/Inep/Deed/Sinopse Estatística da Educação Básica
Todos Pela Educação - 2013

Os números, embora demonstrando crescimento das proporções de professores com nível superior para o exercício da Educação Básica no Brasil, conforme preconiza a LDB 9394 de 1996, não são animadores de forma a vislumbrar uma mudança significativa no quadro da formação de professores para esse nível de ensino, pelo menos no horizonte de tempo definido pela política educacional adotada e pelo planejamento educacional do país. Entretanto, podemos acreditar que as ações dessa política e especificamente do PARFOR-Presencial venham contribuindo para a mudança desse quadro, mesmo que nossa pesquisa tenha detectado inúmeros problemas na sua implementação no Estado da Bahia.

Ao que podemos inferir, existe a necessidade de rever as bases de implementação dessa política, fortalecer a articulação entre os entes federados, as instituições e os atores responsáveis pelo planejamento, decisão e execução da formação, com a colaboração da sociedade em geral, principalmente, com os segmentos representativos dos professores, associações profissionais e entidades científicas que se concentram nos debates e nas pesquisas sobre essa temática, na busca de melhores estratégias para alcançar os verdadeiros alvos dessa política.

No projeto do Plano Nacional de Educação, ora em tramitação no Congresso Nacional, o PL 8.035/10 (BRASIL, 2014), com a previsão de cobrir o horizonte temporal 2011-2020 reforça a intenção desse Plano em buscar perseguir esse objetivo: Sua meta 16, que se apresenta sensivelmente mais ambiciosa que as metas definidas do PNE anterior, o de 2001 a 2010, sobre esse assunto, assim estabelece como alvo até 2020:

Formar, até o último ano de vigência deste PNE, 50% dos professores que atual na educação básica em curso de pós-graduação *stricto* ou *lato sensu* em sua área de atuação, e garantir que os profissionais da educação básica tenham acesso à formação continuada considerando as necessidades e contextos dos vários sistemas de ensino. (BRASIL, 2014)

Esse é o direito do professor e da sociedade de terem professores diplomados, mais reconhecidos, valorizados e que podem fazer diferença na sua atuação em sala de aula, contribuindo, junto com outras variáveis, com a

qualidade da Educação Básica no Brasil, em favor da nossa população, principalmente das crianças e dos jovens, o futuro deste país

REFERÊNCIAS

ANUCIAÇÃO, Marcos Paulo Pereira de. *Educação a Distância no contexto brasileiro: experiências em formação inicial e formação continuada* In: Educação a Distância no contexto brasileiro: experiências em formação inicial e formação continuada Salvador. ISP/UFBA, 2007

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Município, federação e educação: instituições e ideias políticas no Brasil. In: *Reunião Anual da Anped*, 29., 2006, Caxambu. Anais eletrônicos... Caxambu, MG: ANPED, 2006. Disponível em: [www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalhos/GT05 - 1909 - Res.pdf](http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalhos/GT05-1909-Res.pdf). Acesso em: janeiro de 2014

ARRETCHE, Marta. *Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas* Rev. bras. Ci. Soc. vol.18 no.51 São Paulo Feb. 2003 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt Acesso: janeiro de 2013

AVALIAÇÃO DO PDE-EDUCAÇÃO BÁSICA E INTERCÂMBIO DE PESQUISA CIENTÍFICA. MEC/ANPED: Brasília, 3 a 5 de setembro de 2008. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/eae/v20n44/v20n44a08.pdf> Acesso em: agosto de 2013

AZEVEDO, J. M. L.; AGUIAR, M. A. S. *Políticas de educação: concepções e programas*. Série Estudos e Pesquisas, Brasília, v. 6, p. 65-76, 1999

AZEVEDO, Janete M. Lins de *A Educação como Política Pública* 3 ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2004 (Coleção polêmicas do nosso tempo; vol. 56)

BAHIA, IAT/SEC *Ata de reunião constituição do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente*, 2010

_____, *Regimento do Fórum Permanente de apoio à formação docente do estado da Bahia*, 2010.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá Políticas e Práticas de Formação de Professores da Educação Básica: Um Panorama Nacional – RBPAE – v.27, n.1, p. 39-52, jan./abr. 2011 Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/viewFile/19966/11597> Acesso em: dezembro de 2013

_____. Perspectivas teóricas e metodológicas da pesquisa em política educacional na atualidade Texto baseado em exposição realizada em mesa redonda do mesmo título, que teve lugar no Seminário de

BEUREN. Ilse Maria. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2008

BRASIL, Ato adicional que a Constituição de 1824, 1834

_____. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica na Modalidade Presencial – Manual Operativo*, 2013 Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/ManualOperativoPARFOR-mar13.pdf> Acesso: dezembro, 2013

_____. Decreto nº 5622, Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional de 2005

_____. Decreto nº 6.094, Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, 2007 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm Acesso em: maio de 2012

_____. Decreto nº 6303, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/decreto/D6303.htm Acesso em: junho de 2013

_____. Decreto-lei nº 8.530, Lei Organiza do Ensino Normal, 1946

_____. Lei nº 5692 Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências, 1971

_____. Ministério da Educação, Portaria nº 4059 de 10 de dezembro de 2004

_____. Ministério da Educação. Decreto nº 7.219 Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - PIBID e dá outras providências, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7219.htm Acesso em: janeiro de 2013

_____. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas, 2007 Disponível:

<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf> Acesso em: outubro de 2013

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Educação. Lei nº 11.502 .Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm Acesso em: março de 2012

_____.nº Lei nº 10.172 Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, 2001

_____.nº Lei 4.024, Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1961 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm Acesso: janeiro de 2013

_____. Observatório do PNE, 2013 Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/> Acesso em: junho de 2013

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério da Educação. Decreto nº 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, e dá outras providências. Brasília/DF: MEC, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm Acesso em: março de 2012

_____. Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394, de 20 de dezembro de 1996.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 883, de 16 de setembro de 2009. Estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente. Brasília/DF: MEC, 2009.

BRASIL/ Ministério da Educação. *Plano Decenal de Educação para Todos*. 1993. Brasília. Disponível em www.dominiopublico.gov.br. Acesso em março de 2014.

BRASIL/CAPES. Castro. Apresentação no I Encontro Nacional do PARFOR Presencial, Brasília, 21 e 22 de setembro de 2011

BRZEZINSKI, I. . Fóruns Permanentes de Apoio à Formação Docente: espaço democrático mediador de políticas de formação de professores e do Regime de Colaboração?. *In: XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação-ANPAE*, 2013, Recife. Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social. Timbaúba: Espaço Livre, 2013. v. 1. p. 1-17

Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/IriaBrzezinski-ComunicacaoOral-int.pdf> Acesso: janeiro de 2014

CAVALCANTI, P. A. Sistematizando e comparando os Enfoques de Avaliação e Análise de Políticas Públicas: uma contribuição para a área educacional. Tese de Doutorado defendida na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 2007

COSTA, Jean Mario Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. *Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal*. JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS. Nº 8 | Julho–Dezembro de 2010 | pp. 14–23

CUNHA, M. C. *A Evolução do processo de formação de professores no Brasil* In: Pimentel, Álamo e Cunha, Maria Couto (Org) *Palavras entrecruzadas: escritos de formação de professor* – Salvador: Edufba, 2012.

_____. Relações intergovernamentais, políticas de descentralização e gestão da educação municipal. *In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação*, 23., 2007, Porto Alegre. Anais eletrônicos... Porto Alegre: ANPAE, 2007. Disponível em: <http://www.isecure.com.br/anpae/277.pdf> Acesso: em junho de 2013

CUNHA. M.C. e GOMES, C. da Conceição. As políticas de valorização dos profissionais da educação como objeto da produção acadêmica recente. *Revista da FAGED*, Universidade Federal da Bahia/Faculdade de Educação, n.12 jan./jun. 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil .*A questão federativa e a educação escolar* In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf> Acesso em: Junho de 2013

_____. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação*. Brasília: Liber Livro, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. RBCS Vol. 18 nº. 51 fevereiro, 2003 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v18n51/15982.pdf>
Acesso em: novembro de 2013

FÓRUM CAPITAL/TRABALHO Carta Educação, Estud. av. vol.6 no.14 São Paulo Jan./Apr. 1992 Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000100014
Acesso e: novembro de 2013

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de Freitas Qualificação da Educação Básica e licenciaturas: as recentes iniciativas da União InterMeio: revista do Programa de Pós-Graduação em Educação, Campo Grande, MS, v.15, n.29, p.13-31, jan./jun. 2009 Disponível em:

<http://www.intermeio.ufms.br/ojs/index.php/intermeio/article/view/70/65> Acesso em: dezembro de 2012

FREITAS, Helena Costa Lopes de. *A (Nova) Política de Formação de professores: a prioridade postergada*. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n 100 – Especial, p. 1203-1230, out. 2007 Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 11 de março de 2012.

GATTI, Bernadete. Formação de professores no Brasil: características e problemas. Educ. Soc. vol.31 no.113 Campinas Oct./Dec. 2010 Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000400016&script=sci_arttext
Acesso em: Janeiro de 2013

_____. *Questão docente: formação, profissionalização, carreira e decisão política*. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádiada. (Orgs) *Políticas Públicas de Educação na América Latina: Lições aprendidas e desafios*. São Paulo: Autores Associados, 2011.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá. *Professores no Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÈ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: UNESCO, 2011.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007

_____. *Métodos e Técnicas de pesquisa social*. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LIBÂNEO, José C. ; OLIVEIRA, J. F. ; TOSCHI, M. S. . *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012. v. 1.

MAINARDES, Jefferson *Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais*. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 27, n 94, p. 47-69, jan-abr. 2006 Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v27n94/a03v27n94.pdf> Acesso em: março de 2012

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César *Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos* In: BALL, Stephen J. e MAINARDES, Jefferson (Org) *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)* In: *Educação e Sociedade*., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 108-135

REIS, Elisa P. *Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas* RBCS Vol. 18 nº. 51 fevereiro, 2003 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v18n51/15982.pdf> Acesso em: novembro de 2013

SANTOS, Ana Lúcia Felix dos Santos, AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico* Revista Brasileira de Educação v. 14 n. 42 set./dez. 2009

SAVIANI, Dermeval. *Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro* Revista Brasileira de Educação v. 14 n. 40 jan./abr. 2009

SCHEIBE, Leda *Valorização e Formação dos Professores para a Educação Básica: questões desafiadoras para um novo Plano Nacional de Educação* *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul.-set. 2010 981

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico* 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIROMA, GARCIA e CAMPOS. *Conversão de “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação*. In: BALL, STEPHEN J. e MAINARDES, JEFFERSON (orgs.) *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

SOUZA, Celina “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V.18. n.51 Fevereiro, 2003 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf> Acesso: novembro de 2013

_____. *Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa*, CADERNO CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003

TANURI, Leonor Maria. História da formação de professores. *Revista Brasileira de Educação*, n. 14, maio-agosto 2000 Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/n14/n14a05.pdf> Acesso: dezembro de 2013

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Rumo a 2022. Disponível:

<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1081/todos-pela-educacao---rumo-a-2022/> Acesso em: novembro 2013

UNESCO, Declaração de Nova Delhisobre Educação para Todos, Nova Delhi, 1993 Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139393por.pdf> Acesso em: janeiro de 2014

_____. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Jomtien – 1990*. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br>> Acesso em: abril, 2014.

APÊNDICES

Apêndice A: Roteiro de entrevista - Primeiro vice-presidente do FORPROF-BA



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Roteiro de entrevista

Entrevistado: Primeiro vice-presidente do FORPROF-BA

Questões:

1. Quando tempo você atuou como o vice-presidente do FORPROF-BA?
2. Quais foram às estratégias definidas para a realização do diagnóstico e a identificação das necessidades de formação de profissionais do magistério?
3. Como o Fórum identificou a capacidade das IES envolvidas, considerando o contexto do PARFOR- Presencial?
4. De acordo com as necessidades dos sistemas de ensino e das informações sobre a capacidade das IES, como o FORPROF definiu o atendimento do PARFOR -Presencial?
5. De que forma as responsabilidades das entidades partícipes do FORPROF-BA foram definidas de forma a atender às necessidades do PARFOR- Presencial?
6. Como foram divulgadas para os sistemas estadual e municipais de ensino as diretrizes e prioridades da Política Nacional de Formação de Profissionais do

Magistério da Educação Básica, especialmente, em relação ao PARFOR- Presencial?

7. Que ações foram propostas para a garantia da permanência e rendimento satisfatório dos profissionais da Educação Básica no PARFOR- Presencial?
8. O FORPROF-BA conduzia a gestão do PARFOR a partir de um plano estratégico, conforme estabelece o seu regimento?
9. Qual a contribuição do Fórum que ajudaram a identificar os pontos positivos e as dificuldades dos cursos do PARFOR- Presencial?
10. Que ações o Fórum desenvolveu para garantir a qualidade da formação dos cursistas pelo PARFOR - Presencial?
11. Em que medida a gestão do Plano (PARFOR) foi eficiente a partir da constituição do Fórum?
12. Como o FORPROF articulou suas decisões, considerando os princípios da autonomia e descentralização estabelecidos para os entes federados e as instituições de educação superior?
13. De que forma se materializou o Regime de Colaboração entre a União, Estado e Município, no âmbito da formação inicial e continuada de docentes para as redes públicas do Estado da Bahia através do PARFOR - Presencial?

Apêndice B: Roteiro de entrevista - Atual vice-presidente do FORPROF-BA



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Roteiro de entrevista

Entrevistado: Atual vice-presidente do FORPROF-BA

Questões:

Como principais atribuições do FORPROF como o Fórum da Bahia realiza:

1. Quais as estratégias que são definidas para a realização do diagnóstico e a identificação das necessidades de formação de profissionais do magistério
2. Como o Fórum identifica a capacidade das IES envolvidas, considerando o contexto do PARFOR- Presencial?
3. De acordo com as necessidades dos sistemas de ensino e das informações sobre a capacidade das IES, como o FORPROF define o atendimento do PARFOR - Presencial?
4. De que forma as responsabilidades das entidades partícipes do FORPROF-BA são definidas de forma a atender às necessidades do PARFOR- Presencial?
5. Como são divulgadas para os sistemas estadual e municipais de ensino as diretrizes e prioridades da Política Nacional de Formação de Profissionais do

Magistério da Educação Básica, especialmente, em relação ao PARFOR- Presencial?

6. Que ações são propostas para a garantia da permanência e rendimento satisfatório dos profissionais da Educação Básica no PARFOR- Presencial?
7. O FORPROF-BA conduz a gestão do PARFOR a partir de um plano estratégico, conforme estabelece o seu regimento?
8. Qual a contribuição do Fórum para identificar os pontos positivos e as dificuldades dos cursos do PARFOR- Presencial?
9. Que ações o Fórum desenvolve para garantir a qualidade da formação dos cursistas pelo PARFOR - Presencial?
10. Em que medida a gestão do Plano (PARFOR) tem sido eficiente a partir da constituição do Fórum.
11. Como o FORPROF articula suas decisões, considerando os princípios da autonomia e descentralização estabelecidos para os entes federados e as instituições de educação superior?
12. De que forma se materializa o Regime de Colaboração entre a União, Estado e Município, no âmbito da formação inicial e continuada de docentes para as redes públicas do Estado da Bahia através do PARFOR - Presencial?

Apêndice C: Roteiro de entrevista – Representante CAPES



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Roteiro de entrevista

Entrevistado: Representante CAPES

Questões:

1. Como a CAPES vem participando das discussões dos Fóruns, em especial do FORPROF-BA?
2. Dentro do Fórum, como ocorrem as definições da oferta de cursos a partir das demandas contabilizadas pelos estados?
3. Como você analisa a forma que os Fóruns utilizam para planejar a oferta de novos cursos do PARFOR-Presencial?
4. Como a CAPES promove o processo de articulação entre as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e as IES na organização da oferta dos cursos do PARFOR-Presencial?
5. Como são divulgadas as ações e as ofertas de cursos e vagas no âmbito do PARFOR-Presencial?
6. Qual sua opinião sobre como o governo federal fez e faz a divulgação do Plano Nacional de Formação de Professores, por meio da Plataforma Freire?
7. Como a CAPES analisa e homologa as adesões dos municípios e das IES?

8. Como ocorre o processo de formalização do Acordo de Cooperação Técnica - ACT?
9. Que procedimentos são feitos pela CAPES para analisar, homologar e publicar na Plataforma Freire, a oferta de cursos e vagas apresentadas pelos Fóruns?
10. Como a CAPES analisa a forma que é definida o calendário escolar de modo a garantir a participação dos professores-estudantes no PARFOR-Presencial, sem prejuízo de suas atividades profissionais?
11. Que ações são realizadas para promover a participação dos professores-estudantes no PARFOR-Presencial?
12. Que ações são propostas para propiciar a permanência e o rendimento satisfatório dos professores-estudantes no PARFOR-Presencial?
13. Como a CAPES acompanha e avalia o desenvolvimento acadêmico dos professores-estudantes?
14. Como a CAPES vem se responsabilizando para garantir as condições necessárias para os professores-estudantes frequentarem os cursos de formação?
15. Qual sua opinião sobre a sistemática para a transferência de recursos e pagamento de bolsas para o desenvolvimento do Programa?
16. Quais os principais problemas que a CAPES percebe no âmbito do Programa, considerando recursos humanos, infraestrutura, recursos financeiros e recursos materiais?
17. Em que medida a gestão do Plano (PARFOR) tem sido eficiente a partir da constituição dos Fóruns?

18. Como CAPES articula suas decisões, considerando os princípios da autonomia e descentralização estabelecidos para os entes federados?

19. Qual a contribuição do Fórum para identificar os pontos positivos e as dificuldades dos cursos do PARFOR- Presencial?

20. De que forma se materializa o Regime de Colaboração entre a União, Estado e Município, no âmbito da formação inicial e continuada de docentes para as redes públicas do Estado da Bahia através do PARFOR - Presencial?

Apêndice D: Roteiro de entrevista – Representante Conselho Estadual de Educação



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Roteiro de entrevista

Entrevistado: Representante Conselho Estadual de Educação

Este instrumento se baseia nas atribuições do estado, que aderiram ao PARFOR-Presencial.

Questões:

1. Como você vem participando das discussões do FORPROF-BA?
2. Dentro do Fórum, como ocorrem as definições da oferta de cursos a partir das demandas contabilizadas no estado da Bahia?
3. Como você analisa a forma que o FORPROF-BA utiliza para planejar a oferta de novos cursos do PARFOR-Presencial?
4. De que forma o estado da Bahia define a solicitação de oferta dos cursos do PARFOR-Presencial?
5. Como são divulgadas as ações e as ofertas de cursos e vagas no âmbito do PARFOR-Presencial?
6. Qual sua opinião sobre como o governo federal fez e faz a divulgação do Plano Nacional de Formação de Professores, por meio da Plataforma Freire?

7. Como a CEE articula com as IES para definir o calendário escolar de modo a garantir a participação dos professores-estudantes no PARFOR-Presencial, sem prejuízo de suas atividades profissionais?
8. Que procedimentos são feitos pelo estado da Bahia para validar a pré-inscrição do professor da rede no PARFOR-Presencial?
9. Que ações são realizadas pelo estado da Bahia para promover a participação dos professores-estudantes no PARFOR-Presencial?
10. Que ações são propostas para propiciar a permanência e o rendimento satisfatório dos professores-estudantes no PARFOR-Presencial?
11. Como o CEE acompanha e avalia o desenvolvimento acadêmico dos professores-estudantes?
12. Como o CEE vem se responsabilizando para garantir as condições necessárias para os professores-estudantes frequentarem os cursos de formação?
13. Qual sua opinião sobre a sistemática utilizada pela CAPES para a transferência de recursos e pagamento de bolsas para o desenvolvimento do Programa?
14. Quais os principais problemas que o CEE percebe no âmbito do Programa, considerando recursos humanos, infraestrutura, recursos financeiros e recursos materiais?
15. Em que medida a gestão do Plano (PARFOR) tem sido eficiente a partir da constituição do Fórum?
16. Como CEE articula suas decisões, considerando os princípios da autonomia e descentralização estabelecidos para os entes federados?

17. De que forma as responsabilidades das entidades partícipes do FORPROF-BA são definidas de forma a atender às necessidades do PARFOR- Presencial?
18. Qual a contribuição do Fórum para identificar os pontos positivos e as dificuldades dos cursos do PARFOR- Presencial?
19. De que forma se materializa o Regime de Colaboração entre a União, Estado e Município, no âmbito da formação inicial e continuada de docentes para as redes públicas do Estado da Bahia através do PARFOR - Presencial?

Apêndice E: Roteiro de entrevista – Representante UNDIME



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Roteiro de entrevista

Entrevistado: Representante Undime

Este instrumento se baseia nas atribuições dos município, que aderiram ao PARFOR-Presencial.

Questões:

1. Como você vem participando das discussões do FORPROF-BA?
2. Dentro do Fórum, como ocorrem as definições da oferta de cursos a partir das demandas contabilizadas dos municípios?
3. Como você analisa a forma que o FORPROF-BA utiliza para planejar a oferta de novos cursos do PARFOR-Presencial?
4. De que forma a Undime e os municípios definem a solicitação de oferta dos cursos do PARFOR-Presencial?
5. Como são divulgadas para os sistemas municipais de ensino as ações e as ofertas de cursos e vagas no âmbito do PARFOR-Presencial?
6. Qual sua opinião sobre como o governo federal fez e faz a divulgação do Plano Nacional de Formação de Professores, por meio da Plataforma Freire?

7. Como a Undime articula com as IES para definir o calendário escolar de modo a garantir a participação dos professores-estudantes no PARFOR-Presencial, sem prejuízo de suas atividades profissionais?
8. Que procedimentos são feitos pela Undime e municípios para validar a pré-inscrição do professor da rede no PARFOR-Presencial?
9. Que ações são realizadas pela Undime e municípios para promover a participação dos professores-estudantes no PARFOR-Presencial?
10. Que ações são propostas para propiciar a permanência e o rendimento satisfatório dos professores-estudantes no PARFOR-Presencial?
11. Como a Undime e municípios acompanha e avalia o desenvolvimento acadêmico dos professores-estudantes?
12. Como a Undime e os municípios vêm se responsabilizando para garantir as condições necessárias para os professores-estudantes frequentarem os cursos de formação?
13. Qual sua opinião sobre a sistemática utilizada pela CAPES para a transferência de recursos e pagamento de bolsas para o desenvolvimento do Programa?
14. Quais os principais problemas que a Undime e municípios percebe no âmbito do Programa, considerando recursos humanos, infraestrutura, recursos financeiros e recursos materiais?
15. Em que medida a gestão do Plano (PARFOR) tem sido eficiente a partir da constituição do Fórum?
16. Como a Undime articula suas decisões, considerando os princípios da autonomia e descentralização estabelecidos para os entes federados?

17. De que forma as responsabilidades das entidades partícipes do FORPROF-BA são definidas de forma a atender às necessidades do PARFOR- Presencial?
18. Qual a contribuição do Fórum para identificar os pontos positivos e as dificuldades dos cursos do PARFOR- Presencial?
19. De que forma se materializa o Regime de Colaboração entre a União, Estado e Município, no âmbito da formação inicial e continuada de docentes para as redes públicas do Estado da Bahia através do PARFOR - Presencial?

Apêndice F: Roteiro de Entrevista – Representantes ANFOPE, UNCME, CNTE e APLB



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Roteiro de entrevista

Entrevistados: Representantes da Associação Nacional de Formação de Profissionais da Educação (ANFOPE), do Conselho Estadual da Bahia da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), da Confederação Estadual dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e APLB

Este instrumento se baseia nas atribuições dos representantes do FORPROF-BA

Questões:

1. Como você vem participando das discussões do FORPROF-BA?
2. Dentro do Fórum, como ocorrem as definições da oferta de cursos a partir das demandas contabilizadas no estado da Bahia?
3. Como você analisa a forma que o FORPROF-BA utiliza para planejar a oferta de novos cursos do PARFOR-Presencial?
4. De que forma são definidas as solicitações de oferta dos cursos do PARFOR-Presencial?
5. Como são divulgadas as ações e as ofertas de cursos e vagas no âmbito do PARFOR-Presencial?
6. Qual sua opinião sobre como o governo federal fez e faz a divulgação do Plano Nacional de Formação de Professores, por meio da Plataforma Freire?

7. Como ocorre a articulação voltada para o desenvolvimento do para definir o calendário escolar de modo a garantir a participação dos professores-estudantes no PARFOR-Presencial, sem prejuízo de suas atividades profissionais?
8. Que ações são realizadas para promover a participação dos professores-estudantes no PARFOR-Presencial?
9. Que ações são propostas para propiciar a permanência e o rendimento satisfatório dos professores-estudantes no PARFOR-Presencial?
10. Como o(a) ANFOPE-CNTE-UNCME acompanha e avalia o desenvolvimento acadêmico dos professores-estudantes?
11. Como o(a) ANFOPE-CNTE-UNCME vem se responsabilizando para garantir as condições necessárias para os professores-estudantes frequentarem os cursos de formação?
12. Qual sua opinião sobre a sistemática utilizada pela CAPES para a transferência de recursos e pagamento de bolsas para o desenvolvimento do Programa?
13. Quais os principais problemas que o(a) ANFOPE-CNTE-UNCME percebe no âmbito do Programa, considerando recursos humanos, infraestrutura, recursos financeiros e recursos materiais?
14. Em que medida a gestão do Plano (PARFOR) tem sido eficiente a partir da constituição do Fórum?
15. Como o(a) ANFOPE-CNTE-UNCME-APLB articula suas decisões, considerando os princípios da autonomia e descentralização estabelecidos para os entes federados?

16. De que forma as responsabilidades das entidades partícipes do FORPROF-BA são definidas de forma a atender às necessidades do PARFOR- Presencial?
17. Qual a contribuição do Fórum para identificar os pontos positivos e as dificuldades dos cursos do PARFOR- Presencial?
18. De que forma se materializa o Regime de Colaboração entre a União, Estado e Município, no âmbito da formação inicial e continuada de docentes para as redes públicas do Estado da Bahia através do PARFOR - Presencial?

Apêndice G: Roteiro de entrevista – Coordenadores Institucionais do PARFOR-BA



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Roteiro de entrevista

Entrevistados: Coordenadores Institucionais do PARFOR- Presencial

Este instrumento se baseia nas atribuições das IES, que aderiram ao PARFOR-Presencial.

Questões:

1. Como você vem participando das discussões do FORPROF-BA?
2. Como você analisa a forma que o FORPROF-BA utiliza para planejar a oferta de novos cursos do PARFOR-Presencial?
3. Como são divulgadas para os sistemas estadual e municipais de ensino as ações do PARFOR-Presencial?
4. Qual sua opinião sobre como o governo federal fez a divulgação do Plano Nacional de Formação de Professores, por meio da Plataforma Freire?
5. De que forma sua IES define a oferta de cursos para o PARFOR- Presencial, considerando sua condição e capacidade?
6. Dentro do Fórum, como ocorrem as definições da oferta de cursos a partir das demandas contabilizadas dos municípios?

7. Como sua IES articula com o Estado e Município para definir o calendário escolar de modo a garantir a participação dos cursistas no PARFOR-Presencial?
8. Qual sua opinião sobre a sistemática utilizada pela CAPES para a transferência de recursos e pagamento de bolsas?
9. Ao receber o professor-estudante selecionado para o curso, que procedimentos são feitos na sua IES para efetivar sua matrícula a partir das exigências do PARFOR-Presencial?
10. Quais os principais problemas que você enfrenta na sua IES para gerir o Programa, considerando recursos humanos, infraestrutura, recursos financeiros e recursos materiais?
11. Que ações são propostas para propiciar a permanência e o rendimento satisfatório dos professores-estudantes no PARFOR- Presencial?
12. Como a IES vem acompanhando e avaliando o PARFOR-Presencial?
13. Em que medida a gestão do Plano (PARFOR) tem sido eficiente a partir da constituição do Fórum?
14. Como a IES articula suas decisões, considerando os princípios da autonomia e descentralização estabelecidos para os entes federados?
15. De que forma as responsabilidades das entidades partícipes do FORPROF-BA são definidas de forma a atender às necessidades do PARFOR-Presencial?

16. Qual a contribuição do Fórum para identificar os pontos positivos e as dificuldades dos cursos do PARFOR- Presencial?

17. De que forma se materializa o Regime de Colaboração entre a União, Estado e Município, no âmbito da formação inicial e continuada de docentes para as redes públicas do Estado da Bahia através do PARFOR - Presencial?

Apêndice H: Roteiro de entrevista – Coordenadores de curso do PARFOR- Presencial da UFBA



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Roteiro de entrevista

Entrevistados: Coordenadores curso do PARFOR- Presencial da UFBA

Este instrumento se baseia nas atribuições dos coordenadores de curso, que aderiram ao PARFOR-Presencial.

Questões:

1. Quando tempo você está como coordenador do curso do PARFOR- Presencial?
2. De um modo geral, quais as principais atividades que você desenvolve na Coordenação do Curso?
3. De que forma é feito o acompanhamento das atividades acadêmicas e pedagógicas das turmas?
4. Quais as formas de articulação entre a coordenação geral da UFBA com os coordenadores de curso?
5. Qual sua opinião sobre a adequação do projeto pedagógico, formato modular e duração dos cursos para a formação do professor em exercício em nível superior?

6. De que forma é feita a seleção dos professores para os componentes curriculares de curso, assim como a distribuição de horários?
7. Como você acompanha as atividades pedagógicas dos professores e auxilia os professores na definição das atividades pedagógicas?
8. Quais as providências que são tomadas para o estabelecimento das rotinas acadêmicas: matrícula, registro de notas e os protocolos referentes à vida acadêmica do aluno?
9. Como ocorre a relação da coordenação do curso com os vários setores da Universidade, a exemplo da SGC, SUPAC, PROGRAD, CAE e outros?
10. Como se caracteriza a relação da coordenação de curso com as secretarias de educação e a direção das escolas?
11. Como o coordenador de curso se integra com as ações da política de formação de professores, especialmente em relação às decisões e atuação da CAPES?
12. Quais os principais problemas que você enfrenta na sua unidade para gerir o curso, considerando recursos humanos, infraestrutura, recursos financeiros e recursos materiais?

Apêndice I: Termo de permissão de coleta de dados**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO****TERMO DE PERMISSÃO DE COLETA DE DADOS**

_____, _____ de 2013.

Eu, _____, permito que a pesquisadora Cristiane Brito Machado, discente do Doutorado em Educação da UFBA, obtenha gravação em áudio de minha entrevista e registre as respostas do roteiro de entrevista para fins de pesquisa científica educacional.

Eu concordo que as informações obtidas nessa entrevista possam ser utilizadas na tese de conclusão de curso da referida pesquisadora.

O material obtido por essa entrevista ficará sob a propriedade da pesquisadora pertinente ao estudo e sob sua guarda.

Assinatura

Agradecemos sua colaboração.