



ANA FANNY BENZI DE OLIVEIRA BASTOS

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO
PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE
PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM
ESTADOS DA REGIÃO NORTE DO BRASIL**

**CAMPINAS
2015**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

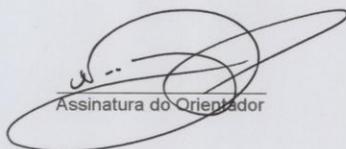
ANA FANNY BENZI DE OLIVEIRA
BASTOS

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO
NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA
EDUCAÇÃO BÁSICA EM ESTADOS DA REGIÃO NORTE
DO BRASIL

Orientador(a): Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Educação, na área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA ANA FANNY BENZI DE OLIVEIRA BASTOS E ORIENTADA PELO PROF.DR. NEWTON ANTONIO PACIULLI BRYAN.



Assinatura do Orientador

CAMPINAS
2015

II

B297a Bastos, Ana Fanny Benzi de Oliveira, 1970-
Análise da implementação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica em estados da região norte do Brasil / Ana Fanny Benzi de Oliveira Bastos. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Newton Antonio Paciulli Bryan.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. 2. Formação de professores. 3. Políticas públicas. 4. Regime de Colaboração. I. Bryan, Newton Antonio Paciulli, 1947-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Analysis of the implementation of the National Plan of Teacher Training in the states of northern Brazil

Palavras-chave em inglês:

National Plan of Education Teacher Training Basic

Training teacher

Public Policy

Área de concentração: Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

Titulação: Doutora em Educação

Banca examinadora:

Newton Antonio Paciulli Bryan [Orientador]

Maria Lilia Imbiriba Sousa Colares

Luis Enrique Aguilar

Débora Cristina Jeffrey

Joyce Mary Adam de Paula e Silva

Data de defesa: 15-05-2015

Programa de Pós-Graduação: Educação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO NACIONAL
DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO
BÁSICA EM ESTADOS DA REGIÃO NORTE DO BRASIL**

Autor : Ana Fanny Benzi de Oliveira Bastos
Orientador: Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

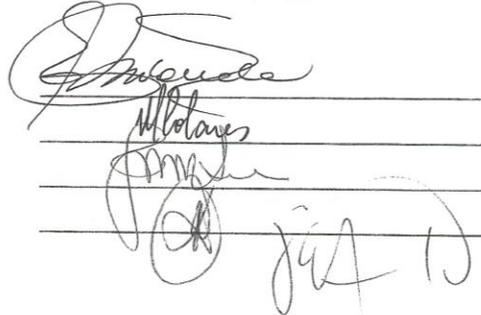
Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida por Ana Fanny Benzi de Oliveira Bastos e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: ___/___/___

Assinatura:


Orientador

COMISSÃO JULGADORA:



Campinas

2015

III

V

AGRADECIMENTOS

Primeiramente existe a origem, e nela, os meus pais, José Benzi e Ana Arlinda de Oliveira que me possibilitaram dar os primeiros passos na vida acadêmica, sou grata. Em particular a minha mãe que me apoiou em momentos tão difíceis.

Às minhas filhas, Pollyanna e Ana Carolina, por fazer e ser parte de mim, pelo amor e dedicação, e pela felicidade de ser mãe.

Às minhas irmãs Regina e Cora, nas suas particularidades, deram também sentido a essa trajetória.

Nesse caminho não poderia deixar de agradecer a figura também paterna do meu padrasto João Luis que sempre me auxiliou em momentos tão difíceis e que teve sempre a palavra certa para o consolo e renovação das esperanças.

Ao meu orientador, Professor Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan, pela generosidade de sua orientação e valiosa contribuição para a minha formação acadêmico-profissional.

Agradecimentos aos professores da Faculdade de Educação da Unicamp, em particular aos (às) professores (as) Débora Jeffrey, Aguilar, Rus Perez, Marta Leandro, Lilia Imbiriba pelos momentos que pudemos juntos refletir.

Agradeço a oportunidade de participar do Projeto associado entre o programa de pós-graduação em Educação da UNICAMP e o programa de Doutorado em Ciências da Educação da Universidade de Córdoba/Argentina, em particular a Prof^a Dr^a Estela Maria Miranda pelas orientações e acolhimento em Córdoba-Argentina.

Agradecimentos aos (às) colegas de jornada Rita Menegão, Sueli, Beto, Raquel, José Vitório, pelos momentos que compartilhamos juntos. E ainda aos funcionários da Pós-graduação sempre a postos para qualquer eventualidade, em particular a Nadir.

Aos meus colegas do Departamento de Matemática e Estatística da Universidade Federal de Rondônia, *Campus* de Ji-Paraná, pelo incentivo e por apoiarem meu afastamento das atividades acadêmicas, em particular a Irene, Lenilson, Marlos e Walterlina, pelos momentos de amizade e parceria profissional.

LISTA DE SIGLAS

ACT	Acordos de Cooperação Técnica
ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CEPAN	Centro de Formação Profissional Padre José Anchieta
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CTC	Conselho Técnico-Científico da Educação Básica
DEB	Diretoria de Formação dos Professores da Educação Básica
DED	Diretoria de Educação a Distância
DEM	Partido Democratas
EF	Ensino Fundamental
EM	Ensino Médio
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Educação Superior
IFAM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFRO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPES	Instituições Públicas de Educação Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NEPP	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEI	Organização dos Estados Ibero-Americanos
PAR	Plano de Ações Articuladas
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDS	Partido Democrático Social
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PPS	Partido Popular Socialista
PROHACAP	Programa de Habilitação e Capacitação de Professores
PSD	Partido Social Democrático
REUNI	Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SESU	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SGB	Sistema de Gestão de Bolsas da CAPES
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICAPES	Sistema Integrado CAPES
SisUAB	Sistema de Gestão da Universidade Aberta do Brasil
UAB	Universidade Aberta do Brasil

UEA	Universidade do Estado do Amazonas
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNIR	Universidade Federal de Rondônia

RESUMO

O Decreto nº. 6755, que passa a vigorar no ano 2009, institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Nesse mesmo ano, surge a Portaria Normativa nº. 9, que institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor), objeto desta pesquisa. Vinculando as ações no regime de colaboração da União com os estados, Distrito Federal e municípios nos programas de formação inicial e continuada de professores da educação básica. Esta pesquisa analisa a implementação do Parfor, no novo contexto que é o regime de colaboração. Nos objetivos específicos, buscou-se analisar as atribuições de cada ente federativo no âmbito do Parfor e identificar as ações desenvolvidas pelas redes estadual e municipal, com vistas a viabilizar a participação dos docentes nos cursos de licenciatura presenciais ofertados pelo Plano Nacional de Formação de Professores. Adotaram-se como referências analíticas os Relatórios de Gestão da Capes, os Regimentos Internos, as Atas dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente dos Estados, as normas regulamentadoras do Parfor e as entrevistas com coordenadores na Capes e nos estados do Amazonas, Pará e Rondônia. Remonta-se o desenho da estratégia de implementação nas diferentes instâncias e momentos do Plano, mais precisamente no período de 2009 a 2013, com vistas a elucidar as determinações presentes tanto na ação estatal, quanto na atuação dos vários sujeitos envolvidos no Parfor e como tais condicionantes influenciam os resultados obtidos. Nesse percurso analítico, identificaram-se as convergências e divergências encontradas no processo de implementação do Plano nos estados no que diz respeito à estrutura, ao processo de gestão e às redes locais. A pesquisa concentra seu referencial na Análise da Implementação das Políticas Públicas, que se expressa num campo interdisciplinar. Toma-se como orientação o fato de que as Políticas Públicas, ao serem implementadas, são redesenhadas ou reconfiguradas, uma vez que esse processo se efetiva num ambiente permeado de incertezas, contingências e envolve diferentes sujeitos sociais com interesses diferenciados, configurando situações que exigem tomadas de decisão que acabam por imprimir mudanças e adaptações ou mesmo redirecionamento das ações anteriormente planejadas.

Palavras-chave: Plano Nacional. Formação de Professores. Implementação de Política Pública. Regime de Colaboração.

ABSTRACT

The Decree nº 6755 which went into effect in 2009 year, establishes a National Policy for training of Magisterium Professionals of Basic Education. In that same year aroused the Normative Order. 9 establishing the Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica – National Plan for the training of Basic Education Teachers – (Parfor), object of this research. This has linked the actions in the Union’s collaborative scheme with the States, Federal District and municipalities in initial and continuing training programs for basic education teachers. This research analyzes the Parfor implementation in the new context that is the scheme of cooperation. In the Specific objectives sought to analyze each federative entity assignments within the Parfor and identify the actions carried out by the State and municipal networks to enable the teachers participation in classroom graduate courses offered by the Plano Nacional de Formação de Professores – National Plan for Training Teacher. It has been adopted as analytical references The Management Reports of Capes, the Internal Regulations, the Proceedings of the Support Permanent State Forums of Teacher Education States, the Parfor regulatory standards and interviews with coordinators at Capes and in the States of Amazonas, Pará and Rondônia. It has reassembled the design of the implementation strategy in the different instances and moments of the Plan, more precisely in the period from 2009 to 2013, in order to elucidate the determinations which are both on State action, as in the performance of the various subjects involved in the Parfor and, as such, constraints that influence the obtained results. In this analytical route, it has been identified convergences and divergences found in the process of implementation of the Plan in the States as regards to the structure, the management process and local networks. The research focuses its benchmark in the Implementation of Public Policy Analysis, which expresses itself in an interdisciplinary field. It has been taken as guidance the fact that Public Policy, to be implemented, are redrawn or rewritten, since this process becomes effective in an environment permeated by uncertainties, contingencies and involves different social subjects with diverse interests, setting up situations that require decision-making that ultimately print changes and adaptations or even redirect previously planned actions.

Keywords: National Plan. Training Teacher. Implementation of Public Policy.
Collaborative arrangements.

LISTA ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Parfor matrículas por região no ano de 2011	80
Figura 1: Organograma da Estrutura Organizacional do Parfor-PA	100
Figura 2: Organograma da Estrutura do Parfor no IFPA a partir de 2009	104
Figura 3: Organograma da Estrutura Organizacional do Parfor-AM.....	116
Figura 4: Mapa da localização dos <i>Campi</i> da IFAM – ano 2013	119
Figura 5: Mapa da Localização das principais rodovias no estado do Amazonas	122
Figura 6: Mapa da Localização dos <i>campi</i> da UNIR – ano 2013.....	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Requisitos para a Função de Coordenadores de Curso	68
Quadro 2: Requisitos para a Função de Coordenadores de Curso	69
Quadro 3: Requisitos para a Função de Professores	69
Quadro 4: Atribuições dos Coordenadores nos Manuais	71
Quadro 5: Atribuições dos Coordenadores de Curso nos Manuais	74
Quadro 6: Atribuições dos Professores nos Manuais	76
Quadro 7: Composição no Decreto dos Membros do Fórum.....	83
Quadro 8: Membros do Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica	86
Quadro 9: Gestores na Diretoria de Educação Básica Presencial	91
Quadro 10: Parfor no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará ..	103
Quadro 11: Parfor na Universidade Estadual do Pará	106
Quadro 12: Parfor na Universidade Federal do Oeste do Pará.....	107
Quadro 13: Locais do Parfor na UFOPA.....	108
Quadro 14: Parfor na Universidade Federal do Pará.....	109
Quadro 15: Parfor na Universidade Federal Rural da Amazônia.....	112
Quadro 16: Parfor no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do estado do Amazonas.	118
Quadro 17: Parfor Na Universidade Estadual Do Amazonas.....	119
Quadro 18: Parfor na Universidade Federal do Amazonas	121
Quadro 19: Parfor na Universidade Federal de Rondônia.....	127
Quadro 20: Coordenação do Parfor na UNIR 2009-2011	178
Quadro 21: Coordenação do Parfor na UNIR 2012	179

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Escolaridade dos Professores da Educação Básica – Brasil – 2007	61
Tabela 2: Escolaridade dos Professores da Educação Básica – Brasil	62
Tabela 3: Evolução do Parfor – Modalidade Presencial.....	63
Tabela 4: Financiamento de turmas especiais presenciais especiais do Parfor	66
Tabela 5: Financiamento da Diretoria de Educação Básica entre 2009 a 2012	92
Tabela 6: Matrículas na Educação Básica e o Número de Professores	98
Tabela 7: Escolaridade dos Professores no estado do Pará	98
Tabela 8: Matrículas na Educação Básica e o Número de Professores	114
Tabela 9: Escolaridade dos Professores no estado do Amazonas	115
Tabela 10: Matrículas na Educação Básica e o Número de Professores em Rondônia	124
Tabela 11: Matrículas na Educação Básica e o Número de Professores em Rondônia	125

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
1.1 Pressupostos Teóricos para Análise de Políticas Públicas	19
1.2 Questões Metodológicas na Análise de Políticas Públicas.....	34
2. CONFIGURAÇÕES DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES – NOVO MARCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	46
2.1 Políticas Públicas de Formação de Professores iniciadas após os Anos 1990: Novas Determinações e Novas Demandas	46
2.2 Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica: Desenho e Conteúdo da Proposta.....	55
3. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	95
3.1 Estrutura da implementação no estado do Pará.....	95
3.2 Estrutura da implementação no estado do Amazonas	112
3.3 Estrutura da implementação no estado de Rondônia.....	123
4. PROCESSO DE GESTÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	131
4.1 A Gestão e o Regime de Colaboração do Parfor no estado do Pará.....	132
4.2 A Gestão e o Regime de Colaboração do Parfor no estado do Amazonas.....	157
4.3 A Gestão e o Regime de Colaboração do Parfor no estado de Rondônia	170
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	184
REFERÊNCIAS	197

INTRODUÇÃO

Internacionalmente, tem-se evidenciado, já há algum tempo, que entidades, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) vêm destacando a importância da “qualidade da educação”, e, neste contexto, ainda que com visões e perspectivas diferenciadas, inclui-se o papel da formação de professores, destacando nos documentos termos como: “*Atrair, assessorar e conservar professores de alta qualidade*”. Nesse debate, é persistente no discurso a necessidade de revisão dos sistemas de formação de professores até então existentes.

No Brasil, esse debate que toma vigor na década de 90 e colocou a necessidade de uma reformulação do Sistema Educacional, com a criação de novas instituições, e especialização dos fins ou das atividades na educação, e nas décadas posteriores, ampliou-se o universo das universidades, institutos, fundações, faculdades, com natureza jurídica pública ou privada.

No caminho da reformulação do sistema educacional, em 1997, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), passa a ser uma autarquia, encarregada das avaliações, pesquisas e levantamentos estatísticos educacionais no âmbito do governo federal. Em 2009, a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) inicia sua atuação no fomento a programas de formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica.

Essa reformulação da Capes alterou o sistema de formação inicial e continuada de professores. As alterações incluíram a formação em serviço, a partir de duas ordens de fatores: mudanças no mundo do trabalho e a importância da educação básica e a formação dos profissionais.

O primeiro fator, as mudanças no mundo do trabalho, decorrem das alterações no processo produtivo por meio da incorporação de novas tecnologias, práticas de organização e gestão do trabalho, que impuseram outras exigências para o sistema educacional em geral.

Já o segundo fator, a importância atribuída à educação básica e a formação dos profissionais, em suas etapas e modalidades, como elemento primeiro, advém do reconhecimento de variados e diferenciados setores da sociedade. Destaca-se o movimento

“Todos pela Educação”, fundado em 2006, que contribuiu para a construção do senso comum de que a educação desempenha um papel relevante no sentido de favorecer a competitividade empresarial e, conseqüentemente, o desenvolvimento dos países, em oposição a setores que pensam a educação básica voltada, primeiramente, para o exercício da cidadania.

De acordo com o referido movimento, as reformas efetuadas no campo da educação buscam alcançar dois objetivos: estimular a competitividade das empresas no cenário internacional e, ao mesmo tempo, elevar o nível de educação para a capacitação da população em geral.

Ocorre que pensar a trajetória e as mudanças no sistema de formação de professores no Brasil envolve contextos construídos historicamente com base em aportes legais dos quais decorrem a altíssima heterogeneidade de tipos de formação que incluem o magistério, com formação no nível médio e as diversas licenciaturas, com formação superior.

Nessa complexidade, deve-se também incluir as formas de contratação dos professores, que, pela atual Constituição Federal, no Art. 206, V, e também, reforçada na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) ou Lei n.º 9394/96, Art. 67, I, o ingresso deveria ocorrer exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Mapeando os entes federados e seus respectivos sistemas ou redes de ensino, estes, quando impossibilitados de preencher o quadro de professores com a formação indicada, sinalizaram para a diminuição dos requisitos na formação dos professores, que, na prática, são substituídos por contratos temporários, aliados a baixos requisitos de qualificação e de escolaridade, com percentuais, segundo levantamentos do Ministério da Educação, que variam entre 40 a 60% do total de professores das redes de ensino; cenário que vem se perpetuando por vários mandatos de prefeitos e governadores.

Observando os dados a partir de 2009, nas sinopses do Inep, que indicam o número de professores da Educação Básica por escolaridade, estes retratavam um cenário por parte dos estados brasileiros que oscilava na ordem de 40 a 50% de professores sem a formação superior.

Enfim, o país depara-se com entraves histórico-estruturais que, ao longo dos anos, não foram equacionados e que impõem a necessidade de mudanças profundas, agrega novos desafios aos problemas já existentes no que diz respeito às questões relacionadas aos

novos papéis atribuídos aos professores e, portanto, são intensificadas as ações no redimensionamento de sua formação.

É nesse contexto que se identifica o Decreto n.º 6.755, de 29 de Janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) no fomento a programas de formação inicial e continuada, e, posteriormente, a Portaria Normativa n.º 9, de 30 de Junho de 2009, que institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor).

A Política foi desenhada estabelecendo onze princípios, e conforme descrito no Decreto, no Art. 1º, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica, em conformidade com os Art. 61 a 67, da LDBN.

O Parfor, na modalidade presencial, objeto desta pesquisa, é um programa emergencial instituído para atender o disposto no artigo 11, inciso III, do Decreto n.º 6.755/2009, e implantado em regime de colaboração entre a Capes, os estados, os municípios, o Distrito Federal e as Instituições de Educação Superior (IES), que tem como objetivo principal garantir que os professores em exercício na rede pública de educação básica obtenham a formação exigida pela LDBN, por meio da implantação de turmas especiais, exclusivas para os professores em exercício.

A pesquisa apresenta como pergunta central: como se dá a implementação do Parfor, no novo contexto, que é o regime de colaboração entre a União, o estado e os municípios, no processo de formação de professores nos estados do Amazonas, Pará e Rondônia?

Nos objetivos, buscou-se analisar as atribuições de cada ente federativo no âmbito do Parfor e identificar as ações desenvolvidas pelas redes estadual e municipal, com vistas a viabilizar a participação dos docentes nos cursos de licenciatura presenciais ofertados pelo Parfor, no período de 2009 a 2013.

Na sua execução, o Parfor visa à oferta de turmas especiais, em cursos de Primeira Licenciatura para docentes ou tradutores intérpretes de Libras, em exercício na rede pública da educação básica, que não tenham formação superior ou que, mesmo tendo essa

formação, se disponham a realizar curso de licenciatura na etapa/disciplina em que atua em sala de aula.

Há o oferecimento do que é denominado como Segunda Licenciatura para professores licenciados que estejam em exercício há pelo menos três anos na rede pública de educação básica e que atuem em área distinta da sua formação inicial, e por fim, curso de Formação Pedagógica para docentes ou tradutores intérpretes de Libras graduados, não licenciados, que se encontram no exercício da docência na rede pública da educação básica.

Na legislação do Parfor são caracterizados dois públicos-alvo bem específicos, os com formação superior e os sem formação superior.

Os professores sem formação superior são o núcleo com maior demanda, e pode-se pensar, como hipótese, de que isso nos remete não somente a um currículo que privilegie a reflexão sobre a prática vivenciada nos ambientes escolares, mas a uma aprendizagem mais aprofundada sobre os aspectos teóricos vinculados à especificidade das disciplinas em que atuam como professor, e que, portanto, demanda uma diferença, não muito esclarecida nas pesquisas atuais, em torno de uma formação inicial para um professor estudante, que aspectos devem nortear o Projeto Político Pedagógico de cada curso de licenciatura oferecido no Parfor para esses docentes, e que no desenvolvimento das ações não são priorizados, já que suas aprovações, em muitos casos, nos conselhos universitários ocorrerem após o início dos cursos.

A Política apresenta objetivos amplos, mais especificamente 10 incisos descritos no Art. 3º, Decreto n.º 6.755/2009, e se caracterizam em promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, apoiando a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada a profissionais do magistério pelas instituições públicas de educação superior, bem como promover a equalização nacional das oportunidades de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério em instituições públicas de educação superior, identificando e suprimindo a necessidade das redes e sistemas públicos de ensino por essa formação.

Inclui nos objetivos promover a valorização do docente, mediante ações dessas formações que estimulem o ingresso, a permanência e a progressão na carreira, permitindo a ampliação do número de docentes atuantes na educação básica pública que tenham sido

licenciados em instituições públicas de ensino superior, preferencialmente na modalidade presencial.

Também descreve como objetivos, ampliar as oportunidades de formação para o atendimento das políticas de educação especial, alfabetização e educação de jovens e adultos, educação quilombola, educação indígena, educação do campo e de populações em situação de risco e vulnerabilidade social.

Nos objetivos apontados, no marco legal, está o de 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.

E acrescentam-se, também, os objetivos de 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 a integração da educação básica com a formação inicial docente, na intencionalidade de reforçar a formação continuada como prática escolar regular que responda às características culturais e sociais regionais.

Novos contornos aparecem quando se pensa nesses objetivos da Política vinculados ao Parfor (Plano). Nos aspectos legais, é um programa emergencial que não estabelece o fim de sua atuação e que pode dar a entender que tem um caráter permanente, frente à complexidade de firmar um quadro de professores com formação superior na área em que atuam na rede pública. Além disso, mesmo com a oferta do Plano, há falta de demanda regular nas várias licenciaturas oferecidas nas instituições de ensino superior, já que não conseguem graduar o mínimo necessário para atender às metas do programa, por diversas causas, que não serão abordadas nesta pesquisa. Por fim, vale lembrar que, mesmo os formados, parte considerável, não permanecem por muito tempo dentro da carreira, afirmação essa baseada nos dados oferecidos pelo do Inep.

Nos relatórios da Capes, o Parfor tem como meta articular, fomentar e acompanhar a formação inicial em cursos de licenciatura, com recursos para graduar 400 mil professores em exercício nas redes públicas da educação básica, sem formação adequada na LDBN. Esses cursos são viabilizados por Acordos de Cooperação Técnica (ACT) da Capes com as Secretarias de Educação de 26 estados que aderiram ao Parfor até dezembro de 2011.

Segundo a Capes, até 2012, o Parfor implantou 1920 turmas, com 54.000 professores da educação básica frequentando os cursos em turmas especiais do Parfor, localizada em 397 municípios do país. E considerando os dados do censo educacional do Inep, o número de professores no país atuando na educação básica em 2012 era da ordem de 2.101.408, sendo que 910.087 (43,30 %) não apresentam formação superior, isso representa que menos de 6% dos professores sem formação superior foram atingidos pelo programa.

Buscando-se um entendimento sobre uma demanda pouco expressiva do Parfor tende-se a explicitar que:

1. Em muitos casos, trata-se de qualificar professores que estão com carga horária acima de 40 horas semanais ou que atuam ao mesmo tempo, em mais de uma disciplina na educação básica, como exemplo disciplina de física e química no ensino médio, ou matemática e ensino de ciências nas séries finais do ensino fundamental, o que ocorre para atender às demandas disciplinares das escolas (redes ou sistemas de ensino) nos vários municípios por apresentarem unidades com um número de aulas às vezes insuficiente para ter um professor com toda a sua carga horária na mesma escola, na mesma disciplina, forçando-o a assumir outras disciplinas para fechar a carga horária no mesmo estabelecimento de ensino.

2. O perfil dos professores sem formação superior, e até mesmo os que são graduados sem licenciatura tem como característica comum o fato de estarem vinculados a contratações precárias, sem garantias mínimas já conquistadas, tanto pela CLT como pelos estatutos que regem a carreira docente, em geral por contratos temporários, também explicitados como emergenciais, que se encerra antes dos 12 meses, impossibilitando férias, e outras garantias que os licenciados e concursados nas redes públicas apresentam. Esse cenário desestimula o retorno do docente por um novo contrato, só retornando ao magistério se não encontrar uma nova colocação no mercado de trabalho.

Observa-se, à primeira vista, que essa contratação precária parece estar vinculada a regiões mais periféricas, onde, por hipótese, há maior ausência, ou dificuldades de acesso aos cursos de licenciatura, contudo os dados na Sinopse Estatística de 2011 do Inpe nos revelam que essa faceta não é privilegio dos municípios ou estados economicamente menos ativos, por exemplo, o estado de São Paulo, em sua rede pública tem aproximadamente

26% de professores sem formação superior, e 40% do quadro de professores com contratos temporários.

A ideia vinculada sobre o Parfor, através dos meios de comunicação, sintetiza-se como ajuda a minorar os efeitos danosos que a não formação ou certificação impõe a esses professores, auxiliando na busca de formas alternativas de geração de professores com maior formação ou capacitação e melhor inseridos em seu trabalho formal nas diversas redes ou sistemas do ensino público; ao mesmo tempo em que minimiza a carência de professores em determinadas áreas, com formações mais específicas, provocadas por novas demandas sociais, tais como a Licenciatura Intercultural, a Licenciatura do Campo.

Nesse processo, o Estado rearticula suas ações no sentido de reorientar as Políticas Públicas com vistas a ajustá-las a uma nova lógica, que amplia o caráter do regime de colaboração entre os entes federados.

Ao situar a análise da implementação no âmbito da avaliação de processo, Draibe (2001) chama a atenção para a necessidade de o avaliador atentar para o fato de que as políticas e programas florescem num campo de forças, embates e conflitos, que se sucedem e se resolvem ao longo do tempo” (p. 26). Não se deve esquecer de que as opções metodológicas adotadas devem possibilitar “captar o sentido e a lógica de programas movidos por interesses, conflitos e eventuais negociações” (DRAIBE, 2001, p. 27).

A presente tese, ao analisar o processo de implementação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), que é um dos componentes da Política Pública de Formação de Professores desenvolvida no Brasil, a partir governo Lula (2003-2010) e em andamento no governo Dilma (2011-2014), situa-se no campo da implementação de Políticas Públicas. Trata-se, portanto, de uma pesquisa em Educação, na área *Políticas, Administração e Sistemas Educacionais*, vinculada à linha de pesquisa “Estado, Políticas Públicas e Educação”, em interface com o referencial teórico-metodológico do campo científico da Ciência Política.

Analisa-se o processo de implementação do Parfor, em estados da região norte, destacando, sobretudo, a estratégia adotada para sua operacionalização, ancorada nos princípios da descentralização e do estabelecimento de parcerias, caracterizado como regime de colaboração entre os entes federados.

Esta pesquisa se constitui em uma análise do Parfor, na modalidade presencial, inserido na política educacional nacional, nestes últimos cinco anos, propondo-se a avaliar aspectos da adequação às normas e fontes de financiamento referentes aos objetivos da intervenção, da qualificação do pessoal técnico envolvido, das formas de organização e dos incentivos existentes para a obtenção dos resultados esperados pelo programa.

O interesse em estudar o Parfor decorre de minha inserção como formadora de professores e em outros momentos como membro no Conselho Universitário da Universidade Federal de Rondônia e membro da Comissão de Avaliação Institucional da mesma instituição, o que me permitiu acompanhar alguns caminhos percorridos pelas políticas públicas e suas parcerias com a universidade.

O desenho da estrutura da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica definiu-se a partir do Decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009; seus detalhamentos são visualizados na Portaria Normativa n.º 09, de 30 de junho de 2009 que institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação e estabelece pela Portaria n.º 883, de 16 de setembro de 2009, as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente e, posteriormente, com a Portaria n.º 1.087, de agosto de 2011, institui-se o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica que tem como uma das atribuições, em seu Art. 3º, VII, monitorar e avaliar os programas dessa política.

Segundo os dados obtidos no Relatório de Gestão do exercício de 2011 da Capes, a região Norte é a que apresenta maior número de matriculados (47,81%), seguida da Nordeste (42,29%), Sudeste (5,24%), Sul (4,22%) e Centro-Oeste (4,22%).

Cabe ressaltar que a análise da implementação de uma política pública tem como escopo descrever as ações e apontar como elas se efetivam em espaços públicos, como Telles (1994) explica:

(...) espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir numa moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam (...) (TELLES, 1994, p. 92).

O Parfor, inserido num espaço público, é um programa que tem como obrigação cumprir 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, por meio de ações específicas articuladas via MEC/Capes.

No contexto de seu desenvolvimento, Raichelis (1998, p. 26) nos esclarece que os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos, portanto, pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que estabelecem uma interlocução pública e que buscam poder deliberar em conjunto sobre as questões que dizem respeito a um destino coletivo.

Em sua interpretação, percebe-se sua dimensão propriamente política, na medida em que, nessa ótica, a noção de esfera pública se afirma como comunidade politicamente organizada e baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública.

É no seu implementar que o tecido social, direcionado pela correlação de forças políticas, ganha mobilidade entre os atores sociais, permitindo tornar visíveis os conflitos e viabilizar os consensos. É um processo que assume o caráter de estratégia política de sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político.

Percebe-se, em muitas situações no desenvolvimento do Parfor, a busca de novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, em que interesses coletivos possam ser confrontados e negociados.

Como escolha para esta pesquisa, a região norte e seus estados são onde as políticas públicas devem ser analisadas em sua dinâmica, isto é, não devem ser enfocadas linearmente. E o processo de instalação, por sua vez, deve ser visto também como uma construção e reconstrução da política, capaz de gerar aprendizados e reordenamentos.

Analisar a condução do Parfor em alguns estados da região norte é atentar-se para os dizeres de Almeida (2003), com base em estudos desenvolvidos pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp (NEPP) ao dizer que raramente é possível afirmar que a implementação de um dado programa tenha, na prática, atingido integralmente os objetivos e metas previstas, mais difícil ainda é que um dado plano ou programa seja implementado de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores.

Também, o autor ressalta que há uma grande diferença entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução e

as concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores (ALMEIDA, 2003, p. 98-99).

Nesse sentido, fazer a análise sobre o Parfor, em estados da região norte, é resgatar as escolhas e os percursos que contemplam ou não os objetivos e metas, em uma articulação que prioriza o regime de colaboração entre os entes federados comprometidos com o Plano.

Em relação ao Plano, é compreender os condicionantes impostos tanto à ação estatal, quanto à atuação dos diferentes sujeitos envolvidos, no intuito de mostrar que o mosaico de resultados obtidos não pode ser explicado como sendo desvirtuamentos dos implementadores face aos princípios e objetivos desenhados quando da formulação da política. Mas, pensar como uma decorrência de vários fatores que podem estar expresso no jogo político presente e estruturado nas diferentes instâncias de poder, na forma de articulação e intermediação dos vários interesses postos no contexto interno das instituições implementadoras, seja pela rede de executores ou ainda pelos próprios beneficiários.

Nesse sentido, é possível refletir a Política como um processo dinâmico, cuja trajetória é mais bem descrita por um movimento bidirecional, que vai do topo ou nível central para o nível local e da base, ou nível local, para o topo, redefinindo-se constantemente durante sua vigência (ALMEIDA, 2003, p. 6).

As políticas ao serem executadas sofrem modificações, pois os executores das ações face às contingências encontradas no decorrer do processo terão necessariamente que fazer escolhas e adaptações, as quais muitas vezes leva a alteração, tanto no que diz respeito à definição dos objetivos quanto na aplicação dos recursos anteriormente definidos.

Nesse contexto, acompanhando o pensamento de Arretche (2001), tem-se que na etapa de efetivação as políticas sofrem alterações, e isto ocorre porque esse processo se cristaliza em espaços permeados por contínuas mudanças, sob esse ponto vista, são os executores que fazem a política, e a fazem com base em suas próprias experiências.

Ponderar que a instalação de uma política se desenvolverá tal qual foi planejada no seu desenho é pressupor que o meio institucional, onde a política é implementada, reúne uma gama de condições favoráveis capazes de garantir adequação perfeita entre formulação, implementação e resultados.

Os autores Silva e Melo (2000) descrevem que a perspectiva de análise, mencionada anteriormente, é muito simples e de enfoque linear, e apontam que nesse viés os problemas identificados na implementação são “necessariamente entendidos como desvios de rota”.

Esses autores ressaltam que esse enfoque expressa uma análise equivocada do espaço institucional onde se efetiva a administração pública que vai ser analisada como sendo portadora de uma racionalidade que lhe possibilita um “mecanismo operativo perfeito”, capaz de garantir que a implementação das políticas se faça tal qual ao que foi formulado inicialmente.

Isto porque a dinâmica do ambiente social onde se situa a política pública é constituída de relações contraditórias, articuladas e, como tal, exerce influência no comportamento dos diferentes sujeitos sociais nela envolvidos. Assim sendo, a execução do Parfor pode ser entendida como um processo onde os vários sujeitos envolvidos discutem e negociam seus interesses, onde as formas e os níveis de envolvimento com as ações do programa são variados e os recursos são objetos de barganha e de disputa entre eles.

As pesquisas realizadas já demonstraram que a implementação, como uma etapa importante do processo das Políticas Públicas, pode ser capaz de alterar o desenho inicial proposto para uma ação estatal levando-se em conta a interferência e atuação dos vários sujeitos envolvidos e o próprio ambiente político-institucional onde ela se realiza.

Identifica-se, no primeiro ano de execução do Plano, um efetivo envolvimento por parte do Ministério da Educação, da Capes e das Instituições Públicas de Ensino Superior. No entanto, sabe-se que o sucesso desse plano dependerá diretamente de estados e municípios no cumprimento do seu papel na liberação dos profissionais participantes do Plano para a frequência às aulas presenciais e para se dedicar ao estudo. Esse, sem dúvida, é o grande desafio dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, cuja criação é condição para a participação das Unidades Federadas no referido Plano.

Esses Fóruns, compostos por representantes de diversos segmentos envolvidos na execução do Plano, serão responsáveis pela elaboração de Planos Estratégicos que contemplem os seguintes itens:

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, Portaria nº883, 2009).

Entender ambiente político-institucional nos estados permite identificar os problemas comuns e específicos de uma implementação que apresenta um desafio territorial e cultural.

A base para esta pesquisa orientou-se em documentos, como os Planos Estratégicos dos estados do Amazonas, Pará e Rondônia, os Decretos, os Pareceres, as Resoluções, as Atas, os Relatórios de Gestão produzidos na articulação entre a Capes, Fóruns Estaduais, Instituições de Ensino Superior (IES) participantes, Secretarias que promovem a realização de diagnósticos e planejamento do processo de formação dos professores, que compõem a expressão dessa Política nos estados. A escolha do período de 2009 a 2013 para analisar a implementação fundamenta-se no início do processo de implementação dos cursos de licenciatura pelas IES e, conjuntamente, nas orientações normativas de carga horária dos mesmos que sugerem a conclusão dos cursos em quatro anos.

A pesquisa utilizou os Relatórios de Gestão da Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), referente aos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013 e inclui-se, no rol dos documentos, as atas das reuniões dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente e que apresentam a função de elaborar e acompanhar a execução de um plano estratégico, em que uma de suas atribuições é coordenar as ações de formação de professores no respectivo estado em que é implantado. Assim, no Amazonas foram analisadas 18 atas, no Pará foram 33 atas e em Rondônia, 10 atas, e acrescentam-se os Regimentos Internos dos Fóruns em cada estado.

Também foram analisados: os Planos Estratégicos, os Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) firmados entre a Capes e as Secretarias Estaduais de Educação, os Termos de Adesão ao ACTs que caracterizam a participação das IES. Os artigos produzidos, inclusive pelos membros da equipe da Capes que acompanham o Parfor, favoreceram a compreensão da visão de quem está dentro do processo.

A fim de atingir os objetivos desta análise procurei definir um percurso metodológico que fosse capaz de elucidar os caminhos trilhados pelos implementadores da

política tanto no plano da formulação (instância de decisão de âmbito federal), quanto no da execução propriamente dita (instâncias de decisão estaduais e municipais), no que diz respeito à estratégia adotada para alcançar os objetivos definidos para a política.

Para desenvolver a análise nesta pesquisa, tomou-se como referência Draibe (2001), que diz dever ser a implementação analisada enquanto avaliação de processo, pois tem como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Seu objetivo é fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível (DRAIBE, 2001, p. 19-20).

Neste estudo, descrever as ações do plano inclui as mudanças nos marcos legais que a política de nível macro vai estruturando, conforme os problemas são sinalizados nas redes locais, no percurso da implementação nos estados.

Outro aspecto a ser analisado refere-se às posições dos agentes públicos (funcionários estaduais, municipais e das IES) que trabalham diretamente no Parfor, a partir de nova orientação que é o Regime de Colaboração entre os federados, aspecto investigado a partir dos registros nas Atas dos Fóruns.

Para Sabatier (1993), o papel central da análise de implementação consiste em identificar os fatores que condicionam (influenciam) a realização dos objetivos da política ao longo do processo. Aponta, em linhas gerais, que para examinar o processo de implementação três fatores devem ser considerados: 1) o respeito à intenção legal; 2) a preocupação dos funcionários públicos pela racionalidade instrumental; 3) a expectativa generalizada de que a ação exige consenso tanto dentro das unidades responsáveis pela aplicação como do sistema político.

O processo investigativo se orientou em dois sentidos: um, focado no âmbito da implementação na instância de decisão federal, e outro, na estrutura da gestão nos estados nos caminhos percorridos na descentralização e do regime de colaboração.

No âmbito da política, o processo de investigação concentrou-se no intuito de identificar o que Draibe (2001) chama de “*anatomia do processo geral de implementação*”, ou seja, remontar o desenho da implementação nos diferentes momentos da Política. Nesse sentido, são necessários esforços adicionais para explorar a relação entre o comportamento individual e do contexto político, econômico e jurídico das ações.

Para analisar a implementação do Parfor buscou-se desvelar qual a estrutura que se formalizou em cada estado que envolve uma participação dos entes federados, no Regime de Colaboração para a formação de professores. Envolvendo a gestão, a capacidade da lei, para estruturar o processo de implementação, nesse viés, a consistência e transparência dos objetivos, os recursos financeiros, a escolha e a integração entre as instituições (redes locais) responsáveis pela execução.

Nesse sentido, centrou-se a investigação na concepção da política, objetivando analisar o modelo de gestão adotado que estava fundado no princípio da descentralização político-administrativa e as principais questões colocadas são: 1) Como se organiza o regime de colaboração entre a União, o estado e os municípios no processo de implementação do Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor) nos estados do Amazonas, Pará e Rondônia? 2) Qual o grau de descentralização ou de centralização das decisões acerca da política? 3) Há autonomia dos sujeitos envolvidos com a operacionalização das ações, isto é, qual a capacidade dos sujeitos, nas várias instâncias, para tomarem decisões?

Investigar a estrutura de gestão do Parfor, ou mais particularmente, a sua estratégia de descentralização, parece ser de fato o eixo condutor desta investigação, pois, os limites e dificuldades vivenciados no plano já se colocam desde a formulação da política quando os formuladores optam por um processo de implementação que tem como estratégia a descentralização de ações e de recursos, pautada pelo regime de colaboração entre os entes federados, tendo presente uma realidade nacional heterogênea e o envolvimento de uma diversidade de sujeitos para a operacionalização.

Daí por que o outro aspecto considerado na análise da implementação do Parfor é o grau de conhecimento ou domínio dos agentes implementadores sobre o Parfor, quer dizer, em que dimensão conhecem o Parfor, seus objetivos e propósitos, as legislações e normas que orientavam suas ações? Aceitavam essas regras, isto é se submetem a elas?

No caso específico da análise do Parfor, na modalidade presencial, na região norte, objeto desta pesquisa, isso se traduziu na necessidade de buscar identificar os cálculos estratégicos, as escolhas e decisões dos vários sujeitos que atuaram ou se beneficiaram do Plano. Equivale dizer buscar identificar e analisar as estratégias que orientaram a

implementação do Parfor, com vistas a verificar em que medida tais estratégias tiveram ou não êxito, garantiram ou dificultaram o alcance das metas esperadas.

Daí por que considereei efetuar uma espécie de mapeamento da rede de sujeitos envolvidos nos diversos momentos e níveis do Plano, que se traduz nos sujeitos presentes nos fóruns, nas secretarias e nas universidades federais localizadas na região norte. Outro aspecto que se investiga são as condições institucionais, ou seja, que estruturas institucionais são disponibilizadas nas várias instâncias.

A análise tem como recorte o contexto institucional que predomina na ação deste Plano, os arranjos institucionais nas suas várias nuances, bem como o papel da burocracia, “seja como mediador de interesses, seja como grupo autônomo, detentor de interesses próprios” (ALMEIDA, 2003, p.99).

Desse modo, foi possível identificar quais os fatores que influenciaram na moldagem dos resultados do Parfor, que apresenta um marco legal, relativamente novo no país, na formação de professores, que é o regime de colaboração entre os entes federados, aqui percebidos nas instituições que se vinculam à União, estados e aos municípios, que firmam Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Adesão. Tem-se como premissa que a explicação pode ser buscada na própria natureza, isto é, no seu caráter descentralizado com o vasto leque de sujeitos que esse Plano requisita para a sua operacionalização.

A escolha dos estados na pesquisa orientou-se pelos seguintes critérios: serem esses estados da região norte, proporcionalmente com pouca pesquisa sobre a implementação de planos/programas nas suas redes ou sistemas educacionais, e que nas estatísticas divulgadas pela Capes apresentaram maior demanda pela formação inicial, e serem os primeiros a aderirem ao programa Parfor, com distintos encaminhamentos na implementação do Parfor, além disso, no caso do estado de Rondônia, algumas instituições participantes do Plano se apresentam como um marco emblemático, dado a conjuntura interna de conflitos, o que despertou a necessidade de mergulhar no universo da política educacional com recorte na política de formação de professores.

Essa inserção tanto favoreceu conhecer e acompanhar o Plano no estado de Rondônia, quanto nos demais estados, pois ocorreram eventos nacionais que se debatiam aspectos do Parfor nos seus avanços e recuos. Além disso, os contatos com coordenadores nos estados favoreceu a visualização e acesso a experiências e informações.

Nesse contexto, foram realizadas entrevistas com: a Coordenadora Geral de Programas de Apoio à Formação e Capacitação do Docente da Capes/MEC, os Coordenadores do Parfor nos estados do Pará, Amazonas e Rondônia.

As escolhas pautam-se por serem agentes que articulam todo o processo do Parfor, seja nacionalmente ou regionalmente. Cabe lembrar que o Parfor é implementado pela Diretoria de Formação dos Professores da Educação Básica (DEB) e pela Diretoria de Educação a Distância (DED), e que esta pesquisa direciona-se à implementação ocorrida na DEB que atua junto aos cursos presenciais.

No acompanhamento inicial do Parfor nos três estados da região norte, acessando as atas produzidas nos fóruns com a presença de representantes da Capes, no decorrer do processo a curiosidade deu espaço para inquietação e resultou no interesse em estudar mais de perto essas experiências com vistas a identificar onde e porque as experiências se distanciam (divergem) ou se aproximam (convergem), sem, porém, ter a pretensão de desenvolver um estudo comparativo.

A análise das Atas das reuniões dos Fóruns do Pará, Amazonas e de Rondônia serviram para identificar as estratégias adotadas e como os resultados alcançados pelo programa nos três estados se aproximam ou se distanciam. Nesse sentido, as perguntas foram as mesmas empregadas quando realizei a pesquisa nos documentos, com vistas a proceder análise da sua implementação do Parfor presencial.

Nesses vários documentos, busquei identificar e analisar os princípios orientadores da Política e do Plano, seus pressupostos, a lógica de sua formulação e toda a sua estratégia tanto na esfera federal, quanto no âmbito dos estados do Pará, Amazonas e Rondônia, priorizando nessa análise especialmente as seguintes dimensões do objeto: a estratégia de descentralização adotada pelos três estados via fóruns, os mecanismos adotados para favorecer o envolvimento dos vários sujeitos sociais nos fóruns e na coordenação geral nas IES e as parcerias firmadas com a rede local de educação para a execução das ações de formação dos professores.

Os referências teóricas foram os modelos de análise de políticas públicas, particularmente aqueles voltados para o processo de implementação. Essa revisão contribuiu para aprofundar os conhecimentos sobre os paradigmas de análise e as vertentes teóricas a que estão vinculadas e fornecer elementos essenciais para elucidar os

determinantes mais amplos do processo de formulação e implementação do Parfor, ou seja: possibilitou remontar a estratégia da implementação prevista na Política e materializada no Plano, resgatando determinantes presentes nesse processo.

A tese resultado desta pesquisa está organizada da seguinte forma: além da Introdução, um corpo expositivo, com plano de exposição da tese, comporta ainda mais quatro capítulos.

O primeiro, intitulado Formulação e Implementação de Políticas Públicas, apresenta dois subitens: um que trata dos pressupostos teóricos para análise de políticas públicas, onde se procura discutir os principais paradigmas de análise de políticas públicas a partir de suas vinculações com as correntes teóricas que lhes dão subsídios. O outro, nomeado como Questões metodológicas na análise das políticas públicas, onde se discute a questão metodológica mostrando a avaliação de políticas enquanto um campo de estudo da pesquisa social que se constitui numa área em construção e expressa um campo interdisciplinar e metodológico que busca suas referências nos vários ramos das ciências humanas e sociais. Ademais, realiza-se uma revisão de literatura de alguns modelos de análise de implementação de políticas públicas considerando que este é o foco da tese.

O segundo capítulo, denominado Configurações das políticas de formação de professores no novo marco das políticas públicas no estado brasileiro, tem como objetivo inserir, no âmbito das mudanças e reformas mais amplas que foram realizadas no contexto internacional, as reformas implantadas no Brasil nos anos de 1990 a partir do processo de reordenamento econômico e da adoção de medidas de caráter reformistas que impuseram alterações no cenário da educação brasileira, e também, na formação de professores da educação básica.

Também, busca-se conceituar aspectos que se vinculam às políticas públicas de formação de professores indicando as influências das agências internacionais na formação de professores; o Regime de colaboração e o papel das instituições; a sociedade civil nas políticas de formação de professores.

Nesse capítulo segundo está em relevo pensar o desenho e conteúdo da proposta do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, a partir dos marcos legais que institui a política e o plano de formação de professores e como vai se organizando as atribuições: do MEC, da Capes; das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, dos

Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente; das instituições de ensino superior, no processo dessa implementação.

O terceiro capítulo traz a análise da Estrutura da Implementação do Parfor com três subitens que analisam, respectivamente, o estado do Pará, Amazonas e Rondônia. Analisa-se a integração das estruturas dos Fóruns, das IES e os espaços destinados ao Parfor.

O quarto capítulo aborda o processo de Gestão do Parfor que se articula no Regime de Colaboração, que se caracteriza na intencionalidade normativa por uma colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados. Nesse capítulo busca-se compreender como os estados do Pará, Amazonas e Rondônia, a partir do regime de colaboração asseguraram, entre outros aspectos, o fortalecimento da democratização das relações de gestão e de planejamento integrado na formação de professores, e quais foram os mecanismos de descentralização adotados pela gestão com vistas à execução das ações, do planejamento, alocação de recursos.

A pesquisa tenta nestes capítulos identificar tendências e dimensões no processo de implementação do Parfor nos estados, no contexto do Regime de Colaboração entre os entes federados e suas escolhas de participação, publicização e o mecanismos de controle da Política nos estados.

Por fim, este texto se encerra com as considerações finais, seguidas das referências.

1. FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A intencionalidade é aprofundar a compreensão sobre os modelos de análise das políticas públicas, seus fundamentos teóricos, mostrando que os modelos se orientam em variadas perspectivas teóricas, sendo uma área que apresenta um amplo pluralismo metodológico e impregnado de dificuldades no plano conceitual.

Há uma composição dos aspectos conceituais e analíticos que demarcam o espaço teórico metodológico do objeto de estudo, assim contextualizam-se os aspectos conceituais da literatura sobre formulação, implementação, identificando as dimensões vinculadas ao regime de colaboração entre os entes federados na política educacional, em particular, as relações destes estudos sobre políticas públicas com a pesquisa sobre a situação da implementação do Parfor.

1.1 Pressupostos Teóricos para Análise de Políticas Públicas

Na análise de políticas públicas Almeida (2003) retrata que é um campo abrangente, pluridisciplinar, e por isso mesmo, impregnado de dificuldades no plano conceitual. Dificuldades não quer dizer imprecisões conceituais, o que se observa é uma polissemia que, por vezes, torna difícil o diálogo na área.

Assim, inicia-se esclarecendo o conceito de *policy*, *politics* e de *polity*, que são compreendidas na Ciência Política como dimensões das políticas públicas. Para autor Frey (2000, p.216-217), que adota o emprego dos conceitos em inglês, a palavra *policy* nos remete a pensar sobre os conteúdos da política, isto é, a configuração dos programas políticos, dos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas; já a *politics* representa os processos políticos frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição e, por fim, *polity* para denominar as instituições políticas, refere-se à ordem do sistema político, esquematizada pelo sistema jurídico, e a estrutura institucional do sistema político-administrativo.

Para esse autor, a diferenciação teórica é importante e fornece categorias que podem ser importantes na estruturação de projetos de pesquisa, porém na prática política tais dimensões se entrelaçam e mutuamente se influenciam.

São colocadas em destaque por Muller (1990) três vertentes teóricas que serviram de parâmetros analíticos para a análise das políticas públicas objeto deste trabalho. Assim, ele aponta:

A primeira que formula suas reflexões com base em Weber e Marx, e buscam analisar a ação e o papel do Estado e das burocracias nas sociedades “modernas”.

A segunda com base na abordagem da teoria das organizações se volta para os estudos de pequenos grupos de trabalho e, posteriormente, verifica um avanço desta teoria no sentido de procurar compreender o funcionamento de organizações maiores e mais complexas. Esse autor identifica que deste campo teórico vão emergir vários estudos e pesquisas aos quais vão se somar as contribuições decorrentes da teoria dos sistemas. Desenvolvida pelo alemão Ludwing Von Bertalanffy, na década de 1950, tem como objetivo classificar os sistemas e de que forma seus componentes se organizam e o padrão de comportamento de cada categoria.

Para Muller (1990), dessa junção teórica resulta a formulação de três conceitos denominados de *sistema organizado*, de *poder* e de *estratégia*, e que na sua visão contribuem para ajudar a análise das sociedades modernas, e também a análise do comportamento humano no âmbito nas sociedades. Tais conceitos são “como uma das fontes intelectuais da análise de políticas públicas” (ALMEIDA, 2003, p.86).

A terceira vertente teórica como campo de influência para o estudo das políticas públicas é a do *gerenciamento público* que em sua emergência reforçou a imagem de racionalidade e de modernidade da administração fornecendo uma nova representação do papel do Estado, para essa vertente o conhecimento vai permitir apreender melhor a particularidade da gestão pública, e também a complexidade do mundo, e que o gerenciamento público é a linguagem do Estado nas sociedades complexas.

A relação entre política pública e a construção da ordem social nas sociedades complexas é o núcleo analítico para Muller (1990), seu pensamento destaca que são sociedades fragmentadas e abertas ao exterior, e que o grande desafio é compatibilizar as diferentes lógicas de ação e como fazer a mediação social. E essa mediação é o pessoal de

Estado que faz, são estes agentes que constroem uma identidade política para um problema através de um referencial global.

O significado mais corrente de mediação vincula-se à ideia do intermediário, como tal é a noção utilizada num contexto da epistemologia behaviorista, como “elos intermediários” entre o estímulo inicial e a resposta, gerando “ao mesmo tempo, as respostas aos estímulos que os precedem e, por sua vez, estímulos para os elos que seguem” (DUBOIS, 1997, p. 405).

O autor Almeida (2003) com base em Muller, afirma que cabe:

(...) aos mediadores articular as duas dimensões fundamentais que estão inscritas na elaboração de políticas: a dimensão intelectual e a dimensão do poder. Por um lado, os mediadores detêm, ou pelo menos deveriam deter, o conhecimento técnico a respeito dos problemas sobre os quais se debruçam, e é a partir desse conhecimento que construirão sua própria perspectiva sobre o desenho da política pública a ser formulada. Por outro lado, a formulação de uma determinada política envolve uma avaliação política sobre o tema, sobre a qual dificilmente haverá consenso e que será objeto de intenso jogo de forças. Finalmente, a atividade dos mediadores e as opções tomadas são, em algum grau, condicionadas por outros atores envolvidos, que podem ser os superiores, os políticos ou até grupos de pressão. É nesse horizonte que os mediadores vão operar (ALMEIDA, 2003, p. 86).

O estudo das políticas públicas tem como contribuições teóricas as advindas da Ciência Política, em destaque os estudos acerca da distribuição do poder e do processo de tomada de decisão, e que se situam no debate dos *institucionalistas*, *pluralistas*, *elitistas* e da *perspectiva classista*.

Autores como Théret (2003), Hall e Taylor (2003), além de discutirem a influência dos estudos desenvolvidos pela Ciência Política, destacam as realizadas pela Economia e a Sociologia que tratam das instituições e organizações. Esses autores explicitam a influência que as instituições exercem enquanto espaço de mediação entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. São esses estudos que forneceram subsídios ao Institucionalismo e, também posteriormente, ao neo-Institucionalismo. Neste contexto, identifica-se que o Institucionalismo se “divide em três grandes correntes, cada uma possuindo sua própria genealogia” (THÉRET, 2003, p.22).

As diferenças entre tais correntes se explicitam, segundo Théret (2003), a partir das definições adotadas. São as definições formuladas e assumidas pelos diversos campos de conhecimento que estabelecem as fronteiras entre as diferentes abordagens. E enfatiza que no âmbito da teoria das organizações, o diferencial do debate dos institucionalistas está no destaque que atribuíam aos fenômenos institucionais, à importância que dão aos aspectos cognitivos ou normativos das instituições, e o destaque que dispensam aos interesses e às redes de relações na criação e difusão das instituições.

Nessa linha autores como Peter Hall e Rosemary Taylor (2003) analisaram a variedade de institucionalismos, e identificaram que na Ciência Política foram desenvolvidos, a partir dos anos de 1980, novos métodos de análise, sendo denominados de neo-Institucionalismo, que inclui as escolas de pensamento nominadas como Institucionalismo histórico, da escolha racional e sociológica.

Essas abordagens surgiram como reação aos enfoques behavioristas de grande influencia nas décadas de 1960 e 1970, e, “todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

Esses autores perseguiram os questionamentos sobre qual a relação que as abordagens estabelecem entre as instituições e os comportamentos individuais e como analisam o processo de formação e transformação das instituições. A partir das respostas a essas questões, demarcaram a diferença analítica entre os enfoques no campo institucional. Assim, na primeira questão, identificam que as abordagens utilizam enfoques específicos para analisar a relação entre instituições e comportamento, um enfoque pautado na *ideia de cálculo* e outro de maior *evidencia cultural*.

É no Institucionalismo da *escolha racional* que o enfoque de cálculo está mais presente, “e enfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento” (THÉRET, 2003, p. 228). Nessa abordagem as instituições influenciam o comportamento dos sujeitos, na medida em que elas têm a função de reduzir as incertezas com relação ao comportamento atual e futuro dos demais sujeitos.

North (1990) esclarece que a principal função que as instituições fizeram na sociedade foi reduzir a incerteza estabelecendo uma estrutura estável, mas não necessariamente eficiente, na interação humana. Segundo o autor, as instituições reduziram

a incerteza fornecendo uma estrutura para a vida cotidiana. Elas são um guia para a interação humana. Suas colocações são mais bem expressas ao dizer que:

La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana. [...] las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana... (NORTH, 1990, p. 14- 16).

O argumento central da *perspectiva racional*, segundo Hall e Taylor (2003), é que o comportamento dos indivíduos é afetado pelas instituições, pois estas incidem sobre as expectativas de um sujeito dado no tocante as ações que os outros sujeitos são suscetíveis de realizar em reação às suas próprias ações. Nesse sentido, esclarece North (1990) quando diz que as instituições contribuem para definir e limitar as escolhas dos indivíduos.

Em contraponto, o *enfoque cultural*, diferentemente daquele de cunho instrumental, não vê o comportamento como sendo fundado num cálculo eminentemente estratégico; neste enfoque, ainda que reconheça que o comportamento humano é racional e voltado para a realização de determinados fins; não atribui que estes sejam os únicos mecanismos presentes no comportamento dos indivíduos, e destaca que é “limitado pela visão de mundo própria ao indivíduo”.

Os institucionalistas culturalistas concebem que os indivíduos apelam com frequência para modelos de comportamentos já conhecidos, quando não referendados para buscar atingir seus objetivos, assim pode-se dizer que “uma linha de ação depende da interpretação de uma situação mais do que de um cálculo utilitário” (THÉRET, 2003, p. 228).

Para Hall e Taylor (2003), o enfoque culturalista é congregado na teoria das organizações e vai fornecer a base para o institucionalismo sociológico. Para o institucionalismo sociológico, as instituições tem a função de fornecer modelos morais e cognitivos que permitam a interpretação e a ação dos sujeitos sociais.

As abordagens apresentam explicações divergentes para a questão referente à mudança institucional; na perspectiva orientada pelo cálculo racional, as instituições se mantêm no tempo devido à função de equilíbrio, na medida em que elaboram e fornecem aos agentes mecanismos ou estratégias de comportamento normalizadas com vistas à

otimização de ganhos. E para Hall (2003, p.198) “a perspectiva sugere que as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash”. Os indivíduos aceitam adotar ou seguir determinados comportamentos porque, se não o fizerem, podem perder muito mais, isto é, ao evitá-lo perderão mais que aderindo a ele.

O Teorema de Equilíbrio de Nash faz parte da teoria dos jogos, e sendo uma teoria matemática é utilizada para modelar fenômenos que se manifestam quando dois ou mais agentes de decisão interagem entre si. Ao utilizar esses modelos, pode-se formular uma linguagem comum aos mais diferentes tipos de jogos, o que facilita o estudo e análise dos resultados dessas interações. Apesar de ser um campo de estudo intimamente ligado à matemática, o escopo das áreas onde se aplica a teoria é tão extenso quanto diversificado, envolvendo desde estudos relacionados ao resultado de eleições, à dominância de uns genes sobre outros na evolução genética, à dinâmica dos leilões, à filosofia, à antropologia, às fontes de informações do jornalismo e importantes conceitos econômicos, estes são exemplos de sua aplicabilidade.

No enfoque cultural, “as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 199). Esses autores, em suas análises dos teóricos do Institucionalismo Histórico, identificam que estes utilizam as duas perspectivas apontadas anteriormente, quando estudam a relação estabelecida entre as instituições e as ações adotadas pelos indivíduos.

A distinção do Institucionalismo Histórico dos demais se expressa, nos dizeres de Théret (2003), com um traço “ecclético”, em que:

Os sujeitos calculariam com base em seus interesses, mas ao mesmo tempo possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais – conseqüentemente, os interesses não seriam dados, como as preferências no institucionalismo da escolha racional, mas construídos politicamente. Cálculo e cultura se combinariam para formar sujeitos coletivos, que agiriam no plano de macroinstituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas (THÉRET, 2003, p. 228-229).

Quanto à compreensão da gênese das instituições, Théret (2003) faz uma comparação entre o *Institucionalismo histórico*, o *sociológico* e o da *escolha racional* mostrando a divergência na compreensão.

Assim, na visão do Institucionalismo histórico, as instituições surgem com a função de regular e mediar os conflitos próprios do processo de desenvolvimento e diferenciação de interesses e de assimetria de poder.

No enfoque da escolha racional, os indivíduos são iguais e as escolhas ou preferências são dadas; assim, os problemas que surgem são decorrentes apenas da falta de coordenação das ações delas decorrentes.

No enfoque sociológico, a coordenação é vista sob a forma de dispositivos cognitivos enquanto que os conflitos de interesse são encarados como periféricos.

Já observando o institucionalismo de enfoque sociológico, e também o da escolha racional, as instituições surgem como uma solução para problema de coordenação.

Bruno Théret (2003) destaca que há pontos de convergência entre os enfoques Institucionalismo Histórico, Neo-Institucionalismo Sociológico e o Institucionalismo da Escolha Racional, em sua crítica aponta que há uma recusa de uma atitude funcionalista na definição e entendimento da gênese das instituições, ao não aceitar o exclusivismo da racionalidade instrumental como forma de explicar os comportamentos, ao descartar a ideia de uma intencionalidade pura, indo contra a monocausalidade, e a aceitação de que os resultados das ações são contingentes.

Além da abordagem sobre os campos teóricos da teoria das organizações e o Institucionalismo, é necessário abordar o pluralismo, em face da sua significação nos estudos de políticas públicas e pela interface estabelecida com a matriz liberal.

Para Silva (2001, p.41), os pluralistas, que são orientados pela matriz liberal, visualizam a constituição dos interesses tendo como fundamento a racionalidade do indivíduo e os direitos naturais de liberdade e igualdade, sendo que o interesse social coincide com os interesses individuais na medida em que a busca de interesses próprios faz os indivíduos constituírem grupos de interesse ou de pressão, capazes de maximizarem o bem-estar coletivo.

Os eventos políticos, em particular as políticas públicas, são interpretados pelo pluralismo, como resultantes do embate dos diferentes partidos políticos e da pressão dos

vários grupos de interesses em disputa numa arena política institucionalmente demarcada. Nessa concepção, o sistema político é um processo que envolve decisões e ações decorrentes da mobilização e do enfrentamento dos diversos grupos sociais organizados a partir da disputa pela afirmação de seus interesses.

Na concepção dos pluralistas, a sociedade é vista como uma arena de competição dos vários interesses e estes se organizam em grupos diversificados, os quais podem ser nomeados: de agremiações, associações, coletivos ou corporações, em condições de igualdade e liberdade. Nesse caso, o Estado é a instância que agrega e articula esses interesses, e tem, portanto, o papel de mediador dessa disputa política a qual se dá num campo de luta estruturado que não demonstra nenhuma relação de dominação.

Na perspectiva pluralista, não há centralização de poder, este está diluído igualmente na sociedade, podendo ser acessado por qualquer grupo de interesse ou pressão em prol de um interesse particular, e assim no embate tais grupos podem vir a exercer um papel importante e influenciar os processos decisórios.

Para os pluralistas, os diversos interesses em disputa são a explicitação concreta das preferências individuais, deste modo, as *policies* expressam ou concretizam tais jogos ou as disputas travadas no âmbito da arena política. O pluralismo defende o argumento de que existe uma pluralidade de interesses individuais, organizados em associações diversas possuidoras também de orientações diversificadas, e que essas instâncias associativas exercem importante função no processo de formulação das políticas públicas.

Na análise de políticas públicas, outra perspectiva teórica diz respeito à teoria das elites que se inserem no chamado paradigma elitista organizacional. Nesse paradigma, as elites competem pelo controle do Estado, lembrando que para os pluralistas o poder é pulverizado na sociedade, já para os elitistas isso não é verdadeiro.

Para os elitistas, o poder está concentrado nas mãos de um reduzido grupo que se constitui a elite, grupo esse que governa de fato a sociedade. Assim, essa capacidade de deter o poder pela elite advém da posse de determinados recursos. Os recursos podem ser dinheiro, cargos, conhecimento ou informação. O poder é visto como a capacidade ou a possibilidade de agir e produzir efeitos e tem uma dupla face. A primeira face pode-se dizer é a que possibilita influenciar, interditar e excluir os interesses através de filtros e a segunda a que deriva da autoridade que toma as decisões dentro das organizações.

Pensando sobre o paradigma a elite, ela realmente age dessa forma, em princípio, mas conforme certos problemas ou questões são assimilados ou entendidos pelos grupos da sociedade, estes vão se organizando ao ponto de enfraquecer o poder das elites para situações limites, e aí a mudança se estabelece na negociação, ou a elite deixa de ser elite, e outra surge no seu lugar.

No paradigma elitista organizacional, a política é o campo da competição e de lutas entre as diversas elites que buscam controlar os diferentes recursos de poder, com a intenção de interferir nas *policies* que exprimem os interesses ou valores das elites, e constitui-se no resultado dos jogos de poder. O conteúdo das *policies* é definido no controle da política ou da agenda por determinadas elites, por suas capacidades de introduzir ou suprimir determinados temas ou problemas da arena decisória.

O paradigma analisa a dinâmica da sociedade e do poder como vetores das mudanças oriundas das disputas entre as elites as quais aglutinam interesses e organizam estratégias e alternativas organizadas. Para os elitistas, o eixo estruturante da disputa na sociedade não seriam os indivíduos, mas sim as organizações. Nessa perspectiva o processo decisório é de âmbito organizacional, e se estrutura trazendo como mecanismo básico de formação das políticas públicas a contratação política via acordos.

A perspectiva de classe é outra vertente teórica que está presente nas análises de políticas públicas, situa-se no campo da tradição marxista, e questiona as ideias difundidas pelos pluralistas quanto à existência de interesses individuais assim como de igualdade no âmbito da sociedade capitalista.

A igualdade na sociedade capitalista, para Marx (1987), é simplesmente aparente, uma vez que a sociedade não se efetiva através de sujeitos livres que se enlaçam socialmente por um ato de vontade e de consensos como é afirmado pelo Liberalismo. Afirma ele ainda que os teóricos burgueses se apoiavam nessa aceção porque viam o indivíduo “não como um resultado histórico, mas como ponto de partida da História, porque o consideravam como um indivíduo conforme a natureza – dentro da representação que tinham de natureza humana [...]” (MARX, 1987, p. 3- 4).

Para a perspectiva classista, não existe interesses individuais e, sim, de classes e estas são definidas pela posição que o indivíduo ocupa na esfera produtiva, e tais interesses são determinados e construídos na prática pela posição de classe que o sujeito ocupa. Nessa

perspectiva, segundo Alford e Friedland (1985), ações individuais e interesses organizacionais devem ser entendidos pelas contradições sociais inerentes às relações de classe de um modo de produção. E para entender a história de uma sociedade como um todo se faz necessário desvelar e compreender essas contradições.

Também, nessa abordagem, é a luta de classes que forma a dinâmica social, é nesse processo que os interesses sociais são elaborados, articulados, e se estruturam as diferentes estratégias com vistas à disputa pelos recursos públicos. Nesse ínterim, o Estado representa o domínio político da classe que detém a hegemonia econômica, e assim ele é mecanismo essencial do processo de dominação de classes na sociedade capitalista. E “a burguesia (classe capitalista) tem um controle especial sobre o trabalho no processo de produção capitalista, essa classe dominante estende seu poder ao Estado e a outras instituições” (CARNOY, 1990, p. 67).

Carnoy (1990) destaca que Engels, na obra *a Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* (1884), aborda a questão da vinculação entre as determinações materiais da sociedade, a estrutura social e o próprio Estado e vai desenvolver o conceito da relação entre as condições materiais da sociedade, sua estrutura social e o Estado, deixando explicitado que:

O Estado não é, pois, de forma alguma, um poder imposto à sociedade de fora para dentro; [...]. É antes, um produto da sociedade num determinado estágio de desenvolvimento; é a revelação de que essa sociedade se envolveu numa irremediável contradição consigo mesma e que está dividida em antagonismos irreconciliáveis que não consegue exorcizar. No entanto, a fim de que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos conflitantes não se consumam e não afundem a sociedade numa luta infrutífera, um poder, aparentemente acima da sociedade, têm-se tornado necessário para moderar o conflito e mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder surgido da sociedade, mas colocado acima dela e cada vez mais se alienando dela, é o Estado (ENGELS *Apud* CARNOY, 1990, p. 67).

Considerando a estrutura de classes, definida na sociedade capitalista, que encerra uma contradição e, por conseguinte, a instalação de conflitos e tensões, o Estado torna-se um mecanismo classista necessário, e tem por objetivo fazer a mediação desses conflitos sociais. E são os conflitos que lhe dão sustentação, ao Estado, enquanto instituição.

O Estado situa-se num campo de interesses contraditórios e antagônicos, tendo a função de mediar os conflitos inerentes à relação capital e trabalho; assim, para alguns marxistas, o Estado busca desempenhar funções com vistas a garantir tanto o processo de acumulação, quanto de legitimação. Para os marxistas, o Estado, para sua própria subsistência, necessita desempenhar essa dupla função, significa dizer que os interesses materiais e políticos de uma classe em particular não poderiam ser exclusivamente incorporados pelo Estado uma vez que este tem o papel de garantir e conservar a ordem capitalista parecendo, ao mesmo tempo, estar a serviço de todos.

Autores como Claus Offe (1984) e Nicos Poulantzas (1985) passam a analisar o Estado e as políticas públicas, com base na perspectiva marxista, a partir da incorporação de novos elementos. Na percepção de Tápia e Araújo (1991, p. 25), uma das peculiaridades dos escritos de Offe é a sua tentativa explícita de incorporar as contribuições das modernas teorias sistêmicas e organizacionais. Isso, inclusive, tem-lhe valido críticas segundo as quais a sua concepção do Estado seria sistêmica e não marxista.

Para Tápia e Araújo, o autor Poulantzas fez “deslocamentos conceituais” ao longo de sua trajetória intelectual, saindo de uma visão estruturalista de cunho althusseriano para uma abordagem relacional do Estado. Segundo os autores,

esse rompimento significa o abandono da concepção do Estado como exterior às relações econômicas e às classes. Significa, também, relativizar o peso explicativo da noção de estrutura e enfatizar as relações, assim como as práticas e lutas de classe pensadas como constitutivas destas relações – sejam elas as relações de produção, o poder ou o Estado concebidos como uma relação (TAPIA; ARAÚJO, 1991, p. 5).

Cabe apontar que, para Claus Offe, o Estado cumpre a função de assegurar as condições necessárias à dominação do capital “ele protege e sanciona instituições e relações sociais que, por sua vez, constituem o requisito institucional para a dominação de classes do capital” (OFFE, 1984, p. 123). Percebe-se que nessa interpretação o Estado não defende especificamente os interesses de uma determinada classe, mas da sociedade capitalista de classe, e nesse aspecto vai buscar garantir as condições de reprodução do capital e o faz na tentativa de assegurar a sua própria manutenção, já que há uma dependência estrutural em relação a essa reprodução.

Reforçando esse pensamento, pode-se dizer que “a saúde financeira do Estado depende da saúde da economia. Faz parte, do cálculo econômico da burocracia estatal, considerar que sua estabilidade e expansão dependem da manutenção da acumulação” (ARRETCHE, 1996, p.19).

Para Offe (1991), o Estado capitalista é uma forma organizacional do poder público em sua relação com a produção material, e pode-se caracterizar por quatro determinações funcionais, explicitadas na análise de Tápia e Araújo (1991):

(...) o Estado capitalista é uma forma organizacional do poder público em sua relação com a produção material. Ele se caracteriza por quatro determinações funcionais: a) privatização da produção – o poder público está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus critérios; b) Dependência de impostos – o poder estatal depende indiretamente, via tributação, do volume da acumulação privada. O poder dos detentores de posições de mando num Estado capitalista depende do volume da acumulação privada; c) Acumulação como ponto de referência – como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, a realização do seu auto-interesse (a manutenção do seu poder) faz com que seja do seu interesse criar as condições políticas favoráveis à acumulação de capitais; d) Legitimidade democrática – o estado não possui uma base própria de poder, este se origina de algum mandato concedido através de escolha popular (eleições) (TÁPIA; ARAÚJO, 1991, p. 28-29).

Nas conclusões de Tápia e Araújo, o poder de Estado é determinado pelo volume de recursos materiais de que dispõe, portanto, os únicos recursos que garantem a efetividade do poder de Estado vêm da acumulação capitalista. Esse poder político do Estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação; segundo a sua forma institucional, ele é determinado pelas regras do jogo democrático representativo, pelo seu conteúdo é determinado pelos requisitos e desenvolvimento da acumulação capitalista.

Os autores esclarecem que o conceito de Estado capitalista elaborado por Offe se constrói, então, a partir de suas relações de complementariedade e subordinação em relação à acumulação de capital, e que as políticas públicas não são uma expressão direta dos interesses articulados através de uma única classe ou fração de classe. Afirma que “as políticas do Estado são o conjunto de estratégias mediante as quais se criam permanentemente as condições de compatibilidade das suas quatro determinações funcionais” (TÁPIA; ARAÚJO, 1991, p. 30).

Na sua análise, Offe atribui um papel importante para as instituições políticas, e situa no seio dessas instituições o caráter de classe do Estado, ou seja, “é a coerência interna, sistêmica, do aparelho de Estado enquanto instituição com regras próprias de funcionamento que garante a sua unidade” (TÁPIA; ARAÚJO, 1991, p. 30).

Para balizar a ação do Estado, Offe (1984) descreve que as instituições políticas adquirem a capacidade de estabelecer “filtros”, melhor explicitando o conjunto de regras institucionais, onde os interesses sociais são incluídos ou não pelas instituições políticas as quais terão estabelecido critérios de seletividade inerentes à própria lógica ou interesses presentes nas instituições e no Estado.

O Estado implementa decisões para atender a demandas que foram balizadas por critérios de seletividade internos a ele. Para Offe (1984) esses mecanismos de seletividade estão presentes e arraigados nos níveis da estrutura, da ideologia e até mesmo da repressão, colocando filtros para a ação do sistema político.

Os mecanismos estruturais de seleção correspondem ao amplo raio de ação do estado fixado por regras jurídicas, que determinam as matérias e fatos que podem se tornar políticas estatais. [...]. Os mecanismos ideológicos significam a existência de um sistema de normas ideológicas que restringe o espaço de possibilidades de acontecimentos políticos. Eles promovem ‘a percepção e articulação seletiva de problemas e conflitos sociais’. O espaço de possibilidades de ocorrência de acontecimentos políticos é delimitado pela estrutura das organizações, as quais são limitadas pelo sistema ideológico. Um outro mecanismo de filtragem é o dos procedimentos institucionalizados de formulação e implementação de políticas. Nas suas variadas formas – assessorais parlamentares, planejamento, barganhas coletivas etc., - dão maiores probabilidades de realização a certos interesses em detrimento de outros. Esta seleção via os formalismos processuais, corresponderia, segundo Offe, ao modelo de “non-decision” de Bachrach e Baratz. O último nível de restrição do espaço de ocorrência de eventos políticos é o da repressão. Este significa a possibilidade de aplicação ou ameaça de atos repressivos pelos organismos estatais incumbidos de tais funções (TÁPIA; ARAÚJO, 1991, p. 38-39).

Esses autores referenciados na concepção de Offe pensam o Estado como “uma organização burocrático-administrativa regida por um conjunto de normas próprias adequadas à condição de instituição de dominação política, que mantém laços de complementariedade e dependência com a acumulação privada” (TÁPIA; ARAÚJO, 1991, p.29-30).

Nessa concepção, o Estado não se constitui a partir da luta de classe, portanto, não é expressão material das relações forjadas a partir delas. E na concepção de Poulantzas (1985), cabe ao Estado o papel de conciliador e organizador da contraditória e conflituosa relação da sociedade capitalista, que é permanentemente sustentada através de um equilíbrio instável firmado por meio de alianças de poder. O autor descreve que para o Estado exercer esta função conciliatória, em relação às frações de classes que compõem o bloco de poder, faz-se necessário que ele seja relativamente autônomo em relação às classes e seus interesses, assim o papel de organizador em relação às classes dominantes, favorece o interesse em longo prazo do bloco no poder (frações da burguesia).

Poulantzas (1985) vai afirmar ser o Estado “a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes” (POULANTZAS, 1985, p.145). Em outras palavras, as estruturas e as formas de representação do Estado, inclusive as políticas, não podem ser vistas e analisadas como sendo exclusivamente dos interesses das classes hegemônicas, e sim como fruto do embate de classes, como resultado concreto do jogo em disputa, das forças sociais.

É a resultante das contradições interestatais entre setores e aparelhos de Estado que cristaliza a política do Estado e o jogo dessas contradições em sua materialidade que torna possível ao Estado exercer a função de organização das classes e frações.

Compreender o Estado dessa maneira é observá-lo como um campo de forças e em processo estratégico onde ocorrem as influências múltiplas de núcleos e redes de poder, que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições uns em relação aos outros, e é nesse movimento que são geradas estratégias diversas, contraditórias ou não as quais se corporificam nos aparelhos estatais. Assim,

Significa dizer que o Estado é constituído e dividido de cima a baixo, pelas contradições e pelas lutas de classes. Significa também que o Estado não se reduz à relação de forças, ele apresenta uma opacidade e resistências próprias. Compreender o Estado como uma condensação material de uma relação de forças, portanto, implica compreender que as contradições de classe constituem o Estado. Implica também compreender a política do Estado como uma resultante destas contradições presentes na própria ossatura institucional do Estado (TÁPIA; ARAÚJO, 1991, p. 17).

O Estado, nessa perspectiva, é o garantidor da organização das classes dominantes, se constituindo no seu centro de poder. Contudo, não significa que represente diretamente o interesse econômico das classes, mas sim os objetivos políticos. Assim, o Estado pode incorporar igualmente interesses econômicos de frações dos setores dominados, ainda que estes tenham que enfrentar os limites impostos pelo jogo das forças hegemônicas.

É no contexto dessa autonomia relativa do Estado e das contradições que o atravessam é que se pode evidenciar a existência de políticas públicas dirigidas às classes dominadas, e que limitam o poder econômico dos capitalistas, mas não chega ameaçar ao poder político.

Com base nos mencionados autores, é possível entender que tanto o processo de formulação de políticas públicas quanto o de intermediação de interesses são determinados por vários fatores, e expressos em várias abordagens. Assim sendo, nesta pesquisa, coloca-se em destaque a estrutura do sistema político existente do país, a cultura, o grau de mobilização e a participação dos diferentes sujeitos sociais, qualquer que seja o tipo de interação estabelecido entre os interesses organizados, as instituições, com vistas à tomada de decisão sobre a política pública, a natureza da instância decisória e o grau de permeabilidade frente aos agentes externos.

O grau de isolamento na formulação de políticas vai depender da arena com a qual os interesses se relacionam, e em tese qualquer um dos sujeitos pode dominar o seguimento das decisões, controlando a agenda e os recursos para produzir resultados. Na prática dificilmente um sujeito consegue dominar a produção de toda a política, os processos decisórios e de intermediação de interesses não assumem um único formato, não existem “tipos ideias”, como apontados pelos modelos apresentados.

A dinâmica, onde se processam as políticas públicas, não expressa apenas as determinações da esfera econômica, mas tem importância fundamental a ação de sujeitos coletivos. É essa ação que vai expressar o próprio processo de constituição desses sujeitos (sindicatos, burocracias, partidos políticos e demais movimentos sociais). Esses diferentes sujeitos coletivos mediante suas variadas formas de lutas e estratégias e que vão balizar o perfil de atuação estatal.

Não se pode negar que o fator econômico exerça um relevante peso na determinação ou restrição da ação do Estado, mas se faz necessário considerá-lo na dinâmica de

correlação de forças de cada sociedade, pois o fator político, mesmo na presença de limites impostos pelo âmbito econômico imprime uma conduta específica à atuação estatal, e é no âmbito dessa dinâmica que se instalam e se efetivam os processos decisórios, os quais serão traduzidos e implementados na forma de políticas públicas.

1.2 Questões Metodológicas na Análise de Políticas Públicas

Preende-se discutir a questão metodológica nas políticas públicas, mostrando que a pesquisa nesse tema apresenta enfoques variados, expressando posturas teóricas diversificadas, conformando um “vasto campo interdisciplinar e metodológico”, que busca seus subsídios em vários ramos das ciências humanas e sociais. Esse campo interdisciplinar e teórico metodológico elabora diferentes entendimentos acerca da própria concepção quanto do objeto, objetivo, métodos e procedimentos que são empregados no processo de análise de políticas públicas.

A análise de política, segundo Dye *apud* Pereira (2006), tem um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do Governo e pode ajudar os “*fazedores de política*” (*policy makers*) a melhorar a qualidade das políticas públicas. Já para o autor Wildavsky (1979), a análise de política pública tem o papel de identificação de problemas e de apontar soluções, o analista da política deve se colocar na perspectiva de conhecer os problemas e redefini-los buscando um maior aperfeiçoamento daquela política.

A literatura de tradição anglo-saxã, que trata do tema, frequentemente utiliza dois termos para designar os estudos de políticas públicas, ou seja, *analysis of policy*, referindo-se à atividade de cunho mais acadêmico que visa, basicamente, a obtenção de um melhor entendimento do processo político e a *analysis for policy* é utilizada para se referir à atividade de pesquisa aplicada dirigida para a solução de problemas sociais.

Pode-se evidenciar que as variadas concepções de avaliação podem expressar também diferentes pontos de vistas acerca do papel dos sujeitos envolvidos no processo de tomada de decisão, planejamento, implementação e até dos usuários das ações. Assim, essa diversidade de perspectivas geram controvérsias acerca do próprio objeto da avaliação,

ponderando que possíveis definições implicam na própria forma de pensar a política, ora como um dado em si ou como uma construção.

Além da dificuldade referente às finalidades a que se propõem os estudos de políticas públicas, para Regonini (1989), há duas outras dificuldades vinculadas às opções metodológicas presentes neste campo de investigação e que se referem às abordagens de natureza essencialmente indutiva e outras de natureza predominantemente dedutiva.

Os primeiros estudos avaliativos, predominantemente eram comportamentalistas e neutralistas, baseados em métodos quantitativos, com excessiva preocupação com a formulação de modelos que aferissem o grau de sucesso ou insucesso dos programas, e não havia uma atenção em observar os princípios e fundamentos que os embasavam. Com o tempo, em um processo de conhecimento, ocorreram evoluções nesse campo disciplinar no contexto de uma preocupação com os referenciais analíticos.

Atualmente, as abordagens das pesquisas avaliativas se apresentam voltadas para um cunho mais compreensivo, e articulam os métodos quantitativos e qualitativos, dando relevância às variáveis contextuais que eram desprezadas anteriormente pelas abordagens de ênfase comportamentalista e quantitativista. Passou-se a explicitar a dimensão política da avaliação, empregando-a de forma articulada com os aspectos de cunho essencialmente técnicos. Nesse campo de estudo, tem-se que

a questão metodológica para a produção do conhecimento e, especificamente, para avaliação de políticas e programas sociais, coloca, inicialmente, questões conceituais relevantes. Trata-se da concepção de metodologia, não entendida como um conjunto de procedimentos e técnicas, mas constituindo um corpo teórico de explicação da própria avaliação e de seu objeto; da compreensão de método como todo raciocínio empregado para aceitar ou rechaçar um fato como verdadeiro e técnica concebida como instrumento utilizado para coletar dados ou para analisá-los. A partir dessa referência, é que são considerados o processo, os sujeitos e os modelos utilizados na avaliação das políticas e programas sociais, bem como os métodos e técnicas usuais (SILVA, 2001, p. 64).

Nesta pesquisa, tem-se como percepção de que nenhuma análise é destituída de valoração, e assim não comporta a ideia de neutralidade do sujeito que a pratica. Assim, não se adota um modelo único de referência padrão para analisar o processo de implementação do Parfor, o qual envolve uma gama variada de sujeitos e de realidades, sendo que seu processo de operacionalização, nos documentos da política, descreve uma

via descentralizada, agregando um novo elemento aos programas de formação de professores, que é o regime de colaboração entre os entes federados, possibilitando que suas respectivas instituições, sejam da administração direta ou indireta, expressem as características particulares presentes nesses diversos contextos sociais e requisitem ainda a mobilização de uma ampla rede de executores.

Na análise de implementação do Parfor opta-se por entender identificar os fatores que condicionam a realização dos objetivos, apontando aspecto do planejamento e da gestão.

No entendimento desta pesquisa, as relações entre processo e conteúdo nas políticas educacionais precisam ser analisadas, uma vez que, por mais que seja desejável um sistema político em que cada um tenha voz igual na formulação, em que a discussão, o debate e a decisão estejam ancorados na forma democrática, e que gerem uma implementação razoável, justa e compassiva não significa nossa preferência por um sistema conduzirá necessariamente a políticas que gerem significativamente diferenças qualitativas na educação.

É justamente a estratégia de implementação adotada que cria as condições particulares para expressar os diversos resultados obtidos por uma política pública, em particular a que caracteriza a ação da formação inicial de professores das redes públicas.

A complexidade apresentada pela Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, particularmente o seu processo de implementação do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, vinculado ao programa de formação inicial que ancorado no regime de colaboração entre os entes federados, implicou no engajamento de muitos sujeitos sociais, é que gerou a necessidade de definir um percurso metodológico que permitisse captar as particularidades e especificidades desta implementação.

Nesta pesquisa, fazendo uma analogia para o contexto das políticas educacionais, adota-se a concepção de Barreira quando ela diz que

A avaliação de programas sociais guarda complexidades e especificidades próprias. As políticas e programas sociais desde sua decisão, implementação e execução, estão permeadas por valores, pautas culturais, demandas e pressões múltiplas dos diversos sujeitos intervenientes; sejam eles gestores, executores, e/ou beneficiários. Portanto, esse campo é permeado por embates e representações da ação que influenciam processos e resultados [...] Assim a avaliação de políticas e programas

sociais envolve não apenas processo de medição ou mensuração, mas um processo amplo de julgamento de mérito, valor e validade. É nessa condição que novos paradigmas vão ser buscados para dar fundamentação a concepções avaliativas de cunho qualitativo, antepondo-se a avaliação quantitativa... [Assim] introduz-se na pesquisa avaliativa de programas sociais a visão da dinâmica social da análise de processo, da preocupação com o contexto onde a ação se desenvolve, e as apreensões da população beneficiária passam a ser consideradas durante o processo avaliativo (BARREIRA, 2000, p. 40-41).

Na influência e contribuições das diferentes áreas de conhecimento é que promovem a diversidade metodológica, que têm feito interface com o campo de análise das políticas públicas. Pode-se então visualizar que além do referencial da própria educação, “encontram-se estudos que utilizam como referencial o instrumental clássico da pesquisa social, da administração, da sociologia das organizações, da ciência política e da economia” (ALMEIDA, 2003, p.85).

A influência das várias ciências nos estudos de políticas públicas, para Regonini (1989) é reconhecida, contudo o que demarca os limites entre essas disciplinas é a vinculação com uma perspectiva de caráter mais indutiva ou dedutiva. Nesse sentido, Regonini (1989) diz que

(...) mesmo que seja fácil demonstrar que em cada projeto de pesquisa concreto confluem objetivos e métodos diversos, é da combinação das duas linhas, no entanto, que emergem quatro pólos que de qualquer forma nos permitem colocar as várias contribuições na área dos estudos de política seja em relação às finalidades (predominantemente prescritivas ou explicativas), seja em relação à metodologia adotada (predominantemente indutiva ou predominantemente dedutiva) fornecendo-nos as coordenadas para traçar uma espécie de mapa para uma primeira orientação neste complexo setor e para um primeiro delineamento das relações de limite com as disciplinas contíguas (REGONINI, 1989, p. 494).

Cabe dizer que o desenvolvimento nos países latino-americanos, envolvendo os estudos sobre políticas públicas, remota à década de 1960, com predominância nos Estados Unidos no contexto dos seus programas de combate à pobreza. Mesmo sabendo que, na década de 1950, já se tenha conhecimento de ações nessa área. Segundo Silva (2001, p. 44), “tinham como preocupação central a construção de modelos que permitissem dimensionar o grau de sucesso/fracasso das instituições estatais na área social”. E agrega forças a esse posicionamento quando se descreve que

O desenvolvimento recente da sub-área de avaliação de políticas sofre deste mesmo viés comportamental e neutralista: estuda-se a eficácia das políticas descartando a avaliação política dos princípios que as fundamentam e, em decorrência, o próprio conteúdo substantivo das mesmas. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 1).

Os estudos que tratam de avaliação apontam que ainda é difícil fazer-se uma delimitação do que seja de fato definido como o processo de implementação. Por um lado, já é consenso que avaliação de impacto refere-se aos efeitos da política ou programa sobre o público-alvo, por outro, já não se pode dizer o mesmo em relação à avaliação processual ou do processo de implementação.

Para uns, o processo de implementação pode representar um suporte ao monitoramento dos processos responsáveis pela produção do efeito esperado, como pode expressar, também, o próprio modo como as decisões e atividades foram tomadas e organizadas. Esta “é a fase mais abrangente e talvez mais complexa do processo das Políticas Públicas, de modo que dificuldades conceituais e empíricas impedem uma definição e distinção da implementação da própria política” (SILVA, 2001, p. 39).

As dificuldades decorrem do entendimento dos primeiros estudos desenvolvidos na área, ancorados nos referenciais teóricos da Administração e da Economia e se propunham a fazer análise de Políticas Públicas, baseados nas abordagens analíticas do gerenciamento público, no geral, encerravam duas perspectivas, uma que privilegiava as formas de funcionamento do Estado, com a percepção de que a formulação das Políticas Públicas é essencialmente o processo de tomada de decisão. E o objetivo é o de verificar a forma de intermediação dos interesses pelo Estado, destacando que ou quais interesses eram ou são contemplados com as ações governamentais ou ainda quais grupos têm ou tinham suas demandas incorporadas e como se efetiva esse relacionamento do Estado com a sociedade. A outra perspectiva, que esses estudos assumem ou assumiam, ressalta a importância de avaliar os resultados das ações desenvolvidas pelas políticas, isto é, prioriza-se a verificação do cumprimento e alcance de metas e objetivos.

Nesses estudos, a política (*policy*), segundo Almeida (2003, p. 91-92) era entendida em dois momentos: a decisão e o resultado. E o processo de implementação da política era visto e analisado como uma tarefa de cunho mais administrativo e gerencial, sendo

responsável pela execução das decisões tomadas. E foi nesse campo de estudos que a administração obteve avanços na compreensão das políticas e, sobretudo, do processo de implementação ao passar a vê-la como local de conflito e de negociação, em que os mediadores desempenhariam um papel fundamental.

Almeida (2003) também esclarece que os estudos sobre as organizações complexas evoluíram, foram feitos estudos empíricos sobre a implementação, e desenvolvidos alguns modelos teóricos de análise. Os modelos foram denominados de burocrático, de recursos humanos, político e simbólico. Esses modelos analíticos privilegiam o funcionamento das organizações, e consideram que o processo de implementação de políticas públicas deve ser conduzido com vistas à obtenção de melhores resultados, sobre a ótica do máximo de benefícios com os menores custos.

Esses modelos conceituais, predominantemente nas políticas públicas, são denominados de análise política racional (*rational policy analysis*) ou *policy analysis*, excetua-se apenas o modelo simbólico, pois este não vê o ambiente organizacional como sendo portador de uma racionalidade única e sim como um campo de incertezas, controvérsias, ambiguidades.

Há três modelos de análise de políticas públicas, apontadas por Ham; Hill (1993) que denominaram de modelo racional, modelo do processo organizacional e modelo de políticas burocráticas.

O modelo racional, em síntese, é aquele onde o agente envolvido deve fazer escolhas, entre alternativas, metas e objetivos da ação, de forma que obtenha resultados melhores com menores consequências.

No modelo do processo organizacional a ação é vista como resultado do comportamento organizacional, estabelecido a partir das rotinas e procedimentos operacionais.

Já o modelo de políticas burocráticas entende que as ações resultam de acordos entre grupos e indivíduos, no sistema político.

A política pública é compreendida pelos autores como um processo formado por momentos interdependentes, mas para efeito de realizar a avaliação de uma determinada política colocam a possibilidade de separar esses momentos, e justificam que o processo de

avaliação pode focar apenas a construção da agenda ou o momento da formulação e da implementação da política.

A construção da agenda é o momento onde uma questão se coloca como problema para um conjunto de sujeitos os quais passam a vocalizá-la e a buscar formas ou alternativas para colocá-la na pauta de discussão das diferentes instâncias decisórias para assim, transformá-la num objeto de decisão política. Este momento ainda se mantém com lacunas, e continuam com validade nos dizeres de Kingdon (1984), de que é pouco explorado pelos estudiosos a ponto de não existir ainda entendimentos gerais sobre as forças que movem o processo de formação das políticas públicas numa determinada direção e não em outra.

Assim, explorar o que aconteceu no Parfor, a partir das colocações dos agentes que afirmam suas escolhas, sejam, pautadas na constatação das estatísticas do Inep, em que há o registro de um percentual elevado de professores sem formação superior, ou em registros de taxas de evasão altas e matrículas nas licenciaturas nas IES em declínio. E também a pressão da sociedade organizada como instituições internacionais (OCDE, UNESCO), Sindicatos (ANDES), Associações (ANFOPE), Fundação Victor Civita, que tem expressado como missão contribuir para a melhoria da qualidade da Educação Básica no Brasil, produzindo conteúdo que auxilie na capacitação e valorização de professores e gestores e influencie políticas públicas.

Juntando-se aos aspectos apontados tem-se os professores com reconhecido conhecimento na área, com influências e que assessoraram o Parfor via MEC/Capes, como é o caso, em momentos distintos política (formulação, implementação), como a atuação das Prof.^a Dr.^a Helena Costa Lopes de Freitas e a Prof.^a Dr.^a Bernardete A. Gatti.

Para Wildavsky (1984), um dos primeiros a estudar a implementação de um programa nos Estados Unidos, e reconhecendo as dificuldades existentes no sentido de distinguir o processo de implementação e a própria política, demarcou como o início do processo de implementação o momento em que a política é transformada em programa, ou seja, quando, por intermédio de uma ação governamental, são criadas as condições prévias à implementação. A partir dos estudos desenvolvidos, cresceram as pesquisas acerca desse momento da política.

Os estudos têm demonstrado que a avaliação focada na implementação contribui para esclarecer o entendimento do que é essa fase da política assim como a sua variação no tempo. Essas avaliações têm feito avançar a compreensão sobre os nexos estabelecidos entre o desempenho da implementação, o planejamento ou o desenho da política, assim, passou-se a dar importância em avaliar não apenas o momento de definição e planejamento de uma política, mas também as condições nas quais a política é implementada.

A visão associada à implementação como mero cumprimento do que era estabelecido no planejamento, em que a decisão tomada seria rigidamente cumprida pelos executores, vai sendo desfeita, por Pressman e Wildavsky (1984), à medida que demonstraram que o processo de implementação de uma política envolve muitos percalços e armadilhas, daí a necessidade de um permanente e constante acompanhamento.

A implementação passa a ser entendida como um processo autônomo, espaço onde também são tomadas decisões importantes, e que vai além de instrumento de operacionalização de ações já definidas. Para Silva e Melo (2000), busca-se superar a visão de avaliação enquanto mecanismo de correção de rota e procura-se adotar a noção de avaliação como *policy learning*, ou seja, a implementação enquanto um momento capaz de gerar um aprendizado, tanto para os técnicos envolvidos, quanto para os formuladores de novas políticas ou ainda para a população-alvo das ações.

A área de estudos sobre a avaliação de políticas públicas, no sentido mais genérico, apresenta uma faceta de amplo campo teórico-conceitual e metodológico. Desse modo, o que dizer das avaliações voltadas para a implementação?

Os estudos de implementação de políticas está organizada em torno de modelos analíticos que expressam “as diferentes questões colocadas pelos autores acerca da política pública e as respostas esperadas” (ALMEIDA, 2003, p.91). Apontam uma diversidade interdisciplinar de opções metodológicas, bem como abstraindo-se a polêmica em torno da definição dos termos análise e avaliação de políticas públicas, esta pesquisa, adota o primeiro termo, entendendo-o como um campo de estudos que tem como objeto empírico uma determinada política pública.

Os estudos focados na implementação de políticas públicas, segundo Perez, 1998; Pressman; Wildavsky (1973); Ham; Hill (1993), dentre outros, apontam a possibilidade de agrupamento em três momentos. O primeiro momento basicamente os estudos de caso

desenvolvidos entre os anos de 1970 a 1975, os quais objetivavam identificar os problemas surgidos na implementação das políticas.

O segundo momento refere-se aos estudos efetuados de 1975 a 1980 que tinham como foco de interesse a busca de explicação dos êxitos ou fracassos alcançados na implementação das políticas. Esses estudos serviram de base para a formulação de modelos analíticos os quais propunham algumas variáveis e indicadores que ao serem empregados possibilitaram desvelar o sucesso ou insucesso de algumas políticas.

O terceiro e último momento desses estudos ocorreu nos anos de 1980 a 1985, tais estudos desenvolveram-se através da utilização de modelos de análise com base em estudos empíricos. De acordo com Almeida (2003, p. 94), “a partir dos quais se realiza uma crítica dos próprios modelos, bem como a defesa da utilização combinada dos mesmos”. Nesse sentido, Almeida (2003) aponta Sabatier (1986) como sendo um dos autores representativos desse tipo de abordagem metodológica.

Nesta pesquisa, utilizam-se elementos da pesquisa avaliativa que envolve o modelo *Bottom-Up* (Baixo para Cima), modelo que prevê o envolvimento de uma multiplicidade de sujeitos, e pressupõe que o programa seja compatibilizado com os anseios, desejos e vontades dos diferentes sujeitos, assim como aos seus padrões comportamentais, devendo levar em conta também o processo de descentralização da política.

No caso do Parfor, na modalidade presencial, objeto da pesquisa, tem-se que a princípio os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, criados pelo Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009, como órgãos colegiados para dar cumprimento aos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, e em particular do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica e que envolvem uma composição mínima com 11 representantes de várias instituições.

Nesse modelo, busca-se fazer a análise das redes de decisões que são estabelecidas no nível concreto da implementação no momento mesmo de embate dos sujeitos. No processo, deve-se evitar atribuir um papel determinante às estruturas pré-existentes, isto é, evitar estabelecer relações de causa/efeito e de hierarquização entre as organizações.

O pressuposto desse enfoque é o de que o processo de elaboração de política se faz num ambiente imperfeito e incerto, sobre as ações desenvolvidas. O exercício de controle

das ações implementadas situa-se justamente no reconhecimento da impossibilidade de existência de um ambiente perfeito e das dificuldades de obter e produzir informações estritamente corretas, admitindo assim a perspectiva de que o momento da implementação “recria-se” a política na medida em que surgem eventos inesperados que são corrigidos ou redirecionados.

A implementação é vista como um momento de continuação do processo de formulação da política. Haveria, portanto, autocontrole entre a política e ação através do estabelecimento de mecanismos interativos de negociação entre os que buscam colocar a política em prática – os implementadores das ações – e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada pela política.

Nessa abordagem, certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação só são efetivamente tomadas durante a implementação porque se supõe que determinadas opiniões conflitivas não podem ser resolvidas durante o momento da tomada de decisão. Fica destacado que há um pressuposto de que seria ineficaz ou prematuro a tomada de certas decisões, gerando um perigo ao andamento do processo, além de que decisões cruciais só podem ser tomadas quando existe uma percepção mais clara dos potenciais resultados da política à disposição dos “implementadores”, e assim, entende-se a necessidade de adiar resolver certos conflitos, uma vez que são as decisões do cotidiano da implementação as que realmente requerem negociação e compromisso entre grupos com poder de ação. Nessa percepção, os implementadores são mais preparados para tomar as decisões que ficaram pendentes ou que deveriam ter sido resolvidas quando da formulação.

A abordagem é utilizada como referência para a análise da estrutura da gestão da política, particularmente a estratégia de descentralização, haja vista que esse processo implica identificar os vários sujeitos sociais envolvidos nos diferentes níveis dessa estrutura, seus objetivos e suas estratégias de ação, ou seja, “o foco, no caso, é a dinâmica de funcionamento do programa” (ALMEIDA, 2003, p. 99).

É necessário destacar que a abordagem de “baixo para cima”, ou *Bottom-Up*, é apropriada quando a implementação da política envolve um grande número de sujeitos ou quando se está interessado em captar a dinâmica de diferentes situações locais.

Sabatier (1986) lembra, porém, que a análise de política pública não deve privilegiar apenas o processo de implementação isolando-a do restante da política. Nesse sentido é que

propõe que os estudos nessa área incorporem aspectos relacionados ao estudo das organizações, ao papel da discricionariedade e dos *street level bureaucrats* (burocratas do nível da rua); podem ser incluídos nessa designação os professores, bombeiros, enfermeiros, com vistas a subsidiar a análise tanto da implementação, quanto do processo de elaboração de políticas. Em síntese, a perspectiva analítica deste autor se encontra no campo dos enfoques cognitivos os quais privilegiam o papel das ideias e do aprendizado na explicação das políticas públicas.

Nesta pesquisa, a análise das condições institucionais disponibilizadas para implementar o Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor) pautou-se no referencial do Institucionalismo. A intenção é analisar as características das instituições: rotinas, cultura institucional e também os grupos envolvidos: os valores, formas de relacionamento e de construção de coalizões de apoio, além do papel desempenhado pela burocracia no processo das políticas.

Uma das instituições envolvidas na implementação do Parfor são as universidades públicas, e não se podem desconsiderar nesta pesquisa os dizeres de Aguilar (2013) quando afirmar que

A introdução das lógicas de regulação contidas na avaliação iniciariam processos de rupturas na universidade e é possível dar a este fato o valor de uma inferência causal porque a regulação não se estabelece inicialmente como um consenso (falso ou verdadeiro) sobre o vetor de intenção da política e sim como uma consequência da conversão da política em lei. Desta perspectiva, a lei outorga à política um valor estruturante, organizado e formatando o processo de implementação da política, contando, para isto, com elevado acatamento. A regulação se apoia na força do imperativo legal da política. Há uma profusão de inferências causais sobre as relações entre acatamento da política de regulação e falsificação dos consensos em torno dela. Este fato possui uma relação de proximidade causal significativamente útil para explicar a rapidez com que as instituições universitárias reproduziram no seu interior conjuntos de dispositivos normativos (contidos nas políticas de macro-regulação) e mudaram os comportamentos individuais e institucionais (AGUILAR, 2013, p.159).

A pesquisa, portanto, escolhe essa perspectiva teórico-metodológica face aos objetivos perseguidos, e, assim, ancora-se nos fundamentos teóricos e metodológicos apontados para desenvolver a análise do processo de implementação do Parfor, organizado

a partir do regime de colaboração entre a União, os estados do Pará, Amazonas e Rondônia e as respectivas instituições envolvidas nos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente para dar encaminhamento à formação inicial de professores em serviço.

2. CONFIGURAÇÕES DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES – NOVO MARCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Tendo em vista alcançar os propósitos definidos para a elaboração desta pesquisa, remontando-se ao desenho do Parfor, há necessidade de proceder a uma breve contextualização de seu marco histórico visando, com isto, inseri-lo no âmbito das mudanças e reformas mais amplas que foram realizadas no país a partir dos anos 90.

Pretende-se, neste momento, também, compreender como os conceitos se vinculam ao Parfor, destacando-se, o regime de colaboração, as atribuições das instituições envolvidas e o processo de interiorização do ensino superior, em particular os cursos de licenciaturas ofertados, segundo a legislação, na modalidade presencial.

2.1 Políticas Públicas de Formação de Professores iniciadas após os Anos 1990: Novas Determinações e Novas Demandas

O artigo publicado sobre ações da Capes para a formação e a valorização dos professores da educação básica do Brasil afirma que, em parceria com outros setores da Capes e órgãos do governo federal, a Diretoria de Educação Básica (DEB), que a partir de 2012 passa a ser denominada de Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica, mantendo a sigla DEB, participa, além de outros programas, do Programa de Cooperação Internacional para a Educação Básica, com a Diretoria de Relações Internacionais.

Em destaque os agentes da Capes, no artigo, afirmam que

para um trabalho de pouco mais de três anos de desenvolvimento, os números sinalizam à sociedade brasileira a determinação da Capes de contribuir decisivamente para a qualidade da formação de professores e da educação brasileira como um todo (CLÍMACO; NEVES; LIMA, 2012, p. 188).

Nessas afirmações não se pode deixar de problematizar se é a qualidade ou a procura e permanência dos estudantes nas licenciaturas que sinalizam a necessidade de um programa emergencial de formação de professores em serviço. Em outros documentos, a

própria Capes descreve a relação entre matrículas e concluintes dos cursos regulares de licenciatura e atesta a possibilidade futura de insuficiência de quadro de professores na educação básica.

Outro aspecto necessário à compreensão dos caminhos contraditórios, em relação à formação de professores da educação básica, pode ser identificado nas afirmações de sujeitos da Capes ao dizerem que

Vários resultados positivos já podem ser atestados na integração almejada, cabendo notar que ainda é preciso desmobilizar resistências persistentes em alguns setores e que retardam o avanço dessa política pública decisiva para o país (CLÍMACO; NEVES; LIMA, 2012, p. 185).

As afirmações contradizem os marcos legais sobre ação da Capes, e se revelam sem incluir como sujeitos da busca pela qualidade na formação de professores a própria ação dos sujeitos das IES e da autonomia constitucional dada as IES, e se omitem em remeter sua principal função.

A função atribuída à Capes, na Lei n.º 11.502, de julho de 2007, em seu Art. 2º, envolve subsidiar o MEC na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica. Assim, como terá como finalidade induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os entes federados, mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas.

Nessa mesma lei, descreve que a formação inicial de profissionais do magistério, terá preferência o ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação a distância, cabendo a Capes estimular a valorização do magistério em todos os níveis e modalidades de ensino.

Então, pensar o contexto em que se insere o Parfor, envolve compreender os marcos internacionais que influenciam as decisões nacionais. A escolha, nesta pesquisa, inicia-se por um marco de referência importante para compreensão das reformas efetivadas na América Latina, no campo específico da Educação, a partir dos anos 1990, remete-se a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que foi realizada em Jomtien na Tailândia no mesmo ano de 1990, pois foi no âmbito dessa Conferência que os governos da

região e os organismos internacionais assumiram protocolos de compromissos que propunham mudanças nessa área.

Segundo Gomide (2010), a Conferência Mundial de Educação para Todos foi considerada um marco histórico para a política educacional, já que indicou para a América Latina um conjunto de diretrizes educacionais, coerentes com o novo momento histórico.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, sigla mundialmente conhecida como Unesco, destacou a educação como um processo formativo de valores e atitudes, caracterizou-a como elemento fundamental no papel de combater a exclusão social, erradicar a pobreza, promover o desenvolvimento humano, a democracia e, ainda, construir uma cultura de paz.

De acordo com Krawczyk e Vieira,

A divulgação desse encontro e de suas recomendações acabou por legitimar entre os educadores e gestores da política educacional a idéia de que a educação voltara a fazer parte das agendas nacionais e internacionais, como tema central das reformas políticas e econômicas em virtude da compreensão de que uma educação de qualidade daria aos diferentes países condições para enfrentar com equidade os desafios de uma nova ordem econômica mundial (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003, p. 114-115).

A conferência tem sua importância, justamente porque levantou a discussão sobre a necessidade de diferentes governos reverem a sua concepção de educação básica. Amplia-se a perspectiva política, social e econômica, e para alguns autores amplia-se a própria disputa em torno dos “vários projetos sobre as responsabilidades e atribuições relativas ao direito universal de educação, no âmbito da definição das leis nacionais” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003, p. 115).

Com as recomendações e compromissos firmados na Conferência há um movimento que consegue mobilizar e dar relevância e que passam a justificar a necessidade de reformas educacionais nos vários países, inclusive no Brasil.

Mesmo reconhecendo os limites e fragilidades das políticas educacionais até então implementadas no Brasil, e que pouco contribuíram enquanto mecanismo de incorporação e homogeneização social, não se pode perder de vista que essa Conferência e o consenso social dela derivado ocorreram num contexto marcado pela crescente financeirização e internacionalização do capital, pela intensificação da concorrência nos âmbitos nacional e

mundial e pelo surgimento de novos padrões competitivos, cabendo destacar que a informação e o conhecimento ganham relevo porque passam a ser entendidos como condição para uma inserção mais competitiva dessas economias latino-americanas no mercado mundial.

Para Krawczyk e Vieira (2003), a necessidade de efetuar reformas nos sistemas educacionais dos países latino-americanos foi respaldada em estudos e pesquisas que apontavam os percalços e deficiências de tais sistemas balizados, porém, pelos condicionantes impostos tanto pela reestruturação do setor produtivo quanto pelas necessidades de mudanças institucionais que alteram o arcabouço do Estado e das relações sociais no âmbito de uma nova ordem mundial.

É preciso destacar a influência, a partir da recomendação, dos organismos multilaterais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outros, no que diz respeito a essas reformas. E, em linhas gerais, as suas proposições são coincidentes, ou seja, todos justificam a necessidade de os países efetuarem reformas educacionais com vistas a criar um quadro de trabalhadores mais qualificados e assim tornarem-se capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a educação é vista como condição para o alcance da competitividade e a elevação dos níveis de desenvolvimento econômico. Para alguns estudiosos da questão, essa concepção de educação se ancora na Teoria do Capital Humano.

Autoras como Celina Souza e Inaiá Carvalho (1999) destacam que a revisão do papel do Estado sofreu intensificação nos anos 1990. Essa revisão envolveu diversos estágios, constituindo-se, portanto, em processo de longo prazo, e num primeiro momento esse processo efetiva-se com medidas de âmbito federal, envolvendo abertura dos mercados, desregulamentação e privatização. No segundo momento, os Estados Nacionais buscam efetuar reformas no sentido de construir ou remodelar suas capacidades administrativas e institucionais, na intenção de aumentar o desempenho dos órgãos públicos, e assim potencializar os resultados alcançados e ao mesmo tempo aumentar o grau de satisfação dos usuários dos serviços prestados.

As medidas visavam, também, à busca de incentivos que aumentem os estímulos para a cooperação, formulação e implementação sustentada das decisões governamentais.

Essas medidas adotadas são de longo prazo e envolvem questões estruturais e afetam mais particularmente as esferas locais e as políticas sociais.

Quando se pensa nos objetivos pretendidos pela reforma, esses dois momentos também se diferenciam. Se, no primeiro, o alvo principal é a racionalização dos recursos fiscais, no segundo, são acrescidos outros, tais como eficiência dos serviços; efetividade; democratização; descentralização para as esferas subnacionais das responsabilidades de provisão de infraestrutura e dos serviços sociais (SOUZA; CARVALHO, 1999, p. 188).

Complementando os objetivos, cabe ressaltar que

(...) desse modo, a reforma do Estado – vetor das reformas educativas – é apresentada a sociedade como necessária. A reforma do Estado, portanto, é entendida como parte dos mecanismos de reestruturação capitalista, e se faz necessária para viabilizar alterações nos instrumentos de regulação pública até então existentes (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003, p. 115).

Essas reformas alteraram o próprio sentido da atuação estatal, abandona-se uma perspectiva que previa como resultado a incorporação no processo de desenvolvimento de um número maior de segmentos sociais e encaminha-se para uma visão que busca apenas garantir uma inserção mais competitiva das economias nacionais no mercado mundial.

Essa referência passa desde então a orientar o processo de definição e implementação das Políticas Públicas, em particular, a Política Educacional. Nesse sentido a Política de Formação de Professores é movida, também por essa ação estatal.

Na compreensão sobre o papel do Estado, pode-se afirmar que

A efetiva redução do papel do Estado e de sua responsabilidade com a esfera pública se traduz pela trilogia: descentralização, focalização e privatização. Descentralizam-se as ações estatais como argumento para buscar a eficiência e a eficácia do gasto, muito mais afeitas ao aspecto quantitativo do que qualitativo. A descentralização, compreendida como possibilidade de socialização do poder e da participação “de baixo para cima” é despolitizada e esvaziada de sentido na medida em que o domínio do mercado sobre o Estado é o fundamento das novas relações sociais (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2001, p. 150).

Para o Banco Mundial, duas questões são prioritárias nas reformas educacionais, a primeira é a necessária descentralização das políticas educacionais e a segunda,

articulando-se a essa, refere-se à incorporação, pelo poder público, da forma de gestão utilizada pela iniciativa privada (OLIVEIRA, 2003, p. 50).

No, exercício do magistério, mediante âmbito de um conjunto mais amplo de reformas, incluindo a do Estado, é que se vai reconfigurar a Política de Educação vigente no país, essa redefinição tem marcos legais, que foram se constituindo a partir da promulgação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Anteriormente, a estrutura e o funcionamento dos cursos de formação dos profissionais da educação tiveram por fundamentos legais, a Lei n.º 4.024, de 20/12/61 (1ª LDB), e suas modificações, introduzidas pelo Regime Militar, Lei n.º 5.540, de 28/11/68; Decreto-lei n.º 464/69; Lei n.º 5.692, de 11/08/71 e Lei n.º 7.044, de 18/10/82.

Na Lei n.º 7.044, há menção à formação de professores, apenas com um artigo, e descreve:

Art. 30 Exigir-se-á como formação mínima para o exercício de magistério: a) no ensino de 1º grau, da 1ª à 4ª séries, habilitação específica de 2º grau; b) no ensino de 1º grau, da 1ª à 8ª séries, habilitação específica de grau superior, ao nível de graduação, representada por licenciatura de 1º grau, obtida em curso de curta duração; c) em todo o ensino de 1º e 2º graus, habilitação específica obtida em curso superior de graduação correspondente a licenciatura plena. § 1º - Os professores a que se refere alínea "a" poderão lecionar na 5ª e 6ª séries do ensino de 1º grau, mediante estudos adicionais cujos mínimos de conteúdo e duração serão fixados pelos competentes Conselhos de Educação. § 2º - Os professores a que se refere a alínea "b" poderão alcançar estudos adicionais no mínimo, a um ano letivo. § 3º - Os estudos adicionais referidos nos parágrafos anteriores poderão ser objeto de aproveitamento em cursos ulteriores.

Com a atual LDB da Educação não somente novas bases teóricas são adotadas, mas uma lógica organizacional de implementação dessa nova política se evidencia. Assim, passa-se a contar com regulamentações específicas sobre os rumos dos cursos e programas de formação de professores para a educação básica. Nesse processo, tem-se a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena, Resolução CNE/CP 1 e 2, de 18 de fevereiro de 2002, também das Referenciais Curriculares Nacionais dos Cursos de Bacharelados e Licenciatura foram constituídos ao longo de 2009, e publicados em 2010.

Transferindo para o Parfor, o contexto indicado por Aguilar (2013), que trata da introdução das lógicas de regulação direcionadas aos processos de avaliação e financiamento das instituições públicas de ensino superior, em que descreve:

Outras conexões causais no interior das IES podem ser analisadas a partir das orientações das políticas das agências nacionais de avaliação e financiamento, que acabaram produzindo impactos nos desenhos institucionais de política e gestão da produção intelectual. Esses desenhos inicialmente informais e posteriormente explícitos, significaram na prática um planejamento da produção intelectual em termos de frequência e quantidade também atrelados a ranqueamentos individuais e institucionais, como se as instituições e seus componentes fossem integrantes de uma linha de produção (AGUILAR, 2013, p.159).

Cabe destacar o processo de legitimação das mudanças, ao se identificar nos documentos produzidos elementos de criação de consensos, um deles foi Fórum de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras (For Grad), destacando que

A heterogeneidade também é marcante quando se trata da questão da Formação de Professores. O tratamento dado às licenciaturas pelas diversas comissões é de uma diversidade preocupante. Ciente disto, a própria SESu está coordenando uma discussão sobre o tema, sendo que os primeiros documentos já foram encaminhados ao CNE. Atualmente, parece que a tendência é produzir “Diretrizes Curriculares para a Formação de Professores da Educação Básica”, às quais deverão se adaptar todas as licenciaturas. Trata-se de uma questão polêmica, já que não há como se separar da discussão as regulamentações dos Institutos Superiores de Educação e do Curso Normal Superior. Em particular, é polêmica a carga horária mínima de 3200 horas para as licenciaturas, com um mínimo de 800 horas de Prática de Ensino, valores já estabelecidos na Resolução CP/CNE nº. 1 de 30/09/99 (Institutos Superiores de Educação). (Fórum de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras, 2000, p. 5).

Essa configuração se fez a partir do embate de diferentes projetos que vinham sendo encaminhados na sociedade, e se expressou numa reforma educacional com áreas e dimensões bem específicas. No caso da formação de professores, as áreas prioritárias nos programas de formação atendem às políticas traçadas pelo Banco Mundial, na forma e no conteúdo. E o investimento feito na política de formação prioriza duas dimensões: o desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, que envolve o acesso a níveis superiores, e os programas de aperfeiçoamento em serviço.

A esse respeito Maria Tereza L. de Melo esclarece que

Nesse aspecto, convém lembrar uma das contradições que estamos vivendo na conjuntura educacional: no momento em que o ato educativo se torna mais complexo e as exigências de escolarização mais presentes, ocorre um certo empobrecimento cultural e reduzem-se as metas e os objetivos da formação docente, evidenciando grande descompasso entre as políticas de formação e os objetivos proclamados de melhorar a qualidade da educação pública. (MELO,1999, p. 50).

Nessa conjuntura, as políticas públicas são modificadas tanto em sua orientação, quanto na sua funcionalidade incorporando uma lógica que não comporta mecanismos de inclusão de todos, nos bens sociais públicos. Já há algum tempo deixa-se de pensar na universalidade da educação e prende-se à focalização. E nesse viés a política de formação de professores se vincula quando estabelece programas emergências para professores em exercício sem formação superior, com documentos que expressam que a oferta deve ser, prioritariamente, na modalidade presencial, mas que na ação se efetivam na modalidade semipresencial. O processo acaba sendo enviesado para a certificação, e minimizada a importância dessa formação.

São mecanismos de minimização das distorções criadas pelo próprio modelo de desenvolvimento econômico, e assim, a orientação dessas políticas se modifica na medida em que são retiradas do âmbito do Estado e repassadas para a sociedade civil. Uma situação exemplificadora no contexto mais amplo, e que acaba induzindo à política de formação de professores é o “Todos pela Educação”, um movimento da sociedade brasileira, iniciado em 2006, apartidário e plural, que congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e as pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma educação de qualidade. Identificam-se como mantenedoras as empresas Gerdau, Fundação Bradesco, Instituto Camargo Correia, Instituto Unibanco, e como parceiras a Globo, BID, Itaú Cultura, entre outras empresas.

Na sua forma de organização, estabelece um Conselho de Governança que tem como presidente Jorge Gerdau Johannpeter e uma lista de sócio-fundadores. Em 2010, o movimento adotou cinco bandeiras, as quais entendem como urgentes e com resultados mais impactantes para a melhoria qualidade da educação. Nessa lista, incluía-se a

“Formação e carreira do professor”. Em 2013, uma das bandeiras é “Valorizar o professor, a aprendizagem e o conhecimento”.

Observa-se que essa orientação muda também quando tais políticas deixam de adotar a perspectiva de universalização, isto é, quando passam a atuar de forma focalizada sobre segmentos específicos, particularmente sobre aqueles mais carentes. Outra evidência dessa mudança diz respeito ao caráter descentralizado das ações.

No caso do Parfor, na modalidade presencial, a focalização se orienta para o professor da educação básica pública, sem formação adequada, ou seja, um professor sem licenciatura, ou lecionando em área diferente de sua formação, devendo estar atuando nas redes de ensino municipal ou estadual que firmaram o acordo de adesão.

Quanto às alterações na funcionalidade das políticas públicas, sobretudo as políticas sociais, observa-se,

Em primeiro lugar, que sua função social ou assistencial se modifica, isto é, não objetiva suprir parte da reprodução da força-de-trabalho, através de bens e serviços sociais. Isso na medida mesmo em que muda sua orientação, mudança que resulta em baixa qualidade e menor quantidade e variedade desses bens e serviços públicos num contexto de focalização, ou seja: de diminuição da amplitude e abrangência da ação estatal. [...] Passada à defesa de um Estado Mínimo, com atuação em áreas consideradas básicas as quais, a rigor, de acordo com seus defensores, fornecem uma base de igualdade para o indivíduo disputar as oportunidades que vão estar postas no mercado. Perdem sentido, portanto, as grandes instituições estatais operadoras de Políticas Públicas e apregoa-se a necessidade de pequenas agências fiscalizadoras das ações desenvolvidas no âmbito dos espaços privados (GUILHON; PEREIRA, 2002, p. 118-119).

Para Pereira e Sousa (2005), o contexto esperado é que o sistema educativo passe a ser flexível, para responder à necessidade de polivalência, e também atender àqueles para os quais o trabalho deixou de ser uma opção palpável e passou a se constituir em uma incerteza, tanto no núcleo duro da economia, quanto nas ocupações marginais a esse núcleo.

Transpondo para o perfil profissional quem vem se exigindo do professor, no momento, há indicações de que o mesmo tenha o domínio de conhecimentos científicos e tecnológicos, seja competente para abrir-se aos novos aprendizados e tenha a capacidade de autodeterminação, que lhe possibilite a aceitação de processos de responsabilização da sua

ação pedagógica perante as avaliações internas e externas e dos processos de bonificação decorrentes de uma escala de valoração do seu trabalho.

Esses são os pressupostos que passaram a orientar as políticas públicas de formação de professores, incluindo-se o Parfor, política que é analisada nesta pesquisa.

Nesta pesquisa, percebe-se que as alterações têm se expressado ora nas formas de organização dos professores (gestão e alocação da força de trabalho, no conteúdo do trabalho e, nas competências demandadas), ora nas formas de efetivação das políticas públicas. Nesse cenário, uma significativa parcela de professores em formação passa a ocupar um tempo que não é computado com elemento constituidor da sua jornada de trabalho, tendo em vista que boa parte dos entes federados não diminui a carga horária de sala de aula desse professor em formação.

2.2 Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica: Desenho e Conteúdo da Proposta

A Constituição de 1998 aborda o aspecto de regime de colaboração na educação, nos artigos 211 e 214. Descrevendo que os entes federados organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, cabendo à União a função redistributiva e supletiva, na intencionalidade de garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade do ensino, sua atuação se dará mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

E a partir do Plano Nacional de Educação, instituído na Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, buscava-se viabilizar as ações que articulariam o sistema nacional de educação, em regime de colaboração, na intenção de erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país, e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Posteriormente, de forma redundante, a Lei n.º 9.394/96, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no art. 8º, determina, entre outras ações,

que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

O regime de colaboração, no Brasil, situa-se na lógica do federalismo, e ao contrário do Estado Unitário, como forma de organização territorial e do Estado, estabelece princípios de autonomia e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federados.

Abrucio (2005) afirma que não ocorreu apenas transferência de recursos vinculados a programas, mas partes da gestão das políticas sociais deslocaram-se para o nível municipal. Ao longo do tempo, o processo produziu uma nova burocracia local e novas clientelas de serviços, fortalecendo o município no contexto federativo. Para Abrucio, esse fortalecimento cria limitações na ação federal que pretenda alterar o desenho da política pública. Esse processo iniciado, nos anos 1990, embora ocorra de forma diferenciada em cada política pública, de acordo com seu legado, com a estrutura institucional e a forma como o governo federal apostou suas fichas em determinada área.

A interdependência, segundo Abrucio (2005), enfrenta o problema da coordenação das ações de níveis de governo autônomos, aspecto que ele caracteriza como chave para entender a produção de políticas públicas numa estrutura federativa contemporânea.

Alinhando-se ao problema da coordenação e da estrutura federativa é possível identificar outro aspecto relevante que envolve a medida adequada entre a centralização ou descentralização. O Relatório da OCDE afirma que:

Há tempos ocorrem debates sobre centralização ou descentralização. Nós precisamos agora estar dispostos a mover em ambas as direções – descentralizando algumas funções e ao mesmo tempo centralizando outras responsabilidades cruciais na formulação de políticas. Tais mudanças estão a caminho em todos os países (OCDE, 1997, p. 13).

É neste contexto que a atuação das instâncias coordenadoras do Governo Federal não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos estaduais e municipais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. “É preciso, portanto, que haja processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer redes federativas, e não hierarquias centralizadoras” (ABRUCIO e SOARES, 2001).

É na multiplicidade de governos locais legítimos e de sua participação nas decisões do governo central é que leva a definição do principal objetivo de uma federação: compatibilizar o princípio de autonomia com a interdependência entre as partes. Para Hentz (2009), este princípio não comporta relações hierárquicas entre esferas do poder político. Essa calcada na ideia da relação entre iguais, assim, entre União, estados e municípios, não há relação de subordinação, mas a relação desejável e esperada é a de colaboração.

Para atingir esse caminho de colaboração entre os entes federados, um conjunto de regulamentações vai se orquestrando, com a intencionalidade de efetivar mecanismos de implementação na educação pública. O Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, é um desses mecanismos, e dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

Esse decreto em seu Art. 2º, inciso XII, define a participação da União diretamente ou incentivando e apoiando a implementação pelos demais entes federados na instituição de programas em regime de colaboração para a formação inicial e continuada de profissionais da educação. Sendo que a assistência técnica e financeira da União se dará por adesões das redes públicas de educação básica dos demais entes federados, cabendo ao Ministério da Educação o papel de articulador nacional da formação de professores, conforme discrimina o Art. 8º, § 3º, II, dentro da delimitação dos programas previstos no plano plurianual da União.

Posteriormente, tem-se a Lei n.º 11.502, de 11 de julho de 2007, que confere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) as atribuições de induzir e fomentar a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica, bem como estimular a valorização do magistério em todos os níveis e modalidades de ensino.

É mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), que a União dará seu apoio, situação detalhada no Decreto n.º 6.094, 24 de abril de 2007. No Decreto, Art. 9º, § 1º, descreve-se o apoio do Ministério da Educação, que se configura em enviar equipe técnica para prestar assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema

local. Esse mecanismo se efetiva com as informações retiradas dos microdados e sinopses estatística vinculadas ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Na elaboração do PAR quatro dimensões foram tomadas como referência: gestão educacional, a formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, as práticas pedagógicas e avaliação, e a infraestrutura física e recursos pedagógicos. A intencionalidade com PAR é de minimizar o maior impedimento para o desenvolvimento do regime de colaboração que é a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, o que é um impedimento para o alcance de metas de longo prazo para cada escola ou rede de ensino.

O PAR é uma ferramenta de diagnóstico e planejamento da educação local, como tal, permite que os municípios avaliem por meio de notas de 1 a 4 os principais indicadores relativos a essa educação. Essa avaliação permite conhecer as condições do sistema educacional local e serve como base para definições de estratégias e financiamento por parte do próprio Ministério da Educação.

Seguindo o percurso de regime de colaboração para a formação de professores, tem-se o Decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, e disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) no fomento a programas de formação inicial e continuada, e aponta como um dos princípios desta política, no Art. 2º, inciso III, a colaboração constante entre os entes federados na consecução dos objetivos articulada entre o Ministério da Educação, as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino.

Nesse contexto, buscando ajustar os aspectos operacionais, é publicada a Resolução n.º 1, de 23 de janeiro 2012, vinculada ao Conselho Nacional de Educação (CNE), dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

Como um dos panos de fundos dessa resolução pode-se indicar o Parecer CNE/CEB n.º 9/2011, nele pode-se identificar os motivos dessa regulamentação quando o texto explicita que:

O Conselho Nacional de Educação (CNE), por sua vez, na Portaria CNE/CP nº 10/2009, que deu publicidade ao documento “Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011 – 2020”, ressalta que um dos principais obstáculos para o não atingimento das metas do Plano Nacional de Educação foi a ausência de normatização do sistema nacional de educação e do regime de colaboração. Neste documento de subsídios, o CNE enfatiza que na organização da educação nacional, o novo PNE precisa avançar no sentido de dar maior organicidade às suas ações. Para tanto, segue o documento, há que estabelecer o sistema nacional de educação, como forma de garantir a unidade na diversidade, assim como o regime de colaboração, no tocante à educação, que delimitará com propriedade e clareza os limites e responsabilidades de cada ente federado (Parecer CNE/CEB nº 9/2011, p. 2).

A intencionalidade explicitada e a tentativa de fortalecimento e implementação do regime de colaboração entre os entes federados, com maior relevância aos municípios, caracterizado como colaboração horizontal, mediante arranjos de desenvolvimento da educação, e para a perspectiva dos sujeitos envolvidos, significa trabalhar em rede. Cabe destacar que

Comumente, o regime de colaboração previsto na Constituição e na legislação, e visualizado e posto em prática, em geral, na sua forma **vertical**, ou seja, de colaboração da União com Estados, Distrito Federal e Municípios, e dos Estados com seus Municípios. Este parecer pretende nortear a forma de cooperação **horizontal**, essencialmente entre entes federados do mesmo nível, no caso os Municípios, protagonistas e atores centrais do processo que visa a assegurar o direito as duas primeiras etapas da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino Fundamental) de qualidade e a desenvolvê-la no espaço geográfico a eles comum, mas de forma articulada com os Estados e União. (Parecer CNE/CEB nº 9/2011, p. 4).

Nessa perspectiva, o trabalho em rede se dá quando um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes buscam trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação, com um trabalho articulado com os estados e a União. A intenção é gerar uma cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial e geopolítica.

A colaboração da União com os demais entes federados constante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) tenta encontrar no Plano de Ações Articuladas (PAR), um instrumento, que busca assegurar a sustentabilidade das ações previstas.

Para Abrucio, Franzese e Sano (2010), em termos de negociação intergovernamental houve uma melhoria com a instalação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), contudo não ocorreu uma institucionalização de fóruns federativos capazes de atuar em prol do regime de colaboração, diferença importante na Educação, quando comparativamente em relação à Saúde, e mesmo à Assistência Social. Sem essas instâncias de interlocução, os avanços dependem mais da força de cada ente e haverá pouca capacidade de controlar o fluxo e as consequências do processo decisório, situação que se evidencia no Parfor, quando no início da implementação, os acordos e termos de cooperação firmados não estabelecem claramente as atribuições de cada ente federado na execução das ações para a formação de professores em serviço.

Há uma percepção de que a ausência de um regime de colaboração, regulamentado, entre os entes federados, impacta diretamente na construção de políticas educacionais de médio e longo prazo. As esferas de governo, isoladamente, bem como as suas relações intermunicipais, sofrem as discontinuidades das políticas públicas, e em especial a Educação, pela sua forte capilaridade.

De acordo com Dermeval Saviani (2009), a educação deve ter uma estrutura que não esteja sujeita à política de conjuntura, aos mandatos governamentais, ou seja, a educação precisa ser moldada em estruturas que estejam mais fortemente blindadas das discontinuidades políticas partidárias, e é preciso romper com a discontinuidade. Nessa direção, a educação deve ser encarada como política de Estado, e não de governo.

Esclarecendo anteriormente o contexto que surge a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, regulamentada no Decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que também disciplinou a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) no fomento a programas de formação inicial e continuada, e num segundo momento tem-se o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação, instituído pela Portaria Normativa n.º 09, 30 de junho de 2009.

O Plano é uma ação conjunta do MEC, por intermédio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em colaboração com as Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios e inicialmente com as Instituições

Públicas de Educação Superior (IPES) para atender a demanda de formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica.

A pesquisa investiga o Plano Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Parfor), no período de 2009 a 2013, que foi divulgado como um dos principais programas do governo federal para a formação de professores, sem deixar de considerar o “Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais” (Reuni) e a expansão dos “Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia” (IFETs), que tem como uma das principais prerrogativas a abertura e ampliação de vagas nos cursos de licenciatura.

O contexto da criação do Parfor explica-se em parte pela pressão de instituições vinculadas ao debate sobre a educação, reforçando os discursos a partir do levantamento de informações do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), no documento titulado como “Censo do professor 1997: perfil dos docentes de Educação Básica”, e conforme a Tabela 1.

Tabela 1: Escolaridade dos Professores da Educação Básica – Brasil – 2007

Total	Escolaridade				
	Fundamental	Ensino Médio		Superior	
		Normal/ Magistério	Ensino Médio	Com Licenciatura	Sem Licenciatura
1.882.961	15.982	474.950	103.341	1.160.811	127.877

Fonte: INEP (BRASIL, 2009d).

Com os dados da tabela, concluiu-se que por volta dos 68% de professores com formação em nível superior, cerca de 10% não possuía a licenciatura. Esse percentual, somado ao número de docentes sem formação em nível superior, totaliza mais de 40% de profissionais que ainda carecem de formação específica para atuação na educação básica no Brasil. Em algumas regiões, com a região norte, o percentual era explicitado como 75% de professores com apenas o ensino fundamental ou médio.

Posteriormente, acompanhando os dados do INEP verifica-se que a situação da escolaridade dos professores, nos anos de 2009 a 2013, conforme a tabela 2.

Tabela 2: Escolaridade dos Professores da Educação Básica – Brasil

Ano	Professores de Educação Básica do Brasil					
	Escolaridade					
	Total	Ensino Fundamental	Médio		Superior	
			Normal/Magistério	Ensino Médio	Com Licenciatura	Sem Licenciatura
2009	1.977.978	12.480	484.346	139.974	1.278.799	62.379
2010	2.005.734	12.565	450.707	160.553	1.318.183	63.726
2011	2.045.350	11.363	387.583	131.082	1.249.509	265.813
2012	2.101.408	8.339	335.418	115.456	1.418.418	223.777
2013	2.148.023	6.438	297.880	236.524	1.405.696	201.485

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica – INEP (BRASIL, 2009 a 2013).

Quando a implementação do Parfor se inicia em 2009, a tabela nos indica uma situação que se amplia em termos de expansão de professores atuando na educação básica sem a formação superior, e com o agravante de ter apenas a formação de ensino médio, neste caso, em particular, em 2007, representavam do total de professores 5,49% dos professores, em 2013, representam 11% dos professores.

No que se refere ao total de professores sem a formação prevista na LDB, englobando todos que não apresentam licenciatura, em 2007, tinha-se 38,35% do total de professores sem a formação adequada, em 2013, passados seis anos, tem-se 34,56% professores, assim, pensando de forma simplificada, sem considerar outros parâmetros como as aposentadorias, taxa de contratação de professores com e sem formação superior, entre outros, pode-se visualizar um decréscimo entorno de 4% a cada seis anos. Assim, numa projeção de aproximação do percentual nulo de professores sem formação adequada, no ritmo indicado nos dados do Inep, ter-se-á em 2053 alcançado a possibilidade de praticamente todos os professores apresentarem formação superior em licenciatura, isso que dizer 40 anos depois do marco inicial do ano 2013.

O Plano é executado em regime de colaboração entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Ministério da Educação (MEC), as Secretarias de Educação dos Estados e Municípios e as Instituições Públicas e Comunitárias de Ensino Superior. Assegurado na Lei n.º 12.056, de 13 de outubro de 2009, que acrescenta o seguinte parágrafo ao art. 62 da LDB:

Art. 62. § 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério. [...] (BRASIL, 2009b).

Destinado aos professores em exercício nas escolas públicas estaduais e municipais, sem formação adequada às exigências da LDB, o Parfor na modalidade presencial tinha acordado o oferecimento de cursos superiores públicos e gratuitos em municípios dos estados da Federação, conforme a Tabela 3, com informações dos Relatórios de Gestão da Capes, período de 2009 a 2012, onde se pode averiguar a evolução anual das Instituições de Ensino Superior (IES), turmas e matrículas no plano.

Tabela 3: Evolução do Parfor – Modalidade Presencial

Ano	IES	Turmas	Vagas ofertadas	Matrículas
2009	76	140	21.552	9.762
2010	124	984	32.777	24.007
2011	142	1.421	14.313	12.007
2012	92	1.920	20.119	16.422
Total			88.761	62.198

Fonte: Relatórios de Gestão da Capes (BRASIL, 2009 a 2012).

A previsão era articular, fomentar e acompanhar a formação inicial em cursos de licenciatura, com verbas para graduar 400 mil professores em exercício nas redes públicas, sem a formação adequada à LDB, situação que se observados os dados na tabela ainda está longe de ser alcançada, e indica uma super projeção de oferta comparativamente ao número de matriculados, considerando que é um plano emergencial, e, portanto, deveria ter um prazo de duração, mesmo que se estenda por 20 anos, nesse ritmo de matrículas, não alcançará a demanda prevista.

Por meio deste plano, o docente sem formação adequada poderia graduar-se nos cursos de primeira licenciatura, de segunda licenciatura, essa última para professores que atuam fora da área de formação e, por último, a formação pedagógica, para bacharéis sem licenciatura. Os cursos poderiam ser ofertados nas modalidades presencial ou à distância, com exceção da segunda licenciatura, que, na legislação inicial, determinava a oferta

exclusivamente na modalidade presencial, posteriormente foi alterada permitindo o oferecimento na modalidade à distância.

Em apresentações da Diretoria de Educação Básica do MEC, foi mostrado um contexto sobre a relação entre matrículas e concluintes nas licenciaturas, neste contexto, explicitava que em 2005, existia 1.248.404 matrículas e 257.053 concluintes, em 2006, existia 1.234.789 matrículas e 235.393 concluintes, em 2007 existia 1.190.882 matrículas e 231.231 concluintes, em 2008 havia 1.147.889 matrículas e 227.131 concluintes, e por fim, em 2009 quando é publicada a regulamentação do Parfor, tem-se 978.061 matrículas e 188.807 concluintes nas licenciaturas do país.

Não é necessária nenhuma grande análise para constatar o déficit futuro de professores da educação básica com devida formação superior como preconiza a Lei n.º 9.394/96.

Mas, por outro lado, sem maiores reflexões, sobre as causas que desencorajam estudantes terminarem as licenciaturas, ou mesmo concluintes não se inserirem no mercado de trabalho como professores, em relação à situação, o que se percebe insistentemente até o momento atual, já era retratado pelos autores Garcia, Hypolito e Vieira (2005, p. 47) quando dizem que:

São diversos os veículos desse discurso e alto o poder de penetração das demandas oficiais em jornais, nos comentários educacionais veiculados pela mídia, nos periódicos especializados, etc. Enunciados sobre a escola e os docentes são recorrentes e povoam o universo simbólico acerca da educação, das instituições escolares e dos seus agentes, autorizando expectativas e produzindo uma demanda por determinado tipo de identidade. Na última década, segundo os discursos educacionais, os professores têm sido apontados como os grandes responsáveis pelo fracasso do sistema escolar público e pelo insucesso dos alunos. Esse discurso interpelou e vem interpelando os docentes da escola pública dos ensinos fundamental e médio (Anadon; Garcia, 2004; Hypolito *et al.*, 2003), produzindo uma demanda que vem justificando as políticas de formação e certificação profissional propostas nos últimos anos.

Nesse cenário nacional, copiam-se as recomendações de instituições transnacionais que reiteram a necessidade de uma qualidade, num contexto polissêmico, e que no bojo residual marca a presença constante da responsabilização pelo ensino na figura do professor. Contudo, faz-se necessário lembrar que a mudança educativa não depende

exclusivamente do professor, da sua competência técnica, política e humana, esses dizeres se reforçam quando afirma Fernandes (2000, p.83) que “o sucesso da mudança depende, também, de escolhas que envolvem relações de poder e de autoridade, valores e finalidades éticas e políticas que transcendem o individual”.

Há dentro do quadro normativo, precisamente o Decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009, o que já se descreveu sobre o regime de colaboração, a tentativa de legitimar e acompanhar as ações, e para tanto se criam os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente que são órgãos colegiados, para dar cumprimento aos objetivos do Parfor.

É possível perceber na regulamentação de que o sucesso desse plano tem forte ligação e dependerá diretamente de estados e municípios no cumprimento do seu papel na liberação dos professores participantes do Plano para frequentar as aulas presenciais e para se dedicar ao estudo no caso dos cursos a distância. Esse é um grande desafio dos Fóruns, cuja criação é condição para a participação das unidades federadas no referido plano.

Os Fóruns têm como finalidade organizar, em regime de colaboração entre os entes federados, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica, processo esse novo num plano nacional, envolvendo a educação, que envolve os agentes públicos dos entes federados na implementação de uma política nacional de formação de professores, e que envolve uma negociação de contrapartidas entre a União, os estados e os municípios.

Cabe ressaltar, segundo dados disponibilizados no Relatório de Gestão 2009-2011, da Diretoria de Educação Básica Presencial (p.179) que foram firmados Acordos de Cooperação Técnica com 25 estados e o Distrito Federal e foram firmados Termos de Adesão das IES de diferentes esferas administrativas. Nem todos, porém, concretizaram a oferta de cursos nos primeiros anos.

As informações obtidas indicam um desconhecimento ou falha na apuração dos dados, dos sistemas sobre a real situação da demanda por formação, já apresentada anteriormente, sabe-se que a demanda por formação foi identificada a partir do Educacenso do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), e observa-se, também, que os próprios sistemas estaduais e municipais não possuem diagnósticos precisos sobre as

necessidades e a situação da formação dos seus docentes. Tudo isso contribuiu para um desconhecimento da real necessidade e demanda por formação dos docentes em exercício.

Conforme o Relatório de Gestão 2009-2012 da Capes, até 2012, o financiamento do Parfor presencial envolveu a concessão de recursos de custeio; de bolsas e de capital, sendo que montante de recursos de custeio previu para as turmas implantadas na sede ou distantes dela até 300 km, o repasse no valor de R\$ 15.000,00 por turma, por semestre e para as turmas implantadas em localidades com distância da sede superior a 300 km, o valor era de R\$ 20.000,00 por turma, por semestre. Se pensarmos no mínimo exigido para a abertura de turma que são 25 professores cursistas, tem-se o valor de R\$ 100,00 ou R\$ 133,33 por cursistas no semestre. Conforme divulgação do MEC, o custo médio por aluno no ensino superior, em 2010, foi de R\$ 14.763,00 por ano, nesse caso, R\$ 7.381,5 por semestre. Como há uma orientação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de que é necessário reduzir a diferença no valor investido por aluno na educação básica comparativamente à educação superior, os valores indicam uma proporção 1 para 4 em termos de custo.

O desembolso anual do Parfor, presencial, está apresentado na tabela 3, e nesta é indicada sua evolução no período de 2009 a 2013.

Tabela 4: Financiamento de turmas especiais presenciais especiais do Parfor

Ano	Totais por ano (R\$)
2009	12.394.341,09
2010	70.914.408,33
2011	110.987.220,82
2012	162.895.436,02
2013	171.919.765,09
Total	529.111.171,35

Fonte: Relatórios de Gestão da Capes (BRASIL, 2009 a 2013)

Nos relatórios de gestão da Capes explicitam que o apoio financeiro concedido no Parfor Presencial é realizado mediante a concessão de recursos de custeio e de bolsas e que a destinação de recursos de capital depende de autorização na Lei Orçamentária Anual.

Em relação ao financiamento do Parfor e que envolveu a pressão dos sujeitos locais está à alteração na ajuda financeira aos professores-alunos que antes era atribuída como contrapartida das redes municipais e estaduais e que conforme explicita o relatório da Capes,

Em 2013, as Instituições parceiras foram autorizadas a conceder, com os recursos de custeio repassados ao Programa, auxílio financeiro a estudantes, no caso, os professores cursistas do Parfor. A concessão deve ser realizada da seguinte forma: não ultrapassar o valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais por aluno, podendo a IES definir a quantidade de mensalidades a serem concedidas; os beneficiários devem ser selecionados pela Coordenação Geral do Parfor na IES; o auxílio deve ser concedido, prioritariamente, aos professores efetivos das redes municipais de educação. Se, após a concessão a esses professores, a IES possuir recursos remanescentes, poderá destiná-los aos professores das redes estaduais de educação. (Capes/Relatório Gestão 2009-2013)

No Relatório de Gestão 2009-2013 há apresentação de um quadro evolutivo de bolsistas que desempenharam as atividades de coordenação ou docência no âmbito do Parfor, contudo o mesmo relatório apresenta divergências já que descreve que no ano de 2013 eram 13.683 bolsistas (p.23) e, posteriormente descreve que eram 13.912 bolsistas por CPF (p.24), e em outro momento temos 16.669 bolsistas (p.38), não deixando explícito o porquê das diferenças na contagem.

Em relação à distribuição de bolsas no Parfor, encontramos o registro no ano de 2010 de 28.867 bolsas, no ano de 2011 eram 23.877 bolsas, no ano de 2012 foram 14.475 bolsas e no ano de 2013 foram 16.669 bolsas, contudo no ano de 2013 os relatórios não registram adequadamente se estão quantificando o número de bolsistas ou de bolsas, pois sabemos que os bolsistas que atuam na docência recebem no mínimo três bolsas por disciplina, então não faz sentido o número de bolsas apresentarem o mesmo registro quantitativo de bolsistas.

Em relação aos bolsistas foram criadas funções vinculadas a modalidades de bolsas, assim constituindo-se:

Quadro 1: Requisitos para a Função de Coordenadores de Curso

Função	Requisitos Comuns	Requisitos Específicos	Bolsa (R\$)
Coordenador Geral I	Ser docente do quadro efetivo ativo da IES; Ser indicado pelo representante legal da IES ou órgão equivalente; Assinar termo de compromisso (Anexo I)	Comprovar formação superior e experiência mínima de 3 (três) anos no magistério superior.	1.500,00
Coordenador Geral II		Comprovar formação em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior, ou titulação de mestre ou doutor ou vinculação a programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .	1.100,00
Coordenador Adjunto I		Comprovar formação superior e experiência mínima de 3 (três) anos no magistério superior.	1.400,00
Coordenador Adjunto II		Comprovar formação em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior, ou titulação de mestre ou doutor ou vinculação a programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .	1.100,00

Fonte: Manual Operativo do Parfor (BRASIL, 2010)

Todas essas nomenclaturas de coordenadores diferenciam-se na essência pelo tempo de experiência no magistério superior. Há para alguns casos a possibilidade de não pertencer ao quadro da IES que se vincula ao Parfor desde que seja formalizado pela IES, o que sugere que estes são incluídos pelo credenciamento ou algo similar definido no Estatuto ou regimento de cada IES pública e edital de seleção quando envolve instituições comunitárias.

Quadro 2: Requisitos para a Função de Coordenadores de Curso

Função	Requisitos Comuns	Requisitos Específicos	Bolsa (R\$)
Coordenador de Curso I	Ser docente do quadro efetivo com formação na área de conhecimento do curso que irá coordenar;	Comprovar formação superior e experiência mínima de 3 (três) anos no magistério superior.	1.400,00
Coordenador de Curso II	Ser indicado pela Pró-reitoria da IES ou órgão equivalente; Assinar termo de compromisso (Anexo I)	Comprovar formação em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior, ou titulação de mestre ou doutor ou vinculação a programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .	1.100,00
Coordenador Local	Ter sua indicação aprovada pela Pró-reitoria da IES ou órgão equivalente.	Comprovar ser servidor do quadro efetivo da IES ou da Secretaria Estadual ou Municipal de Educação ou de órgão equivalente. Quando tratar-se de servidor das secretarias estaduais ou municipais de educação ter sua indicação aprovada pelo representante máximo das respectivas secretarias ou órgão equivalente. Comprovar formação em nível superior. Comprovar experiência de 3 (três) anos no magistério na educação básica ou 1 (um) ano no magistério no ensino superior. Assinar termo de compromisso (Anexo II)	1.100,00

Fonte: Manual Operativo do Parfor (BRASIL, 2010)

A indicação da Pró-Reitoria das IES nem sempre se verificou no começo do Parfor, a atuação era do próprio Reitor e do Coordenador Geral na IES nomeado pelo mesmo.

Quadro 3: Requisitos para a Função de Professores

Função	Requisitos Comuns	Requisitos Específicos	Bolsa (R\$)
Professor Formador I	Comprovar formação acadêmica na área de conhecimento da disciplina em que irá atuar. Pertencer, preferencialmente, ao corpo docente da IES. Ser indicado pela Pró-reitoria da IES ou órgão equivalente.	Comprovar experiência mínima de 3 (três) anos no magistério superior. Ter título de mestre ou doutor.	1.300,00
Professor Formador II	Assinar termo de compromisso (Anexo I).	Comprovar experiência mínima de 1 (um) ano no magistério superior ou ter título de mestre ou doutor ou vinculação a programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .	1.100,00
Professor Orientador I	Comprovar formação acadêmica na área de conhecimento da disciplina em que irá atuar. Pertencer, preferencialmente, ao corpo docente da IES.	Comprovar experiência mínima de 3 (três) anos no magistério superior.	1.300,00
Professor Orientador II		Ter título de mestre ou doutor; Comprovar experiência mínima de 1 (um) ano no magistério superior ou ter título de mestre ou doutor ou vinculação a programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .	1.100,00
Supervisor de Estágio I	Assinar termo de compromisso (Anexo I).	Comprovar experiência mínima de 3 (três) anos no magistério superior Ter título de mestre ou doutor	1.300,00
Supervisor de Estágio II		Comprovar experiência mínima de 1 (um) ano no magistério superior ou ter título de mestre ou doutor ou vinculação a programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .	1.100,00

Fonte: Manual Operativo do Parfor (BRASIL, 2010)

A situação dos professores formadores é equivalente a dos outros quadros, com os coordenadores, a diferenciação fundamental é o tempo de experiência no magistério superior, e é possível a atuação de professores que não pertençam ao quadro das IES que aderiram ao Parfor.

As atribuições dos sujeitos envolvidos na formação de professores, conforme a função no âmbito Parfor na modalidade presencial, podem ser identificadas no quadro comparativo a seguir, este retrata as informações vinculadas no Manual Operativo do

Parfor presencial e no Manual de Atribuições dos Bolsistas dos Cursos Especiais Presenciais, ambos regulamentados a partir da Resolução/FNDE nº 13, de 20 de maio de 2010.

Quadro 4: Atribuições dos Coordenadores nos Manuais

Função	Atribuições (Manual Operativo)	Atribuições (Manual de Atribuições)
:	<p>a) Articular e apresentar ao Fórum o quadro de oferta de turmas especiais na IES;</p> <p>b) Coordenar, promover e acompanhar as atividades acadêmicas e pedagógicas e, bem como, realizar, em conjunto com os coordenadores de curso, a adequação do projeto pedagógico às especificidades dos alunos selecionados para turmas especiais;</p> <p>c) Elaborar e apresentar os documentos e relatórios solicitados pela Capes referentes ao Programa;</p> <p>d) Participar, quando convocado, de reuniões, seminários ou quaisquer outros tipos de eventos organizados pela Capes relativos ao Parfor presencial;</p> <p>e) Responsabilizar-se por manter atualizados, na Plataforma Freire, os dados das turmas especiais ofertadas pela IES no âmbito do Parfor presencial;</p> <p>f) Realizar o cadastramento dos Coordenadores de Curso, Coordenadores Locais e Professores Formadores no Sistema de Bolsas da Capes (SGB), mediante apresentação do Termo de Compromisso (Anexo III) devidamente preenchido e assinado;</p>	<p>a) coordenar as atividades dos cursos e programas especiais presenciais de primeira e segunda licenciatura e de formação pedagógica ofertados pela IES, no âmbito do Parfor;</p> <p>b) realizar reuniões periódicas com os coordenadores dos cursos, tendo em vista a gestão das atividades acadêmico-operacionais;</p> <p>c) receber e avaliar os relatórios de desenvolvimento dos cursos, elaborados pelos coordenadores de curso;</p> <p>d) participar de grupos de trabalho no âmbito da IES para o desenvolvimento de metodologias de ensino- aprendizagem e desenvolvimento de materiais didáticos;</p> <p>e) participar, quando convocado, de reuniões, seminários ou quaisquer outros tipos de eventos organizados pela Capes relativos ao Parfor;</p> <p>f) participar de grupos de trabalho instituídos pela IES, visando aprimorar e adequar os cursos especiais presenciais aos princípios do Parfor;</p> <p>g) encaminhar à CGDOC/DEB os originais dos Formulários de Cadastramento e Termos de Compromisso, na qualidade de Coordenador Geral e do Coordenador Adjunto, se houver, devidamente assinados. Esses documentos deverão ser encaminhados acompanhados do ofício ou ato</p>

	<p>g) Manter arquivada na IES a documentação relativa aos cursos e de todos bolsistas do Programa, pelo período de 20 anos;</p> <p>h) Acompanhar as atividades dos bolsistas nas modalidades de Coordenador Adjunto e Coordenador de Curso;</p> <p>i) Exigir do Coordenador de Curso relatório de atividades certificando que os bolsistas do curso sob sua coordenação cumpriram suas atividades no Programa para fazerem jus ao pagamento da bolsa;</p> <p>j) Certificar os lotes de pagamento de bolsas gerados no SGB;</p> <p>k) Manter o cadastro dos bolsistas atualizados no SGB;</p> <p>l) Articular-se com os setores internos da IES na utilização dos recursos repassados à IES para o Parfor presencial.</p>	<p>da IES formalizando as indicações;</p> <p>h) realizar o cadastramento do Coordenador de Curso e Professores-Pesquisadores no Sistema de Gestão de Bolsas (SGB), mediante apresentação do Termo de Compromisso e Formulário de Cadastramento, assinados pelo bolsista, bem como acompanhar as atividades dos bolsistas durante sua participação nos cursos;</p> <p>i) encaminhar à CGDOC/DEB, até a primeira quinzena de cada semestre letivo, o Plano de Aplicação de Bolsas, conforme Anexo IV;</p> <p>j) Informar à CGDOC/DEB as substituições e/ou cancelamento de bolsistas, quando houver, que deverão ser realizados mediante encaminhamento do Formulário de Substituição/Cancelamento, devidamente assinado, conforme Anexo VI;</p> <p>k) encaminhar à CGDOC/DEB mensalmente as relações de bolsistas para pagamento, referentes aos lotes gerados no SGB, devidamente assinados e mediante ofício;</p> <p>l) acompanhar e verificar a atuação dos bolsistas, antes de certificar o pagamento;</p> <p>m) certificar os lotes de pagamento de bolsas gerados no SGB;</p> <p>n) solicitar à CGDOC/DEB as alterações cadastrais que não puderem ser realizadas pelo Coordenador Geral, devidamente justificadas, mediante ofício;</p> <p>o) acompanhar a aplicação financeira dos recursos liberados para desenvolvimento e oferta dos cursos e programas especiais presenciais de primeira e segunda licenciatura e de formação pedagógica;</p> <p>p) encaminhar o Relatório de Acompanhamento dos Cursos à CGDOC/DEB,</p>
--	--	---

		<p>ou quando solicitado, conforme Anexo VI;</p> <p>q) auxiliar a elaboração da prestação de contas dos recursos liberados pela Capes para a IES;</p> <p>r) manter arquivo com toda a documentação e as informações relativas aos cursos desenvolvidos na IES no âmbito do PARFOR.</p> <p>s) verificar o bom andamento dos cursos;</p> <p>t) verificar a adequação da proposta pedagógica aos objetivos dos cursos, enviando relatórios periódicos a CGDOC/DEB;</p> <p>u) realizar, em conjunto com os coordenadores de curso, o planejamento das atividades de seleção e capacitação dos professores-pesquisadores envolvidos no Parfor;</p> <p>v) acompanhar os registros acadêmicos dos alunos matriculados nos cursos ofertados no âmbito do Parfor na IES.</p>
Coordenador Geral II	Não especificado nos documentos vinculados somente ao Parfor presencial, apenas na descrição de bolsa, mas não das atribuições.	
Coordenador Adjunto I ou Coordenador Adjunto	Auxiliar o Coordenador Geral no desenvolvimento das atividades descritas em suas atribuições, quando a IES implantar turmas de cursos especiais presenciais em outros <i>campi</i> localizados fora da sede do campus principal, com no mínimo 6 licenciaturas distintas.	<p>a) Apoiar o Coordenador Geral nas atividades descritas no item 2.1 deste manual;</p> <p>b) Substituir o Coordenador Geral em suas eventuais ausências.</p>
Coordenador Adjunto II	Não especificado nos documentos vinculados somente ao Parfor presencial, apenas na descrição de bolsa, mas não das atribuições.	

Fonte: Manual Operativo e Manual de Atribuições dos Bolsistas (CAPES, 2010)

Ao acompanhar as atribuições aos coordenadores percebe-se um volume grande de responsabilidades, mas não há especificação da carga horária, essa situação parece ser

deslocada às IES, e em muitas não há redução das outras atribuições a esse professor universitário.

Esses coordenadores são indicados pelo Reitor das IES, em alguns casos, conforme Regimento da IES, seus nomes são apreciados no Conselho Universitário. A concessão de bolsa tem duração de até 48 meses podendo ser renovada.

Quadro 5: Atribuições dos Coordenadores de Curso nos Manuais

Função	Atribuições (Manual Operativo)	Atribuições (Manual de Atribuições)
<p>Coordenador de Curso I ou Coordenador de Curso</p>	<p>a) coordenar, acompanhar e avaliar as atividades acadêmicas e pedagógicas das turmas do Parfor presencial; b) propor e participar de grupo de trabalho para o desenvolvimento de metodologias e elaboração de materiais didáticos para o Parfor presencial; c) participar, quando convocado, de reuniões, seminários ou quaisquer outros tipos de eventos organizados pela Capes relativos ao Parfor presencial; d) realizar o planejamento e desenvolvimento das atividades de seleção e capacitação dos professores formadores; e) elaborar e acompanhar, em conjunto com o corpo docente do curso, o sistema de avaliação dos alunos; f) realizar o planejamento e o desenvolvimento dos processos seletivos de alunos, em conjunto com o Coordenador Geral do Parfor presencial na IES; g) acompanhar o registro acadêmico dos alunos matriculados nos cursos Parfor presencial; h) acompanhar e supervisionar as atividades dos professores formadores, professores orientadores e supervisores de estágios dos cursos sob sua coordenação; i) exigir dos Professores Formadores, professores orientadores e supervisores de estágios dos cursos sob sua coordenação, relatório de atividades, com a finalidade de realizar a certificação do pagamento da bolsa; j) Solicitar, ao Coordenador Geral, o cancelamento ou a suspensão do pagamento da bolsa de Coordenador Local e Professor Formador, Professor Orientador e Supervisor de estágio se for o</p>	<p>a) coordenar, acompanhar e avaliar as atividades acadêmicas dos cursos especiais presencial de primeira e segunda licenciatura e de formação pedagógica; b) participar das atividades de capacitação e de atualização desenvolvidas na IES; c) participar de grupo de trabalho para o desenvolvimento de metodologias, elaboração de materiais didáticos para o Parfor e sistema de avaliação do aluno; d) participar, quando convocado, de reuniões, seminários ou quaisquer outros tipos de eventos organizados pela Capes relativos ao Parfor; e) realizar o planejamento e desenvolvimento das atividades de seleção e capacitação dos profissionais envolvidos no curso; f) elaborar, em conjunto com o corpo docente do curso, o sistema de avaliação dos alunos; g) participar dos fóruns virtuais e presenciais da área de atuação; h) realizar o planejamento e o desenvolvimento dos processos seletivos de alunos, em conjunto com o Coordenador Geral do Parfor na IES; i) acompanhar o registro acadêmico dos alunos matriculados no curso; j) acompanhar e supervisionar as atividades dos professores-pesquisadores dos cursos sob sua coordenação; k) informar ao Coordenador Geral do Parfor a relação mensal de professores pesquisadores aptos e inaptos para recebimento da bolsa;</p>

	<p>caso;</p> <p>k) auxiliar o Coordenador Geral na elaboração dos documentos solicitados pela Capes e em outras atividades que se fizerem necessárias;</p> <p>l) Manter o Coordenador Geral informado sobre o andamento e desenvolvimento do curso sob sua coordenação.</p>	<p>l) auxiliar o Coordenador Geral na elaboração dos documentos solicitados pela Capes e em outras atividades que se fizerem necessárias;</p> <p>m) verificar o bom andamento do curso.</p>
Coordenador de Curso II	Não especificado nos documentos vinculados somente ao Parfor presencial, apenas na descrição de bolsa, mas não das atribuições.	
Coordenador Local	<p>a) auxiliar o coordenador de curso e coordenador geral no desenvolvimento de suas atividades;</p> <p>b) acompanhar as atividades das turmas do Parfor presencial no município para o qual for indicado;</p> <p>c) participar, quando convocado, de reuniões, seminários ou quaisquer outros tipos de eventos relativos ao Parfor presencial;</p> <p>d) auxiliar o coordenador de curso no acompanhamento do registro acadêmico dos alunos matriculados nas turmas do município sob sua coordenação;</p> <p>e) acompanhar e supervisionar o cumprimento das atividades dos professores formadores, professores orientadores e supervisores de estágio que atuam nas turmas especiais do município sob sua coordenação, com a finalidade de subsidiar a certificação do pagamento da bolsa pelo coordenador geral;</p> <p>f) informar ao Coordenador de Curso a relação dos professores formadores, professores orientadores e supervisores de estágio aptos e inaptos para recebimento da bolsa;</p> <p>g) solicitar o cancelamento ou suspensão ao Coordenador de Curso da bolsa concedida na modalidade de Professor Formador, se for o caso, devidamente justificado;</p> <p>h) auxiliar o Coordenador de Curso na elaboração dos documentos solicitados pela Capes e em outras atividades que se fizerem necessárias;</p> <p>i) manter o Coordenador de Curso informado sobre o andamento e desenvolvimento das turmas no município.</p>	

Fonte: Manual Operativo e Manual de Atribuições dos Bolsistas (CAPES, 2010).

Esse professor universitário, coordenador tem a concessão de bolsa com duração de até 48 meses podendo ser renovada.

No início do programa, essa indicação era realizada pelo Coordenador Geral, em muitos casos, não ocorreu um esclarecimento sobre o Parfor e nem a indicação dos coordenadores de curso a partir dos Conselhos de Departamento ou estrutura organizacional vinculada aos cursos nas IES públicas, situação que se altera a partir da cobrança dos Projetos Político-Pedagógicos (PPP) dos cursos com características que atendam ao público-alvo, nesse caso, o professor da educação básica sem a formação superior.

Quadro 6: Atribuições dos Professores nos Manuais

Função	Atribuições (Manual Operativo)	Atribuições (Manual de Atribuições)
Professor Formador I ou Professor-Pesquisador Formador	a) elaborar o planejamento das atividades pedagógicas a serem desenvolvidas nos cursos; b) adequar conteúdos, metodologias e materiais didáticos, bem como a bibliografia utilizada para o desenvolvimento dos cursos; c) participar, quando convocado, de reuniões, seminários ou quaisquer outros tipos de eventos organizados pela Capes relativos ao Parfor presencial; d) desenvolver as atividades das disciplinas, conforme os recursos e metodologias previstos no projeto político-pedagógico dos cursos ofertados no âmbito do Parfor presencial; e) realizar as avaliações dos alunos conforme o planejamento dos cursos; f) apresentar ao Coordenador de Curso ou Local, ao final da disciplina ofertada ou sempre que solicitado, relatórios do desempenho dos estudantes e do desenvolvimento da disciplina; g) desenvolver, em colaboração com o Coordenador de Curso e o Local, os procedimentos metodológicos de avaliação; h) colaborar, promover ou desenvolver pesquisas relacionadas ao Parfor presencial;	a) elaborar e entregar ao Coordenador Geral do Parfor os conteúdos a serem desenvolvidos nos cursos, no prazo determinado pela IES; b) adequar conteúdos, metodologias e materiais didáticos, bem como a bibliografia utilizada para o desenvolvimento dos cursos; c) adequar o material didático nas diversas mídias, disponibilizando-o ao Coordenador de Curso; d) participar das atividades de capacitação desenvolvidas na IES; e) participar, quando convocado, de reuniões, seminários ou quaisquer outros tipos de eventos organizados pela Capes relativos ao Parfor; f) desenvolver as atividades das disciplinas, conforme os recursos e metodologias previstos no projeto político-pedagógico dos cursos ofertados no âmbito do Parfor; g) realizar as avaliações dos alunos conforme o planejamento dos cursos; h) apresentar ao Coordenador de Curso, ao final da disciplina ofertada ou sempre que solicitado, relatórios do desempenho dos estudantes e do desenvolvimento da disciplina; i) participar de grupo de trabalho para o desenvolvimento de metodologia e materiais didáticos específicos para os cursos; j) desenvolver, em colaboração com o

	i) auxiliar o Coordenador Geral, de Curso ou Local na elaboração dos documentos solicitados pela Capes e em outras atividades que se fizerem necessárias; j) apresentar ao Coordenador de Curso ou Local o relatório de atividades exigido para a certificação do pagamento da bolsa.	Coordenador de Curso, os procedimentos metodológicos de avaliação e promoção dos alunos; k) colaborar, promover e/ou desenvolver pesquisas relacionadas ao Parfor; l) auxiliar o Coordenador Geral na elaboração dos documentos solicitados pela Capes e em outras atividades que se fizerem necessárias.
Professor Formador II		Não descreve
Professor Orientador I ou Professor Orientador		Não descreve
Professor Orientador II		Não descreve
Supervisor de Estágio I ou Supervisor de Estágio		Não descreve
Supervisor de Estágio II		Não descreve

Fonte: Manual Operativo e Manual de Atribuições dos Bolsistas (CAPES, 2010)

Sobre as denominações dos professores explicitadas no quadro pode-se visualizar que atribuições são comuns ou muito próximas e a diferenciação é para o recebimento de bolsa, conforme os requisitos.

A carga horária do professor para ministrar disciplina é de responsabilidade de cada IES, contudo a situação foi sendo explicitada pela Capes ao perceber conflitos na gerência do programa dentro das IES, pois os cursos no início do programa nem sempre foram discutidos e aprovados nos conselhos departamentais ou estruturas semelhantes, assim posteriormente houve a regulamentação de que a carga horária deveria ser definida a partir das necessidades e características dos Projetos Político Pedagógicos (PPP) do curso, conforme a legislação vigente a ser aprovado pela Capes.

Seguindo essa mesma trajetória, as bolsas de professor foram regulamentadas com a duração de um semestre, sendo concedida em até 6 (seis) parcelas mensais, de acordo com a participação no curso, podendo ser renovada.

Com o objetivo de apoiar as ações do Sistema Universidade Aberta do Brasil/UAB, e que posteriormente serviram para o Parfor, tanto na modalidade a distância como presencial, foram contratados, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), consultores da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) que trabalharam na Capes no desenvolvimento de produtos de tecnologia da informação, relacionados à criação e evolução de três sistemas, indicados nos documentos como:

1. Sistema de Gestão da Universidade Aberta do Brasil (SisUAB), que é o sistema responsável pelo controle da infraestrutura dos polos e os cursos de educação a distância ofertados nestes, além dos discentes de cada curso.
2. Sistema de Gestão de Bolsas da Capes (SGB) que é o sistema responsável pelo pagamento dos bolsistas do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) e UAB.
3. Sistema Integrado Capes (SICAPES) que é Sistema responsável pelo controle de convênios e auxílios da Capes, com controle financeiro dos programas executados por esta autarquia e que realiza integrações com o SIAFI e com diversos bancos.

É necessário destacar que o professor em formação realiza uma pré-inscrição no ambiente virtual denominado Plataforma Freire, em cursos de IES em seu estado, as pré-inscrições são validadas pela Secretaria de Educação à qual o professor estiver vinculado. As candidaturas validadas são disponibilizadas para as IES realizarem o processo seletivo ou matrícula, por meio do qual se dá o ingresso nas licenciaturas ofertadas.

Alguns problemas foram identificados em vários estados, via denúncia na imprensa e esclarecimentos nas Atas dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, e envolvia justamente a validação pelas Secretarias de Educação. Algumas Secretarias validavam pessoas que não estavam atuando como professores em suas respectivas redes de ensino, assim no ano de 2012, ocorreu uma reestruturação, com a transferência da gestão da Plataforma Freire para a Capes, em 2011, tendo a DEB assumindo totalmente a gestão da Plataforma Freire direcionando-a à oferta de cursos de formação inicial na modalidade presencial.

Pensando na gestão do Parfor nos estados têm-se os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, que se organizam a partir da adesão das instituições, tendo como assento garantido onze representantes que se vinculam aos órgãos do governo do Estado, Ministério de Educação, UNDIME, Instituição Pública de Educação Superior no Estado, CNTE, Conselho Estadual de Educação, UNCME, Fórum das Licenciaturas das Instituições de Educação Superior Públicas, mas ficando explícito nas normas que poderão integrar os fóruns representantes de outros órgãos, instituições ou entidades locais que solicitarem formalmente sua adesão.

Nas normas que regulamenta os Fóruns, esses, a princípio, devem se reunir, no mínimo semestralmente, em sessões ordinárias, e sempre que necessário, em sessões extraordinárias. E suas atribuições no âmbito de suas respectivas unidades federativas se vinculam a elaborar os planos estratégicos, a articular as ações voltadas ao desenvolvimento de programas e ações de formação inicial e continuada, a coordenar a elaboração e aprovar as prioridades e metas dos programas de formação inicial e continuada para os profissionais do magistério e a propor mecanismos de apoio complementar ao bom andamento dos programas, bem como a aplicação de recursos oriundos das receitas dos estados e municípios, segundo as possibilidades seus orçamentos.

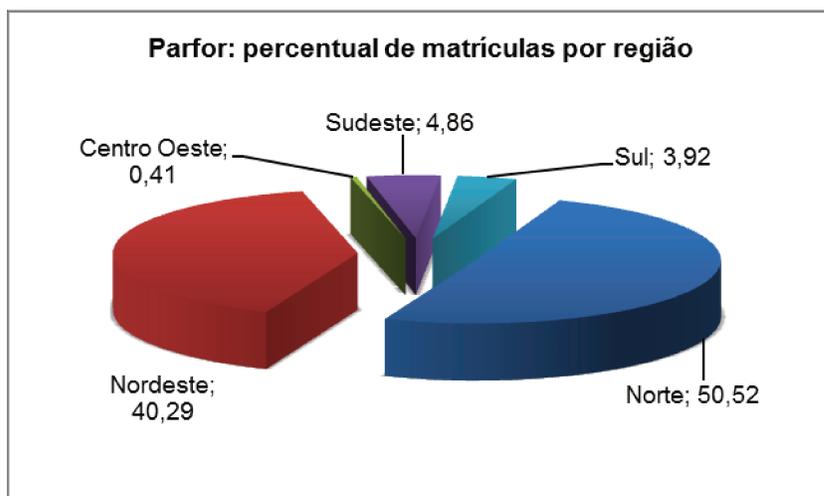
Nos documentos do Parfor fica explícito que o Plano Estratégico, elaborado pelo Fórum de cada estado, deve contemplar diagnóstico e identificação das necessidades de formação de profissionais do magistério e da capacidade de atendimento das instituições públicas de educação superior envolvidas. Também, cabe definir ações a serem desenvolvidas para o atendimento das necessidades de formação inicial e continuada, nos diferentes níveis e modalidades de ensino. É a partir do Fórum que ocorreria atribuições e seriam elencadas as responsabilidades de cada partícipe, com especificação dos compromissos assumidos, inclusive financeiros.

O plano também deve contemplar um diagnóstico das necessidades de profissionais do magistério baseando-se nos dados do censo escolar da educação básica, que se vincula às orientações descritas no art. 2º, do decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008, e deve discriminar: 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, bem como outros dados relevantes que complementem a demanda formulada.

No ano de 2011, todas as regiões do país estavam sendo atendidas pelo Parfor. A região Norte é a que apresenta maior número de matriculados, seguida da Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, conforme é possível visualizar no gráfico 1:

Gráfico 1: Parfor matrículas por região no ano de 2011



Fonte: Relatório de gestão da DEB/CAPES, 2011.

Observando os dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica disponibilizadas pelo INEP, a partir de 2009, referente à escolaridade dos professores, a região Norte é a que apresenta maior contingente de professores sem licenciatura. Dados que serão mais bem detalhados nos próximos capítulos.

Segundo informações da própria Capes, até o ano de 2011, havia 86 instituições de ensino superior, sediadas em 22 estados, ofertando turmas especiais, deste total de 86 instituições participantes, 31 são federais (36,05%), 28 privadas sem fins lucrativos (32,56%), 26 estaduais (30,23%) e 1 municipal (1,16%), esse dados induzem a pensar na dificuldades vinculadas ao que se denomina Prof. Dr. Geraldo Di Geovanni (2013), na disciplina Análise de Políticas Públicas, como “os interesses que são os objetivos práticos (implícitos ou explícitos) de cada um dos atores ou de grupos de atores”, que se nesta pesquisa se vinculam ao atores do Parfor.

Os atores que são os gestores na Capes, os coordenadores nas instituições de ensino superior, os secretários de educação nas redes estaduais e municipais, professores formadores, professores em formação, representantes das instituições vinculadas aos fóruns. Nesse emaranhado de atores

é importante também salientar que existe sempre a probabilidade de superposição de interesses, bem como de surgimento de contradições entre eles. Isso representa quase sempre a ocorrência de alianças e oposições que podem ou não acontecer no espaço das regras, acontecendo também ou não no espaço da legalidade ou legitimidade. (DI GEOVANNI, 1999, p. 25).

As regras então apontadas, como leis, normas, convenções formais ou consuetudinárias, padrões morais e éticos, costumes, linguagens, práticas cristalizadas, que criam pautas de comportamento para cada um e para o conjunto dos atores.

Nesse cenário que desenrola nos fóruns pode-se identificar alguns mecanismos que favoreceram ou não o desenvolvimento proposto para a implementação do Parfor. No caso desta pesquisa, os documentos produzidos dentro dos fóruns retratam as abordagens e decisões dentro dos estados do Pará, Amazonas e Rondônia sobre a formação inicial de professores em exercício, na modalidade presencial.

A Portaria Normativa n.º 883, de 16 de setembro de 2009, estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, criados pelo Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009.

A partir do ano de 2009, foram criados 26 Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente que estão encarregados, segundo o decreto citado anteriormente, das funções de: elaborar e acompanhar a execução de um plano estratégico; definir prioridades e metas do programa em cada estado; coordenar as ações de formação de professores e de propor ações específicas para garantia de permanência e rendimento satisfatório dos professores da educação básica.

Neste contexto, apoiam-se os dizeres de Di Giovanni, quando descreve que

implementar uma política pública ou um programa é exatamente isso: tomar providências, mobilizar e utilizar recursos, avaliar decisões, negociar, enfrentar reações, buscar apoios, acionar burocracias, realizar gastos, delegar, legislar, recuar, avançar, enfim, fazer com que decisões,

objetivos e metas propostos na fase de elaboração transformem-se em realidades concretas e palpáveis (DI GIOVANNI, 2013, p. 20).

Os fóruns fazem parte da estrutura da implementação, e entender como se dá os encaminhamentos nos Fóruns para o cumprimento da função de coordenar as ações de formação de professores e garantir ou não da permanência e rendimento dos mesmos, e compreender em parte a própria implementação do Parfor.

Nesse sentido, toma-se como encaminhamentos metodológicos a análise das atas das reuniões dos fóruns e dos relatórios produzidos pela Capes, pois refletem a mobilização das várias instituições que compõem os fóruns e apontam a síntese das decisões e articulações para que os objetivos e metas sejam transformados em realidades.

O plano estratégico de cada estado está circunscrito pelo decreto n.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que em seu Art. 5º aponta o que deve ser observado:

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.

A intencionalidade é que os planos elaborados em cada estado possam contemplar as reais necessidades formativas dos profissionais da educação, visando garantir tempo remunerado de estudo durante o período em que se dedicarem aos cursos ofertados pelo Plano Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, aspecto esse que ao longo da investigação verifica-se problemático e pouco enfatizado nos encaminhamentos.

Em certo sentido, parece se confirmar o pronunciamento de Freitas (2007) ao descrever que

nesse contexto, as universidades perdem sua autonomia didático-científica quanto à definição do caráter e da concepção do projeto, pois não têm participação na elaboração das Propostas Conceituais e Metodológicas do Programa. Assim entendido, os objetivos e os conteúdos das licenciaturas, a serem oferecidos pelas instituições de ensino superior, passarão a ser definidos fora delas, tendo como referência os objetivos de formação da educação básica, centrados exclusivamente nos processos de aprendizagem dos conteúdos escolares, na avaliação e gestão do trabalho

e da formação. A sólida formação teórica de base, científica, nos fundamentos das Ciências da Educação e nas teorias pedagógicas, encontra-se comprometida, pela retirada desses estudos dos cursos de formação (FREITAS, 2007, p. 1212).

A ênfase nos conteúdos de ensino prevalece e se aprofunda pelo caráter pragmático que impregna a Proposta Conceitual e Metodológica do Programa, cabendo às IES proporem a estrutura operacional e a estrutura curricular, envolvendo a formação dos tutores e a elaboração do material didático, à luz das concepções elaboradas pela SEB/MEC. Contudo, como salienta Freitas (p. 1217) “a Capes, juntamente com o FNDE, no financiamento, e o Inep, na avaliação da educação básica, compõe o tripé das agências reguladoras no campo da educação”.

Assim, ao analisarmos a composição e as finalidades dos Fóruns, o Decreto nº 6.755, em seu Art. 4º, descreve 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, 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.

O quadro a seguir discrimina a composição definida para os Fóruns, neste caso, os indicados com assento garantido.

Quadro 7: Composição no Decreto dos Membros do Fórum

Ordem	Membros ou Representantes do Fórum
1	O Secretário de Educação do Estado ou do Distrito Federal
2	Membro indicado pelo Governo do Estado ou do Distrito Federal
3	Representante do Ministério da Educação
4	Representante dos Secretários Municipais de Educação indicados pela respectiva seção regional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)
5	Representantes dos Secretários Municipais de Educação indicados pela respectiva

	seção regional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)
6	Dirigente máximo de cada instituição pública de educação superior com sede no Estado ou no Distrito Federal, ou seu representante
7	Representante dos profissionais do magistério indicado pela seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)
8	Representante do Conselho Estadual de Educação
9	Representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)
10	Representante do Fórum das Licenciaturas das Instituições de Educação Superior Públicas

Fonte: Decreto nº 6755, de 29 de janeiro de 2009.

A participação nos Fóruns dar-se-á por adesão dos órgãos, instituições ou entidades que apresentam acento garantido. E a falta da adesão de alguns não impede o funcionamento dos fóruns. Além disso, poderão integrar os fóruns representantes de outros órgãos, instituições ou entidades locais que solicitarem formalmente sua adesão.

Os Fóruns serão presididos pelos Secretários de Educação dos Estados ou do Distrito Federal, cabendo ao plenário dos colegiados indicarem substitutos, no caso de ausência ou na falta de adesão de ente da federação.

Como já foi explicitado, cabe aos Fóruns acompanhar a execução do plano estratégico, incluindo-se sua revisão periódica. Cada Fórum tem a liberdade de elaborar suas normas internas de funcionamento, que foi denominada de Regimento Interno, conforme diretrizes nacionais fixadas pelo Ministério da Educação.

Outro aspecto apontado no texto do Decreto é que 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 que trata o art. 3º do Decreto n.º 6.425, de 2008, de forma a promover a plena utilização da capacidade instalada das instituições públicas de educação superior, referindo-se aos 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.

São nove as atribuições dos Fóruns, conforme Art. 2º, do decreto, no âmbito de suas respectivas unidades federativas:

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.

Provavelmente aqui estão os principais elementos constitutivos para analisar os Fóruns, ou seja:

1. Planos estratégicos (elaboração, acompanhamento e revisão);
2. Ações na formação inicial (prioridades, metas, apoio, recursos, receitas);
3. Diretrizes Pedagógicas na formação inicial (definição, critérios).

Segundo a Portaria, as atas das reuniões dos Fóruns devem ser registradas e publicadas na página da Capes, na Internet, em espaço destinado às informações sobre o Plano Nacional de Formação de Professores, dois dias úteis após a reunião de sua aprovação, aspecto que não se verifica a partir de 2011.

A Portaria n.º 1.087, de 10 de agosto de 2011, institui e define as diretrizes gerais para o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica. Sendo delegada a responsabilidade pela formulação,

coordenação e avaliação das ações e programas do Ministério da Educação (MEC), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica. É constituído por membros dos seguintes órgãos conforme quadro abaixo.

Quadro 8: Membros do Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica

Ordem	Membros
1	Secretário-Executivo do Ministério da Educação (MEC)
2	Secretaria de Educação Básica (SEB)
3	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI)
4	Secretaria de Educação Superior (SESU)
5	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)
6	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)
7	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)
8	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Fonte: Portaria nº 1087, de 10 de agosto de 2011

O Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica terá dentre suas atribuições:

- I - propor diretrizes pedagógicas e definir cursos de formação inicial e continuada de profissionais da educação básica a serem ofertados às redes de educação básica; II - aprovar os planos estratégicos elaborados pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente; III - analisar a demanda e organizar a oferta dos cursos nos estados onde o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente não elaborar o plano estratégico;
- IV - definir, com base em custo/aluno por curso, montante de recursos orçamentários a ser alocado para implementação das ações de formação inicial e continuada de profissionais da educação básica; V - disponibilizar sistema de informação a ser utilizado pelas redes de ensino e Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente para o planejamento e monitoramento das ações de formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica; VI - indicar os representantes do MEC nos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente;

VII - monitorar e avaliar os programas de formação inicial e continuada financiados pelo MEC, Capes e FNDE.

O inciso III revela a dificuldade dos Fóruns em cumprir suas atribuições, e juntamente com outras dificuldades de descentralização a política começa a se estruturar para poder permanecer. Assim, os fóruns juntamente com os representantes da Capes buscam planejar o que não foi planejado antes, essa política teve início em 2009, e percebe-se que a implementação vai criando suas próprias normas conforme os problemas não apresentam solução nos marcos legais anteriores.

É assim que o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica estabelece a Resolução n.º 1, de 17 de agosto de 2011, e resolve que as Instituições de Educação Superior (IES), públicas e comunitárias sem fins lucrativos, e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que receberem apoio financeiro do MEC, da Capes e do FNDE, destinado a ações de formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica, deverão instituir no âmbito de sua Pró-reitoria de Ensino de Graduação ou equivalente, um Comitê Gestor Institucional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais do Magistério da Educação Básica.

Conforme a implementação do Parfor vai indicando problemas nas ações, vão se deslocando as atribuições dos fóruns para dentro da IES, mas não na figura de um Coordenador Geral apenas, na delegação de um Comitê Gestor que responde a uma Pró-reitora.

Segundo a Resolução, esse comitê será responsável por assegurar a indução, a articulação, a coordenação e a organização de programas e ações de formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica, bem como pela gestão e execução de recursos recebidos por meio do apoio financeiro.

Os membros do comitê são representantes das Licenciaturas, das Pró-reitorias de Ensino de Graduação, de Pós-graduação, de Extensão ou equivalente, e do Coordenador do Parfor Presencial e da Universidade Aberta do Brasil (UAB), quando houver.

É especificada na Resolução, a figura de um coordenador geral indicado pelo reitor e avaliado pelos membros do respectivo Comitê, sendo-lhe atribuída uma bolsa mensal de estudo e de pesquisa, e que cabe ao Comitê analisar os dados e informações gerenciais referentes à implantação e ao desenvolvimento dos programas e ações de formação inicial e

continuada no âmbito da Instituição, bem como coordenar o monitoramento desses dados e o seu fornecimento ao MEC por meio de sistema informatizado.

Conhecendo as condições precárias de quadro de funcionários dentro as Universidades Federais do interior do país, mas especificamente da região Norte, a impressão que se tem é que vai se criando novas “funções” e esvaziam-se as funções dentro da Pró-reitoria que deveriam ter uma estrutura de pessoal e de gestão capaz de registrar e disponibilizar as informações necessárias.

Em síntese tem-se que a legislação básica de referência do Parfor constitui-se:

- **Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica;
- **Decreto n.º 6.755/2009, de 29 de janeiro de 2009.** Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica;
- **Portaria Normativa n.º 9, de 30 de junho de 2009.** Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica;
- **Portaria Normativa n.º 883, de 16 de setembro de 2009.** Estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, criados pelo Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009.

Além desses atos normativos, é preciso considerar, também, os seguintes pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação que tratam da formação de professores para a educação básica:

- **Parecer CNE/CP n.º 9, de 8 de maio de 2001.** Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena;
- **Parecer CNE/CP n.º 21, de 6 de agosto de 2001.** Duração e carga horária dos cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.
- **Parecer CNE/CP n.º 27, de 2 de outubro de 2001.** Dá nova redação ao item 3.6, alínea c, do Parecer CNE/CP 9/2001, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais

para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena;

➤ **Parecer CNE/CP n.º 28, de 2 de outubro de 2001.** Dá nova redação ao Parecer CNE/CP 21/2001, que estabelece a duração e a carga horária dos cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena;

➤ **Resolução CNE/CP n.º 1, de 18 de fevereiro de 2002.** Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.

➤ **Resolução CNE/CP n.º 2, de 18 de fevereiro de 2002.** Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior;

➤ **Parecer CNE/CES n.º 15, de 2 de fevereiro de 2005.** Solicitação de esclarecimento sobre as Resoluções CNE/CP n.ºs 1/2002, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena, e 2/2002, que institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior;

➤ **Resolução CNE/CP n.º 1, de 17 de novembro de 2005.** Altera a Resolução CNE/CP n.º 1/2002, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de Licenciatura de graduação plena;

➤ **Parecer CNE/CP n.º 5, de 13 de dezembro de 2005.** Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia;

➤ **Parecer CNE/CP n.º 3, de 21 de fevereiro de 2006.** Reexame do Parecer CNE/CP n.º 5/2005, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia;

➤ **Resolução CNE/CP n.º 1, de 15 de maio de 2006.** Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura.

➤ **Parecer CNE/CP n.º 5, de 4 de abril de 2006.** Aprecia Indicação CNE/CP n.º 2/2002 sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para Cursos de Formação de Professores para a Educação Básica;

- **Parecer CNE/CP nº 9, de 5 de dezembro de 2007.** Reorganização da carga horária mínima dos cursos de Formação de Professores, em nível superior, para a Educação Básica e Educação Profissional no nível da Educação Básica;
- **Parecer CNE/CP nº 8/2008, aprovado em 2 de dezembro de 2008.** Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior;
- **Resolução CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009.** Estabelece Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior.

E necessário contextualizar que, com a Lei n.º 11.502, de julho de 2007, ocorreu uma alteração da estrutura da Capes e, no seu artigo 2º, estabeleceu a nova missão: “No âmbito da educação básica, a Capes terá como finalidade induzir e fomentar [...] a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, [...]” e “A Capes estimulará a valorização do magistério em todos os níveis e modalidades de ensino”.

Nesse caminho, foram criadas duas diretorias: a de Educação Básica Presencial (DEB) e a de Educação da Distância (DED), que juntamente com a adesão das IES brasileiras, em parceria com os órgãos do MEC, e atualmente, na busca de articulação, criou-se a Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase), que visa efetivar o regime de colaboração, apontado na CF/88, Art. 211, e na LDB, Art. 62, § 1º, que estabelece a parceria da União com os estados, o Distrito Federal e os municípios, para promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério, essa incluído pela Lei n.º 12.056, de 2009, e vai se efetivando através dos programas da Capes na educação básica.

A Diretoria de Educação Básica Presencial (DEB) descreve que nessa reestruturação o foco de sua missão passa a ser promoção das ações voltadas para a valorização do magistério por meio da formação de professores, estabelece que

os princípios estruturantes da formação de professores induzida e fomentada pela DEB são: conexão entre teoria e prática; integração entre instituições formadoras e escolas básicas; equilíbrio entre conhecimento, competências, atitudes e ética; articulação entre ensino, pesquisa e extensão. Esses princípios básicos, intencionalmente traduzidos nos projetos pedagógicos de formação, têm o propósito de buscar a excelência e a equidade na formação dos professores do País. (Relatório de Gestão 2009-2012. DEB/CAPES, p. 4).

A DEB ao desenvolver suas atividades de indução e fomento à formação de professores para a Educação Básica descreve três linhas de ação: formação inicial, formação continuada e extensão e a formação em pesquisa e divulgação científica. O Parfor, enquanto programa, se insere na DEB como formação inicial.

O quadro a seguir descreve o período dos gestores da DEB que acompanharam a formulação e a implementação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor).

Quadro 9: Gestores na Diretoria de Educação Básica Presencial

Ano	Diretor	Coordenador Geral
2007	Prof. Dilvo Ristoff Diretora de Educação Básica Presencial – DEB	Prof. ^a Helena Costa Lopes de Freitas Coordenação Geral de Formação de Docentes da Educação Básica (CGDOC) Prof. José André Angotti Coordenação Geral de Programas de Valorização do Magistério (CGV)
2009	Prof. Dr. João Carlos Teatini de Souza – DEB	Prof. ^a Alba Rossi (CGDOC) Carmen Moreira de Castro Neves (CGV) (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental)
2011	Carmen Moreira de Castro Neves – DEB Prof. Dr. João Carlos Teatini Diretoria de Educação a Distância	Prof. ^a Dr. ^a Izabel Lima Pessoa (CGCDOC) Prof. Dr. Hélder Eterno da Silveira (CGV)
2012	Carmen Moreira de Castro Neves Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica – DEB	Prof. ^a Dr. ^a Izabel Lima Pessoa (CGCDOC) Prof. Dr. Hélder Eterno da Silveira (CGV)
2013	Carmen Moreira de Castro Neves – DEB	Prof. ^a Dr. ^a Izabel Lima Pessoa (CGCDOC) Prof. Dr. Hélder Eterno da Silveira (CGV)

Fonte: Relatórios de Gestão (CAPES, 2009 a 2014)

Em 2012, o Decreto 7.692 alterou o nome da antiga Diretoria de Educação Básica Presencial para Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica, mantendo-se a sigla DEB.

Cabe destacar que os programas vinculados às diretorias são respaldados pelo Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC/EB) da Capes, criado a partir da Lei n.º 11.502/2007, que elaborou o Decreto nº 6755, de janeiro de 2009, instituindo a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica.

Tem-se um marco na história da Capes a primeira reunião conjunta dos CTCs da educação básica e superior, em agosto de 2009, com o intuito de promover a convergência das agendas dos dois conselhos em prol das ações da Capes na educação básica e na pós-graduação.

Analisando o aspecto financeiro na Capes para incorporar as ações na educação básica, além de ampliar a política nacional de formação de mestres e doutores e o desenvolvimento científico/tecnológico, a mesma garantiu junto ao MEC um crescimento em seu orçamento: de R\$ 545 milhões, em 2003, para R\$ 2,7 bilhões, executados em 2010, e cerca de R\$ 3,1 bilhões na Lei Orçamentária aprovada para 2011.

Em relação à execução orçamentária para a DEB, o volume de recursos aplicados, segundo o Relatório de Gestão 2009-2013, apresenta-se conforme a próxima tabela:

Tabela 5: Financiamento da Diretoria de Educação Básica entre 2009 a 2013

Ano	Recursos (R\$)
2009	44.811.805,00
2010	178.967.895,00
2011	283.190.184,00
2012	439.807.162,10
2013	634.294.767,38
Total	1.581.071.813,48

Fonte: Relatórios de Gestão (Capes, 2009-2013)

Desse volume aplicado, o financiamento para o Parfor, em 2009 representou 27,66% (R\$12.394.341,09), em 2010 são 39,62% (R\$70.914.408,33), em 2011 são 39,19% (R\$110.987.220,82), em 2012 são 37,03% (R\$162.895.436,02) e 2013 são 27,10%

(171.919.765,09). De forma global entre 2009 a 2013, o financiamento do Parfor em relação ao financiamento global da DEB representou 33,46% (529.111.171,35). Os marcos legais indicam que esse programa tem um caráter emergencial, mas não é claro nos documentos por quanto tempo permanecerá o investimento. Mesmo pensando no Plano Nacional de Educação que está em tramitação há certa incerteza sobre quais serão as metas aprovadas.

Por um lado, pensando na região Norte com maior número de matrículas, e nos enormes obstáculos logísticos, envolvendo principalmente o deslocamento dos professores que participam do Parfor e continuam suas jornadas de trabalho, a fala da Prof.^a Dr.^a Bernardete Gatti, apontado no Relatório de Gestão 2009-2012, Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica, permeia o acordado quando descreve que

Constata-se esforço e engajamento, tanto institucional como na implementação dos currículos, na direção de atingir profissionais e estudantes que teriam dificuldades de diversas ordens em realizar sua formação em nível superior não fossem essas modalidades de oferta.” (Relatório de Gestão, 2012, p.31)

Contudo, a própria DEB reconhece que os cursos não são presenciais, mas sim semipresenciais. Essa afirmação foi obtida na entrevista com a Coordenadora Geral de Programas de Apoio à Formação e Capacitação do Docente da Capes/MEC, em 2012, e juntando-se a esse problema, tem-se o tempo do professor para a dedicação aos estudos, no geral implica mais uma jornada, que envolve suas férias e os tempos livres. Mas, se perguntarmos a um professor do Amazonas, do Pará e até mesmo de Rondônia se é importante essa formação, as respostas são afirmativas, pois em locais onde a possibilidade de realização de uma graduação não existia, o Parfor é o prenúncio de uma certificação que pode lhes garantir direitos.

No fragmento do relatório, envolvendo as mudanças a partir de 2012, tem-se a afirmação de que “as ações de aprimoramento da Plataforma Freire contribuem para concretizar o regime de colaboração e para o desenvolvimento, gestão e *accountability* do Parfor” (Relatório de Gestão 2009-2012, DEB/CAPES, p. 29).

A esfera ética do conceito de *Accountability* apresenta significados variados e frequentemente é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade civil, imputabilidade, obrigações e prestação de contas.

Pensando a prática do *Accountability* na administração pública, em particular nos aspectos vinculados ao Parfor, citados anteriormente, desenvolvimento, gestão e o regime de colaboração entre entes federados que não estão vinculados hierarquicamente e as instituições que se vinculam ao fóruns e também as IES estariam pensando em *Accountability* Político em que se responsabiliza o governo, as instituições ou *Accountability* administrativo que definiria regras internas e normas, assim como alguma comissão independente, como mecanismos para segurar a hierarquização dos funcionários públicos dentro da administração de um governo.

Nessa perspectiva, há índicos de que essa Política, como o Plano, foram desenhados com um duplo propósito: um visava dar respostas a segmentos da sociedade brasileira que reivindicavam mudanças no campo da Política de Educação e particularmente da Educação Básica; e outro, que tem por objetivo o de elevar o patamar competitivo do país aumentando as possibilidades de qualificação de sua força de trabalho com vistas a uma maior capacidade de implementação e desenvolvimento do novo paradigma produtivo e tecnológico em operação.

3. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

No capítulo analisa-se as características e as estruturas das instituições responsáveis pela implementação do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor), nos estados do Pará, Amazonas e Rondônia.

Identificam-se em quais as localidades estão sendo desenvolvidos os cursos e as turmas vinculadas ao Parfor.

As principais referências são os relatórios da Capes, das Instituições Ensino Superior e das Secretárias, produzidos entre 2009 a 2014. E as entrevistas que possibilitaram esclarecer aspectos dos relatórios e da dinâmica da implementação que foram realizadas com a Coordenadora na Capes e a Coordenação na Universidade Federal de Rondônia, Universidade Federal do Oeste do Pará.

3.1 Estrutura da implementação no estado do Pará

A análise da estrutura de implementação do Parfor no estado do Pará segue o caminho de compreender as ações, as normas regulatórias, os mecanismos de comunicação e as condições econômicas e sociais.

Nesse sentido, o processo é analisado no período 2009 a 2013, buscando a compreensão do desenvolvimento das ações administrativas da Secretária Estadual de Educação do Pará, Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do estado do Pará e nas Instituições de Ensino Superior vinculadas ao Parfor no estado.

O Parfor-PA, segundo a Coordenadora Geral de Programas de Apoio à Formação e Capacitação do Docente da Capes/MEC, no que se refere ao regime de colaboração e atuação da estrutura de apoio à implementação aponta que é o Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado do Pará que apresenta uma das melhores atuações. Sinalizando que

o Fórum que funciona, que eu poderia te dizer que você pode dialogar com eles e vai ter uma boa referência de política articulada é o Fórum do Estado do Pará. É o melhor Fórum que nos temos. Na região norte todos os Estados têm o Fórum, uns mais, assim no caso do Amazonas funciona mais ou menos, no Estado do Pará é muito bom, é o melhor que nos temos, em termos de articulação dentro do Estado. (Entrevista Coordenadora Geral de Programas de Apoio à Formação e Capacitação do Docente da CAPES/MEC, 03/07/2012).

Na intencionalidade de aperfeiçoar os mecanismos que envolvem a regionalização, já comentados nos capítulos anteriores, reforça-se a visão dessa intencionalidade, e o Parfor-PA passa a ser observado como referência ao destacar que:

imaginou-se que a UNDIME ia fazer essa difusão da informação e que a UNDIME iria auxiliar, por exemplo, fazer com que essa informação chegasse àqueles locais onde não tem acesso à internet e tal. Por que no Pará isso tá funcionando? Porque a universidade em articulação com o Fórum eles começaram a ir aos municípios e dizer olha, inclusive fazendo aquilo que a gente acha mais importante, no caso do Parfor, que é já na elaboração do projeto, por exemplo, na verdade a gente pede que esse projeto seja, é um projeto pedagógico que já existe, mas a gente pensa que ele seja adequado, que ele observe as especificidades daquele público que ele vai atender, por que as turmas do Parfor não atende demanda social, presencial, a distância ele atende. Então o horário é diferenciado, que tipo de conteúdo deve ser dado para um professor que já está em exercício para que de fato ele leve esse conteúdo para sua sala de aula, para sua vivência no dia a dia. (Entrevista Coordenadora Geral de Programas de Apoio à Formação e Capacitação do Docente da CAPES/MEC, 03/07/2012).

Com uma breve retrospectiva na história política do Estado, no período que se inicia a implementação do Parfor, verifica-se que as ideias defendidas no discurso político governamental para a formação de professores é caracterizada e vinculada à premissa da qualidade da educação, tendo como Governadora Ana Júlia de Vasconcelos Carepa (2007 a 2011), filiação no período no PT, e posteriormente, o Governador Simão Robison Oliveira Janete com mandato que se iniciou em 2011, com filiação PSDB.

Neste contexto, no processo inicial do Parfor (2009), o governo federal que em termos nacionais implementam o Parfor, em regime de colaboração, com o estado do Pará estiveram conjuntamente receptivos e, portanto, o discurso político foi compartilhado.

Nesse contexto, surge o Plano Decenal de Formação Docente do Estado do Pará, publicado em janeiro de 2009, descrevendo que

as instituições de ensino superior públicas do Pará, em conjunto com a Secretaria de Estado de Educação, promovem, por meio de um protocolo de intenções, uma ação interinstitucional de cooperação entre estas instituições no Pará. Esta ação foi formalizada pelo instrumento legal que se convencionou chamar *Protocolo SEDUC-IES* (Anexo I), assinado em dezembro de 2006. A partir de então, passou a formular proposições e procedimentos a serem implementados conjuntamente no ensino público, visando à melhoria da educação pública no Estado do Pará, o que se constitui como objetivo do Protocolo (Plano de Formação Docente do Pará, 2009, p. 8).

No Plano apresenta-se o diagnóstico da qualificação dos docentes que atuam na educação básica no Pará, e afirma que “torna-se necessário desenvolver um intenso programa de qualificação docente, tanto em nível de graduação como de pós-graduação” (Plano de Formação Docente do Pará, 2009, p. 31).

Descreve, posteriormente, que

A graduação deve possibilitar a primeira licenciatura assim como o aproveitamento de estudos para a segunda licenciatura e formação pedagógica dos que já possuem curso superior, mas não são licenciados. Não podemos ignorar nesse processo de formação inicial a condição desfavorável em que se encontram os docentes no estado do Pará uma vez que temos mais de 60.000 docentes com qualificação inadequada, sendo que destes, quase 40.000 não possuem curso superior, enquanto apenas 12.300 possuem licenciatura adequada à função que exercem (tabelas 03 e 04). Esse quadro basta para ilustrar o baixo nível acadêmico que se observa nas escolas e justificar um projeto pedagógico de curso de licenciatura diferenciado, capaz de estimular o exercício de novas práticas docentes ao mesmo tempo em que valorize a experiência que os sujeitos em formação já possuem. (Plano de Formação Docente do Pará, 2009, p. 31).

O Plano do Pará apresenta vários elementos que são incorporados na Portaria Normativa n.º 9, de 30 de junho de 2009 que institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação.

Com base nos documentos descritos como Síntese de indicadores sociais, nos anos de 2009 a 2013, organizados pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) e do INEP, compila-se, na tabela a seguir, o quantitativo de matrículas na educação básica e de

professores nas escolas públicas (federal, estadual e municipal) do Pará. Nesse sentido, segue a tabela 6.

Tabela 6: Matrículas na Educação Básica e o Número de Professores

Educação Básica do Pará				
Ano	Matrículas		Professores	
	EF	EM	EF	EM
2009	1.450.636	322.701	53.628	11.767
2010	1.449.220	329.324	56.665	12.492
2011	1.428.802	322.072	58.830	13.143
2012	1.400.073	323.186	61.182	13.369
2013	1.510.933	355.976	63.027	14.222

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica – INEP – anos 2009 a 2013

Em termos de matrícula entre o Ensino Fundamental (EF) e Ensino Médio (EM), incluído na sigla EM, o Ensino Médio, Normal/Magistério e Integrado.

Os dados identificam um contingente razoável de alunos que não estão matriculados no ensino médio, e por outro lado, pensando em termos absolutos tem-se um acréscimo de 60.297 matrículas no Ensino Fundamental e um acréscimo 33.275 matrículas no Ensino Médio, no intervalo de cinco anos.

Para o quadro de professores da educação básica entre o primeiro e último ano na tabela ocorreu um acréscimo de 9.399 professores no Ensino Fundamental e de 2.455 no Ensino Médio, totalizando para esses dois níveis 11.854 professores, em 5 anos.

Acrescentando dados utilizados pela Capes, disponibilizados nas Sinopses do INEP, sobre o número de professores sem ensino superior no Pará, tem-se a tabela 7 que caracteriza o processo entre 2009 a 2013.

Tabela 7: Escolaridade dos Professores no estado do Pará

Ano	Professores de Educação Básica do Pará				
	Escolaridade				
	Ensino Fundamental	Médio		Superior	Total
Normal/Magistério		Ensino Médio			
2009	741	31.364	7.632	31.046	70.783
2010	693	31.303	7.742	33.723	73.461
2011	597	26.125	7.149	42.982	76.853
2012	361	21.368	7.166	51.796	80.691
2013	297	17.832	18.756	47.518	84.403

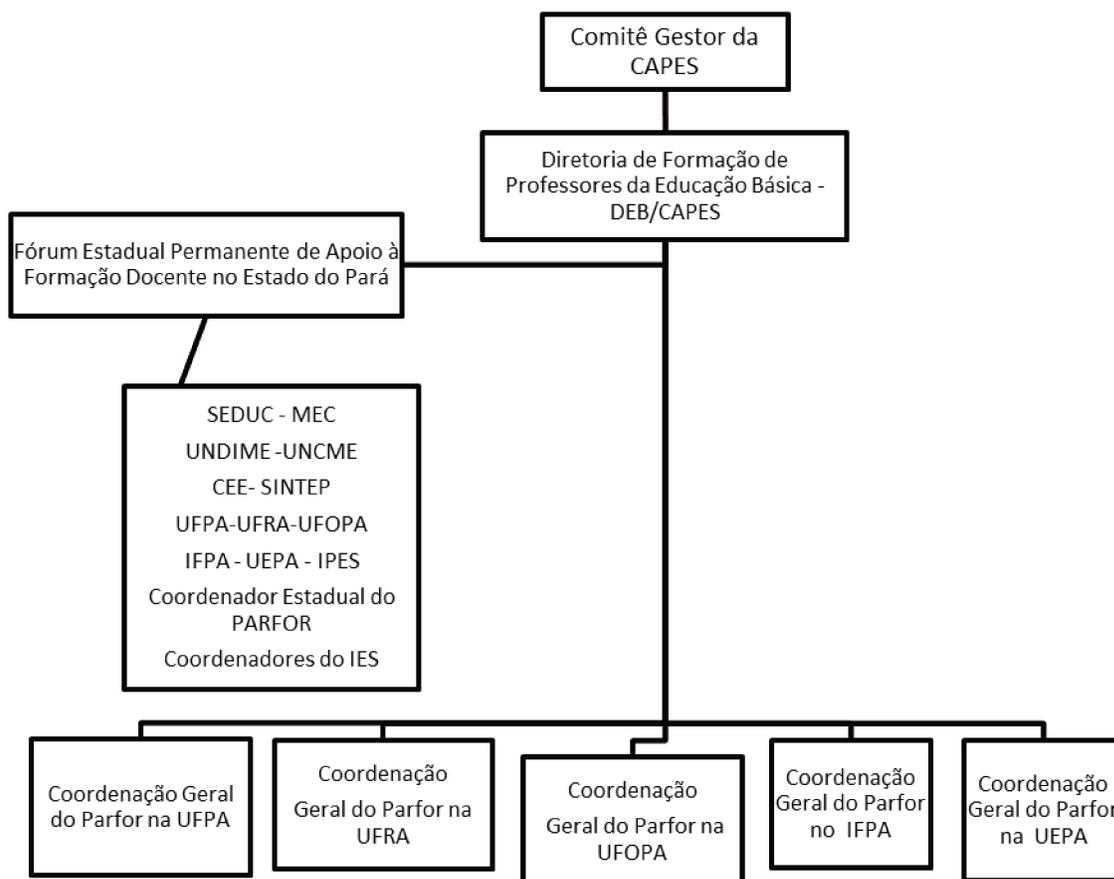
Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica – INEP – anos 2009 a 2013.

Em 2009 totalizavam-se 39.737 sem formação superior, no ano 2013, passados quatro anos tem-se 36.885 professores sem formação superior. A situação permite indicar uma alteração de 2.852 professores que passaram a atuar com formação superior no intervalo de 2009 a 2013. Lembrando que estão sendo contabilizadas todas as graduações e não somente as licenciaturas.

O Relatório de Gestão de 2009-2012, que descreve as ações da Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB), indica a região Norte com o maior número de professores sem formação superior, região que, do total de matrículas, representa 51% no Parfor em 2012. O Pará é o estado com maior número de professores cursando as licenciaturas, no ano de 2012, foram registradas 18.352 matrículas.

A estrutura organizacional do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) no estado do Pará vai se configura a partir das orientações dos marcos legais da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, e pode-se melhor caracterizá-la a partir do organograma a seguir.

Figura 1: Organograma da Estrutura Organizacional do Parfor-PA



Fonte: Dados retirados no Regimento do Fórum – PA

No organograma tem-se o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica, instituído por meio da Portaria MEC n.º 1.087, de 10 de agosto de 2011.

Posteriormente, ocorreu a criação do Comitê Gestor Institucional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais do Magistério da Educação Básica, instituído pela Resolução n.º 1, de 17 de agosto de 2011, no âmbito da Pró-Reitoria de Ensino de Graduação ou equivalente, sendo responsável no âmbito da Instituição de Educação Superior (IES) assegurar a indução, a articulação, a coordenação e a organização de programas e ações de formação, bem como, a gestão e execução de recursos recebidos. Sua composição, quando houver, deve contemplar representantes das Licenciaturas, das Pró-

Reitorias de Ensino de Graduação, de Pós-graduação, de Extensão ou equivalente, e dos Coordenadores do Parfor Presencial e da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

A Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB/CAPES) articula-se com o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente no Estado do Pará que é uma instância colegiada que se orienta a partir do Regimento Interno e que apresenta como finalidade maior dar cumprimento aos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica do Estado do Pará e consequentemente ao Parfor, compõe essa estrutura o Coordenador Estadual do Plano de Formação Docente do Estado do Pará e os Coordenadores do Plano de Formação Docente em cada IES, que, até o ano de 2013, estavam vinculados à Coordenação Geral do Parfor na UFPA, UFRA, IFPA, UEPA.

Retomando o que já foi descrito sobre o Plano do Pará, em 2006, o Governo do estado do Pará firmou protocolo de cooperação entre a Secretaria de Estado de Educação (SEDUC-PA) e as Instituições Públicas de Ensino Superior (IES) do estado do Pará que se constitui um instrumento interinstitucional de cooperação entre as instituições participantes, caracterizado como Protocolo SEDUC-IES, tendo atuado na construção a partir de 2007, e divulgou em 2009 o Plano Decenal de Formação Docente do Estado do Pará. Esclarecendo que

O Plano de Formação Docente do Estado do Pará materializa o planejamento de uma dessas ações: a formação inicial e continuada de professores da educação básica de todo o Estado. Como parte de uma política nacional para a formação de professores que atuam na educação básica, a Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC-PA) busca integração com os sistemas municipal e federal para qualificar os docentes que atuam na educação básica no Pará. (Plano de Formação Docente do Estado do Pará, 2009, p.5)

Para o entendimento do Parfor, pode-se esclarecer que ações advindas do protocolo foi o ponto de partida para normatizar a estrutura do Parfor, conforme se pode entender no fragmento do Plano.

A elaboração do Plano teve como ponto de partida a análise de dados para construir o diagnóstico atual da qualificação dos profissionais que atuam na Educação Básica no Pará, observando-se a demanda por formação de professores em nível superior e educação continuada nas redes municipal e estadual de ensino. Para isso foi solicitado ao MEC acesso a dados sobre a demanda por qualificação docente no Pará coletados para compor o

Plano de Ações Articuladas - PAR/FNDE. Esses dados constituem a base da construção deste projeto. (Plano de Formação Docente do Estado do Pará, 2009, p. 9).

No gerenciamento das ações no estado do Pará, a SEDUC-PA estabeleceu domínios de gestão denominados Unidades Regionais de Educação (UREs). Cada URE congregava municípios próximos com características geográficas semelhantes. Assim sendo, os 143 municípios que compõem o estado do Pará foram organizados em 20 UREs. E cada URE tinha como polo um dos municípios que a compõe.

O Plano dimensionou um cronograma de oferta tendo como início dos cursos de licenciatura a previsão para o 2º semestre de 2009. Sendo com 825 turmas e 41.250 professores a serem atendidos no total, nos diferentes cursos, em turmas de 50 alunos cada, previsão que ainda não se materializou.

Em 2013, ocorreu o IX Encontro de Prefeitos e Secretários de Educação com o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente do Pará, com a presença de 417 participantes e com representação de 86 municípios do Pará, com o objetivo de articulação e integração entre Gestores Municipais e o Fórum, foram tratadas questões vinculadas aos Programas de Formação/demandas; Estruturação dos Polos; Acesso e Permanência; Calendário Unificado.

O Parfor (presencial) no Pará constitui-se a partir dos municípios e das instituições envolvidas na formação de professores em exercício. Pode-se identificar a trajetória de Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Adesão, resultantes a partir de 2009, e se confirmam a partir dos quadros a seguir que identificam a IES, os cursos vinculados e o quantitativo de turmas nos municípios.

O primeiro Quadro descreve os municípios, cursos e turmas, em andamento no ano de 2013, no IFPA.

Quadro 10: Parfor no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará

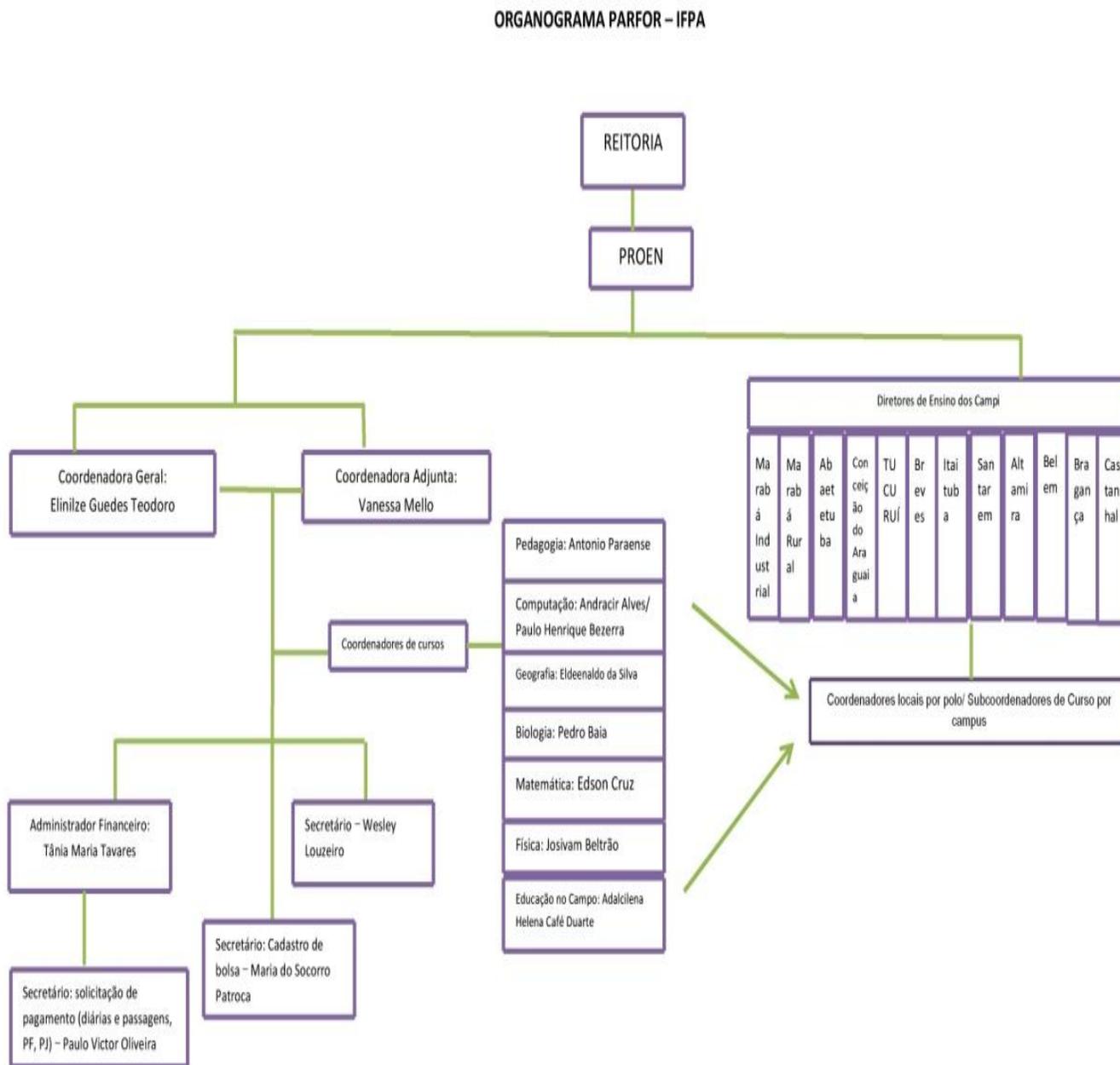
Cursos em andamento em 2013 (1ª ou 2ª licenciatura)			
IES	Municípios	Cursos	Turmas
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA)	Abaetetuba/Tucuma/Capitão Poço/Pacajá	Biologia	05
	Altamira/Belém/Breves Capitão Poço/Castanhal Conceição do Araguaia Itaituba/Juruti/Moju/Pacaja Paragominas/Redenção/Salinopolis Santarém/São Felix do Xingu São Sebastião da Boa Vista Tailândia/Tucumã/Tucuruí	Computação	25
	Altamira/Bragança/Breves/Gurupa Marabá/Moju	Educação do Campo	06
	Abaetetuba/Pacaja	Física	02
	Bragança/Capitão Poço/Pacaja Redenção/Salinopolis/Paragominas	Geografia	09
	São Sebastião da Boa Vista/Muana	Matemática	02
	Juruti/Monte Alegre/Abaetetuba Bragança/Breves/Bujaru Conceição do Araguaia Jacareacanga/Monte Alegre Cameta/Canaã dos Carajás Conceição do Araguaia Goianesia do Para/Moju/Muana Novo Progresso/Paragominas Redenção/Salvaterra/Santarém São Felix do Xingu/São Sebastião da Boa Vista/Tucumã/Tucuruí/Uruara	Pedagogia	36

Fonte: Relatório da Capes, 2013.

A Coordenação Geral do Parfor no IFPA responde diretamente à Pro-Reitoria de Ensino desde a implantação do programa na Instituição em 2009, o qual tem planejado e executado suas ações. Em 2013, a Prof.^a Dr.^a Elinilze Guedes Teodoro é Coordenadora Geral e a Coordenadora Adjunta a Prof.^a Ms. Vanessa Souza Álvares de Mello.

O IFPA identifica a estrutura do Parfor conforme a descrição no organograma a seguir, em que destaca a coordenação geral, a coordenação dos cursos e as subcoordenações locais.

Figura 2: Organograma da Estrutura do Parfor no IFPA a partir de 2009



Em 2013, ocorre o II Seminário de Gestores do Parfor, no IFPA, com a participação de gestores (dirigentes, coordenadores gerais, locais e subcoordenadores) e percebem-se, na descrição do Relatório, preocupações direcionadas: ajustar os cursos à regulamentação junto ao MEC; a realização do Enade pelos alunos concluintes em 2014 e a influência no conceito institucional; descentralização dos procedimentos administrativos e recursos financeiros no âmbito do Parfor; edital de seleção dos colaboradores para 2014/2015; zelo pela documentação exigências da Capes; bolsa de permanência/assistência estudantil; equalizar as matrizes curriculares de cursos; reconhecimento dos cursos.

Nesse seminário há registro de pontos que retratam as dificuldades na operacionalização do Parfor no IFPA, entre elas: persistem dúvidas básicas referentes à execução do programa e andamento dos cursos dado a chegada de novos colaboradores, e surgem outras referentes à finalização dos cursos, principalmente, dado a inexperiência com cursos superiores na maioria dos *campi*, implicando na demanda efetiva de participação e envolvimento do Coordenador Geral; outro aspecto relatado refere-se ao curso de Pedagogia, que em 2013, conta com 36 turmas, e apresenta grandes dificuldades dado a ausência de coordenação por longo tempo, e à carga horária docente pelo menos dos professores que assumem função de gestão nos programas, questão que o Instituto também precisa rever.

Na socialização das experiências nos vários cursos distribuídos nos municípios atendidos pelo IFPA, há referências que destacam: falta de apoio de alguns gestores municipais, entraves na bolsa permanência, problemas de infraestrutura, alunos que se alojam na escola, falta de apoio SEMECD.

A Universidade Estadual do Pará (UEPA), outra instituição que participa do Parfor no Pará, apresenta uma estrutura *multicampi*, atuando em 50 municípios com cursos na modalidade presencial e na modalidade à distância com 20 *campi*.

A estrutura do Parfor na UEPA, no ano de 2009, inicia com os cursos de Licenciatura em: Pedagogia; Educação Física; Letras - Língua Portuguesa; Ciências Naturais - habilitações em Física, Química e Biologia; Artes (Música); Matemática e Ciências da Religião.

O Prof. Neivaldo Oliveira Silva é o Coordenador Geral do Parfor na UEPA, em 2012 passa a ser a Prof.^a Antonia Zelina Negrão da Silva.

O quadro 11 apresenta os municípios, cursos e turmas em andamento, no ano de 2013, na UEPA.

Quadro 11: Parfor na Universidade Estadual do Pará

Cursos em andamento em 2013 (1ª ou 2ª licenciatura)			
IES	Municípios	Cursos	Turmas
Universidade Estadual do Pará (UEPA)	Belém	Ciências da Religião	05
	Belém/Breves/Castanhal/Marabá Santarém	Ciências Naturais – Biologia	08
	Abaetetuba/ Castanhal	Ciências Naturais – Física	02
	Santarém	Ciências Naturais – Química	01
	Altamira/Belém Conceição do Araguaia Marabá/Moju/Parauapebas Santarém/Tucumã/Tucuruí	Educação Física	14
	Belém	Filosofia	02
	Anajás/Belém/Breves Marabá/Salvaterra	Geografia	05
	Belém/Marabá	Matemática	03
	Anajás/Barcarena/Belém/Cameta Castanhal/Itaituba/Marabá/Moju Pacaja/Paragominas Ponta de Pedras/Redenção/Santarém	Pedagogia	21

Fonte: Relatório da Capes, 2013.

No Relatório da Avaliação do Parfor-PA a descrição de que

Na UEPA, a Plataforma Moodle é utilizada para orientar e realizar atividades como artigos, pesquisas, exercícios, análises, resenhas, projetos, atividades de avaliação. Essas atividades complementam até 20% da carga horária dos cursos. Os professores-alunos reclamaram de problemas para acessar a internet nos locais de residência ou trabalho. O que os impede de efetivar a contento as atividades planejadas (Relatório da Avaliação do Parfor/PA, Secretaria do Estado de Educação, 2013, p. 62).

Nesse mesmo Relatório afirma-se que “os professores-alunos da UEPA utilizam mototáxi, ônibus escolar, ônibus comercial, bicicleta, barco, van, bicicleta, motocicleta, lancha, rabudo, balsa e carro particular” (p. 73). Os professores-alunos, dependendo de

onde moram precisam de 1 a 3 horas, para chegar ao Polo onde estudam, há quem precise de 04 horas (Tauá ou Cametá), 05 horas (Igarapé Miri), 06 horas (Limoeiro do Ajuru), 07 horas (Moju) e 09 horas (Oeiras do Pará).

O Quadro 12 destaca a atuação da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), os municípios, cursos e turmas, em andamento, no ano 2013.

Quadro 12: Parfor na Universidade Federal do Oeste do Pará

Cursos em andamento em 2013 (1ª ou 2ª licenciatura)			
IES	Municípios	Cursos	Turmas
Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)	Alenquer/Almeirim/Itaituba Juruti/Monte Alegre/Obidos Oriximina/Santarém	Integrada - História/Geografia	17
	Alenquer/Almeirim/Itaituba Juruti/Monte Alegre/Obidos Oriximina/Santarém	Integrada - Matemática/Física	16
	Alenquer/Almeirim/Itaituba Juruti/Monte Alegre/Obidos Oriximina/Santarém	Integrada - Português/Inglês	20
	Alenquer/Almeirim/Itaituba Juruti/Monte Alegre/Obidos Oriximina/Santarém	Integrada - Química/Biologia	13
	Alenquer/Almeirim Itaituba/Juruti Monte Alegre/Obidos Oriximina/Santarém	Pedagogia	21

Fonte: Relatório da Capes, 2013.

Na UFOPA a estrutura do Parfor, em 2013, constitui-se na Coordenação Geral Institucional do Parfor, na representação da Coordenadora Maria de Fátima de Sousa Lima, assim com o Coordenador Geral Adjunto, representado por Zair Henrique Santos e o Gestor Administrativo Institucional José Sérgio Silva de Almeida. Há 3.500 cursistas, segundo documento de 30/10/2013, intitulado Mensagem do Reitor da UFOPA aos Professores-Cursistas do Parfor, em que destaca:

As distâncias a serem percorridas e os custos com esse deslocamento, hospedagem e com alimentação sempre foram fatores limitantes ao melhor aproveitamento pelas turmas do PARFOR. (...) Preocupada com esta realidade, a Reitoria da UFOPA solicitou à Capes que considerasse a possibilidade de pagamento de auxílio financeiro aos nossos professores-cursistas neste programa. Em setembro passado, obtivemos resposta positiva. (...) Assim, é com imensa alegria e satisfação que anunciamos a

concessão de auxílio financeiro no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) em cada etapa, para os professores-cursistas do PARFOR/UFOPA que atendam aos requisitos mínimos estabelecidos pela CAPES, referente inicialmente ao segundo semestre de 2013. (...) Ainda no corrente ano estaremos destinando um total de R\$300.000,00 (trezentos mil reais) ao pagamento deste auxílio. (Mensagem do Reitor da UFOPA, Santarém-PA, 30/10/2013)

Cabe destacar que na UFOPA, apresenta uma sala administrativa que funciona regularmente e as aulas acontecem nos espaços da instituição e predominantemente ocorreram nas escolas municipais ou estaduais, conforme o quadro a seguir:

Quadro 13: Locais do Parfor na UFOPA

Município	Local do Parfor
Alenquer	Escola Nova Esperança
Almeirim	Escola Municipal Mendonça Furtado
Oriximiná	Campus da UFOPA em Oriximiná, a turma de 2010. Escola Iracema Givoni, as turmas de 2011, 2012 e 2013.
Óbidos	Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental "Irmã Firmina"
Juruti	Escola Zelinda de Sousa Guimarães
Monte Alegre	Escola Orlando Costa, Travessa major Mariano
Itaituba	Falta confirmar
Santarém	Escola Estadual Onésima Pereira de Barros, cursos: Matemática/Física – Turmas de 2010, 2011, 2012 e 2013. Biologia/Química – Turmas de 2010, 2011, 2012 e 2013. História/Geografia – Turmas de 2010, 2011, 2012 e 2013. Escola Estadual Almirante Soares Dutra, cursos: Pedagogia – Turmas de 2010, 2011, 2012 e 2013. Letras/Inglês – Turmas de 2010, 2011, 2012 e 2013.

Fonte: Dados disponibilizados pela Coordenação do Parfor na UFOPA, 2014.

O deslocamento dos professores-alunos para os cursos na UFOPA são relatados no Relatório em que se declara que

a maior variação de tempo de viagem ocorre entre os professores-alunos da UFOPA: de 10 min a três dias. Aos oriundos de comunidades ribeirinhas, dependendo da embarcação, variam de 02 h (Belterra) a 04 h (Monte Alegre). Eis outros tempos de deslocamento: 06 h (Rurópolis), 07 h (Placas), 08 h (Oriximiná), 10 h (Itaituba), 12 h (Aveiro), 18 h (Terra Santa), 22 h (Almerim), 24 h (Faro), 48 h (Jacareacanga). Dependendo da época do ano, o tempo de viagem pode ser maior ou menor. De Curuá, durante o período das chuvas, pode-se gastar 12 h para chegar ao Polo,

contra 08 h no mês de junho. Quem vem de Medicilândia, ora viajando por terra, ora pela água, pode precisar de um a três dias de viagem. (Relatório da Avaliação do PARFOR/PARÁ, Secretaria do Estado de Educação, 2013, p.74)

Cabe esclarecer que a UFOPA ao atender os municípios do Oeste do Pará o deslocamento se dá em sua maioria por meio de transporte fluvial e, por isso, as distâncias são medidas por hora e não quilômetros.

O Quadro 14 descreve os municípios, cursos e turmas do Parfor coordenados pela Universidade Federal do Pará, em andamento, no ano de 2013.

Quadro 14: Parfor na Universidade Federal do Pará

Cursos em andamento em 2013 (1ª ou 2ª licenciatura)			
IES	Municípios	Cursos	Turmas
Universidade Federal do Pará (UFPA)	Almeirim/Capanema/Castanhal Moju/Tailândia/Tucuruí	Artes Visuais	06
	Abaetetuba/Almeirim/Altamira Belém/Bragança/Breves/Cameta Capitão Poço/Castanhal/Mãe do Rio Novo Progresso/Ponta de Pedras Santana do Araguaia	Ciências	18
	Belém/Bujaru	Ciências Biológicas	03
	Capanema/Castanhal Marabá/Santarém	Dança	04
	Abaetetuba/Marabá	Educação do Campo	02
	Abaetetuba/Almeirim/Bragança Breves/Capanema/Castanhal Itaituba/Mãe do Rio São João de Pirabas/Tailândia	Educação Física	12
	Belém/Bragança/Santarém/Tucuruí	Filosofia	04
	Belém/Bragança/Cameta/Castanhal Marabá/Parauapebas	Física	07
	Abaetetuba/Altamira/Belém Breves/Castanhal/Marabá Nova Esperança do Piriá/Tomá-Açu	Geografia	09
	Abaetetuba/Altamira/Bragança Breves/Cameta/Castanhal/Marabá Nova Esperança do Piriá/Tucuruí	História	14
	Abaetetuba/Barcarena/Belém	Letras - Espanhol	03
	Abaetetuba/Belém/Breves/Cameta Castanhal/Itaituba/Mãe do Rio/ Marabá/Medicilândia/Tailândia Tucuruí	Letras - Inglês	12
	Altamira/Barcarena/Benevides	Letras - Português	33

	Bragança/Breves/Bujaru/Cameta Capanema/Castanhal/Concórdia do Para/Dom Eliseu/Goianesia do Para/Gurupa/Marabá/Tailândia Abaetetuba/Baião/Bragança/Breves Cameta/Goianesia do Para Igarape-Miri/Marabá/Moju Pacaja/Redenção São Sebastião da Boa Vista Tomé-Açu/Tucuruí		
	Abaetetuba/Acara/Almeirim Altamira/Barcarena/Bragança Breves/Bujaru/Cameta/Capanema Capitão Poço/Castanhal/Dom Eliseu Goianesia do Pará/Ipixuna do Pará/Itaituba/Mãe do Rio/Marabá Nova Esperança do Piriá Novo Progresso/Novo Repartimento Pacaja/Redenção/Ruropolis Tailândia/Tucumã/Uruara	Matemática	30
	Capanema/Marabá/Oriximina	Música	03
	Abaetetuba/Acara/Almeirim Altamira/Anapu/Baião/Barcarena Belém/Benevides/Bragança Brasil Novo/Breves/Bujaru/Cameta Capanema/Castanhal/ Colares Concórdia do Para/Dom Eliseu Goianesia do Para/Igarape-Miri Ipixuna do Para/ Jacundá/ Mãe do Rio/Marabá Novo Repartimento/Pacaja Parauapebas/Ponta de Pedras Porto de Moz/Portel/ São Felix do Xingu/São João de Pirabas São Sebastião da Boa Vista Tailândia/Tomé-Açu /Tucuruí/Uruara	Pedagogia	69
	Altamira/Belém/Cameta/Tucuruí	Química	05
	Abaetetuba/Belém/Bragança Breves/Capanema/Colares/Gurupa Mãe do Rio/Marabá Pacaja/Soure/Tucuruí	Sociologia	15
	Capanema/Castanhal/Santarém	Teatro	03

Fonte: Dados do Relatório da Capes 2013.

A variação de tempo para o deslocamento dos professores-alunos para os polos na UFPA se caracteriza conforme descreve o Relatório de que

O tempo de viagem também depende o meio de transporte. Quem de Aveiro e Monte Alegre, por exemplo, gasta 02 h se viajar de lancha ou 08 h se viajar de barco. A maioria, no entanto, disseram que o tempo que precisam para se deslocar de suas residências até os Polos onde estudam varia de minutos (05 min, 10 minutos, 30 minutos...) a horas (2h, 4h, 6 h...). Dependendo do Polo em que estuda, quem mora em Icoaracy, gasta 2,5 h; em Santo Antonio do Tauá, 3,5 h; em São Domingos do Capim, 04 h; em Acará, 05 h; em Oeiras do Pará, 06 h; em Igarapé Miri, 08 h. Quem vem de Prainha, consome de 10 h a 12 h (Relatório da Avaliação do PARFOR/PARÁ, Secretaria do Estado de Educação, 2013, p. 74).

O Quadro 15 apresenta os municípios, cursos e turmas do Parfor, coordenados pela Universidade Federal Rural da Amazônia, em andamento, no ano de 2013.

Quadro 15: Parfor na Universidade Federal Rural da Amazônia

Cursos em andamento em 2013 (1ª ou 2ª licenciatura)			
IES	Municípios	Cursos	Turmas
Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)	Almeirim/Belém/Benevides Bragança/Capanema/Capitão Poço Dom Eliseu/Gurupa/Igarapé Açu Marapanim/Paragominas/Parauapebas Tomé-Açu/Nova Esperança do Piriá Salvaterra/Santo Antonio do Taua São Miguel do Guama	Ciências Naturais	18
	Almeirim/Augusto Correa/Belém Benevides/Bragança/Breves Capanema/Capitão Poço Dom Eliseu/Gurupa/Igarapé Açu Marabá/Marapanim/Novo Repartimento Paragominas/Parauapebas/Salvaterra Santarém/Santo Antonio do Taua São Miguel do Guama/Tomé-Açu	Computação	26
	Augusto Correa/Belém/Capanema Capitão Poço/Dom Eliseu/Gurupa Igarape-Açu/Marapanim Nova Esperança do Piriá Novo Repartimento/Paragominas Parauapebas/Santo Antonio do Taua São João de Pirabas/Tomé-Açu	Pedagogia	24

Fonte: Dados do Relatório da Capes 2013.

Para o deslocamento dos professores-alunos para os cursos na UFRA o Relatório indica que

O tempo de viagem varia de minutos a horas: Traquateua (20 min); Augusto Correa (30 min); Capanema (45 min); Cachoeira do Piriá (2 h); Marapanim (3 h); Mocooca (5 h); Alenquer (6 h); Santarém (8 h). (Relatório da Avaliação do PARFOR/PARÁ, Secretaria do Estado de Educação, 2013, p.74)

O Relatório aponta que, em geral, os professores-alunos estão mal acomodados nos polos onde estudam e, no questionário aplicado, indagados se as condições do local que se hospedam são satisfatórias, a maioria, 64%, disseram que não.

3.2 Estrutura da implementação no estado do Amazonas

Descreve-se aqui a estrutura no período de 2009 a 2013, envolvendo a articulação entre a Secretária Estadual de Educação do Amazonas, Fórum Permanente de Apoio à

Formação Docente do Estado do Amazonas e as Instituições de Ensino Superior vinculadas ao Parfor no estado do Amazonas.

Analisando o período, pode-se acompanhar o início e um tempo de amadurecimento do processo de implementação do Parfor, permitindo situar as estratégias, e procurando identificar o contexto histórico-político deste Estado, o qual condiciona e determina características específicas a esse modelo de descentralização para a política de formação de professores adotada, que teve como principal mecanismo a regionalização. E representantes da Capes que atuam no Parfor apontam que

nesse desafio contam com a adesão e competência das IES brasileiras, em parceria com os órgãos do MEC. Outro fator indispensável a uma boa educação básica é um autêntico regime de colaboração da União com os estados, o Distrito Federal e os municípios, agora com uma oportunidade de se efetivar com a criação recente pelo MEC da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase) (CLÍMACO, NEVES E LIMA, 2012, p. 184).

Pode-se confirmar a intencionalidade de aperfeiçoar os mecanismos que envolvem a regionalização, nos artigos escritos por agentes da Capes sobre as ações de formação de professores da educação básica, os mesmos descrevem que

a DEB incluiu em seu orçamento, a partir de 2010, a subação denominada Projetos Especiais de Apoio à Educação Básica, com o propósito de atender a demandas bem estruturadas, ancoradas em instituições e educadores renomados, com potencial de transformação da realidade educacional de um local ou região e que, ainda, possam, no futuro, ser estendidas ao conjunto da educação brasileira. (CLÍMACO, NEVES E LIMA, 2012, p.199).

No estado do Amazonas, no período que se inicia a implementação do Parfor, verifica-se que as ideias defendidas no discurso político governamental para a formação de professores é caracterizada de forma muito semelhante ao discurso no Pará que é vinculada à premissa da qualidade da educação, tendo como Governador Carlos Eduardo de Sousa Braga (2003 a 2010), filiação no período no PDS, e posteriormente, o Governador Omar José Abdel Azi, com mandato que se iniciou em 2010, tendo como trajetória de filiação partidária PMN (2006 - 2011) e PSD (2011).

Nesse contexto, a priori não são oposição ao governo federal que em termos nacionais direcionam as ações do Parfor, em regime de colaboração e, portanto, são governos que acompanham o padrão e o discurso político educacional.

Com base nos documentos descritos como Síntese de Indicadores Sociais, nos anos de 2009 a 2013, organizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Inep, compila-se na tabela a seguir o quantitativo de matrículas na educação básica e de professores nas escolas públicas (federal, estadual e municipal) do Amazonas. Nesse sentido, tem-se:

Tabela 8: Matrículas na Educação Básica e o Número de Professores

Educação Básica do Amazonas				
Ano	Matrículas		Professores	
	EF	EM	EF	EM
2009	734.160	151.950	27.779	6.332
2010	718.323	152.770	27.615	6.888
2011	711.337	159.949	28.499	7.386
2012	703.748	171.017	28.634	7.352
2013	752.002	185.228	30.152	7.412

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica – INEP – 2009 a 2013

A tabela indica as matrículas entre o Ensino Fundamental (EF) e Ensino Médio (EM), incluído na sigla EM, o Ensino Médio, Normal/Magistério e Integrado. E nos anos apontados é possível visualizar um contingente significativo de alunos que não estão matriculados no ensino médio ao longo dos anos.

Na tabela é possível identificar pouca alteração na movimentação do quadro de matrículas para o ensino médio e para o quadro de professores da educação básica até o ano de 2010. Contudo, se compararmos as matrículas no ano de 2009 e 2013, ocorreu um acréscimo de 33.278 matrículas no Ensino Médio e um aumento de 1.080 professores no estado do Amazonas num período de cinco anos.

No Ensino Fundamental há um decréscimo de matrículas entre 2009 a 2012, e uma alteração significativa para 2013. Comparativamente no ano 2009 e 2013, ocorreu um acréscimo de 17.842 matrículas, estão vinculadas às mudanças de 8 para 9 anos do ensino

fundamental. Em relação aos professores nesse nível, percebe-se um aumento de 2.373 contratações de professores no estado.

Acrescentando os dados disponibilizados pelo INEP sobre o número de professores sem ensino superior no Amazonas, observam-se na tabela os dados relativos aos anos de 2009 a 2013.

Tabela 9: Escolaridade dos Professores no estado do Amazonas

Ano	Professores de Educação Básica do Amazonas				
	Escolaridade				
	Ensino Fundamental	Médio		Superior	Total
Normal/Magistério		Ensino Médio			
2009	394	9.504	3.394	23.242	36.534
2010	393	8.658	3.539	23.943	36.533
2011	373	6.868	3.693	27.437	38.371
2012	344	5.098	3.733	29.895	39.070
2013	298	4.736	7.063	29.105	41.202

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica – INEP – 2009 a 2013

A tabela indica um decréscimo de professores que apresentam apenas a escolaridade com ensino fundamental, mas ao se observar a escolaridade com ensino médio, somando os com magistério e o ensino médio percebe-se pouca variação, um decréscimo entre 2009 e 2013 de 1.099 professores. Mas, se antes havia um professor com alguns rudimentos sobre aspectos pedagógicos para a atuação profissional, o aumento de professores sem preparação técnica ampliou-se em 2013, saindo de um quadro constante de 3.733 professores para 7.063 professores com apenas Ensino Médio. Já quanto à escolaridade do professor com ensino superior ocorreu no estado do Amazonas um decréscimo de 790 professores de 2012 a 2013, mesmo no quadro geral havendo um aumento de 2.132 professores.

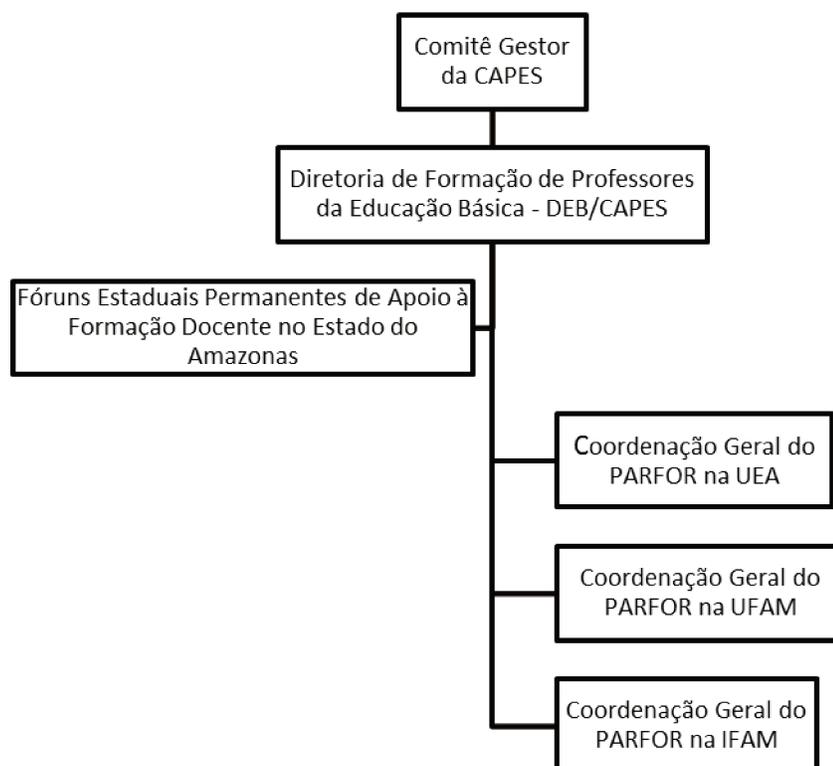
Conforme já mencionado, a Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB), em seu Relatório de Gestão de 2009-2012, descreve a região Norte com o maior número de professores sem formação superior, e com 51% das matrículas no Parfor em 2012. O Amazonas é o terceiro estado com maior número de alunos/professores são 6.195 cursando as licenciaturas.

Dos 36.534 professores, segundo a DEB, a relação entre cursistas e professores em exercício, no ano de 2009, no estado do Amazonas, tem-se 13.292 sem formação superior, e 6.195 estão no Parfor. Assim, pode-se visualizar que 36,38% do quadro total de

professores no estado não apresentam formação superior e destes 46,60% dos professores sem formação superior estão no Parfor. No ano de 2013, o número de professores sem formação superior passou para 12.097, e consta no Relatório de Gestão 2009-2013 do Parfor, elaborado pela DEB/Capes, 5.785 professores matriculados no Parfor primeira licenciatura, representando 47,98% de professores sem formação superior atendidos no Parfor.

A estrutura organizacional do Parfor presencial, no estado do Amazonas, vai se configurando a partir das orientações dos marcos legais da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica e do Parfor no estado, e pode-se melhor caracterizá-la a partir da percepção do organograma a seguir:

Figura 3: Organograma da Estrutura Organizacional do Parfor-AM



Fonte: Dados retirados no Regimento do Fórum - AM

O Parfor, na modalidade presencial, no Amazonas, constitui-se a partir das instituições visualizadas no organograma, assim sendo, tem-se a Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e o Instituto Federal de

Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM) como as instituições de ensino superior que compartilham o atendimento da demanda, a partir do Plano Estratégico de Formação Inicial de Professores, sendo a elaboração do Plano atribuição do Fórum-AM.

Pode-se identificar como marco de formalização a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrados entre o MEC, por intermédio da Capes e o estado do Amazonas, por intermédio com a Secretaria de Educação do Estado do Amazonas para conjugação de esforços na implantação do 1º Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, com prazo de 7 anos, a partir de 30 de maio de 2009.

O Acordo disciplina o objeto que é a implantação do Parfor-AM; das ações que caracterizam o Planejamento Estratégico de Formação dos Professores; das atribuições dos partícipes e indica seis compromissos sem, contudo, definir objetivamente a quem cabe, Capes ou Secretaria.

Os Termos de Adesão formalizam vinculação das instituições (UEA, UFAM, IFAM), aos Acordos de Cooperação Técnica, o ato é representado pelos respectivos reitores, junto a execução da Diretoria de Educação Básica Presencial (DEB) e da Diretoria de Educação a Distância (DED).

Cabe esclarecer que a Diretoria de Educação Básica Presencial (DEB) a partir de 2012, passa a ser denominada de Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica utilizando a mesma sigla DEB. Nos documentos que fazem menção à mudança, tem-se como principal argumento o que se reflete no trecho a seguir:

A Diretoria de Educação Básica Presencial (DEB) foi criada em 2007, quando a Lei 11.502, de 11 de julho de 2007, conferiu à Capes as atribuições de induzir e fomentar a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica e estimular a valorização do magistério em todos os níveis e modalidades de ensino. Em 2012, o Decreto nº 7.692, de 2 de março alterou o nome da diretoria para Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica, mantendo-se a sigla DEB, já consolidada na Capes e nas instituições parceiras. A mudança não alterou o trabalho desta Diretoria, mas revelou de modo mais claro o foco de sua missão: promover ações voltadas para a valorização do magistério por meio da formação de professores. (Relatório de Gestão 2009-2012/ DEB/CAPES, p. 4).

Os Termos de Adesão resultantes a partir de 2009 se confirmam a partir dos quadros a seguir, que identificam as IES, os cursos vinculados e o quantitativo de turmas nos municípios.

Quadro 16: Parfor no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do estado do Amazonas.

Cursos em andamento em 2013 (1ª ou 2ª licenciatura)			
IES	Municípios	Curso	Turma
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM)	Manaus	Ciências Biológicas	01

Fonte: Relatório de Gestão/Capes/2012

O IFAM apresenta cursos regulares de Licenciatura em: Ciências Biológicas, Química, Física e Matemática, todos localizados com a designação Manaus Centro.

Cabe destacar que há outras localidades em que IFAM apresenta cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio, e também há cursos de Engenharias e Tecnologias que estão localizados nos *campi*.

O IFAM apresentam 15 *Campi* designados como: Campus Coari, Campus Lábrea, Campus Manaus Centro, Campus Manaus Distrito Industrial, Campus Manaus Zona Leste, Campus Maués, Campus Parintins, Campus Presidente Figueiredo, Campus São Gabriel da Cachoeira, Campus Tabatinga, Campus Humaitá, Campus Eirunepé, Campus Itacoatiara, Campus Tefé.

No mapa, retirado do site do IFAM pode-se melhor identificar a distribuição dos Campi no estado do Amazonas.

Figura 4: Mapa da localização dos *Campi* da IFAM – ano 2013



Fonte: <http://www.ifam.edu.br/portal/prodin/prodin-estrutura/> acesso 14/03/2013

Dos 15 *campi* em 14 deles não são utilizadas as estruturas físicas para a execução do Parfor. Seguindo as orientações da Capes os professores que atuam na formação são do quadro do IFAM ou apresentam contratação temporária para atuarem nos cursos presenciais do Parfor.

Na Universidade Estadual do Amazonas o quadro a seguir caracteriza os cursos e os municípios onde são ofertados, e pode-se visualizar uma demanda alta para o curso de Pedagogia, que apresenta 23 turmas.

Quadro 17: Parfor Na Universidade Estadual do Amazonas

Cursos em andamento em 2013 (1ª ou 2ª licenciatura)			
IES	Municípios	Cursos	Turmas
Universidade Estadual do Amazonas (UEA)	Itacoatiara/Borba/Humaitá/ Manacapuru/Manaus/ Parintins/São Paulo de Olivença/Tefé/Alvarães/Autazes/ Manacapuru/Maraá	Pedagogia	23
	Manaus	Ciências Biológicas	01
	Manicore	Geografia	01
	Manaus	Letras- Português	01
	Manaus	Matemática	01

Fonte: Relatórios de Gestão/DEB/CAPES/2009-2013

O Parfor na UEA oferece 05 cursos distribuídos em 13 municípios, com 27 turmas até 2012. Conforme a tabela acima se identifica as licenciaturas ofertadas. No caso dessas licenciaturas, a modalidade é modular.

Num quadro geral dos cursos da UEA estes são localizados numa estrutura *multicampi*. Esses *campi*, em geral, levam o nome do município. Assim, são 58 os *campi*, denominados: Manaus, Parintins, Tefé, Tabatinga, Manacapuru, Itacoatiara, Maués, São Gabriel da Cachoeira, Coari, Labrea, Manicore, São Paulo de Olivença, Beruri, Borba, Carauari, Fonte Boa, Humaitá, Presidente Figueiredo, Anori, Barcelos, Boca do Acre, Eirunepe, Itapiranga, Japura, Jurua, Jutai, Maraa, Novo Airao, Novo Aripuana, São Sebastião do Uatuma, Tapaua, Uarini, Apui, Benjamin Constant, Codajas, Iranduba, Itamarati, Alvaraes, Amatura, Anama, Atalaia do Norte, Autazes, Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Caapiranga, Canutama, Careiro, Envira, Guajara, Ipixuna, Manaquiri, Mhamuda, Nova Olinda do Norte, Pauini, Santa Isabel do Rio Negro, Santo Antonio do Ica, Tonantins.

Esses *campi* podem apresentar unidades acadêmicas denominadas como Escolas Superiores, Centros Superiores ou Núcleos de Ensino Superior. Em relação às modalidades dos cursos de licenciaturas são apontadas como:

- **Presencial**, e têm-se os cursos de Ciências Biológicas, Dança, Física, Geografia, História, Letras -Língua Portuguesa, Licenciatura em Informática, Matemática, Música-Canto, Música-Educação Musical, Música-Instrumento, Música-Regência, Pedagogia, Química, Teatro;
- **Presencial Mediado**, e têm-se os cursos de Matemática e Pedagogia-Licenciatura Intercultural Indígena;
- **Modular**, Ciências Biológicas, Geografia, História, Letras-Língua Portuguesa, Licenciatura Plena Para Professores Indígenas do Alto Solimões, Matemática, Pedagogia, Química.

O quadro 18 destaca os municípios, cursos e turmas em andamento no ano de 2103, na UFAM.

Quadro 18: Parfor na Universidade Federal do Amazonas

Cursos em andamento em 2013 (1ª ou 2ª licenciatura)				
IES	Municípios	Cursos	Turmas	
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)	São Gabriel da Cachoeira	Artes Plásticas	01	
	Fonte Boa/ Envira/Manicore/Maués	Ciências Biológicas	05	
	Jutai/Coari	Ciências Naturais	02	
	Elvira/ Itacoatiara/ São Gabriel da Cachoeira/ Tefé/ Boa Vista do Ramos/ Codajas	Educação Física	07	
	Maués/ Novo Airao	Física	02	
	Coari/ Eirunepé/ Envira/ São Gabriel da Cachoeira/ Codajas/Maués	Geografia	07	
	Coari/ Iranduba/ São Gabriel da Cachoeira/ Manicore	História	05	
	São Gabriel da Cachoeira		Indígena	03
			Letras-Espanhol	03
	Manaus/Autazes/Coari/Iranduba/ Novo Airao/Parintins/Eirunepe/ Jutai/Itacoatiara	Letras Inglês	-	12
	Autazes/ Benjamin Constant/ Coari/ Eirunepe/ Iranduba/ Manicore/ Sao Gabriel da Cachoeira/ São Paulo de Olivença/ Envira/ Jutai/ Urucara/ Manicore/ Codajas/ Maues/ Nova Olinda do Norte	Letras Português	-	20
	Ipixuna/ Manaquir/ Maues	Matemática		04
	Manicore/Parintins/ São Gabriel da Cachoeira/ Itacoatiara/ Novo Airao	Música		06
	Autazes/Barreirinha/BenjaminConstant Borba/Eirunepe/Envira/Humaitá Itacoatiara/Jurua/Labrea/Manacapuru Manaus/Maues/Novo Airao/Parintins São Gabriel da Cachoeira/Tefé/Urucurituba	Pedagogia		32
	São Gabriel da Cachoeira		Sociologia	02
			Ciências Biológicas	01
	Jutai		Ciências Naturais	01
			Educação Física	01
	São Gabriel da Cachoeira		Física	01
	Manaus/ Jutai		Geografia	02
	Eirunepe		História	01
	Juruá/Tefé		Letras-Português	02
	Careiro da Várzea		Matemática	01
Manicore/ São Gabriel da Cachoeira		Química	02	

Fonte: Relatórios de Gestão/DEB/CAPES/2009-2013

3.3 Estrutura da implementação no estado de Rondônia

O período investigado envolve os anos de 2009 a 2013 e busca-se aqui a compreensão do desenvolvimento das ações administrativas da Secretária Estadual de Educação de Rondônia, Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado de Rondônia e nas Instituições de Ensino Superior vinculadas ao Parfor no estado.

Analisando o período acompanha-se o Parfor, situando as estratégias de implementação, e procurando identificar o contexto histórico-político deste estado, o qual condiciona e determina características específicas a esse modelo de descentralização para a política de formação de professores adotada, que teve como principal mecanismo à regionalização.

Com já foi esclarecido anteriormente pode-se confirmar a intencionalidade de aperfeiçoar os mecanismos que envolvem a regionalização, nos artigos escritos por agentes da Capes (CLÍMACO, NEVES E LIMA, 2012, p.199) sobre as ações de formação de professores da educação básica, os mesmos descrevem que o propósito envolve atender a demandas ancoradas em instituições e educadores renomados, na intenção de transformar uma realidade educacional local ou regional.

Utilizam-se como fontes documentais os Relatórios da Capes, Plano Estratégico e as atas do Fórum-RO. E inclui-se para a análise elementos da entrevista com o Coordenador Geral do Parfor presencial na UNIR.

No período que se inicia a implementação do Parfor-RO, verifica-se que ao discurso político governamental para a formação de professores é vinculada, como nos outros estados analisados, a premissa da qualidade da educação, contudo não há grandes movimentos na mídia local que destaque a parceria entre a união e o estado, que teve como Governador Ivo Narciso Cassol (2007 a 2010), filiação no período no PPS, e posteriormente, o Governador João Aparecido Cahulla (2010 a 2011), mesma filiação, que assume com a renúncia de Ivo Cassol. E a partir de 2011 em exercício o Governador Confúcio Moura, filiação no PMDB. Neste contexto, a priori não há uma oposição declarada ao governo federal.

Com base nos documentos descritos como Síntese de Indicadores Sociais, nos anos de 2009 a 2013, organizados pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) e das Sinopses Estatísticas do INEP, compila-se na tabela a seguir o quantitativo de matrículas na educação básica e de professores nas escolas públicas (federal, estadual e municipal) de Rondônia que estão em regência de classe. Nesse sentido, tem-se:

Tabela 10: Matrículas na Educação Básica e o Número de Professores em Rondônia

Educação Básica de Rondônia				
Ano	Matrículas		Professores	
	EF	EM	EF	EM
2009	280.014	56.244	12.047	3.355
2010	274.359	56.773	12.110	3.599
2011	270.324	60.284	12.238	3.794
2012	266.092	60.693	12.353	4.070
2013	279.314	64.982	12.392	4.161

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica – INEP – 2009 a 2013

Na tabela, descreve-se a matrícula entre o Ensino Fundamental (EF) e Ensino Médio (EM), neste último inclui-se o Ensino Médio, Normal/Magistério e Integrado.

Os anos apontados indicam um contingente significativo de alunos oriundos da rede pública do ensino fundamental e que não estão inseridos na rede pública do ensino médio, num cálculo simplista indica uma variação média de 34% desta população que não frequenta o ensino médio.

As matrículas permitem identificar pouca movimentação do quadro de matrículas para o ensino médio e para o quadro de professores da educação básica, quando se comparam as matrículas no ano de 2009 até 2012, na média um acréscimo na Educação Básica a cada ano entorno de 3.000 matrículas. Contudo entre 2012 a 2013 ocorreu um acréscimo na Educação Básica de 17.511 matrículas. Conforme a tabela, pode-se perceber que o número de professores aumentou numa escala proporcional se pensarmos em 35 alunos por professor.

Acrescentando os dados disponibilizados pela Capes e Inep sobre o número de professores sem ensino superior em Rondônia, observam-se na tabela os dados para os anos 2009 a 2013. Cabe destacar a divergência dos dados em relação à tabela anterior que só apresenta os professores em regência de classe.

Tabela 11: Escolaridade dos Professores no estado de Rondônia

Ano	Professores de Educação Básica do Rondônia				
	Escolaridade				
	Ensino Fundamental	Médio		Superior	Total
Normal/Magistério		Ensino Médio			
2009	135	3.756	794	11.085	15.770
2010	103	3.325	845	11.768	16.041
2011	92	2.690	747	12.973	16.502
2012	123	1.839	581	14.280	16.823
2013	82	1.393	1.058	14.725	17.258

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica – INEP, 2009 a 2013.

Rondônia em 2009 apresentava 4.685 professores sem formação superior, representando aproximadamente 29,71% do quadro de professores da Educação Básica no estado.

Em 2013, apresentava 2.533 professores sem formação superior representando, da totalidade no ano, 14,68% de professores sem formação superior.

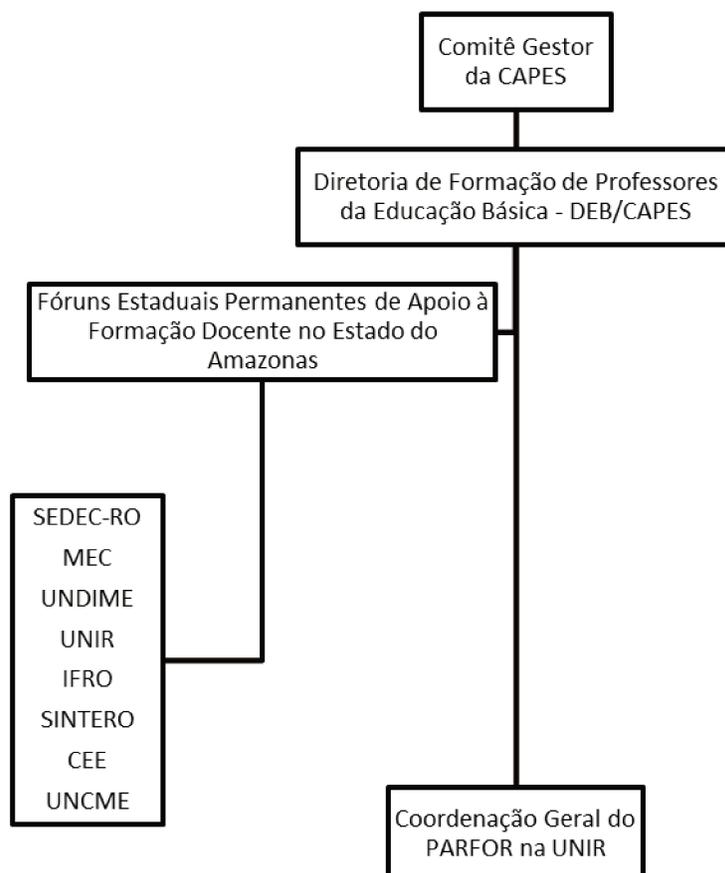
Esse fato revela uma perplexidade considerando que o programa Parfor em Rondônia encontra-se paralisado desde 2011. Nesse período contava com um quadro de 1.320 professores matriculados em cursos com 40 vagas.

Em 2013 não consta no relatório da Capes registro dos cursos em andamento do Parfor em Rondônia. Contudo, o Relatório da Avaliação Institucional Interna da Fundação Universidade Federal de Rondônia, ano 2013, descreve que

devido a complicações relacionadas à gestão administrativa dos projetos, a partir do ano de 2011, alguns dados de matrícula não foram contabilizados. Isto significou que os alunos estavam ativos, entretanto sem vinculação a nenhuma disciplina. Exemplos disto foram os cursos do sistema UAB e do PARFOR. (Relatório de Avaliação Institucional Interna – UNIR, 2013).

A estrutura organizacional do Parfor no estado de Rondônia vai se configurando a partir das orientações dos marcos legais da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica e do Parfor no estado, e pode-se melhor caracterizá-la a partir do organograma a seguir:

Organograma 1: Estrutura Organizacional do Parfor-RO



Fonte: Dados retirados no Regimento do Fórum - RO

A Coordenação Parfor-RO inicia o processo de implementação em 2009, com a Coordenadora Geral Prof.^a Ms. Rosângela Aparecida Hilário, a Coordenadora de Comunicação Prof.^a Dr.^a Maria da Graça Bernardes, Coordenador Financeira e de Tecnologias Prof. Dr. Antônio Régis, todos professores do quadro da UNIR.

E vinculada à Secretaria Estadual de Educação do Estado de Rondônia tem-se a Coordenação Pedagógica representada pela Prof.^a Maricélia Cantanhêde e a Equipe de Apoio da Coordenação Parfor-RO, servidores da Secretaria: Carolina Carneiro, Cristiane Giffoni, Carla Priscila, Jair Alves, Larissa Mataresio, Michael de Oliveira, Miriã Santana Veiga.

O Parfor (presencial) em Rondônia se constituiu com professores cursistas da rede estadual e dos municípios, e dos agentes formadores que são os membros do Fórum, coordenadores e professores que se envolveram nos cursos ofertados pela UNIR.

Foram firmados os Acordos de Cooperação Técnica e Termo de Adesão, resultantes de conversas com os gestores municipais no final de 2009 e no início do ano 2010. Marco importante é o dia 07 de maio de 2010, com a primeira reunião do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado de Rondônia (Fórum-RO) onde se formaliza o início do processo de implementação, este tem como incumbência a elaboração do Plano Estratégico no estado.

Do processo resultou o oferecimento dos cursos nos municípios onde a Universidade Federal de Rondônia apresenta os *campi* como o mesmo nome dos municípios. O quadro a seguir identifica a situação de composição no ano de 2011 quando são suspensas as atividades dos cursos no segundo semestre. Os cursos são retomados gradativamente a partir de 2013.

Quadro 19: Parfor na Universidade Federal de Rondônia

Cursos com previsão de oferta em 2011 (1ª ou 2ª licenciatura)			
IES	Municípios	Cursos	Turmas
Universidade Federal de Rondônia (UNIR)	Guajará-Mirim/Ji-Paraná/Porto Velho	Artes Música	03
	Guajará-Mirim/ Rolim de Moura	Educação Física	02
	Guajará-Mirim/Ji-Paraná/ Rolim de Moura	Filosofia	03
	Guajará-Mirim/ Ji-Paraná Rolim de Moura/Porto Velho	Geografia	04
	Guajará-Mirim/ Ji-Paraná Rolim de Moura/Cacoal	Informática	04
	Guajará-Mirim/ Rolim de Moura	Pedagogia	02
	Jaru/ Rolim de Moura/Vilhena/Cacoal	Ciências Biológicas	04
	Jaru/Ji-Paraná	Física	02
	Jaru/ Ji-Paraná/Cacoal	História	03
	Ji-Paraná/Cacoal	Matemática	02
	Rolim de Moura/Vilhena	Letras Português/Inglês	02
	Vilhena	Sociologia	01

Fonte: Relatório da Gestão – Capes 2011

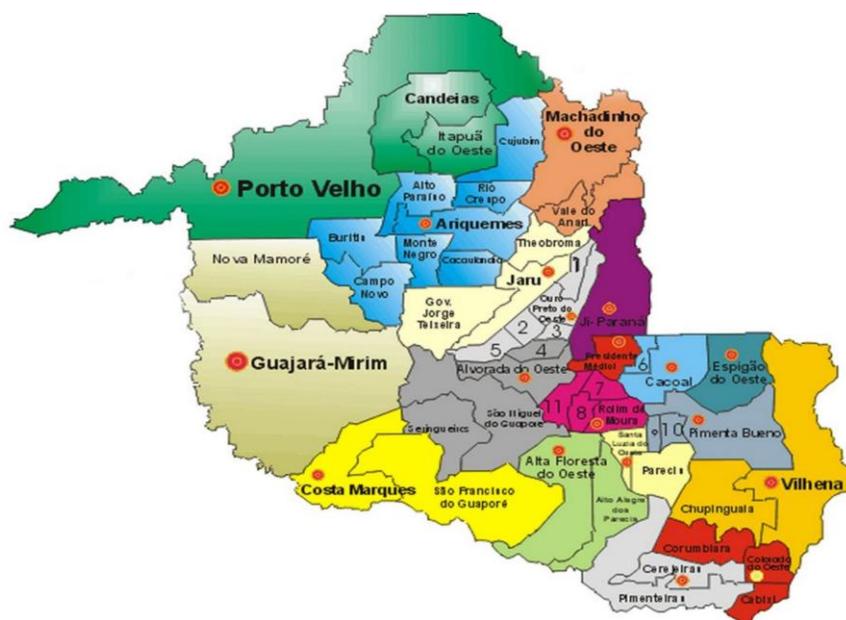
O Parfor em Rondônia apresentou como meio de divulgação além do próprio site da UNIR, um Blog do Parfor/RO, que, contudo, com o tempo não foi mais atualizado.

As primeiras inscrições do programa em Rondônia foram abertas na primeira quinzena de setembro de 2011, e informava que o professor de rede pública precisava acessar a Plataforma Paulo Freire (freire.mec.gov.br), fazer o cadastro e optar por um curso dentre os disponíveis, nos municípios de Guajará-Mirim, Jaru, Ji-Paraná, Rolim de Moura e Vilhena, totalizando a oferta de 690 vagas. E dentre os municípios indicados apenas Jaru não apresenta um *campus* da UNIR.

Posteriormente, os cursos são ofertados em 07 municípios do estado de Rondônia, que são também os polos de aula, assim inclui-se Cacoal e Porto Velho, que também apresentam os *campi* da UNIR.

No mapa ilustrativo pode-se melhor identificar a distribuição dos *campi* da UNIR no estado de Rondônia.

Figura 6: Mapa da Localização dos *campi* da UNIR – ano 2013



Legenda:
Campus de Ariquemes
Campus de Cacoal
Campus de Guajará-Mirim
Campus de Ji-Paraná
Campus e sede de Porto Velho
Campus de Presidente Médici
Campus de Rolim de Moura
Campus de Vilhena

As licenciaturas ofertadas não apresentaram um Projeto Político Pedagógico antes de iniciar os cursos, e que fosse elaborado com as características próprias considerando as especificidades da formação de professores em serviço. O que se pode destacar é que o caminho parecia ser aceito na instituição, sem muitos questionamentos sobre o processo, provavelmente, por que já houve outras experiências vivenciadas na UNIR, como exemplo o Prohacap.

O Programa de Habilitação de Professores Leigos (Prohacap) ofertado pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR), com intermediação da Fundação Rio Madeira, envolveu 27 municípios, com cerca de 170 turmas, em uma média de 57 alunos por turma, atendendo 9.690 professores sem formação superior, no estado de Rondônia, sendo os cursos oferecidos numa organização modular. Sua implantação inicia-se no ano de 2000 e a última turma ingressou em 2005.

O Prohacap funcionou nas férias dos professores em formação, as disciplinas eram concentradas, sendo que 75% eram aulas teóricas e 25% eram aulas práticas e trabalhos de pesquisa que se desenvolveram entre um módulo e outro.

Num quadro geral dos cursos vinculados ao Parfor na UNIR estão localizados numa estrutura *multicampi*. Esses *campi*, em geral, levam o nome do município. Assim, são 07 os *campi*, denominados: Ariquemes, Cacoal, Guajará Mirim, Ji-Paraná, Presidente Médici, Rolim de Mora, Vilhena.

O Estatuto da UNIR apresenta uma estrutura composta por núcleos e *campi* que são órgãos acadêmicos que congregam os departamentos. Os núcleos estão localizados em Porto Velho onde se localiza a sede da administrativa da universidade.

Em relação às modalidades dos cursos de licenciaturas que foram oferecidos no Parfor, todos indicavam ser presenciais, contudo em seu funcionamento indicava uma ação semipresencial, provavelmente, nos moldes do Prohacap.

Os Projetos Políticos Pedagógicos dos cursos não estiveram sendo constituídos num primeiro momento dentro dos departamentos vinculados aos *campi*, assim a participação do corpo de professores dos departamentos esteve mais vinculada à possibilidade da ação em sala de aula, numa disciplina isolada, do que a definição das diretrizes e encaminhamento dos cursos, em termos práticos ocorreu um empobrecimento dos espaços de debate sobre as licenciaturas.

Só algum tempo depois os departamentos e seu corpo docente são chamados para a construção dos Projetos desses cursos, provavelmente, por haver uma exigência da própria Capes na apresentação desses documentos.

Diferente dos outros estados da região Norte, onde há grandes dificuldades de deslocamento, boa parte realizada no deslocamento fluvial, no estado de Rondônia há rodovias e vias vicinais, nem sempre em bom estado, mas possíveis para a viabilização de uma logística terrestre, mesmo assim, os gastos envolvendo passagens são um custo que não se pode desprezar enquanto impacto no orçamento pessoal desse professor em formação. Vale destacar que uma parcela considerável atua em escolas localizadas nas linhas, em região rural, bairros afastados, em média 20 a 50 km dos *campi* da UNIR em estradas não pavimentadas.

Diferente dos estados do Pará e Amazonas há maior tráfego em rodovias federais e estaduais no estado de Rondônia e que possibilitam o acesso terrestre aos cursos do Parfor.

4. PROCESSO DE GESTÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A formação dos professores da Educação Básica no Brasil se insere no contexto de uma oferta de educação de qualidade social para todos, significando acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da Educação Básica. A educação é compreendida como direito social inalienável, cabendo ao Estado sua oferta com qualidade. Conforme Parecer n.º 9/2011, do Conselho Nacional de Educação, que analisou proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação, é preciso que o próprio Estado se organize para garantir o cumprimento desse direito.

A Emenda Constitucional n.º 59/2009, promulgada em 14 de novembro de 2009, que altera o art. 214, estabelecendo que o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, terá como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas, e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

A gestão e o regime de colaboração do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica se insere na proposição descrita nos relatórios de gestão da Capes, segundo a qual as estratégias de ação buscam construir ao longo do processo de implementação do Parfor, os limites e responsabilidades de cada ente federado. Há uma tentativa de que seja um trabalho em rede, e conforme descreve o Parecer do Conselho, significa que

um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação, trabalhando de forma articulada com os estados e a União, promovendo e fortalecendo a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial e geopolítica. (Parecer CNE/CEB N° 9/2011, p.2)

Nesse capítulo, faz-se a análise então de como a gestão e o regime de colaboração do Parfor nos estados do Pará, Amazonas e Rondônia se constituíram no período de 2009 a 2013.

4.1 A Gestão e o Regime de Colaboração do Parfor no estado do Pará

O início do Parfor no estado do Pará ocorre em fins de 2009. Um marco importante na implementação é a instalação do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado do Pará (Fórum-PA), em 14 de novembro de 2009, no Auditório da Universidade do Estado do Pará (UEPA), conduzida pela Secretária de Educação Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro da Costa Coelho.

Na instalação do Fórum foi proferida a Aula Magna intitulada “Plano Nacional de Formação: Compromissos com a Profissionalização e Valorização dos Quadros do Magistério”, pela Prof.^a Helena de Freitas, marcando o início dos cursos do Parfor no Pará. A principal finalidade do Fórum é acompanhar a execução e promover a revisão do Plano Estratégico.

Estavam presentes representantes: Claudio Castelo Branco Puty (Casa Civil), Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro da Costa Coelho (Secretaria de Estado da Educação), Prof. Dr. Celso José Costa (Ministério da Educação), Prof.^a Dr.^a Helena de Freitas (Ministério da Educação), Professor Dr. Roberto Ferraz (Conselho Estadual de Educação), Carlos Sales (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Pará), Professora Dr.^a Adria Maria Araújo (Representante do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará), Prof. Dr. Carlos Edilson Almeida Maneschy (Universidade Federal do Pará), Prof.^a Dr.^a Marília Brasil Xavier (Universidade Estadual do Pará), Prof. Dr. Paulo Santos (Representante da Universidade Federal Rural da Amazônia), Prof. Dr. José Seixas Lourenço (Universidade Federal do Oeste do Pará).

Em 14 de dezembro de 2009, na Sala de Reunião do Gabinete da Secretaria de Estado de Educação, ocorreu a reunião que inicialmente propunha discussão do Regimento, frequência e local das reuniões do Fórum, estavam presentes 12 membros. Nos encaminhamentos ocorreu acréscimo à pauta que envolvia cadastro da plataforma, criação de novos polos, debate sobre a estrutura física, fornecimento de bolsas pela Capes aos

professores, em que destaca não haver clareza naquele momento quanto às atividades que os docentes deveriam realizar para se estabelecer um parâmetro para o pagamento da bolsa. E assim, Prof. Licurgo sugeriu que o Fórum propusesse uma orientação de pagamento entre as Instituições Superiores para não haver discrepância de pagamento.

Na Ata da Reunião é explicitado a posição da representante do MEC, a Prof.^a Helena Freitas que ressalta “que tem que ter sensibilidade, pois, o pagamento de bolsa é importante, mas é necessário pensar no Projeto Político Pedagógico e no desenvolvimento do plano, que é muito maior e mais importante”.

E em outro momento, a Ata explicita a posição do Prof. Licurgo

que se deve discutir a bolsa e o P.P.P., mas a questão não estava claro quando o MEC convocou os Estados para formatar seus planos. Ele ressalta que o projeto não é conservador, mas tem suas peculiaridades que inova. Entretanto, o próprio Fórum deve pontuar algumas características do P.P.P. e isto deve servir como ponto de pauta para reunião do Fórum (Ata do Fórum-PA, 14/12/2009).

Nesse processo inicial sendo os representantes do MEC/Capes inquiridos sobre critérios de definição de polos, ressaltam que isso é apenas um esboço, pois é o Fórum quem conhece a realidade da região, mas ressalta a compra de livros, a ampliação da rede de acesso à internet e que seria o ideal que o polo “mesmo que seja em uma escola, é preferível que seja anexo à escola, para que o espaço esteja aberto aos alunos, instrutores”.

A Ata descreve um aspecto importante dos conflitos iniciais envolvendo a implementação do Parfor e outras estruturas já existentes, quando o Prof. Licurgo lembrou que “a UAB reagiu e que se tornou um certo problema, quando apareceu o Plano de Formação para ser realizado nos polos UAB. O que falta é fazer uma integração entre o Plano e a UAB”.

Nesse processo há indicações que as instituições vão se organizando e assumindo seu papel no Fórum, e isso se explicita quando o Sr. Miranda representante da Undime sugere que a mesma colabore quanto “à comunicação com os municípios para a criação de novos polos de formação”.

O Regimento Interno do Fórum de Apoio à Formação Docente do Estado do Pará, aprovado em Belém, no dia 22 de fevereiro de 2010, indica na sua composição 14 membros, mais os Coordenadores do Plano de Formação Docente em cada Instituição

Pública de Educação Superior (IPES),totalizando no ano de 2013, 19 representantes no Fórum sendo sua composição:

I-Secretário (a) de Estado de Educação; II-um representante oficial do Ministério da Educação; III-dois representantes oficiais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação; IV- um representante oficial da Universidade Federal do Pará; V- um representante oficial da Universidade Federal Rural da Amazônia; VI - um representante oficial da Universidade do Estado do Pará; VII- um representante oficial da Universidade Federal do Oeste do Pará; VIII- um representante oficial do Instituto Federal de educação, Ciência e Tecnologia do Pará; IX- um representante oficial do Conselho Estadual de Educação; X- um representante oficial da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação; XI- um representante oficial do Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Pará; XII- um representante indicado pelo Governo do Estado; XIII – um representante oficial do Fórum das Licenciaturas das Instituições Públicas de Ensino Superior – IPES; XIV- o coordenador estadual do Plano de Formação Docente do Estado do Pará; XV- os coordenadores do Plano Docente em cada IPES. (Regimento Interno do Fórum/PA, 2010)

As IPES, no caso do Pará são: o Instituto Federal de Educação do Pará (IFPA), a Universidade do Estado do Pará (UEPA), a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), a Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA).

No Regimento Interno do Fórum, Art. 5º, foram explicitadas como atribuições:

I- elaborar os planos estratégicos que trata o § 1º do Art.5º do Decreto 6.755, de 29 de setembro 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 e execução do plano estratégico e promover sua revisão periódica. (Regimento Interno do Fórum/PA, 2010)

Nessas atribuições regulamentadas no Regimento do Fórum do Pará a explicitação acompanha a prescrição da Portaria n.º 883, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as diretrizes para o funcionamento dos fóruns, contudo, o Regimento apresenta uma diferenciação ao estabelecer quatro instâncias do Fórum, em seu Art. 6º, que são a Plenária do Fórum, a Plenária Extraordinária do Fórum, o Comitê Gestor e as Comissões.

Na 3ª reunião do Fórum, no dia 22 de janeiro de 2010, no Prédio Central da Universidade Federal Rural da Amazônia, adia-se a aprovação do Regimento, há 16 representantes presentes. Nessa reunião é oficializado o Prof. Licurgo Brito como Coordenador Estadual do Plano de Formação Docente do Estado do Pará, outro aspecto importante é em relação às inscrições 2010, onde o mesmo lembra que “alguns municípios ainda estão com problemas para acessar a Plataforma Freire”, e indicou dificuldade destes no entendimento sobre as pré-inscrições que haviam sido encerradas no dia 13 de janeiro de 2010.

No início desse processo há, como se podem constatar, dificuldades financeiras para o andamento das turmas, em destaque têm-se o seguinte registro:

Prof.ª Maria das Graças falou a respeito das turmas que estão em funcionando regularmente na UEPA, mas a dificuldade de execução está na demora para a liberação da 1ª parcela de recursos financeiros. (Ata do Fórum-PA, 22/01/2010).

Nessa Ata há indícios de como foi se organizando a criação do Comitê Gestor e das comissões ambos explicitados no Regimento, quando na fala da Prof.ª Helena Freitas há proposição de que o Fórum constituísse Câmaras, essas estariam por dentro do Plano. Ela em outro momento perguntou sobre o apoio financeiro dos municípios aos professores-alunos, mas não há registro de uma resposta, o que permite identificar uma ausência de posição por parte da UNDIME. Em relação à proposição das Câmaras, o Prof. Licurgo ressaltou que o “Comitê Interinstitucional já está em funcionamento desde o início da

execução do Plano, em agosto de 2009, o qual vem fazendo o trabalho de planejamento da formação inicial”.

É nesse movimento dentro das reuniões do Fórum que antecede a formalização do Regimento que vai se construindo a burocratização da gestão do Fórum, definindo os grupos de trabalho (comissões) e esses vão buscando apresentar encaminhamentos possíveis aos problemas do Parfor para o corpo maior dos representantes no próprio Fórum. Verifica-se nas falas quando o

Prof. Licurgo declara que há um Termo de Compromisso minutado para ser pactuado e destacou que alguns prefeitos estão apoiando financeiramente seus professores, mas outros não. (...) Presidente do Fórum lembrou da reunião com os Secretários de Educação e os Prefeitos no Congresso das Cidades, em novembro de 2009, qual se explanou sobre o Plano de Formação, mas as associações municipais declararam não ter condições financeiras para manterem-se no plano. (Ata do Fórum-PA, 22/01/2010).

As falas indicam questões que extrapolam apenas a articulação técnica dos representantes do Fórum e perpassa uma articulação política.

É nessa esfera que se pode visualizar nas Atas a necessidade de articulação com a imprensa, um trecho que reflete bem a situação é quando

O Prof. Licurgo informou que está previsto para o dia 4 de março a divulgação do listão com cerca de 7000 classificados para ocupar as vagas ofertadas pelas IPES, por meio do Plano de Formação, no primeiro semestre de 2010, ressaltou a importância desse momento, que se dará através de uma entrevista coletiva à imprensa, já articulada com as assessorias de comunicação das IPES e da SEDUC. (...) destacou ainda que a ampla divulgação é necessária para evitar que candidatos selecionados deixem de se matricular por não tomar conhecimento que haviam sido selecionados, como ocorreu na etapa anterior. A Presidente do Fórum solicitou a presença dos reitores das IPES nessa entrevista coletiva e enfatizou a necessidade de se realizar um grande evento de divulgação. (Ata do Fórum-PA, 22/02/2010).

Em outros momentos de discussão nas reuniões do Fórum há uma busca de solução para a questão do financiamento do professor-aluno que tem dificuldades de se manter no

período da formação, e isso é bem retratado na explicitação do Prof. Licurgo quando diz que o

Comitê Assessor Interinstitucional, que vinha conduzindo as ações do Plano antes da criação do Fórum, já discute esse assunto há bastante tempo e que a idéia da bolsa já tinha sido cogitada, porém quando foram feitas as projeções de custo, inclusive com o apoio da Secretaria de Integração Regional – SEIR e da Secretaria de Governo – SEGOV, o valor total do deslocamento, alimentação e hospedagem pela prefeitura mostrou-se inviável devido ao alto custo. (Ata do Fórum-PA, 22/02/2010).

A busca pela solução da situação envolve desde ideias cogitadas por algumas prefeituras como o aluguel de uma casa no local do polo para os professores matriculados no plano e que, em função da diversidade de situações econômicas dos municípios, foi feita a opção de um termo de compromisso aberto, que estabelecesse referências, mas permitisse que as prefeituras se comprometessem com o que pudessem efetivamente cumprir. Os municípios assumem responsabilidades dentro das suas condições, e não dentro do mínimo necessário. E o Estado, qual é a sua contrapartida em termos financeiros para auxiliar os municípios? Há indícios de que o processo de colaboração, as contrapartidas, ainda não se consolidaram, e portanto, para manter os professores municipais e estaduais na formação é preciso avançar dentro do possível e não do ideal. Nesse processo complexo de convencimento dos gestores municipais, constata-se nas falas:

O Prof. Mateus destacou que são 143 municípios com realidades diferentes, pois existem municípios com alta e outros com baixa arrecadação, logo, essa situação pode ou não comprometer o FUNDEB. O Prof. Roberto Ferraz também esclareceu que 80% dos professores alunos que frequentam o plano são de municípios do interior do estado. (...) A Prof.^a Ney Cristina propôs ao Fórum, com o apoio da Prof.^a Sandra, que os prefeitos sejam convocados para expor os problemas relativos ao apoio à formação e como estes podem ser resolvidos, e ressaltou que os prefeitos convocados para a reunião devam ser dos municípios que os professores/alunos frequentam o curso do plano. (...) Afirmou ainda que essa cooperação é uma decisão política e que a reunião com os prefeitos deve ter um tom de formalidade, com a participação dos reitores, MEC, criando assim um clima favorável à negociação. (...) O representante da CAPES, expressou que fica muito feliz por ter um Fórum que tem sensibilidade para dialogar com os prefeitos e de poder contribuir nesse processo. (Ata do Fórum-PA, 22/02/2010)

Mesmo havendo uma tentativa de sensibilizar os gestores municipais e estaduais há um discurso que vincula ao contexto individual da formação, como se ela estivesse vinculada a um favor aos professores e não como um elemento que se vincula a um direito por uma educação de qualidade que perpassa a formação do professor, e isso se explicita em uma das falas quando

O Prof. Raimundo Nonato disse da alegria dos professores da educação básica de Cametá e municípios do entorno em participar do PARFOR, pois, no depoimento desses professores, embora, tenham dificuldades, eles reconhecem que sem essa oportunidade eles não entrariam na universidade, se dependesse do processo convencional. (Ata do Fórum-PA, 22/02/2010).

Nas reuniões iniciais do Fórum-PA houve uma preocupação em apresentar os projetos das instituições envolvidas ou que iniciavam seu envolvimento, como é o caso, em particular, da apresentação do projeto da UFOPA, durante a qual ocorreu a presença do Reitor da UFOPA. Em outros momentos ocorreram a retomada do Histórico das Ações do Plano de Formação Docente relatado pelo Coordenador Estadual do Plano em que descreve:

o Prof. Licurgo expôs que o trabalho pelo Plano de Formação Docente do Estado do Pará já vem sendo feito desde junho de 2008 e que o referido plano já teve 4 fases. A fase I veio com a orientação do MEC para elaboração do projeto do Pará, o que foi feito via Protocolo SEDUC- IES que já existe desde 2006 e, atualmente tem como presidente a Prof.^a Sônia de Fátima R. Santos (IFPA). O Prof. Licurgo mencionou que foi o protocolo anteriormente mencionado que garantiu a execução do Plano no Pará, antes da criação do Fórum, mas cabe agora, considerando a atuação do Fórum, rediscutir a finalidade de tal protocolo. O Prof. Licurgo destacou as características do Plano do Pará, enfatizando as qualidades de sua proposta pedagógica: modalidade mista, pesquisa e extensão como estratégias de formação, aproveitamento da prática docente do professor em formação, Pedagogia da Alternância, entre outras. (...) Frisou também a necessidade de se denominar adequadamente a modalidade dos cursos do Pará na Plataforma e os problemas decorrentes da exigência do MEC em compactar a oferta de vagas em três anos quando inicialmente a previsão era de dez anos. (...) A fase II veio com o primeiro ingresso no segundo semestre de 2009, com 889 vagas para professores alunos, com as seguintes turmas: 14 da UFPA, 01 no IFPA e 06 na UEPA. A fase III iniciou-se com a criação do Fórum em 14 de novembro de 2009, que começou a tomar decisões em dezembro de 2010, com a deliberação quanto às atividades docentes correspondentes à bolsa para pagamento dos professores, definindo que a carga horária de todas as instituições seja

de 240 horas anuais, sendo o mínimo de 180 em sala de aula e o restante com outras atividades tais como: orientação de TCC, participação em projetos de pesquisa e extensão, atividades complementares etc. A Fase IV inicia-se com o segundo ingresso (primeiro semestre de 2010) e as perspectivas de avanços para a pós-graduação *strictu sensu*. (Ata do Fórum-PA, 26/03/2010).

O Parfor em seus documentos deixa bem claro a quem se destina a formação, mas como ocorreu excesso de matrículas irregulares, e junto a isso, denúncia nos meios de comunicação, então se fez necessária a comprovação documental. Associado à situação está o aspecto político, pois alguns prefeitos utilizaram como elemento de barganha eleitoral havendo vários registros nas mídias locais, também de outros estados na região Norte, em que os prefeitos mal citam o programa como algo integrado a parceria com outros entes federados. E nas reuniões do Fórum-PA retratam bem essa situação ao descrever que

O Prof. Licurgo propôs que o Fórum emita um documento para orientar as prefeituras para aceitação de pré-inscrição. No comitê foi pactuado que as IPES colocariam nos respectivos editais o documento necessário para a matrícula, incluindo o contracheque, a declaração da escola de que o candidato é professor e a disciplina a que está vinculado. (...) A UEPA teve denúncia, inclusive com mandado de segurança, de professores que não fazem parte da rede, mas estão matriculados no plano, o que o foi indicado como decorrente de ações indevidas das secretarias municipais. (Ata do Fórum-PA, 26/03/2010)

(...) Prof. Aquino falou que as IPES precisam estar atentas para os documentos apresentados pelos professores-alunos no momento da matrícula, para evitar denúncias de irregularidades e problemas futuros. O Prof. Licurgo falou que a proposta do Prof. Aquino é boa e que há que se pensar em como operacionalizar e checar, de alguma forma, a veracidade desses documentos, para que cheguem ao Fórum já com uma análise conclusiva para deliberação (Ata do Fórum – PA, 26/04/2011).

Aspectos vinculados à proposta pedagógica dos cursos e o calendário que são relatos pela UNDIME e a Coordenação do Plano e sintetizam certa preocupação e alerta sobre que tipo de formação, explicitando que

Quanto às propostas pedagógicas dos cursos, o plano visa atender as redes municipal e estadual, logo os cursos precisam atender as necessidades dessas redes de ensino. Como os professores já estão em sala de aula, os cursos não deveriam ter como orientação o bacharelado, pois é necessário preparar os professores em verdadeiras licenciaturas. (...) Outra preocupação são os alunos que são matriculados no PARFOR que não têm

vínculo como professor na rede municipal e estadual. E considerando que o curso ofertado pelo PARFOR examinará a experiência em sala de aula, como ficaria a situação desses alunos? A Prof.^a Ney Cristina informou que deve ser produzida uma carta, referendando sobre os critérios que devem nortear as inscrições das pessoas no Plano. (...) Em relação ao calendário, as IPES que integram o plano o Comitê Gestor Interinstitucional apresentaram uma proposta que foi aprovada pelo Fórum: janeiro até 15 de fevereiro, e julho até 08 de agosto como referência para realização dos períodos intensivos. (Ata do Fórum-PA, 26/03/2010)

Em relação aos encaminhamentos enquanto estrutura física, nos municípios polos, para a execução dos cursos de licenciatura ocorreram dificuldades que envolvem, como exemplo, a situação mencionada:

Análise do pedido de criação de pólos de apoio presencial da UAB nos municípios de Rondon do Pará, São Félix do Xingu, São Geraldo do Araguaia e Xinguara. Prof. Licurgo informou que, em termos práticos, os novos pólos são mantidos pelo governo do Estado e que o pedido de criação desses pólos já passou pelo planejamento financeiro da SAEN, no entanto, ainda não foi possível garantir orçamento para a construção de outros pólos além dos 07 novos já definidos anteriormente (Ata do Fórum-PA, 26/03/2010).

O Fórum-PA no processo de implementação do Parfor mostra dois movimentos, um vinculado a aspectos que exigem compreensão de ações vinculadas a um conhecimento técnico (Pedagógico) e outra relacionada a ações políticas, o fragmento da reunião explicita bem essa dualidade, quando

Prof. Licurgo informou sobre as dificuldades que está tendo para reUNIR com os prefeitos, mesmo com o apoio da presidente da UNDIME e mencionou a reunião já realizada com o presidente da Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará (FAMEP), Prefeito Helder Barbalho. O referido prefeito orientou o Prof. Licurgo que se fizesse presente nas reuniões das associações de prefeitos. (...) O professor Rodrigo respondeu que existe a possibilidade de cadastrar esses novos cursos como cursos experimentais no MEC e informou que um diploma para ser de graduação precisa ter no mínimo 2.400 horas; também haverá o aproveitamento da carga horária do professor já exercida em sala de aula. A Prof.^a Fátima ressaltou que quando se fala de educação do campo já está pensando na multissérie. Para ela, o formando terá um curso sólido, com conteúdos específicos, conforme a carga horária estipulada em lei. No caso do PARFOR, todos os alunos já são professores, logo a carga horária das práticas pedagógicas poderá ser ajustada para compor a carga horária total do curso (Ata do Fórum-PA, 26/03/2010).

O papel político do Fórum se evidencia, e pode ser visualizado no fragmento da reunião quando

o Prof. Licurgo propõe que todos os contatos com as dos prefeitos sejam feito pela FAMEP e uma ação junto à governadora para iniciar o diálogo com os prefeitos. A Profa. Ney Cristina sugeriu marcar uma agenda com a governadora para colocar em pauta esse diálogo com os prefeitos. (...) A UEPA está fazendo um levantamento junto aos seus alunos para saber quais as prefeituras que estão apoiando os professores alunos. (...) O Sr. Adi ressaltou a importância da UFOPA para implementar o plano e ressaltou que o Fórum faça monção de apoio à Profa. Socorro Coelho, presidente do Fórum, de apoio a sua permanência no cargo de Secretária de Educação (Ata do Fórum-PA, 26/03/2010).

O financiamento vai se dando conforme as possibilidades de articulação política de cada estado para conseguir obter estrutura física necessária. Não são esclarecidos os valores a serem financiados, há indícios de pouco planejamento dos polos. O que conta mais é a força política para instaurar ou não o polo numa determinada localidade. Isso se revela nas declarações quando

Prof. Licurgo informou sobre os encaminhamentos que foram dados a respeito da criação de novos pólos solicitados pelo Deputado Zequinha Marinho, na audiência com o mesmo, que compreendeu as dificuldades para a criação e a manutenção de novos pólos, e se propôs a reUNIR a bancada de deputados federais do Pará para que apresentássemos a proposta em outubro de 2010 (Ata do Fórum-PA, 26/04/2010).

Nos dias 13 e 14 de maio de 2010 ocorreu o I Seminário do Parfor-PA, denominado “I Seminário do Parfor: Construindo a concepção pedagógica para ação docente”, organizado em parceria entre a SEDUC e a UFPA, e propôs num primeiro momento a discussão das ações voltadas à formação inicial dos professores da rede pública de educação básica do Estado, e em outro, a discussão da formação continuada e *strictu sensu*.

Um dos objetivos explicitados para o Seminário era debater as metodologias de implementação do programa no Pará, os projetos pedagógicos dos cursos ofertados, as práticas de pesquisa e extensão dentro do programa e as técnicas até então utilizadas para a efetivação da educação a distância.

No desenvolvimento do Seminário o Prof. Licurgo Peixoto (Coordenador do Parfor-Pará) ministrou a palestra “O Plano de Formação Docente do Estado do Pará: histórico, características e andamentos na execução”, e sintetiza as características do Plano, destacando aspectos da distribuição dos cursos em polos e dos 10 critérios para ingresso na Plataforma Freire (disponíveis no site), e afirma que a meta é formar 41.300 professores da rede pública em 13 anos que segundo dados do Educacenso 2007, no Pará existem 62.844 docentes sem qualificação em licenciatura e apenas 12.300 com formação em licenciatura.

Nesse contexto, a questão da organização dos polos passa a ser um elemento que gera dificuldades para o andamento dos cursos no Parfor-Pará e pode-se constatar no trecho da ata quando explicita que

As demandas municipais têm levado à necessidade de estender o espaço dos pólos para as escolas municipais e estaduais de acordo com a gerência do pólo. Outra questão é a oferta de cursos a distância pelo MEC e pela CAPES, cuja responsabilidade tem recaído sobre o PARFOR-PA, o que força um diálogo entre a UAB e PARFOR-PA. O Prof. Licurgo referiu-se ao Prof. José Miguel Veloso, que já sinalizara para a necessidade deste diálogo, no sentido de racionalizar a oferta das licenciaturas. Colocou-se, então, como proposta à plenária, pautar para a próxima reunião do Fórum, uma audição dos coordenadores dos polos UAB e de todas as IPES, visando discutir a operacionalização processo de racionalização mencionado anteriormente (Ata do Fórum-PA, 31/05/2010).

No processo de implementação encaminhamentos normativos são construídos e desconstruídos para assegurar uma racionalização das atividades entre todas as instituições envolvidas, algumas no debate estabelecido no Fórum e outras nos processos internos das IPES. Um caso que retrata bem essa situação é quando

A Prof.^a Cássia informou que saiu a Resolução de n.º 13, que substitui a Resolução n.º 48, e fez a leitura de parte do documento que refere-se à experiência necessária para a atuação docente no PARFOR. O Prof. Licurgo perguntou, então, se isso resolveria o caso, ao que o IFPA respondeu que de certa forma sim, já que o número de professores que não se adequa aos critérios para a atuação docente no IFPA são mínimos. Na ocasião o Prof. Márcio Nascimento referiu-se a 28 educadores do ICA/UFPA que não atendem aos critérios; então o Prof. Licurgo esclareceu que eles podem sim, atuar como docentes no PARFOR, porém não recebem a bolsa, já que trabalham dentro da própria carga horária. O Prof. Roberto enfatizou que é preciso levar em consideração a Lei n. 11.273, de 06 de fevereiro de 2006, que trata da questão de concessão de

bolsas. Entendeu-se que há necessidade de apreciar as regulamentações e resoluções sobre a habilitação dos professores do PARFOR (Ata do Fórum-PA, 31/05/2010).

Na Ata do Fórum-PA, 21/06/2010, há o relato da alteração do espaço físico destinado à equipe da coordenação do Parfor-PA que sai da sede da Secretaria de Estado de Educação, localizada na Avenida Augusto Montenegro para o Núcleo de Esporte e Lazer (NEL), com alegação de disponibilizar um espaço maior para atender as necessidades do Plano e conjuntamente há o registro do aumento da equipe.

Nessa mesma Ata há informações junto à Capes sobre o processo de avaliação dos cursos do Parfor, o qual será feito por amostragem de cursos e instituições, tomando como referência as condições da oferta e os projetos pedagógicos dos cursos.

Há indícios de que os dados disponibilizados no Censo Escolar não possibilitam identificar onde estão as demandas e nem identificar o movimento de saída e entrada de professores nas redes de ensino, assim surge a necessidade de realizar uma operacionalização da Base de Informações sobre Professores (BIP) da Educação Básica da rede pública do Pará, criada pela parceria Parfor-PA/UFPA, a principal argumentação é que esse conjunto de informações dará celeridade aos processos seletivos do Parfor-PA e ressalta que na base devem ser cadastradas todas as escolas (estaduais e municipais) e informado dados dos professores como: nome, data de nascimento, tipo de vínculo, lotação, disciplinas e escolas prioritárias.

Outro conflito apresentado com solução regulatória por parte das orientações da reunião do Comitê Interinstitucional refere-se à minuta de Resolução n.º 03/2010/SEDUC que disciplinará os procedimentos para a atuação de docentes em mais de uma Instituição Pública de Ensino Superior (IPES) no âmbito do Parfor-PA.

Na reunião do Fórum-PA no dia 21 de junho de 2010, se fez presente, conforme regimento, o novo Presidente do Fórum, o Prof. Luiz Carlos Barbosa Cavalcante, Secretário de Estado de Educação, em determinado momento, teceu elogios ao Prof. Licurgo evidenciando sê-lo de sua extrema confiança e que ao assumir a SEDUC deu a este plenos poderes para encaminhar as decisões do Fórum.

No andamento do Fórum vão se configurando novas e antigas necessidades vinculadas a planejamento, definição de estratégias, papel dos polos, e isso se constata quando se diz que

a necessidade de um planejamento regional para definir em que pólos seriam ofertados os cursos de licenciatura que precisam de laboratórios. A ideia é fazer um estudo para implantação dos mesmos. (...) O Prof. Celso reforçou a necessidade de definição de estratégias, afirmando que a falta de conhecimento sobre a UAB e o papel dos pólos tem feito com que os coordenadores dificultem a entrada de alunos do PARFOR nos mesmos, para isso a CAPES precisa melhorar esse entendimento. A Prof.^a Graça evidenciou que recentemente os professores do PARFOR-PA foram impedidos de usar laboratórios dos pólos UAB, onde os cursos da formação inicial estão acontecendo. (...) vê-se que o sistema intervalar não permite o tempo de maturidade necessária ao aluno, portanto, o ensino intervalar tem que aproveitar a metodologia da educação a distância, o que vai valorizá-lo muito (Ata do Fórum – PA , 13/08/2010).

E no processo estabelecer novos encaminhamentos as dificuldades do Parfor o Fórum, na palavra de seus representantes, explicita que

Um sistema fortemente presencial com características do ensino a distância aliviaria a sobrecarga dos pólos, bem como das tutorias. Conseqüentemente, como o entendimento é de que o pólo é da UAB, coordenadores de pólo e Prefeitos vêm se manifestando contrários ao atendimento dos alunos do PARFOR-PA. Admitiu que há uma dificuldade da UAB de comunicar essas questões e isso se reflete no que vem ocorrendo. O interlocutor vai cuidar do funcionamento da Plataforma Freire e fazer a ligação do PAR com a Plataforma Freire. O representante institucional fará o diálogo entre os pólos UAB e o PARFOR. Essa espécie de monitor fará uma ligação de todo o processo. A UAB tem a prerrogativa de fazer 50% da formação a distância e 50% presencial constituída pela demanda social do professor em exercício (Ata do Fórum – PA , 13/08/2010).

E as soluções vão se constituindo buscando propor maior participação dos municípios, situação gerada por termos de compromisso abertos, e que na atual situação acabam revelando as dificuldades quando

O Prof. Márcio informou que os coordenadores do PARFOR/UFPA ganham uma bolsa para coordenar o pólo e que o problema se agravou porque a carga de trabalho triplicou, somando-se a isso, a ausência de algumas prefeituras aumentou essa sobrecarga gerando mais reclamações;

assim, propôs uma conversa entre todas as secretarias envolvidas para estabelecerem um diálogo sobre esse tema, com a finalidade de comprometê-las ainda mais. O Prof. Celso disse que uma das características do pólo é ser ajudado pelas escolas vizinhas e é por isso que o modelo intervalar acaba não se adequando ao pólo. Portanto, faz-se necessário envidar esforços para fazer a gestão desse processo, inclusive ajudando o coordenador do pólo e propôs que professores da rede poderiam ser designados para esse fim com disponibilidade de carga horária (Ata do Fórum – PA , 13/08/2010).

As falas dentro do Fórum apresentam posições diferentes quanto ao encaminhamento dos cursos,

A Profa. Ana Rosa, ao se referir à distorção entre as modalidades intervalar e a distância no atendimento, disse que são os fóruns estaduais que definem sua proposta de formação e dão os encaminhamentos das questões pedagógicas. É fato que o Pará tem uma necessidade maior de atendimento presencial, não que seja contra a educação a distância. Disse ser a educação a distância cara, apesar do uso de tecnologias, inclusive de um 0800. O Prof. Celso sugeriu que se colocasse no processo de formação presencial o foco no aluno, pois isso já ocorre com a educação a distância, afirmando que o presencial também deve ser assim. Quanto ao ensino intervalar, disse ser histórico no Pará, o que é louvável. Mas isso aconteceu numa época que cabia UNIREDE fazer a formação de novos profissionais. Os investimentos com a UAB são de 600 milhões, portanto, é o momento de se usar das prerrogativas da educação a distância para avançar. A presença de professores-alunos do PARFOR nos pólos UAB já começa a criar dificuldades, já que esses não estão preparados para tanta movimentação de alunos. (Ata do Fórum – PA, 13/08/2010)

Nesse contexto, os membros do Fórum vão explicitando suas visões sobre os possíveis encaminhamentos e firmando um olhar do papel do polo da UAB na atuação com o Parfor, percebe-se o movimento quando

O Prof. Celso afirmou que não é papel do coordenador do polo UAB envolver-se na formação do PARFOR, porém, podemos colocar como atribuição do coordenador do pólo fazer isso também. (...)A Prof.^a Sandra retomou a questão do uso dos pólos UAB pelo PARFOR dizendo que no Pará, quando os pólos foram aceitos, os municípios apresentaram uma certa estrutura. Porém, quando se apresentou a demanda de uso dos pólos UAB pelo PARFOR houve um colapso. Portanto, está faltando um esclarecimento da própria CAPES para que haja o entendimento necessário. Os municípios estão sem condições de estruturar seus pólos para atender os cursos presenciais. É preciso repensar essa reestruturação juntamente com as IPES. Os municípios não têm condições de disponibilizar pessoal para trabalhar como apoio nesses pólos, pois falta

entendimento melhor entre as IPES e os municípios, apesar de que alguns municípios polos não estão apresentando problema. A Prof.^a Sandra afirmou que a UNDIME recebeu alguns pedidos de apoio na intermediação dessa discussão, portanto, é preciso fazer esse debate para que os pólos assegurem a formação presencial. (...) A Prof.^a Salomé disse da relevância das características tradicionais da região na formatação das ações de formação no Pará, do contrário, parece que apenas devemos seguir as orientações do MEC/CAPES sem que possamos manifestar nossas especificidades.(...)Segundo o Prof. Celso, é o Comitê Gestor Interinstitucional (CAPES) que deve definir melhor a questão da formação a distância e presencial (Ata do Fórum – PA , 13/08/2010).

Problema com acesso à internet nos municípios é uma constante nos documentos, e os motivos são bem retratados, incluindo a questão sobre o processo de matrícula online, sobre o qual se diz que

Uma das vantagens seria para a IPES, porém para o município é complicado, dado que o acesso à internet é muito difícil. Relatou que para a última seleção foi preciso enviar técnicos da SME ao município de Santarém com o intuito de validar as matrículas dos professores. Quando não conseguem vencer a validação no prazo, perde o aluno, perde o município e perde a IPES. A Prof.^a Alba (...) esclareceu que é possível, quando a prefeitura não consegue acessar a Plataforma Freire, que o(a) Secretário(a) componha a relação dos nomes dos professores do município, coloque o curso e o número do CPF e envie ao MEC. A Prof.^a disse também que irá formular uma planilha para auxiliar os municípios nesses casos. (...) O Prof. Seixas Lourenço disse que na UFOPA foram tomadas providências para resolver essa questão, chamando os coordenadores do PARFOR para atuar juntos nesse processo. Ressaltou que dos 3.000 professores-alunos inscritos, pouco mais de 1.300 fizeram matrícula. Outra dificuldade apontada refere-se à formalização da matrícula, pois há professores-alunos que ainda estão na condição de ouvintes porque não apresentaram o certificado de conclusão do ensino médio (Ata do Fórum – PA , 13/08/2010).

O problema da não apresentação do certificado do ensino médio por parte dos professores-alunos envolve a legalização das escolas, o segundo o Prof. Roberto Ferraz, membro do Fórum, em muitos casos, os alunos concluem o ensino fundamental e o médio, mas as escolas não são autorizadas pelo Conselho Estadual de Educação, e afirma que essa é uma situação recorrente em todo o estado. Retrata que o aluno passa no vestibular e não tem certificado, então este entra com um processo no CEE, que vai verificar todo percurso, passo a passo: onde o aluno estudou e se a escola tem problema com a documentação, o

processo tem o envolvimento da Câmara de Educação Básica. Essa questão se estende como se pode constatar quando

A Prof.^a Suely falou sobre uma grande frente de trabalho em prol da legalização das escolas de educação básica do Estado do Pará, comprometidas com as dimensões: docente e infraestrutura. A primeira, por não ter pessoal com formação adequada nas escolas; a segunda, pelo fato de algumas escolas não apresentarem condições mínimas de funcionamento. Com essa finalidade irão reUNIR com a UNDIME para pedir apoio e num prazo de dois anos buscar a legalização dessas dimensões nas escolas públicas da rede municipal e acrescentou que já está em entendimento com a SEDUC para as ações necessárias na rede estadual (Ata do Fórum – PA, 20/06/2011).

Em alguns momentos os representantes de certas prefeituras participam das reuniões do Fórum, e descrevem suas preocupações, retratando aspectos da demanda, como é o caso do

Sr. Édson Pádua, Secretário Municipal de Educação de Óbidos citou o exemplo do município, em que 31 candidatos se inscreveram e foram classificados ao curso de Ciências Naturais – Física/Biologia. Para o curso de Pedagogia haviam 200 inscritos e apenas 50 vagas. Por que o restante que gostaria de fazer pedagogia não poderia ocupar as vagas de Ciências Naturais? Sugeriu a possibilidade da segunda opção de curso. (...) O Secretário Municipal de Educação de Rurópolis se manifestou dizendo que o processo passado foi meio atabalhado, dada a rapidez de informações que foram repassadas e o pouco tempo hábil pra o deslocamento do professor para o pólo em Itaituba. Muitos professores perderam o período de matrícula. Também pediu esclarecimentos a respeito dos temporários, uma vez que no município esses professores foram orientados a não se inscreverem. Sobre os temporários o Prof. Licurgo explicou que estes somam quase 90% dos professores de alguns municípios. Excluir esses profissionais não seria interessante, pois deixaríamos de atender um percentual considerável de professores. Assim, a orientação é inscrever esses professores contratados também (Ata do Fórum – PA , 13/08/2010).

Problemas com evasão geraram encaminhamentos visando superar situações que envolvem as próprias dificuldades desses alunos-professores, retratados nas estratégias das IES, em que explicitam a

(...) experiência da UFOPA em ministrar oficinas de leitura e produção textual, e que paralelamente estão planejando uma oficina de Matemática,

de maneira a evitar a evasão de alunos, pois muitos destes não estudam há dez, quinze anos. (...) a UFPA também faz esse tipo de trabalho e sugeriu aos representantes da CAPES o pagamento de bolsa monitoria para as pessoas que fossem ministrar esse tipo de oficina. (...) O problema da evasão é uma questão crucial e é preciso mesmo planejar para minorar essa questão que sempre acontece. Prof. Orlando Tadeu falou dos problemas seríssimos com relação à Língua Portuguesa e à Matemática. Disse que essa solução das oficinas vai ajudar muito a reduzir a evasão. O Prof. Licurgo registrou que quando começou a desenvolver cursos do PARFOR nos pólos UAB, entrou em contato com as Prefeituras por meio das SMEs para fazer a extensão desses pólos fisicamente, de maneira que acontecessem em escolas municipais ou estaduais, conforme o caso. Essa ideia funcionou, foi de extrema necessidade, mas não foi suficiente dado que, concomitantemente, também foram ofertados outros cursos que não eram específicos do pólo da UAB, e que não tinham campus de nenhuma instituição. Em alguns locais havia campus, mas não tinha pólo. Observou-se a necessidade de um instrumento que formalize as atribuições de cada parceiro para que sejam evitados casos críticos como o de Castanhal, em que a UFPA teve que entrar com o custeio, inclusive do material de limpeza, problemas sérios, mas que foram resolvidos. (...) A Profa. Maria das Graças (...) à UEPA (...) teve a oportunidade de falar com alguns professores-alunos e que o maior número de reclamações foi sobre o auxílio-formação (Ata do Fórum – PA , 13/08/2010).

Na reunião do Fórum, no dia 13/12/2010, realiza-se a aprovação de um documento a ser encaminhado à Capes solicitando esclarecimentos sobre os motivos do não pagamento da primeira parcela do PTA destinada a pagamento de passagens e diárias, que até o momento não havia sido debitada para as IPES. E ocorre aprovação de um documento com o histórico do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente do Pará e a solicitação de permanência da equipe da Coordenação Estadual a ser encaminhado a nova gestão da Secretaria Estadual de Educação.

No cenário da implementação do Parfor, nos embates vai se constituindo o Fórum, entorno das condições de apoio aos alunos-professores, e uma fala que explicita o momento é quando

O Prof. Mateus justificou que em decorrência do quadro de pessoal, o SINTEPP esteve ausente de algumas reuniões do Fórum realizadas em 2010; disse que a instituição está organizando suas agendas para assegurar que a participação seja efetiva em 2011. (...) Informou que tem em sua posse um documento, que repassará ao Fórum para apreciação e manifestação, no qual os professores-alunos do PARFOR-PA reclamam da qualidade da formação, principalmente no que se refere ao apoio aos professores cursistas, tanto pela rede municipal como estadual de ensino (Ata do Fórum – PA, 28/01/2011).

Os representantes do MEC se mostraram bem participativos no Fórum – PA, e buscando esclarecer aspectos mais amplos que envolvem a Política e o Plano de Formação de Professores, inclusive destacando os problemas em que

(...) a Profa. Helena de Freitas disse que em sua fala fará uma breve explanação sobre as mudanças que estão ocorrendo no MEC. (...) A Plataforma ainda não conseguiu organizar a demanda dos estados nem fazer o diferencial de suas especificidades. (...) É preciso fazer uso do instrumento de gestão, que é o PAR, pensado em 2007, o qual identificou as demandas de formação inicial e continuada, mas nas demais áreas de formação têm identificado problemas. Todos os municípios desse país assinaram o Termo de Compromisso para execução do PAR, mesmo assim, ainda temos municípios que não foram atendidos. Então é preciso repensar o papel das IPES nesse processo (Ata do Fórum – PA, 28/01/2011).

Um aspecto que vai ganhando espaço nas discussões do Fórum envolve a permanência dos alunos-professores nas redes de ensino e o contexto é retratado quando

A Profa. Ana Tancredi sugeriu que nos convênios assinados com os municípios devem constar uma cláusula determinando que só podem assumir sala de aula aqueles professores já formados. O que se observa são manobras feitas, inclusive com uso de diferentes nomenclaturas, para abrigar professores sem formação, nas salas de aula, quando já é grande o número de professores com formação superior. (...) Sobre os temporários ingressos na Plataforma Freire e demitidos, o Presidente da Mesa disse que é preciso que se adote medidas que inibam a demissão de professores em qualificação, para evitar que os municípios façam isso e acabem contratando professores não habilitados para a função, o que representa prejuízos (Ata do Fórum – PA, 28/01/2011).

A questão do auxílio-formação é um problema recorrente; envolve, em muitos casos, a permanência dos alunos-professores nos cursos, a ideia inicial do repasse do auxílio era a de que isso fosse feito pelo MEC, o que até o ano de 2011 não ocorreu.

No que se refere aos alunos-professores vinculados à Secretaria de Estado de Educação, sua posição é de analisar o processo e seus orçamentos e o Secretário que assume declarou que havendo o empenhado será pago logo, o não empenhado será visto como fazer.

Na reunião do Fórum, do dia 25 de março 2011, explicita-se que o Governo Estadual está articulando a publicação de um Decreto Governamental e a publicação de uma portaria, instrumentos que vão regulamentar o pagamento da ajuda do auxílio- formação aos professores da rede estadual. Num contexto mais amplo envolvendo as redes de ensino municipais, há variações nos encaminhamentos, incluindo a posição da UNDIME; pode-se melhor retratar os acontecimentos quando

O Prof. Mateus informou que o município de Acará está disponibilizando um ônibus para deslocamento dos professores até Belém; o município de Curuçá repassa R\$120,00 mensais para permanência em Belém; Belém e Ananindeua estão negando a liberação dos professores para cursarem Plataforma Freire. Disse que a maioria desses professores recebe em média salário de R\$520,00. Portanto, os municípios devem fazer um planejamento para assegurar essa questão, além disso, têm os problemas de cunho pedagógico e o de temporários que estão cursando e que já foram demitidos. (...) A Prof.^a Helena de Freitas disse que também é papel do Fórum olhar se os municípios estão utilizando os recursos da formação para os professores e que as SMEs ao validarem seus professores firmem compromisso quanto a apoio a ser repassado; Essa é uma ação política que o MEC com a criação dessa Secretaria de Articulação pretende dar conta. (Ata do Fórum – PA, 28/01/2011). A Prof. Sandra (...) informou que em visita a cursos realizados no município de Moju essa questão foi evidenciada pelos professores-alunos do PARFOR com muita veemência; pediu que fosse encaminhada à UNDIME a relação dos municípios que já assinaram o Termo de Compromisso para repasse de auxílio- formação aos professores a fim de que a instituição que representa possa atuar nessa ação junto aos gestores municipais; sugeriu que os professores-alunos fossem orientados a requer junto a sua SME, e mediante apresentação de Declaração emitida pelas IPES, o pagamento do auxílio (Ata do Fórum – PA, 21/02/2011).

Nos dados apresentados pela Coordenação identifica-se uma dificuldade em conseguir que as prefeituras paguem o auxílio- formação aos seus professores, apenas 17 das 143 prefeituras, no ano de 2011, assinaram o Termo de Compromisso para pagamento do referido auxílio, algumas prefeituras estão pagando informalmente, indicando que estão receosas em pagar o auxílio e, posteriormente, sofrerem cobranças mais incisivas.

Na condução dos trabalhos da implementação do Parfor-PA constata-se uma preocupação dos gestores, em particular, da Coordenação Estadual de deixar os registros das ações organizadas, se materializando na preparação de CD-ROM no ano de 2010.

Os aspectos já sinalizados sobre problemas envolvendo as matrículas em 2010 persistem no ano de 2011, e se apresentam quando o

Prof. Licurgo evidenciou o caso dos professores que não conseguiram se pré-inscrever para o Processo Seletivo 2011/01, pois foram recusados pelo sistema da Plataforma Freire por não constarem no Educacenso 2009, mas as Secretarias Municipais de Educação (SMEs) afirmam que os mesmos foram cadastrados; citou como exemplo o caso do município de Marituba, que consultou o Ministério da Educação (MEC) a respeito do acontecido e este preferiu que o caso fosse levado ao Fórum para conhecimento, análise e decisão acerca da situação. (...) Inclusão dos professores que não conseguiram se pré-inscrever no Processo Seletivo 2011/01 mesmo cadastrados no Educacenso. O Prof. Licurgo disse que além de Marituba, outros municípios apresentam situação semelhante e citou Gurupá (Ata do Fórum – PA, 21/02/2011).

Uma questão que vai se confirmando são os pedidos de transferência em diferentes modalidades e há a sugestão no Fórum que as universidades adotem um procedimento que possa ser acatado por todas que estão atuando no Pará, mas a decisão temporária acaba sendo analisar caso por caso, esse aspecto é retratado ao descrever que

Muitos alunos têm reivindicado essa transferência em diferentes modalidades, mas é preciso ter cuidado, pois há alunos de 2009 que estão demandando essa transferência e isso resultaria no esvaziamento de algumas turmas. Citou o caso de uma aluna do Pólo Belém, que ingressou em 2009 e que agora, em 2011, quer mudar para Castanhal alegando como motivo o fato de residir em Santo Antônio do Tauá. (...) Migração de candidatos entre instituições - a migração é feita após a seleção em turmas não fechadas (Ata do Fórum – PA, 25/03/2011). Em Redenção há uma aluna cujo esposo foi transferido para outro estado; ela pediu transferência para uma universidade que tem curso do PARFOR, e ameaçou dizendo que se não fosse referendado o processo, ela tomaria providências jurídicas. Verifica-se que é preciso cuidado com o documento, pois quando o aluno toma conhecimento, busca direitos. A Prof.^a Salomé chamou atenção para que não se perca a finalidade tanto do Fórum quanto do PARFOR, porque estender a questão em tela fará com que se atenda problemas que não estão relacionados com o PARFOR; os professores-alunos são profissionais que não entraram nas IPES pelo critério do vestibular geral, mas para atender às suas qualificações. Ela entende que, se regulamentar a transferência entre cursos, muitos se pré-inscreverão no PARFOR já pensando em mudar de curso após a matrícula (Ata do Fórum – PA, 26/04/2011).

Na reunião do Fórum, no dia 25 de março de 2011, há registro da preocupação de um levantamento de informações sobre os professores-alunos: idade, sexo, carga horária, disciplinas que lecionam, renda, dentre outras, para dimensionar o cenário de quem é o professor-aluno do Parfor-PA, nesse contexto, pode-se inferir que essas informações são fundamentais para avaliação dos resultados e dos impactos da política no Pará, bem como a produção de estatísticas sobre a evasão e a reprovação. E há ainda momentos de tensão nas falas ao explicitar que “que o professor-aluno não pode ‘ficar solto’ e que as IPES precisam gerir esse problema já que o interesse é formar com qualidade” (Ata do Fórum – PA, 25/03/2011).

No encaminhamento dos problemas envolvendo a gestão dos polos, a formação inicial estende-se suas inscrições até 2014 com o aval da Capes, desde que seja realizada a revisão do Plano Estadual de Formação, concomitante se explicita a necessidade da continuidade de assinatura do termo de compromisso para constituição dos polos do Parfor nos municípios.

Na reunião do Fórum há menção sobre a necessidade do Registro dos cursos do Parfor no MEC, contudo até o momento não apresentavam orientações de encaminhamento, se junta a esse fato, um pedido de que as prefeituras deem o apoio usando recursos do Fundef para compor a estrutura administrativa e pedagógica para o Parfor nas IPES.

Alterações sobre a quantidade de alunos nos cursos atingem diretamente os encaminhamentos internos nas IES, e na reunião no Fórum, do dia 26 de abril de 2011, indica-se que as turmas eram formadas com 25 alunos e com a determinação da Capes passam a ter 30 alunos.

Os encaminhamentos relacionados à seleção e avaliações institucionais tem-se como registro que

O Prof. Licurgo falou que, no que se refere ao processo seletivo, aqui no Pará não há prova para a seleção (...) Avaliação dos cursos do PARFOR-PA (...) disse que as IPES já estão fazendo processos de avaliação dos cursos, já há essa preocupação, no entanto também é importante que a visão seja conjunta, que se reúnam os esforços e que se faça um trabalho integrado. Disse que se cada instituição fizer a sua avaliação será ótimo, mas em conjunto seria possível dimensionar a formação em todo o Estado. (...) Mencionou ainda que é preciso outras pessoas, que não os coordenadores gerais do PARFOR que já estão assoberbados de trabalho,

para compor a comissão de avaliação. O Prof. Mauro disse que ainda é preciso adequação de muitas coisas, até mesmo de espaço, para que pudéssemos partir para uma avaliação mais detalhada. Defendeu que o PARFOR precisa ter um olhar diferenciado. A Prof.^a Janae lembrou da reunião em Brasília, na qual o Prof. Teatini observou que ainda não sabe como fazer essa avaliação. A Prof.^a Ana Cássia informou que a CAPES já está demandando sobre essa preocupação e que os cursos do PARFOR estão sendo entendidos como diferenciados, principalmente devido aos processos de reconhecimento (Ata do Fórum – PA, 26/04/2011).

Desse processo se constituiu Relatório apresentado ao Fórum Estadual Para a Formação de Professores da Educação Básica do Pará com o resultado da avaliação realizada no Parfor/PARÁ, no período de julho a outubro de 2012, com publicação em 2013.

Em outro momento na reunião se explicita a necessidade de repensar o Projeto Político Pedagógico dos cursos no Parfor e quem vai trazer a tona essa necessidade é o representante do MEC.

(...) a Prof.^a Helena tem colocado a questão do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos nas reuniões do Fórum. Em geral, pega-se o PPP do curso regular e faz-se ligeira adaptação para os cursos do PARFOR; isso pode ser perigoso porque as características dos cursos em questão são diferentes. As IPES começaram os cursos, mas com relação ao PPP há pontos que não estão sendo bem observados no tocante à oferta dos cursos (Ata do Fórum – PA, 26/04/2011).

No processo de implementação foram realizadas palestras de divulgação, orientações e esclarecimentos sobre o Plano. Ao todo foram visitados 26 municípios paraenses (18%) e consultados 524 professores-alunos do Parfor-PA, 26 Secretários Municipais de Educação e 41 Técnicos das Secretarias Municipais de Educação (SMEs). As visitas técnicas tiveram como objetivos: (a) divulgar o Plano de Formação dos Professores da Educação Básica; (b) orientar a comunidade local quanto aos procedimentos estabelecidos pelo plano; (c) aplicar formulário a fim de buscar elementos para aperfeiçoamento do processo de formação inicial.

O público-alvo das visitas foram consultados e responderam questões sobre a habilitação/matricula do professor-aluno; desenvolvimento dos cursos, funcionamento dos polos, auxílio-formação e interface das SMEs com as instituições parceiras.

No registro da Ata da reunião do Fórum-PA, do dia 20 de março de 2011, lamenta-se o fato das visitas serem suspensas por problemas de contenção de despesas pela SEDUC, e descreve-se a sistematização do Relatório Parcial de acompanhamento em relação à execução da formação inicial do Parfor, cujos procedimentos metodológicos utilizados foram: diálogos com gestores e técnicos das Secretarias Municipais de Educação; com professores candidatos e professores-alunos do Parfor-PA; com coordenadores de polo; aplicação de formulários a gestores, técnicos e professores-alunos; visitas aos polos Parfor. É possível identificar conflitos em relação aos encaminhamentos, ao mesmo tempo que se busca novos parceiros para compor o financiamento na seguinte fala:

A Prof.^a Marlene falou da importância dos dados e que a execução de um programa da dimensão do PARFOR precisa ser acompanhada e avaliada; frisou ainda, que há necessidade de uma melhor orientação na aplicação do instrumento de consulta para evitar distorções na análise das informações e ressaltou que alguns dados sinalizam a fragilidade na operacionalização de alguns procedimentos na implementação do plano no Pará, dentre eles, o funcionamento dos pólos. (...) É com essa finalidade que o Secretário de Estado de Educação, Prof. Nilson foi a Brasília, onde também, está sendo feito um debate com BID para implementar parcerias no sentido de melhorar a educação no Pará. (Ata do Fórum – PA, 20/05/2011).

Há momentos dentro das reuniões do Fórum que indicam um relato do descompasso entre o tempo das ações e sua adaptação à realidade que se apresenta e o tempo da liberação dos recursos financeiros. O retrato da situação se configura quando

O Prof. Aquino pediu a palavra para reafirmar a necessidade de cumprimento dos prazos, pela CAPES, dos repasses das rubricas de custeio destinadas ao pagamento de diárias, passagens e bolsas, pois o retardamento tem impactado negativamente na realização do calendário de aulas do PARFOR-PA. A Prof.^a Fátima colocou a preocupação com o PARFOR, diante da situação do professor só poder receber no máximo 40 diárias/ano o que compromete o programa, os professores da UFOPA pegam em média duas turmas; pois a UFOPA tem uma política de só contratar professor de fora se for extremamente necessário, pois a recomendação é que os professores-alunos do PARFOR-PA sejam atendidos pelo corpo docente da instituição; então, a mesmo a Prof.^a Terezinha assinando as diárias, a UFOPA vai acabar não podendo as

diárias, a UFOPA vai acabar não podendo executar o planejado (Ata do Fórum – PA, 20/06/2011). (...) algumas dificuldades foram identificadas em função da negociação com a CAPES a respeito do Termo de Referência – Orçamento 2011, diante disso foram poucas as visitas planejadas aos pólos, mas a Coordenação Geral do PARFOR/UFPA assumiu o compromisso de que na próxima etapa isso acontecerá com maior amplitude. O Prof. Neivaldo Silva ao falar das atividades de ensino realizadas em julho, lembrou que até o momento a CAPES não havia repassado os recursos previstos no Termo Aditivo do Convênio nº 175/2010 – UEPA/CAPES; por conta disso, as atividades de ensino concentraram-se em Bém por não requerer pagamentos de diárias e passagens para professores (Ata do Fórum – PA, 12/08/2011).

A situação conflitiva envolvendo o repasse dos recursos persiste nas IES gerando problemas no cumprimento do calendário, ao mesmo tempo a Capes influenciada por denúncias na mídia gerencia um novo modelo de fiscalização, estes aspectos podem ser visualizados no fragmento de fala na reunião do Fórum quando se explicita que

houve um comprometimento das atividades da UEPA em decorrência do atraso nos repasses, problema que também ocorreu na etapa de julho de 2010, pois os recursos só foram repassados em junho, muito em cima para realização das ações, então o desenvolvimento das mesmas se deu de forma parcial; a consequência é o acúmulo por 02 (dois) períodos letivos, não sendo possível a reposição integral das aulas do primeiro atraso, portanto a UEPA deve realizar as atividades de reposição de ensino (...) O Prof. Licurgo Brito frisou que apesar dos comentários feitos pelas IPES sobre o repasse orçamentário, isso não se caracteriza como padrão do MEC/CAPES/PARFOR, exceto no caso da UEPA por ser uma instituição estadual em que não ocorre a descentralização de recursos e sim o convênio é mais burocrática; lembrou as mudanças que a CAPES implementou no primeiro semestre de 2011, inclusive na Diretoria de Educação Básica. Essas mudanças levaram inclusive a algumas medidas de monitoramento dos recursos financeiros do PARFOR, o que tem implicado no repasse às IPES; isso demonstra certo zelo pelos recursos públicos e as instituições tendem a se adaptar a essas novas exigências; no caso das estaduais, há uma solução que já foi tomada este ano para evitar novas incidências de atraso no repasse, que é o aumento do tempo de vigência do convênio, de 01 (um) e para 03 (três) anos, o que deve melhorar a execução (Ata do Fórum – PA, 12/08/2011).

Outro aspecto conflitivo, e justamente a caixa de pandora de muitas universidades, o orçamento e suas rubricas, poucos são aqueles que entendem o funcionamento, o que gera desconfiças, que tem como consequência uma fragilidade que leva à diminuição da legitimidade dos gestores em suas afirmações pouco explicitativas, situação que ocorre em

outros programas, e que também acabam se vinculando às percepções em relação ao impacto do Parfor no orçamento das universidades. Sempre é outro, que está longe, que deve esclarecer, e nesse caso, a incumbência passa para o Ministério do Planejamento quando o

Prof. Licurgo Brito informou que em muitos casos as pró-reitorias de administração acham que o orçamento do PARFOR impacta no orçamento da instituição, a CAPES informou que essa interpretação é improcedente, pois o impacto ocorre no orçamento da própria CAPES e sugeriu que as pró-reitorias que tivessem dúvida sobre o processo fizessem uma consulta formal ao Ministério do Planejamento em que um procedimento já conhecidos das IPES para tirar esse tipo de dúvida (Ata do Fórum – PA, 12/08/2011).

No capítulo 2 que trata das Configurações das Políticas de Formação de Professores menciona-se o papel da Prof.^a Helena de Freitas, que sempre esteve atuante como membro da ANFOPE, instituição da sociedade civil que tem agregado o debate acadêmico e político sobre formação de professores no Brasil e que na implementação do Parfor esteve atuando como representante do MEC. Seu papel é reconhecido quando

O Prof. Licurgo Brito (...) lembrou que no dia 11/08/11 a Coordenação Estadual do PARFOR–PA tomou conhecimento de que naquele dia se encerrava a atuação da Profa. Helena de Freitas no Ministério da Educação; evidenciou a imensa contribuição que esta vem dando, desde 2009, à execução do Programa no Estado do Pará e a todas as instituições que compõem o Fórum; lamentou a perda da parceria e a oportunidade de aprendizagem estabelecida com a professora e em nome da Coordenação Estadual agradeceu a imensa contribuição dispensada à equipe. (Ata do Fórum – PA, 12/08/2011).

Nesse mesmo capítulo foi explicitado o manual operativo do Parfor presencial, e um dos aspectos contemplados são as modalidades e atribuições dos bolsistas, que se configuraram em 2012, como: Coordenador Geral I e II; Coordenador Adjunto I e II ; Coordenador de Curso I e II ; Coordenador Local; Professor Formador I e II; Professor Orientador I e II; Supervisor de Estágio I e II. Nesse contexto, o germe da formalização pode ser identificado

(...) Ao apresentar a proposta o Prof. Licurgo Brito destacou que ela foi elaborada pelo Comitê Gestor Interinstitucional estabelecendo elementos comuns a todas as instituições e um conjunto de funções considerando

dois ambientes de atuação das universidades, a sede (com a estrutura gerencial) e os pólos (com estrutura para execução e gestão local); foram consideradas funções na sede para serem exercidas por docentes ou por outros profissionais de nível superior: a Coordenação Geral (CG), a Coordenação Adjunta (CA), a Coordenação de Cursos (CC), o Coordenador Adicional de Curso (CAC) – este último pode ser designado pela sede para atuar em outros espaços -, o Assessor Pedagógico e o Assessor Técnico. Algumas dessas funções existem na estrutura de funcionamento do PARFOR (CG, CA, CC e CAC), as outras são improvisadas pelas diferentes instituições, isto porque, inicialmente a CAPES não apresentou solução estrutural para essas funções. Algumas funções praticadas no polo, também se sobrepõem às práticas na sede, como a do Coordenador Adicional de Curso que geralmente atua nos dois espaços, o Assessor Acadêmico Administrativo (AAA), Assessor Técnico (AT) e Assessor Pedagógico (AP); para cada uma dessas funções foi estabelecido o nível de escolaridade para sua ocupação (Ata do Fórum – PA, 12/08/2011).

O Parfor no Pará é retratado na Capes como uma das melhores parcerias, e é o berço das ações de implementação do Parfor, e se justifica pela própria demanda da região Norte que representa 52,50% das matrículas ativas no Parfor em 2013, e no caso particular do Pará representa 29,24%, acompanhado do estado do Amazonas 10, 92% conforme o Relatório de Gestão 2009-2013, da Capes.

4.2 A Gestão e o Regime de Colaboração do Parfor no estado do Amazonas

O início do Parfor no estado do Amazonas vai ocorrer em fins de 2009. Um marco importante é primeira reunião, datada em ata no dia 18 de novembro de 2009, realizada no Refeitório do Centro de Formação Padre José de Anchieta (CEPAN), conduzida pela Prof.^a Regina Marieta que foi a presidente da comissão responsável pela elaboração do Planejamento Estratégico de Formação do Estado do Amazonas. Nessa reunião ocorreu a leitura do Decreto n.º 2.221, de 25 de agosto de 2008, que institui a criação das comissões de organização do Fórum. Estavam presentes representantes: da Secretaria, Sinteam, Ufam, da Deputada Estadual Prof.^a Terezinha Ruiz que é membro da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado e a UEA.

Cabe ressaltar que não foi dada sequência aos tópicos, decisão da plenária, tendo em vista que muitas instituições convidadas para a reunião não enviaram seus representantes.

A instalação do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente do Amazonas oficializa-se a partir de 10 de fevereiro de 2010, no Refeitório do CEPAN, estando 07 (sete) pessoas presentes na reunião, a Prof^a Regina Marieta da Diretoria do CEPAN que presidiu a reunião, Arminda Mourão (IFAM), Ana Cristina Pereira Rodrigues, Maria Luiza Soares de Souza, Nara Helena da Silva Teófilo (UNDIME/AM), Maria Aurélia de Alcântara Freire (UEA), Andréa Regina Leite do Nascimento. A reunião tentou tratar de aspectos vinculados à organização, divulgação e coordenação, mas se identificou que não havia pelas pessoas presentes poder de decisão, sendo sugerida a necessidade da presença de secretários municipais ou prefeitos que pudessem assumir os custos da organização, divulgação e coordenação.

Outro momento da instalação do Fórum ocorre no dia 25 de fevereiro de 2010, no Auditório Alalaú da Faced/Ufam, com a presença de 19 representantes envolvendo as instituições Seduc, Undime, SEEB/MEC, CAPES, UEA, Ufam, Ifam, Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do estado do Amazonas, Anfope, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Fundeb, Conselho Municipal de Educação (CME), Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Amazonas (Sinteam), União Estadual dos Estudantes do Amazonas (UEE), Conselho Estadual de Educação (CEE), Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (FEDDCA/AM), Fundação de Amparo à Pesquisa do estado do Amazonas (Fapeam).

Em 10 de março de 2010, no prédio do Conselho Estadual de Educação (CEE/AM), ocorre a reunião que revisa e aprova o regimento interno do Fórum, estavam 11 representantes das instituições. Nessa reunião já se verifica a composição de outras instituições que são: Centro de Formação Profissional Padre José Anchieta (Cepan), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Conselho Estadual de Educação (CEE/AM), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope).

Nessa mesma reunião, o Prof. Raimundo Torres de Albuquerque, presidente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos

Profissionais da Educação (Fundeb), em sua fala, requer esclarecimento da posição do Fórum em relação ao Estágio Probatório, contudo, não parece que esse é o momento para tal questionamento, assim é possível inferir que alguns membros ainda não compreenderam quais são as atribuições do Fórum. Vê-se que a volatilidade dos membros no conselho em menos de 2 anos podem elucidar as dificuldades do Fórum em cumprir suas atribuições.

A Professora Regina Marieta, representando o Secretário de Educação, descreve a sobrecarga de afazeres de alguns membros ao apontar que

já possui muito a fazer, pois, deve garantir o espaço para a formação e exemplifica o que houve com a segunda licenciatura iniciada pela Universidade Estadual do Amazonas (UEA), salienta, ainda, que não foi falta de empenho, nem de interesse dos professores, mas sim, o tempo e as condições adequadas para que os mesmos pudessem desenvolver bem os trabalhos (Ata do Fórum, 10/03/2010).

Pela fala anterior percebe-se que mesmo antes da instalação do Fórum já se iniciava a formação dos professores na modalidade presencial, nesse caso, por ser que uma universidade ligada ao governo do estado tenha uma vinculação mais direta com a Secretaria de Educação do Estado, deixando os tramites legais a serem encaminhados no processo de implementação do Parfor.

O Regimento Interno do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do estado do Amazonas indica 22 representantes, tendo como composição:

I – O Secretário Estadual de Educação e mais um membro indicado pelo Governo do Estado; II – Um representante do Ministério da Educação; III – Um representante da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); IV – Dois representantes dos Secretários Municipais de Educação indicados pela respectiva seção regional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/AM); V – O reitor da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), ou seu representante; VI – O reitor da Universidade Estadual do Amazonas (UEA), ou seu representante; VII – O reitor do Instituto Federal do Amazonas (IFAM), ou seu representante; VIII – Um representante dos profissionais do magistério indicado pela seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE/SINTEAM); IX – Um representante do Conselho Estadual de Educação (CEE/AM); X – Um representante do Conselho Municipal de Educação (CME/AM); XI – Um representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – (UNCME/AM); XII – Um representante do Conselho de Educação Escolar Indígena; XIII – Um representante da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Amazonas (ALE); XIV – Um representante da

Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB); XV – Um representante do Fórum Estadual de Educação do Amazonas; XVI – Um representante da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); XVII – Um representante do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); XVIII – Um representante da União Estadual dos Estudantes do Amazonas (UEE); XIX – Um representante do Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; XX – Um representante do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Estado do Amazonas (SINEPE/AM); XXI – Um representante da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM), e XXII – Um representante do Centro de Formação Profissional Pe. José Anchieta (CEPAN/SEDUC) (Regimento Interno do Fórum/AM).

No período compreendido entre 2009 a 2012, no Fórum-AM, estiveram presentes 61 pessoas que se alternavam na representação das instituições envolvidas.

O Regimento Interno do Fórum descreve como atribuições:

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, promovidas 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 do Estado 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 estadual e municipal 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 – observar os princípios e objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica na elaboração e execução dos programas de formação inicial e continuada para profissionais do magistério; IX – acompanhar a execução do plano estratégico e promover sua revisão periódica; X – acompanhar e assegurar o desenvolvimento das ações de formação inicial e continuada dos professores indígenas, especialmente planejadas para o trato com as pedagogias indígenas garantindo assim, a especificidade a que a lei maior lhes assegura, e XI – Realizar avaliação periódica da execução dos cursos

de formação inicial e continuada, oferecidos pelas Instituições de Ensino Superior e/ou Centros de Formação dos Profissionais do Magistério.

Essas atribuições diferenciam-se da política nacional, quando estabelece os aspectos que envolvem as especificidades da região, no caso, o atendimento da formação de professores indígenas, como o registro de uma localidade que é o município de São Gabriel da Cachoeira, com três turmas.

Considerando a população do Amazonas estimada em 2010 em 3.483.985 pessoas, segundo o IBGE, e apresentando uma população indígena de 183.514 pessoas no estado do Amazonas, o que equivale aproximadamente a 5,26% da população do Amazonas. Levando em consideração a faixa por grupo de idade dos 15 a 49 anos têm-se 58.940 pessoas com possibilidade de formação superior. Estimando a possibilidade de formação superior no magistério entorno de 0,5% haveria o contingente de 295 pessoas a serem atingidas, e isso indica que as três turmas de São Gabriel da Cachoeira ainda são insuficientes considerando a taxa de crescimento anual de 4,6% nessa população.

Outro aspecto explicitado nas atribuições e que se diferencia da regulamentação nacional é a previsão dos Centros de Formação de Profissionais do Magistério se ocuparem da formação inicial, e que atualmente se vinculam a Secretaria de Estado de Educação do Amazonas através do Centro de Formação Profissional Pe. José Anchieta (CEPAN).

Os documentos analisados e o acompanhamento do Parfor mostraram que a gestão dentro do estado foi desenvolvendo esforços (ações de divulgação e envolvimento do Fórum) no sentido de criar as condições para que a gestão das ações desenvolvidas no âmbito da Secretaria e das IES viessem a se tornar menos concentradas, mais abrangentes e inclusivas e as decisões mais partilhadas, ou seja, menos centralizadas, cabe dizer, porém, que tais esforços ainda não foram suficientes para concretizar uma gestão participativa e compartilhada como estava previsto no desenho da política.

O processo de gestão nas IES foi um dos aspectos que indicam maiores conflitos ocasionados por aspectos contraditórios entre a estrutura administrativa interna destas IES e as estruturas indicadas no Parfor, deixando dificuldades que são minimizadas a partir de resoluções da Capes ao longo do processo de implementação do Parfor e ajustadas ao que é possível acordar com os agentes, sejam eles, os Reitores, os membros dos Conselhos Universitários e os mediadores na figura dos Coordenadores nas IES. Esse aspecto se

evidencia quando, em entrevista, a Coordenadora Geral de Programas de Apoio à Formação e Capacitação do Docente da Capes/MEC explicita que “no caso do Amazonas funciona mais ou menos, (...) em termos de articulação dentro do Estado” (Coordenadora CAPES, 03/07/2012).

Em termos do processo de gestão do Parfor-AM é possível perceber dificuldades iniciais indicadas nos relatórios da Capes e nas atas dos fóruns, aqui retratadas como: capacidade de efetivar decisões relacionadas com os objetivos gerais da Política, descentralização de decisões e capacidade de administrar conflitos.

No desenvolvimento das atribuições do Fórum, o Parfor previu como uma de suas estratégias o planejamento das ações com o foco na demanda apontada pelo INEP em 2009, e posteriormente, nas necessidades do público-alvo, professores sem formação superior, detalhadas pelas redes estadual e municipais de ensino. O Fórum seria o responsável por formalizar as ofertas via o Plano Estratégico. Os encaminhamentos vão se construindo, conforme pode-se perceber, na fala do suplente do presidente do Fórum quando

Regina Marieta fez algumas ponderações sobre os procedimentos para a efetivação de todo o processo de atendimento da demanda que vai desde a pré-inscrição do professor na Plataforma Freire até a concretização da sua matrícula na Instituição promotora do curso de formação. Complementou expondo informações sobre as dificuldades enfrentadas para a realização desse processo que na mídia é apresentado como sendo algo muito simples, mas que, na prática, a realidade é bem diferente, e o que parece simples acaba sendo bastante complicado para muitos candidatos a uma vaga oferecida pela Plataforma (Ata Fórum-AM, 04/05/2010).

A Capes reconhece que o repasse dos recursos para o desenvolvimento das ações vinculadas ao Parfor trouxe dificuldades, mas aponta outras dimensões ao explicitar que

O principal problema em relação à execução dos recursos destinados ao programa PARFOR foi a ausência de ação orçamentária específica que atendesse as especificidades do referido programa. [...] A CAPES tomou todas as providências cabíveis tempestivamente, solicitando abertura de crédito especial, para contemplar a execução das despesas referentes ao PARFOR em seu orçamento. No entanto, o crédito especial desta ação somente foi aprovado nos últimos dias do exercício, o que forçou a instituição a executar o referido programa em ações da educação básica do MEC. [...] Houve dificuldades operacionais das secretarias de educação, em especial das municipais, no processo de validação das inscrições de professores cursistas em exercício. [...] A greve dos correios dificultou o envio de documentação pelos partícipes em tempo hábil para formalização

de convênios com as IES. (CAPES, Relatório de Gestão Individual, 2009, p.153)

No contexto da capacidade dos gestores tomarem e implementarem decisões de forma compartilhada, conforme preconiza o modelo de gestão adotado que inclui Fórum como espaço aglutinador, e com base nos princípios da descentralização e da participação da sociedade civil, a análise nos mostra que, em final de 2010, já havia a constatação de

Desconhecimento dos sistemas sobre a real situação da demanda por formação. A demanda por formação foi identificada a partir do Educacenso do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas - INEP, todavia os dados apresentados, em função da metodologia utilizada não permitiram indicar com precisão a quantidade de professores em exercício na rede de educação básica sem graduação, fora de sua área de formação e sem habilitação em licenciatura. Observa-se, também, que os próprios sistemas estaduais e municipais não possuem diagnósticos precisos sobre as necessidades e a situação da formação dos seus docentes. Tudo isso contribui para um desconhecimento da real necessidade e demanda por formação dos docentes em exercício; **Ausência de planejamento e articulação dos sistemas.** As secretarias estaduais e municipais necessitam dialogar com as unidades escolares no sentido de realizar um plano de capacitação que identifique quem necessita de formação, em que disciplina e o quantitativo de profissionais que podem ser liberados para participar dos cursos de formação. Somente esta articulação pode garantir a efetividade do Plano; **Evasão Escolar.** A evasão é desencadeada, especialmente, pela inexistência de condições socioeconômicas do professor para permanecer frequentando o curso. Além dos baixos salários recebidos por grande parte dos professores, muitos têm que arcar com os custos de sua hospedagem e alimentação e com o descolamento para as localidades onde os cursos são implantados. Assim, o impacto financeiro no orçamento dos professores os conduzem a desistir de frequentar os cursos; **Divulgação ineficiente.** Também se identificou a necessidade promover a divulgação do PARFOR; **Dificuldade de acesso à Plataforma Freire.** A pré-inscrição dos candidatos nos cursos de formação inicial é feita por meio da Plataforma Freire, que é um sistema informatizado criado e gerido pelo MEC para a captação da oferta e da demanda por formação no âmbito do PARFOR. Neste sistema, as IES disponibilizam os cursos e as respectivas vagas, para que os professores em exercício na rede pública de educação básica realizem sua pré-inscrição. Esta, por sua vez, deverá ser validada pela Secretaria de Educação do ente federativo ao qual o professor pertence. Depois de validada a inscrição, o candidato é chamado pela IES para realizar o processo de seleção e posteriormente para a matrícula, se selecionado. Todavia, observou-se que em muitas localidades o acesso às tecnologias de comunicação é extremamente precário, o que impede ou dificulta o acesso, especialmente dos candidatos, à Plataforma Freire, o que tem prejudicado a captação da demanda (CAPES, Relatório de Gestão do exercício de 2010, p. 161).

A implementação das ações que deveriam estar ancoradas na descentralização e na constituição de parcerias, processo desenvolvido através de um esforço de construção coletiva da Política, e por consequência do programa Parfor, no âmbito estadual, enfrentou grandes dificuldades, em face de vários limites. Dentre estes se destacam os que já foram apontados na discussão da descentralização, sobretudo, aqueles forjados a partir da adoção do mecanismo de regionalização, a representação no Fórum num primeiro momento não funcionou efetivamente, o que se constituiu num dos principais limites na gestão técnico-financeira. Elementos que indicam a situação são os registros nas atas de representantes das IES, como quando “Foi sugerido pelo Prof. Armindo Mourão que fosse chamado para as reuniões pessoas com poder de decisão como secretários municipais e prefeitos” (Ata do Fórum-AM, 10/02/2010).

No caso do Amazonas, ficou evidente que a estratégia de descentralização não ocorreu plenamente, e é bem mais forte a desconcentração.

As atas do Fórum demonstram a ausência de discussão ou mesmo elaboração de critérios transparentes utilizados pelos gestores no processo de planejamento, não há nas atas registros de discussão e aprovação do Plano Estratégico, nem das justificativas na distribuição das vagas das várias licenciaturas. O que se apresenta é a retificação do quadro de vagas, em que o Fórum delega à Capes aspectos que são de sua alçada como se pode constatar quando

Após apresentação das ofertas e devidos encaminhamentos sobre as mesmas, os membros decidiram que todas as ofertas aqui apresentadas fossem encaminhadas à CAPES e nos casos em que se constatar duplicidade de oferta por diferentes instituições que a CAPES faça a opção que julgar mais coerente (Ata do Fórum-AM, 09/08/2011).

Compreende-se, portanto, que o processo de gestão do Parfor e os seus efeitos sobre a população usuária são uma decorrência da inter-relação entre o campo de poder mantido por seus formuladores, gestores e implementadores que, orientados por determinados interesses, utilizam-se de meios, procedimentos e formas específicas de organização dos serviços direcionados à população.

As ações deviam ser descentralizadas e a participação social exercida por meio do Fórum visando superar progressivamente, as práticas históricas “viciosas” (como o clientelismo e o corporativismo) tão comuns. Esse caminho vai se construindo e se reflete conforme se lê no trecho seguinte:

Universidade Federal do Amazonas (Ufam) excluiu 149 candidatos que foram aprovados em Processo Seletivo Simplificado (PSS), aberto pela instituição para professores da Secretaria Municipal de Educação de Fonte Boa (a 880 quilômetros de Manaus), para ingresso em programa nacional de qualificação. O programa, Parfor, é exclusivo para docentes de educação básica e, no Amazonas, é realizado pelo governo federal em parceria com a Ufam. A medida foi tomada após constatação de fraude, a partir de denúncias encaminhadas à Ufam pela Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa do Amazonas (ALEAM). O PSS foi lançado pela Ufam, em Fonte Boa, em outubro de 2011, oferecendo 333 vagas. As denúncias foram enviadas à Comissão da ALEAM pela Delegacia do Sindicato dos Trabalhadores em Educação (Sinteam). Constatou-se que essas 149 pessoas aprovadas para participar do programa não exercem o Magistério ou estavam em desvio de função. O presidente da Comissão de Educação da ALEAM, deputado estadual Sidney Leite (DEM), disse que pediu, há dois meses, a adoção de providências. “A reitora da Ufam, Márcia Perales, atendeu a nossa solicitação e excluiu essas pessoas, que estavam irregulares. Mas entendo que não basta excluir os nomes. Está claro que houve uma fraude induzida pela Secretaria Municipal de Educação e isso precisa ser apurado”. (Site da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, 09/01/2012).

Assim, é possível pensar que o exercício do controle social de uma política é condicionado pela existência e diversidade dos canais de participação, pelos mecanismos de divulgação e informação existentes e pelo grau de autonomia e nível de capacitação dos diferentes sujeitos sociais em movimento.

E no caso do Fórum do Amazonas, esse exercício do controle social deixava a desejar, pois, muitos dos representantes indicados não detinham conhecimento suficiente sobre a legislação e sobre os meandros da política. A esse modo de ação coletiva, alia-se o relacionamento entre os representantes do governo e os demais conselheiros, uma relação claramente pautada pela desigualdade em termos de acesso às informações sobre o tema.

Embora a legislação do Parfor veja os representantes do Fórum como parte do arcabouço estatal, por que não dizer como instrumento de legitimação das ações, como espaço capaz de favorecer o efetivo envolvimento dos segmentos organizados nas decisões

governamentais, e de forma inicial ao chamado *accountability*, na prática isto se mostrou difícil de efetivar-se no estado do Amazonas.

As dificuldades se colocam porque provavelmente a arquitetura requeria dos sujeitos envolvidos competência e conhecimentos sobre o campo da formação de professores da educação básica, além de capacidade para politizar as propostas ali discutidas de modo a interferir no processo decisório do Estado, a ausência, impossibilitavam a estas instituições de constituírem mecanismos eficazes de representação e de controle da política.

Há indícios que permite afirmar que as limitações podem estar relacionadas a fatores como a forma como ocorre a disputa para a composição dos fóruns, a falta de conhecimento dos representantes sobre a área objeto da política ou até mesmo na própria lógica da arquitetura de representação proposta.

De certa forma, essas limitações já eram previstas, provavelmente pelos formuladores desse Plano que, ao propor esse desenho, estavam indiretamente “convidando” os vários sujeitos sociais envolvidos a se engajarem juntos nesse aprendizado, ou seja, a se dispor a enfrentar tais questões, em face de uma política, de um programa novo, com proposta inovadora, que agrega o regime de colaboração entre os entes federados, na perspectiva de graduar um grande número de professores.

Nesse contexto, os processos vão se constituindo conforme os problemas vão aparecendo, para esclarecer essa afirmação, na reunião do Fórum, no dia 08 de fevereiro de 2012, registrada em ata, tem-se a fala do representante da Capes, Sr. Bruno Zenóbio que informou que a

Capes instituiu um termo de adesão para municípios porque alguns deles validavam a solicitação dos professores para os cursos sem saber que a validação implica em apoiar o professor na participação dos cursos (Ata do Fórum-AM, 2012).

No desenho local da política, o município não apresenta um papel de evidência. Talvez porque a Capes, que é a instância de gestão no plano federal, apesar de afirmar a necessidade de descentralizar as ações, só fixava diretrizes às IES e para nível estadual, entendendo-se que a desconcentração para o âmbito municipal era importante, contudo era uma prerrogativa dos decisores estaduais.

Em síntese: pelos dados analisados pode-se dizer que no Amazonas o processo de gestão do Parfor, expresso nas matrículas, avança na ampliação das ofertas, mas com significativas dificuldades de comunicação com os municípios, estruturais e de logística.

Os secretários ou mesmo os prefeitos dos municípios pequenos apresentam dificuldade de entendimento sobre os mecanismos para solicitar vagas de cursos de licenciatura. E a UNDIME via seu representante no Fórum não conseguiu estabelecer o diálogo para contornar o problema. Pode-se refletir essa situação no trecho da reunião, do dia 08 de fevereiro de 2012, em que a Secretária do Careiro da Várzea, Prof.^a Ciderlane dos Santos relata e o representante da Capes esclarece

as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática são um grande problema porque não há professores nestas áreas, só há professores formados em Normal Superior. (...) Frente a solicitação da secretária do Careiro da Várzea, o Senhor Bruno Zenóbio destacou que a CAPES tem todo interesse em atender, mas as inscrições deverão ser realizadas apenas pela Plataforma Freire, pois a orientação é aceitar apenas as inscrições feitas na plataforma (Ata do Fórum-AM, 2012).

Quanto à rede local de formação de professores, a pesquisa mostra que, quando esse Plano se iniciou, as entidades formadoras existentes atuavam de modo disperso, cada uma desenvolvendo suas ações já programadas de acordo com suas próprias orientações, ou seja, não havia no estado, pelo menos de forma explícita, um debate conjunto, em torno da questão da formação de professores. O Fórum poderia trazer uma boa contribuição tanto para a gestão, quanto para estas entidades, pois oportunizaria a articulação destas e a criação de um espaço de discussão da temática.

No entanto, apesar de se constituírem espaços importantes no processo de operacionalização e gestão da política, verifica-se que tais grupos não fortaleceram o Fórum para exercer as suas funções no processo de definição da demanda por formação dos professores.

Como o estado do Amazonas é um dos que apresenta maior participação quantitativa e com imensas dificuldades logísticas ao professor em formação, há por parte dos professores certo sentimento de gratidão por estar recebendo a formação, situação que provavelmente seria bem mais precária ou até sem possibilidade, se ocorresse apenas por sua iniciativa.

Associado a todas essas dificuldades, já apontadas, existiam ainda questões de cunho gerencial interno, pois as IES são responsáveis pelas ações de oportunizar os cursos de licenciaturas nos polos ou municípios e no início não tinham a clareza ou conhecimento sobre boa parte das demandas que seriam exigidas de sua função.

As IES no início não possuíam diretrizes traçadas para o Parfor, e não puderam se preparar em termos de planos pedagógicos, objetivos a serem alcançados por meio do processo de ensino, conteúdos e os procedimentos selecionados nos diferentes necessidades dessa formação e processos de avaliação.

Todos esses aspectos foram se materializando sem muita reflexão das unidades formadoras, e, portanto, geraram uma incapacidade de subsidiar a construção dessa nova política ao ponto da Capes contratar assessores para analisar e subsidiar os Projetos Político-Pedagógicos dos cursos de licenciaturas das IES e definir uma aprovação dos mesmos na própria Capes.

As licenciaturas desenvolvidas no Parfor nas IES do Amazonas eram oferecidas e planejadas de forma aleatória baseados mais na intuição dos gestores ou dos agentes formadores e sem nenhuma articulação entre si, nem com os demais agentes que pudessem ter algum interesse, e esse seria o papel do Fórum e que não se observa nos registros das pautas das reuniões.

Ocorreu a princípio um nível de dificuldade e de atropelos vivenciados pelos gestores e representantes no Fórum no processo de implementação desta Política no âmbito local. Afora isso, cabe lembrar, ainda, todas as limitações existentes no contexto institucional, as quais estavam expressas na ausência de infraestrutura física, de pessoal, de material, na burocratização da máquina administrativa que favorece a lentidão das ações; no padrão de gestão pública presa a valores nem sempre democráticos, as dificuldades de criar e estabelecer canais de articulação e de participação política, aliada ainda às dificuldades dos vários atores no sentido de se colocarem no processo enquanto sujeitos coletivos.

A própria Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica na Capes que era a gestora da política no nível de decisão federal, reconhecia os entraves e percalços que essa política enfrentava, considerando o período de 2009 a 2013, no decorrer do seu processo da formulação à implementação, para se tornar uma intervenção de natureza

pública com ações descentralizadas, num real regime de colaboração, considerando todas as debilidades existentes ou na esfera administrativa ou no nível de capacitação técnica e política dos vários sujeitos que ela propunha mobilizar e envolver.

No contexto das IES do Amazonas, deve ser expresso que parte das dificuldades estruturais e de logísticas não totalmente sanadas, persistiram e conviveram desde o ano de 2009, início do Parfor, apesar de essas várias questões terem sido apontadas para correções efetuadas nos relatórios e documentos.

Embora se saiba que o Parfor por si só não garanta a qualidade da educação, e nem a garantia a médio e longo prazo de um pleno quadro de professores com formação superior e adequada à especificidade de sua atuação, no entanto, o Parfor no estado do Amazonas, preconizava que o programa podia contribuir para aumentar as chances de elevar a qualidade da educação, já que uma parcela significativa dos professores das redes públicas não apresentavam a formação em licenciaturas.

Outro aspecto retratado, é que oportunizar a inserção de quadros nas redes públicas de ensino de professores mais bem preparados em sua atuação profissional, além de favorecer a possibilidade de uma demanda que possa oficializar os quadros das secretarias (estadual e municipais) com professores concursados, minimizando o efeito “migratório” a cada ano nas escolas e que geram uma ordem de descontinuidades nas ações, além do processo de amadurecimento do corpo de profissionais da escola na compreensão dos encaminhamentos e soluções envolvendo o ensino e a aprendizagem.

Pelo exposto, pôde-se verificar que o processo de gestão do Parfor no Amazonas se desenvolveu utilizando a estratégia de descentralização regionalizada de enfoque gerencial (Capes) e buscando, a sua maneira, envolver os sujeitos sociais que são as Secretarias de Educação (Estadual e municipal), as instituições representadas no Fórum e as IES indicadas anteriormente. Estes, por sua vez, também se colocaram no referido processo, expressando suas particularidades e especificidades no que diz respeito à capacidade de participar e influenciar “qualitativamente” nas decisões concernentes ao Plano nas suas várias fases.

4.3 A Gestão e o Regime de Colaboração do Parfor no estado de Rondônia

O início do Parfor no estado de Rondônia ocorreu em fins de 2009. Contudo, um marco importante que oficializa o Parfor é primeira reunião no dia 07 de maio de 2010, no Auditório do Conselho Estadual (CEE), com a apresentação para posterior discussão, sugestão e aprovação da Minuta do Regimento Interno do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado de Rondônia, sendo conduzida pela Prof.^a Maranei Rohers Penha que representa a Prof.^a Irany Freire Bento na Presidência do Fórum.

Na reunião estavam presentes 09 representantes, sendo a Prof.^a Maranei Rohers Penha (Seduc), Prof. Valmir Souto (Governo do Estado de RO), Prof. Edson Luiz Fernandes (Undime), Prof.^a Nair Ferreira Gurgel do Amaral (UNIR), Lodeilson Fernandes da Silva (Sinter), Prof.^a Eline Silva Costa (CEE), Sônia Maria Gomes Sampaio (UNCME), Prof.^a Rosângela Aparecida Hilário (Coordenadora do Programa Formação Inicial – Parfor/UNIR), Prof. Wilson Barbosa (Presidente da UNCME).

Nessa mesma reunião a Coordenadora do Parfor, Prof.^a Rosangela, esclarece que nos dias 17 a 25 de maio de 2010, a UNIR estará em fase de teste seletivo para professores e informa que está

com dificuldade em relação à validação das inscrições na Plataforma Freire, particularmente com relação aos professores inscritos pela UNDIME, pois existe um grande número de professores inscritos porém, sem encaminhamento de documentação. O que não permite a efetivação da matrícula dificultando a definição do orçamento e consequentemente o início dos cursos, assim como a manutenção dos pólos estabelecidos quando da inscrição dos futuros cursistas nas licenciaturas (1^a Ata do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado de Rondônia, 2010).

Em outro momento, o Prof. Edson, representante da Undime esclarece que

um dos problemas foi o não entendimento por parte de muitos professores de que fariam a formação em um município polo, distante da sua residência, ocasionando desistências, mas que já havia solicitado à secretaria executiva da UNDIME para que marcasse uma reunião de urgência com os secretários municipais de educação para resolver a situação (1^a Ata do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado de Rondônia, 2010).

Não havendo ainda informações consistentes por parte dos municípios e nem assinatura dos acordos, uma saída encontrada nessa reunião foi definir a entrega no dia 13 de maio 2010, na realização da Palestra, em Porto Velho, com a fala da Presidente do Conselho Nacional da Educação, Célia Brandão Alvarenga Craveiro, nesse dia os Secretários Municipais de Educação deveriam entregar em mãos a listagem dos professores para a coordenadora do Parfor.

É possível identificar um atropelo nos tempos e locais para a informação, divulgação, esclarecimento, ajustes para o envolvimento dos prefeitos.

Em outro momento, na reunião, destaca-se que “está agendado com a Prof.^a Helena Costa Lopes de Freitas representante do MEC a sua participação na próxima reunião quando serão discutidas as novas demandas para o 2º semestre e o Regimento Interno”.

A próxima reunião ocorre no dia 15/06/2010, no Auditório do Prédio anexo da SEDUC, vinculado ao espaço destinado ao programa da gestão de Aprendizagem Escolar (Gestar), com a presença de 10 pessoas, com condução da presidência pela Prof.^a Maranei (SEDUC). E dentre as instituições participantes tem-se UNIR, Seduc, CEE, Undime, Ifro e, esta última, representada pela Prof.^a Mércia Gomes Bessa Coelho.

Nessa reunião podem-se confirmar as dificuldades internas na UNIR ao ser explicita na fala da Coordenadora Geral do Parfor, que

nas reuniões setoriais na UNIR está havendo grande debate sobre a Formação Inicial e que algumas situações devem ser ponderadas com a oferta de novos cursos, a exemplo, Artes. Nas áreas duras, como física, há uma grande dificuldade quanto à permanência dos cursistas e entende que seria interessante rever o perfil dos alunos para os próximos cursos com um plano de trabalho diferenciado. (2ª Ata do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado de Rondônia, 2010)

Os encaminhamentos por parte da Seduc são esclarecidos na fala da Presidente suplente Prof.^a Maranei, ao ser informada e questionada sobre a possibilidade de vivências do professor cursista, nas dependências da UNIR, solicita a parceria com o Governo, para que os professores participem do evento Semana de Humanidades. Esclarece que

quanto às questões operacionais dos cursos, é importante que se marque uma reunião com a Gerência de Projetos Especiais/GPE e demais integrantes da UNIR, para dirimir os problemas e, quanto à participação

dos professores na “Semana de Humanidades” alertou que em função da greve, dos ajustes de calendário escolar, da redução do orçamento, fica comprometida a liberação desses profissionais de participarem do evento (2ª Ata do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado de Rondônia, 2010).

Com relação à elaboração do planejamento estratégico, na 2ª reunião do Fórum, houve o esclarecimento de que os municípios estariam refazendo o Plano de Ações Articulado (PAR) e que as formações que contemplarão o planejamento estratégico pertinente ao Fórum, devem também fazer parte dos dois documentos e que mediante levantamentos específicos será possível sinalizar para as Instituições Executoras, a exemplo do Ifro e da UNIR, quais cursos realmente estão em demanda, pois será feita uma análise por área de atendimento, considerando as formações quanto à base comum do currículo, os temas transversais entre outros, para que se priorizem ações que tenham repercussão sobre os Idebs. Nesse intuito, a Secretaria de Educação, na figura da Presidente do Fórum, se comprometeu a enviar modelo de formulário de coleta de informação que poderá ser utilizado pelos municípios.

O Regimento Interno do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado de Rondônia (FÓRUM-RO), oficializado em 15 de junho de 2010, tem como indicação no Art.3º, 10 representantes, tendo como composição:

I. Secretário de Educação do Estado; II. Um membro indicado pelo governo do Estado; III. Um representante do Ministério da Educação; IV. Dois representantes dos Secretários Municipais de Educação indicados pela respectiva seção regional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME-RO; V. Reitor (a) da Universidade Federal de Rondônia – UNIR ou seu representante; VI. Um representante do Instituto Federal de Rondônia – IFRO; VII. Um representante dos profissionais do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Rondônia SINTERO; VIII. Um representante do Conselho Estadual de Educação; IX. Um representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME. (Regimento Interno do Fórum/RO).

Nesse Regimento Interno do Fórum foram explicitadas como atribuições:

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 ações voltadas ao desenvolvimento de programas e ações de formação inicial e continuada, promovidas 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 que ocorram em regime de colaboração; IV. Propor mecanismos de apoio complementar ao bom andamento dos programas de formação, bem como a aplicação de recursos oriundos de receitas do Estado 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 da educação básica; VI. Dar amplo conhecimento aos sistemas estadual e municipal 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 de formação inicial e continuada para profissionais do magistério; IX. Acompanhar a execução do plano estratégico e promover sua revisão periódica.

Nessas atribuições regulamentadas, assim como em outros fóruns não se percebe diferenças em relação ao que foi delimitado na política nacional, não há menção para as especificidades da região no atendimento da formação de professores indígenas ou mesmo com uma diferenciação para o atendimento da região rural.

Os documentos analisados e o acompanhamento do Parfor mostraram que a gestão dentro do estado não foi desenvolvendo esforços (ações de divulgação e envolvimento do Fórum) no sentido de criar as condições para que a gestão das ações desenvolvidas no âmbito da Secretaria e das IES viessem a se tornar menos concentradas, mais abrangentes e inclusivas e as decisões mais partilhadas, ou seja, menos centralizadas, cabe destacar que ocorreram problemas na gestão na única IES que assumiu o Parfor.

Na UNIR os conflitos internos vinculados à gestão desconstruíram a possibilidade de concretizar uma gestão participativa e compartilhada, que também envolvesse os departamentos que oferecem as licenciaturas, e assim gerar uma reflexão e proposições que favorecessem as ações previstas no desenho da política juntamente com as demais instituições que caracterizam o regime de colaboração.

O processo de gestão nas IES foi um dos aspectos que indicam conflitos ocasionados por aspectos contraditórios entre a estrutura administrativa interna da UNIR e as estruturas indicadas no Parfor, deixando dificuldades que não foram minimizadas a partir

de resoluções da Capes ao longo do processo de implementação do Parfor-RO e tão pouco ocorreu ajustes entre os agentes, sejam eles, o novo reitor, o conselho universitário e o mediador na figura do novo Coordenador Geral na UNIR e o Fórum-RO.

Reforça-se essa afirmação na fala da Coordenadora Geral de Programas de Apoio à Formação e Capacitação do docente da Capes/MEC quando explicita a participação dos municípios e atuação dos fóruns dizendo que

então, o que acontece como não tinha na verdade nada, absolutamente nada oficializado com os municípios a participação deles se dá no momento em que ... Aí qual é o procedimento? O operacional? Então, uma vez feito o Termos de Adesão com as universidades, o Acordo de Cooperação Técnica antecedendo a assinatura destes dois documentos, o Estado tinha que elaborar o Planejamento Estratégico. Para elaborar o Planejamento Estratégico de quem é a atribuição de elaborar o Planejamento Estratégico? É do Fórum Estadual Permanente de Formação Docente, ou seja, todo Estado teria que instituir o seu fórum. Naquele momento, muitos não tinha, não dava para se criar, então, o Planejamento Estratégico foi feito na maioria pelas Secretarias, a instituição do Fórum ocorreu depois. Hoje todos os Estados dizem que tem Fórum, mas efetivamente, na verdade, na prática isso não existe (Entrevista Coordenadora geral de programas de apoio à formação e capacitação do docente da Capes/MEC, 03/07/2012).

Em termos da eficácia do processo de gestão do Parfor-RO pode-se perceber dificuldades na política institucional da UNIR que também envolve possível improbidade administrativa, situação sendo apurada, o que acarretou uma mudança de reitor, contudo as dificuldades ou constatação da situação no estado de Rondônia não consta nos relatórios da Capes, é como se a instituição não existisse para o Parfor.

Está previsto o reinício das aulas de algumas turmas em 26 de março de 2014, agora sob a supervisão do Pró-Reitor de Graduação (PROGRAD) e os encaminhamentos da nova Coordenadora Geral do Parfor/UNIR/RO Prof.^a Ms. Rosinete Vasconcelos Costa.

Os dados obtidos no estado de Rondônia estão vinculados ao contexto nacional e deixaram evidente que no ano 2009 foram dificuldades na ação orçamentária e dificuldades operacionais da UNIR para dar cabo à execução dos cursos.

Na entrevista com Coordenadora Geral de Programas de Apoio à Formação e Capacitação do docente da Capes, questionada sobre os problemas com a UNIR explicita que

teve problemas seríssimos, então assim, essas coisas, eu te contei toda essa história, no início não se pensava nisso, entendeu, a gente veio na verdade refletir isso agora recentemente, então tem uma série, um conjunto de regras que a gente percebeu que se a gente não estabelecesse, entendeu a gente não ia garantir o mínimo de qualidade, agora não, agora a gente já tem, por exemplo, as universidades para participar elas tem que ter que ter IGC 3, quem for avaliado e tiver IGC abaixo de 3 não participa, tá. Os cursos uma vez avaliados eles tem que ter conceito de curso igual a 3, menos de 3 não participa. Se for um curso, se for criação de turma em curso regular, e se for fora da sede tem que ter aprovação do conselho superior da universidade, se for curso novo e que não esteja ainda cadastrado no MEC tem que apresentar o documento de que o conselho já aprovou, então, tudo isso, agora a gente toma esse cuidado (Coordenadora Geral de Programas de Apoio à Formação e Capacitação do docente da Capes /MEC, 03/07/2012).

No contexto da capacidade dos gestores tomarem e implementarem decisões de forma compartilhada, conforme preconiza o modelo de gestão adotado que inclui Fórum como espaço aglutinador, e com base nos princípios da descentralização e da participação da sociedade civil, a análise nos mostra que nos estados pesquisados, Rondônia é o que apresenta o menor número de representantes no Fórum e o Presidente que seria o Secretário de Educação do Estado delega sua participação a um suplente, o que não ocorre com frequência nos demais estados.

A implementação das ações que deveriam estar ancoradas na descentralização e na constituição de parcerias, processo desenvolvido através de um esforço de construção coletiva da política, em particular do plano, no âmbito estadual, enfrentou grandes dificuldades. Dentre estes se destacam os que já foram apontados na discussão da descentralização, a representação no Fórum num primeiro momento não funcionou efetivamente, e a UNIR apresentou dificuldades na gestão técnico-financeira para gerir os cursos em andamento, o que levou a paralisação no final de 2011.

Nesse contexto, são 2.200 professores matriculados em curso de formação, parados há mais de um ano e meio, devido a uma série de pendências da UNIR junto ao Ministério da Educação. Nos meios de comunicação, constata-se a intervenção da Assembleia Legislativa, na fala do Deputado Adelino Follador (DEM) apontando que

este é um programa que precisa ser preservado enquanto for necessário, e cabe a UNIR, unicamente a UNIR, dar respostas a esta situação que aflige

não só aos estudantes, mas ao Estado e aos municípios, citando que Ariquemes tem 05 turmas de graduação e 03 de pós-graduação; Porto Velho com 03 de graduação e 03 de pós-graduação; Buritis com 03 de graduação e 03 de pós-graduação; Ji-Paraná com 05 turmas de graduação e 03 de pós-graduação; Rolim de Moura com 05 de graduação e 03 de pós-graduação; Chupinguaia com 03 de graduação e 03 de pós-graduação, e por fim, Nova Mamoré que tem 05 turmas de graduação e 03 turmas de pós-graduação, totalizando mais de 2.200 professores alunos parados há mais de um ano e seis meses sem aulas, por falhas da UNIR que não encaminhou ao MEC seus relatórios e as competentes prestações de contas dessas atividades, seu desenvolvimento e seus investimentos. (<http://www.tudorondonia.com/noticias/follador-vai-a-UNIR-e-cobra-solucao-para-alunos-do-parfor,36316.shtml>, acesso 17/04/2013)

Na reunião do Fórum, no dia 14 de fevereiro de 2012, no Gabinete da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC/RO), a Professora Rosinete Vasconcelos Costa, Coordenadora Geral do Parfor/UNIR/RO, informou

que a UNIR não tem condições de colocar em funcionamento os cursos validados pelas Secretarias referentes à 2012/1, assim como não abrirá novas turmas até que se regularizem os problemas detectados nos cursos em funcionamento; disse ainda que já recebeu a visita de uma equipe da CAPES e que estão tomando todas as providências para que os problemas existentes sejam sanados (Ata do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado de Rondônia, 2012).

As atas do Fórum demonstram a ausência de discussão ou mesmo elaboração de critérios transparentes utilizados pelos gestores no processo de planejamento, não há nas atas registros de discussão e aprovação do Plano Estratégico, nem das justificativas na distribuição das vagas das várias licenciaturas. Nem mesmo comentários citando o Plano Estratégico cabe lembrar que sua elaboração é uma das principais atribuições do Fórum.

Compreendo, portanto, que o processo de gestão das Políticas Públicas e os seus efeitos sobre a população usuária são uma decorrência da inter-relação entre o campo de poder mantido por seus formuladores, gestores e implementadores que, orientados por determinados interesses, utilizam-se de meios, procedimentos e formas específicas de organização dos serviços ou ausência deles direcionados à população que receberá a formação.

É necessário pensar que o exercício do controle social de uma política é condicionado pela existência e diversidade dos canais de participação, pelos mecanismos de

divulgação e informação existentes e pelo grau de autonomia e nível de capacitação dos diferentes sujeitos sociais em movimento.

E no caso do Fórum de Rondônia, esse exercício do controle social não está amadurecido, pois, muitos dos representantes indicados não detinham conhecimento que permitisse articular as orientações nos marcos regulatórios do Plano e ao mesmo tempo mover as ações de comunicação que promovessem a compreensão e a colaboração entre as instituições do Estado em prol da formação superior emergencial do quadro de professores das redes municipais e estadual.

Há ausência de ação coletiva, alia-se ao relacionamento entre os representantes do governo e os demais conselheiros, uma relação claramente pautada pela desigualdade em termos de acesso às informações sobre a demanda dos cursos de licenciatura.

Conforme foi apontado em relação ao outro estado, processo semelhante ocorre no estado de Rondônia, pois a legislação do Parfor indica os representantes do Fórum como parte do arcabouço estatal e instrumento de legitimação das ações, como espaço capaz de favorecer o efetivo envolvimento dos segmentos organizados nas decisões governamentais, na prática isso se mostrou difícil de efetivar-se no estado.

As dificuldades se colocam com predominância pela ausência nos sujeitos envolvidos em articular os conhecimentos sobre as necessidades locais para efetivar a formação de professores da educação básica, além de capacidade para politizar as propostas ali discutidas de modo a interferir no processo decisório do Estado, impossibilitando as instituições que se agregam ao Fórum-RO de constituírem mecanismos eficazes de representação e de controle da política.

Há indícios que permite afirmar que as limitações podem estar relacionadas a fatores como a forma como ocorre a disputa para a composição dos Fóruns, a falta de conhecimento dos representantes sobre a área objeto da política ou até mesmo na própria lógica da arquitetura de representação proposta.

Essas limitações já eram previstas, provavelmente pelos formuladores desse Plano que, ao propor esse desenho, estavam indiretamente “convidando” os vários sujeitos sociais envolvidos a se engajarem juntos nesse aprendizado, ou seja, a se dispor a enfrentar tais questões, em face de uma política, de um programa novo, com proposta inovadora, que

agrega o regime de colaboração entre os entes federados, na perspectiva de graduar um grande número de professores.

Sobre o regime de colaboração, a Coordenadora esclarece o processo ao dizer que

Os nossos cursos aqui a maioria deles são cursos que a gente chama, na verdade, é uma modalidade que nem existe, pela, do ponto de vista da legislação LDB, mas que é uma realidade, então é aquelas, aquelas, vamos dizer assim, aquelas contradições da legislação brasileira, então eles não são, eles são semipresenciais, porque são cursos que são ofertados num período de férias ou nos finais de semana, ou num contraturno do professor para que ele tenha condição de frequentar, porque o PARFOR é para professor em exercício, então ele não pode sair de sala de aula. Então esse curso tem que ser flexível no sentido de atendê-lo no momento em que ele tem disponibilidade para estudar. Então, assim a grande parte dos nossos cursos aqui na modalidade presencial, eles tem, por isso a gente chama turma especial, tá! E aí entra o papel do regime de colaboração, tá! Que aconteceu no início do programa. O desenho institucional do regime de colaboração que foi estabelecido lá em 2009 quando esse Programa foi lançado era que o Estado para participar do Programa ele deveria assinar o Acordo de Cooperação Técnica com a CAPES, se comprometendo com isso aqui (mostra o documento), mas eles são todos iguais, é um instrumento que a gente acha que ele, assim, ele não contém o que a gente gostaria que ele contemplasse, mas é esse o instrumento que foi formalizado. (Entrevista Coordenadora geral de programas de apoio à formação e capacitação do docente da Capes/MEC, 03/07/2012).

No que se refere ao Parfor-RO, na UNIR, o quadro a seguir indica o envolvimento direto dos seguintes sujeitos na sua operacionalização e gestão até 2011.

Quadro 20: Coordenação do Parfor na UNIR 2009-2011

Coordenação do Parfor – RO	
Coordenadora Geral	Prof. ^a Ms. Rosângela Aparecida Hilário
Coordenação de Comunicação	Prof. ^a Dr. ^a Maria da Graça Bernardes
Coordenação Financeira e de Tecnologias	Professor Doutor Antônio Régis
Coordenação Pedagógica	Prof. ^a Maricélia Cantanhêde
Equipe de Apoio da Coordenação	Carolina Carneiro Cristiane Giffoni Carla Priscila Jair Alves Larissa Mataresio Michael de Oliveira Miriã Santana Veiga

Fonte: Relatórios da Capes

No que se refere ao Parfor-RO, na UNIR, o quadro a seguir indica o envolvimento direto dos seguintes sujeitos na sua operacionalização e gestão a partir de 2012.

Quadro 21: Coordenação do Parfor na UNIR 2012

Coordenação do Parfor – RO	
Coordenadora Geral	Prof. ^a Ms. Rosinete Vasconcelos Costa
Coordenação de Comunicação	Não foi portariado
Coordenação Financeira e de Tecnologias	Não foi portariado
Coordenação Pedagógica	Não foi portariado
Equipe de Apoio da Coordenação	Não foi portariado

Fonte: Boletim da Universidade Federal de Rondônia

No desenho local da política, o município apresenta um papel via a Undime. Mesmo podendo os prefeitos solicitar participação no Fórum, isso não se configura uma prática. Talvez porque a Capes, que é a instância de gestão no plano federal, apesar de afirmar a necessidade de descentralizar as ações, só fixava diretrizes às IES e para nível estadual, entendendo-se que a desconcentração para o âmbito municipal era importante, contudo era uma prerrogativa dos decisores estaduais.

Cabe salientar que o Termo de Adesão apresentado é um modelo padrão, que trata do objeto que é formalizar a adesão da UNIR ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado pela Capes e a Secretaria de Estado de Educação de Rondônia com vistas à implantação do 1º Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, instituído pelo MEC.

No Termo de Adesão, além da descrição do objeto, descreve-se 6 (seis) cláusulas: das Ações, da Vigência, das Alterações e dos Ajustes, dos Recursos, da Publicação.

A Cláusula das Alterações e dos Ajustes permite uma interpretação sobre o conflito entre respeitar a autonomia das universidades e encaminhar as demandas de um governo que busca instalar um demanda de Estado.

O presente Termo poderá ser alterado e ajustado, mediante Termo(s) Aditivo(s), para repactuação da natureza de cursos e de quantitativos de vagas, observado o planejamento institucional e a tramitação interna nos órgãos colegiados dessa instituição formadora, em acordo com as instâncias pertinentes da CAPES. (Termo de Adesão/UNIR/2009).

Juntamente ao Termo, em anexo, acompanha a projeção das ofertas de cursos e vagas em cursos regulares e especiais de primeira e segunda licenciatura e formação pedagógica.

Em relação ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT) este tem como objeto a conjugação de esforços entre a Capes e a Secretaria de Educação do Estado de Rondônia, também um modelo padrão, apresenta 10 (dez) cláusulas, que descrevendo: do Objeto, das Ações, Das atribuições dos Partícipes, da Vigência, da Renúncia ou Rescisão, das Alterações, dos Recursos. Tanto os termos como os acordos foram publicados no Diário Oficial da União com as primeiras publicações em 2009.

É necessário destacar que referente às atribuições dos partícipes não há uma delimitação clara entre o que cabe à Capes e o que cabe às Secretarias. Os seis compromissos existentes no documento são estabelecido em conjunto envolvendo os verbos promover, organizar, apoiar. Há certa dificuldade em estabelecer objetivamente o papel de cada um, mesmo que *a posteriori* seja necessário uma revisão desses mesmos papéis, há sempre um jogo de esconde-esconde para ver no que ou onde vai dar.

Nos dados analisados em Rondônia o processo de gestão do Parfor, expresso nas matrículas, teve resultados tímidos em termos da eficácia porque enfrentava dificuldades de ordem política na única instituição formadora.

Quanto à rede local de formação de professores, a pesquisa mostra que, quando esse Plano se iniciou, a UNIR internamente atuava de modo disperso, cada uma desenvolvendo suas ações já programadas de acordo com suas próprias orientações, ou seja, não havia de forma explícita um debate em torno da questão da formação de professores envolvendo os departamentos que ofereciam as várias licenciaturas.

Os problemas foram se agravando e acabaram no Conselho Universitário, nos pareceres há menções semelhantes ao que se retrata a seguir:

Atualmente, as aulas de todas as turmas estão suspensas, com o objetivo de sanar questões que estão em desacordo com a legislação que rege o

programa e com as normas internas da UNIR, como por exemplo: a falta de observância de credenciamento da Instituição, de avaliação satisfatória dos cursos que deram origem as turmas do PARFOR e da aprovação dos PPP das turmas que participam do programa, nas instancias internas da UNIR, conforme prever a legislação (Parecer 1440/CGR/2013).

Outro aspecto preocupante se vincula ao pagamento das bolsas a professor-pesquisador, alguns casos foram registrados nos pareceres indicando professores que não pertenciam ao quadro da UNIR e nem eram credenciados na UNIR, que é denominado comumente como professor colaborador, mas na Resolução n.º 264/CONSEA, de 29 de agosto de 2011, descreve como possibilidades no:

Art. 2º O credenciamento será caracterizado por seis modalidades: a) Professor Credenciado Efetivo de outras IES; b) Professor Credenciado por Convênio/Parcerias com instituições reconhecidamente de pesquisa; c) Professor Credenciado Colaborador e; d) Professor de 1º e 2º graus pertencente ao quadro da UNIR; e) Servidor técnico-administrativo de nível superior; f) Professor federal, estadual ou municipal, mediante cedência.

O Fórum poderia trazer uma boa contribuição tanto para a gestão, quanto para as entidades, pois oportunizaria a articulação destas e a criação de um espaço de discussão da temática, contudo não há registro que nas reuniões ocorresse uma problematização do encaminhamento dos processos e tomada de decisões. O que parece são interlocutores que não possuem autonomia para decisão. Apesar de se constituírem espaços que podem ser importantes no processo de operacionalização e gestão da política, verifica-se que tais grupos não fortaleceram o Fórum para exercer as suas funções no processo de definição da demanda por formação dos professores.

O professor em formação, ou pertence ao quadro estável ou apresenta contratação temporária nas redes municipais e estadual de Rondônia, e de alguma forma, há, por parte deste, certo sentimento de gratidão por estar recebendo a formação, situação que provavelmente seria bem mais precária ou até sem possibilidade, se ocorresse apenas por sua iniciativa. O que leva a uma interpretação de que as ações do Plano são mais condescendente com uma qualidade da educação que prioriza uma formação mínima para a atuação como professor na educação básica.

Associado a todas essas dificuldades já apontadas, existiam ainda questões de cunho gerencial interno, pois as IES são responsáveis pelas ações de oportunizar os cursos de licenciaturas nos polos ou municípios e no início não tinham a clareza ou conhecimento sobre boa parte das demandas que seriam exigidas de sua função.

A UNIR no início não possuía diretrizes traçadas para o Parfor, e não pôde se preparar em termos de planos pedagógicos, objetivos a serem alcançados por meio do processo de ensino, conteúdos e os procedimentos selecionados nos diferentes necessidades dessa formação e processos de avaliação.

Todos esses aspectos foram se materializando sem muita reflexão das unidades formadoras, e, portanto geraram uma incapacidade de subsidiar a construção desta nova política ao ponto de a Capes contratar assessores para analisar e subsidiar os Projetos Político Pedagógicos dos cursos de licenciaturas e culminaram na orientação da própria Capes da necessidade de aprovação dos mesmos por ela.

Ocorreu a princípio um nível de dificuldade e de atropelos vivenciados pelos gestores e representantes no Fórum no processo de implementação dessa Política no âmbito local. Afora isso, cabe lembrar, ainda, todas as limitações existentes no contexto institucional da IES, as quais estavam expressas na ausência de infraestrutura física, de pessoal, de material, na burocratização da máquina administrativa que favorece a lentidão das ações; no padrão de gestão pública presa a valores nem sempre democráticos, as dificuldades de criar e estabelecer canais de articulação e de participação efetiva, aliada ainda às dificuldades dos vários atores no sentido de se colocarem no processo enquanto sujeitos coletivos.

A própria Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica na Capes que era a gestora da política no nível de decisão federal, reconhecia os entraves e percalços que essa política enfrentava no decorrer do seu processo da formulação à implementação, para se tornar uma intervenção de natureza pública com ações descentralizadas, num real regime de colaboração, considerando todas as debilidades existentes ou na esfera administrativa ou no nível de capacitação técnica e política dos vários sujeitos que ela propunha mobilizar e envolver.

No contexto da UNIR, deve ser expresso que parte das dificuldades estruturais e de logísticas não totalmente sanadas, persistiram e conviveram desde o ano de 2009, início da

implementação do Parfor, apesar das várias questões apontadas para correções efetuadas nos relatórios e documentos.

A inserção de quadros, nas redes públicas de ensino, de professores mais bem preparados em sua atuação profissional, também favorece a possibilidade de uma demanda que possa oficializar os quadros das secretarias (estadual e municipais) com professores concursados, minimizando o efeito “migratório” a cada ano nas escolas e que geram uma ordem de descontinuidades nas ações, além do processo de amadurecimento do corpo de profissionais da escola na compreensão dos encaminhamentos e soluções envolvendo o ensino e a aprendizagem.

Pelo exposto, pôde-se verificar que o processo de gestão do Parfor em Rondônia não se desenvolveu plenamente até o momento, ocorreram desencontros na estratégia de descentralização regionalizada de enfoque gerencial, ocorreram desgastes na maneira de envolver os sujeitos sociais como as Secretarias de Educação Estadual e municipal, as instituições representadas no Fórum e a própria UNIR. Esses, por sua vez, também se colocaram no referido processo, expressando suas particularidades e especificidades no que diz respeito à capacidade de participar e influenciar “qualitativamente” nas decisões concernentes ao Plano nas suas várias fases.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de implementação do Parfor, expresso nas Atas dos Fóruns, nos marcos regulatórios, nos Planos Estratégicos dos estados do Pará, Amazonas e Rondônia, nas entrevistas com os coordenadores na Capes e nos estados, evidenciou que, de fato, esse processo é complexo e dinâmico e que no seu transcurso modificações e adaptações foram sendo efetuadas com vistas a incorporar as particularidades das realidades locais nos estados do Pará, Amazonas e Rondônia.

A pesquisa investigou como se organizou o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios no processo de implementação do Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor), em estados da região Norte, analisando, assim, aspectos da descentralização ou centralização das decisões e a autonomia dos sujeitos envolvidos com a operacionalização das ações no Parfor.

Para Sabatier (1993), o papel central da análise de implementação consiste em identificar os fatores que condicionam (influenciam) a realização dos objetivos da política ao longo do processo. Aponta, em linhas gerais, que para examinar o processo de implementação três fatores devem ser considerados: 1) o respeito à intenção legal; 2) a preocupação dos funcionários públicos pela racionalidade instrumental; 3) a expectativa generalizada de que a ação exige consenso tanto dentro das unidades responsáveis pela aplicação como do sistema político, e de forma implícita, esta pesquisa incluiu estes fatores.

Desse modo, as estratégias de implementação que foram adotadas e, portanto, a configuração que os Fóruns e as Instituições de Ensino Superior de cada estado assumiram no decorrer dos anos pesquisados, 2009 a 2013, do Parfor, refletiam, de um lado, a capacidade política e operativa dos diferentes sujeitos envolvidos no processo, ou seja, a autoridade, por meio da legitimidade ou competência, para mobilizar e articular os diferentes sujeitos sociais envolvidos; e de outro, o atendimento ao público priorizado, nesse caso, professores sem licenciatura nas redes estaduais e municipais, pelo Parfor.

Cabe lembrar, ainda, as particularidades da formação histórica de cada realidade local onde o Parfor estava sendo implementado, isto é, as marcas da cultura política local que perpassam e influenciam todas as esferas da vida social e, conseqüentemente, as

relações sociais constituídas nesse âmbito. Assim, entende-se que tanto os sujeitos sociais quanto as instituições sofrem tais influências e em alguma medida as explicitam.

Nesse estudo específico do processo de implementação do Parfor no Pará, Amazonas e Rondônia, verifica-se que, de fato, houve em graus diferenciados a incorporação de diferentes determinações e estas estavam expressas tanto no comportamento, quanto no padrão de tomada de decisão dos diversos sujeitos sociais envolvidos. Nosso recorte foi identificar as percepções da Coordenação da Capes, Coordenação das IES e dos membros dos Fóruns, via a análise dos documentos produzidos por eles. Contudo, sugere-se aqui que outras pesquisas evidenciem as percepções dos professores-formadores e professores-alunos.

No que concerne à gestão, a análise mostrou que a capacidade política e operativa dos gestores do Parfor no Pará e Amazonas eram maiores do que aquela dos gestores do Parfor em Rondônia. Pelo que foi considerado na análise, pode-se inferir que, certamente, esse diferencial identificado nas três gestões do Parfor, seguramente, contribuiu para os encaminhamentos tão distintos no processo de implementação do Parfor nos três estados. No caso de Rondônia, houve mais fragilidade política e operativa demonstrada, que não foi apenas resultante da estrutura disponibilizada no Plano Estratégico do Parfor.

Acredita-se que as dificuldades na implementação do Plano sejam reflexo do padrão histórico de administração pública que tem sido adotado pelos dirigentes políticos. As medidas desenvolvidas não têm sido eficazes e nem eficientes no sentido de contribuir para a montagem de um aparato institucional que contemple de forma explícita as regras do regime de colaboração entre as instituições estaduais, municipais e federais. Nesse caso, as Instituições Superiores de Ensino e as Secretarias de Educação ou equivalentes não são dotadas de infraestrutura condizente com as necessidades e as responsabilidades requeridas pelo Plano de Formação de Professores.

No contexto das práticas institucionais, pode-se constatar a frequência de alternâncias de coordenadores, membros do Fórum, o que num processo inicial da implementação pode indicar o uso da máquina administrativa como recurso político eleitoral, na malversação dos recursos, nos mecanismos casuísticos com o planejamento das ações, nas parcerias firmadas entre os órgãos públicos para a prestação de serviços.

Observa-se que, embora esses traços possam ser considerados como típicos de um

padrão político nacional, parece que, no caso de Rondônia, eles adquirem um peso bem mais significativo se comparado aos outros dois estados pesquisados, contribuindo para fazer com que a realidade se mantenha numa espécie de círculo vicioso.

Ademais, sabe-se também que mecanismos de dominação política possuem fortes conteúdos autoritários, sendo, portanto, funcionais para reforçar as práticas de subalternização tais como o clientelismo e o personalismo, poderosos aliados do jogo político partidário. Além disso, tal situação dificulta também o desenvolvimento de processos associativos capazes de mobilizar, articular e de representar os interesses sociais dos demandantes dos serviços desse Plano.

Especialmente, no que diz respeito ao Plano Estratégico do Parfor em Rondônia, isso se mostrou de forma evidente no momento de composição do Fórum, tanto pelo pouco nível de compreensão e politização dos membros quanto pela vinculação desses com o Poder Político constituído. Daí resultava a constituição de instâncias representativas frágeis e, portanto, com baixo poder de vocalização e de pressão além de sujeitas à manipulação e controle por parte daqueles mais “preparados” para o embate.

Há fortes indícios de que os Fóruns com sujeitos (membros) que apresentavam melhor currículo e ou formação na área (titulação ou tempo de serviço) e politicamente melhor articulado com as outras instituições contribuíram com proposições para o aperfeiçoamento do Plano, isto é, influenciaram com alterações no curso do processo da implementação do Parfor.

Pode-se dizer ainda que a participação desses membros, em graus variados, quando se analisa por estado, no tocante ao acompanhamento das ações também padecia de limitações; assim, as suas funções tornavam-se restritas, ocorrendo apenas a homologação para referendar as decisões tomadas pelos mediadores institucionais, carecendo de maior debate e reflexão.

Considerando-se que essas determinações anteriormente analisadas são articuladas a outras de natureza mais amplas e que o desenvolvimento do Plano se faz em processo, importa ressaltar que os demais momentos da implementação estarão também sujeitos às mesmas contingências. Portanto, no que se refere ao planejamento isto ficou demonstrado nos Planos através dos mecanismos instituídos pelos gestores tanto para fornecer orientações e subsídios de forma a fundamentar as decisões a serem tomadas, quanto na

divulgação, mobilização e articulação dos demais sujeitos interessados em participar como parceiros propondo demandas ou como público-alvo participando dos cursos.

A análise mostrou que, no Pará e Amazonas, foram empreendidos esforços por parte das instituições gestoras no intuito de não só decidir e planejar conjuntamente com a criação de Comitês ou Grupos de Trabalho, vinculados aos Fóruns, para fornecer informações sobre a formação de professores em cada localidade, de modo a instrumentalizar os demais membros para identificarem as demandas e assim definirem as ações mais pertinentes ao atendimento das reais necessidades.

Verificou-se, assim, que houve a busca de vivenciar o aprendizado do tripartismo através da implementação do Parfor conforme preconizava as normas nacionais acerca dos princípios da descentralização, participação e do estabelecimento das parcerias. Evidentemente que, sendo um aprendizado para todos os envolvidos, também se identificam algumas lacunas; entretanto, entende-se que em face das características políticas e econômicas particulares destes estados e do grau de estruturação das Instituições de Ensino Superior e das Secretarias de Educação, associados à mobilização e articulação do público-alvo, essas lacunas podem não ter influenciado tão fortemente nos resultados alcançados, cabe ressaltar que não se entra na questão da qualidade do serviço que é importante, entretanto não é o escopo da pesquisa.

Já no que diz respeito aos Planos Estratégicos elaborados pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, evidenciou-se que ao longo do período de implementação do Parfor, estes apresentaram constantes problemas com relação ao processo de planejamento. Analisa-se que os gestores não possuíam conhecimento acerca das reais demandas por formação de professores nas muitas licenciaturas, não contavam com informações para disponibilizar aos demais parceiros (prefeituras) de modo que estes se instrumentalizassem para participar das decisões. Além do mais, as instâncias de representação dos interesses vinculados aos profissionais da Educação também demonstravam reduzida capacidade de se colocar nos fóruns, dando a entender que não foi prioridade a participação, aspecto evidenciado na baixa frequência de participação dos representantes nos Fóruns.

Isto resultava em ações aleatórias, fundamentadas em suposições levantadas em diagnóstico imprecisos que, associado às outras determinações de caráter mais estrutural,

tais como a cultura política, a reduzida compreensão do funcionamento das redes municipais de ensino e os seus respectivos quadros de professores e suas formas de contratação (temporários ou efetivos), a fragilidade dos mecanismos de representação e a reduzida participação e vocalização dos professores-formadores e professores-alunos, colaboraram para que as ações desenvolvidas, em algumas localidades, se mostrassem prejudicadas, principalmente em manter o professor em formação, de forma a garantir continuidade do seu trabalho nas respectivas redes de ensino, que se trata da formação em serviço, princípio preconizado no Plano. Os dados indicam que, nas trocas de gestão nos municípios, ocorreram a dispensa de professores e a contratação de outros, também, sem formação superior, situação que dificulta minimizar o retrato da precarização da formação de professores da educação básica na região Norte.

E, embora tenha sido verificado que as condições políticas e institucionais presentes no estado de Rondônia, quando da implementação do Parfor, fossem bem mais adversas do que aquelas encontradas no Pará e Amazonas, entende-se que essas condições não se constituíram os únicos determinantes dos resultados alcançados pelo Plano nos estados.

Acredita-se que tais resultados dependeram ainda da capacidade de mobilização, comunicação e articulação dos vários sujeitos envolvidos no processo e das oportunidades oferecidas pela realidade de formação local. Ademais, não se pode desconsiderar que a própria concepção de implementação proposta no desenho do Plano: “um campo bastante aberto e com muitas possibilidades de intervenção nos diferentes níveis, com poder decisório distribuído ao longo da rede” (ALMEIDA, 2003, p. 229).

Esse desenho de implementação tanto podia resultar em bons arranjos como também podia resultar em arranjos permeados de equívocos e limitações. Haja vista que o processo de implementação proposto desde a Política, e por fim, ao Parfor “por ser fortemente dependente de uma eficiente condução do processo e do engajamento dos sujeitos sociais envolvidos – também pode elevar os riscos – quando tais condições inexistirem” (ALMEIDA, 2003, p. 230).

Essa arquitetura de desenho imprime na implementação do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica uma relativa dependência tanto em relação aos vários sujeitos envolvidos, quanto ao nível de engajamento, participação e compromissos destes com o alcance de resultados satisfatórios.

Pelo que foi exposto e analisado acerca do processo de implementação Parfor nos estados do Pará, Amazonas e de Rondônia pode-se concluir dizendo que o próprio formato do desenho de implementação proposto no Plano corrobora para reafirmar que estes não são implementadas de uma mesma forma, ou seja: que o processo de implementação de um plano se efetiva em ambientes de contingências e incertezas, sendo, portanto, dinâmico e mutável de modo que as adaptações e adequações possam ser efetivadas.

Além disso, a própria lógica presente no desenho da implementação deste Plano contribui também para explicar a diversidade de resultados alcançados por ele em todo o país; pois, tendo sido implementada sob a ótica da descentralização e envolvendo uma variedade de sujeitos e instituições, os resultados alcançados expressam os diversos arranjos políticos e institucionais de cada realidade local.

Entende-se que são necessários esforços adicionais para conceituar e empiricamente explorar a relação entre o comportamento individual e o contexto político, econômico e normativo que disciplinaram as ações em cada estado.

Note-se que ao longo do desenvolvimento do Parfor ocorreram através da legislação tentativas de “estruturação” do processo de implementação, isso ocorreu através de decretos, resoluções, manuais operacionais, Plano Estratégico das instituições vinculadas aos entes federados, no caso, Capes, IES, Fóruns, Secretárias Estaduais e Municipais.

Embora quase todos deram importância para a clareza e coerência dos objetivos da Política de Formação de Professores, e em particular, o Plano, aos recursos financeiros necessários e, em menor medida, para os incentivos oferecidos para assegurar o cumprimento, as instituições negligenciam a capacidade da lei de determinar o número de instâncias e o acesso formal de sujeitos (corpo técnico administrativo) disponibilizados ao processo de implementação.

É possível inferir nos discursos que a não previsão nos programas de forma explícita sobre o contingente de funcionários destinados ao Plano venha da percepção dos formuladores e dos implementadores de que as IES apresentam um quadro ocioso de funcionários que podem ser deslocados para o serviço de secretaria, ou então, que os Coordenadores nas IES devem acumular a função, ou que as Secretarias de Ensino devem disponibilizar funcionários ou que caminhos como a prestação de serviços por pessoas físicas ou jurídicas aconteçam em determinados momentos. O problema é que trata-se de

implementar cursos de licenciatura que em algumas IES compõem um quadro superior a 3000 matrículas com é o caso da UFOPA.

Há tentativa de modificar o comportamento dos sujeitos, que atuam nas instituições como a Capes, as IES e as Secretárias de Ensino que trabalham diretamente com o Parfor, via orientações normativas que se legitimam através dos Fóruns e do Comitê Gestor, e se associa à condução e concessão dos recursos.

Modificar o comportamento dos sujeitos, impondo condições para a concessão de fundo, pode ser exemplificado quando no programa há incentivo de bolsas para professores-formadores, e em algumas redes de ensino ajuda de custo e bolsa para os professores em formação.

A estrutura de implementação do Parfor nos estados pesquisados apresentavam problemas com a estrutura física, falta de espaços adequados para comportar os professores em formação, grandes dificuldades de acesso à internet, enfim, questões de logística no oferecimento de condições para o acesso e permanência dos professores em formação nos cursos de licenciatura.

O processo de gestão que apresenta um marco regulatório diferencial na formação de professores que é o estabelecimento do Regime de Colaboração ainda precisa ser melhor estabelecido quanto às atribuições de cada ente federado.

Pondera-se que as redes locais apresentaram dificuldades de entender e promover as ações no começo da implementação, sendo um dos fatores identificados a alternância de sujeitos e, em alguns estados, a ausência de um registro institucional que facilite a compreensão das ações já executadas. Na substituição de coordenadores nas IES em alguns casos o novo coordenador precisava se reportar à Capes para conhecer as turmas ofertadas, dando a entender que as informações são apropriadas como de cunho pessoal e não institucionais.

O Centro de Formação Profissional Pe. José Anchieta (CEPAN), vinculado à Secretaria de Estado de Educação do Amazonas, passou a ter nas suas ações atuação junto ao Parfor envolvendo a formação inicial. Considerando que o estado possui uma universidade estadual e outras instituições públicas de ensino superior, é pertinente questionar se cabe essa formação.

Vale perguntar até que ponto a formação inicial deve ser ação e preocupação do estado via Secretaria Educação que já uma atribuição com grandes desafios a serem superados quando se analisa a gestão de políticas da educação básica e possivelmente a formação continuada dos profissionais pertencentes aos quadros da rede de ensino estadual e municipais.

Percebe-se que muitas turmas do Parfor desenvolvem suas atividades ocupando os espaços nas escolas municipais e estaduais, provavelmente inadequados, com pouca infraestrutura de biblioteca para desenvolver as atividades próprias de curso superior, dentro de uma universidade, como cursos que requerem laboratórios. Contudo, nos documentos oficiais da Capes há sempre a retomada do discurso relacionado à otimização dos espaços e tempos ociosos da estrutura universitária. Mas, o que se vê é a utilização de outros espaços justamente por não haver espaço disponível nos *campi* ou polos de muitas dessas universidades, e editais de seleção de formadores não pertencentes aos quadros regulares, por já estarem sobrecarregados os profissionais que atuam nos cursos regulares das IES.

Além das dificuldades de cunho operacional há uma questão estrutural em relação à parceria das instituições envolvidas que se vinculam ao Fórum no processo de gestão das políticas de formação de professores, e diz respeito à própria cultura autoritária e paternalista presente nas relações que referenda tipos de comportamento presentes nas decisões, tanto na condução pela Capes, Secretarias quanto das próprias IES.

Um aspecto é que no começo da implementação do Parfor se vinculou a coordenação diretamente às reitorias das IES e não as suas pró-reitorias de ensino ou equivalentes, o que provavelmente gerou desconfianças nos propósitos, desencadeando questionamentos da transparência das ações e que por sua vez refletiu nos encaminhamentos tardios da aprovação dos Projetos Políticos Pedagógicos dos cursos dentro das IES.

Nesse sentido, constata-se que o contexto da implementação do Parfor tem sido marcado por ambiguidade, propõe-se a ampliação via as finalidades dos Fóruns e acaba tendo uma atuação pragmática que termina na redução dos processos sociais de caráter público. O Parfor iniciou como um plano em articulação com as instituições de ensino superior, públicas, porém houve pressão de agentes das instituições de ensino superior

privadas, sem fins lucrativos, o que fez com que se estendesse sua atuação a estas a partir de alterações na legislação.

A reorganização capitalista que se vivencia, ao mesmo tempo em que impõe necessidades de alterações nas formas de organização do trabalho e da produção, exige também modificações nos setores educacionais, incluindo-se a formação ou qualificação profissional dos quadros de professores da educação básica. Essas exigências se evidenciam mais claramente através da fomentação de novos requisitos de formação sob a alegação de que os novos padrões de produção que estão sendo criados e postos em operação exigem uma força de trabalho mais qualificada do que aquela do padrão anterior que passou a vigorar após a Segunda Guerra e, nos tempos atuais, sobre a denominação da era do conhecimento, que tem como aporte a mediação das diversas tecnologias.

Por isto é que, além das inovações introduzidas nos sistemas produtivos, são colocadas também exigências de reorganização nos sistemas educacionais de modo geral, e particularmente nas ações de qualificação profissional dirigidas aos professores ou futuros professores, caracterizadas no discurso educacional como necessária essa apropriação do conhecimento por meio da formação inicial e continuada.

Desse modo, entendo e concordo com Silva (2001, p. 40) quando preleciona que uma política pública, desde a sua formação, envolve mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho (tempo); uso de controles (poder), interação entre sujeitos; interesses diversos, adaptações; riscos e incertezas sobre processos e resultados; noção de sucesso e fracasso, destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades.

É preciso estar atento ao fato de que o processo da política pública de formação de professores, nos seus diferentes momentos, apresenta uma diversidade de sujeitos que entram, afastam-se ou permanecem no processo, sendo estes orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento da política pública um processo contraditório e não linear.

Analisa-se que a implementação do Parfor é um dos componentes da política de formação de professores que está articulada a uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento social e educacional que se vincula à necessidade da reorganização dos sistemas educacionais via um regime de colaboração entre os entes federados.

A necessidade de construir um sistema de formação inicial incluindo o acompanhamento e avaliação nos estados apresentam poucos registros nas Atas dos Fóruns, o que nos leva a concluir que não há consensos estabelecidos. Parece que essa ação não é priorizada e é postergada frente a outras ações a serem resolvidas, como a criação de novos polos.

Alguns elementos nos permite induzir que os cursos mesmo sendo articulados por uma coordenação geral do Parfor em cada estado, em diferentes intensidades, não conseguiram articular nas instituições de ensino superior os espaços representativos (conselhos de departamento, conselhos universitários) que permitissem maiores inovações nas propostas pedagógicas, em bom termo, as adequações curriculares necessárias às demandas específicas deste estudante que é professor. Em alguns casos percebem-se propostas pedagógicas sendo aprovadas nos conselhos das instituições após metade do curso ter sido realizado. Assim, identifica-se contraditoriamente uma abordagem menos preocupada com a qualidade deste ensino, e mais com a certificação destes professores.

Certificação esta que não significa manter-se no trabalho já que não há garantias para uma fatia significativa dos professores em formação, com contratos temporários nas redes de ensino estadual e municipais. Situação já diagnosticada, por exemplo, no estado do Pará com professores-alunos que não mais atuam na rede de ensino em que foram inscritos para curso de licenciatura do Parfor. Estes ficam muito mais vulneráveis à evasão, pois deixam de receber a ajuda de custo para manter-se no curso.

Há um aspecto pouco evidenciado que são os intervalos longos entre um e outro concurso público para enquadrá-los como funcionários públicos de carreira nas redes estaduais e municipais, o que demonstra a situação viciosa de formação inicial em serviço. Não se pode negar que outras frentes se articulam, como Proposta de Emenda à Constituição relacionada ao bônus e avaliação nacional de professores da educação básica, mas essa é uma problemática ainda não concluída no cenário político educacional.

Neste cenário há, como apontado anteriormente, aspectos logísticos que canalizam os esforços e estes são refletidos, por exemplo, na região Norte quando nos registros nos relatórios da Capes e nas Atas dos Fóruns apontam as dificuldades de acesso e debilidade dos canais de comunicação para informar os professores nos municípios.

Outro aspecto importante é a ausência em alguns desses estados de um melhor acompanhamento das escolas que oferecem o ensino médio e respectivamente sua certificação, o que dificultou as matrículas de muitos professores-alunos por apresentarem documentos de escolas não regularizadas.

Aparentemente, as sínteses das reuniões dos fóruns estão muito mais canalizadas para discorrer ou ratificar sobre assuntos operacionais, do que propriamente amadurecer consensos sobre as intencionalidades dos planos estratégicos a partir de sua elaboração e acompanhamento até sua execução. Não há menção sistemática sobre uma preocupação em torno das assertivas das políticas curriculares. Os documentos produzidos vieram de consultorias externas via Capes.

Complementando a análise percebe-se no Relatório Gestão Capes 2010, as preocupações levantadas frente ao desconhecimento dos sistemas sobre a real situação da demanda por formação. A demanda por formação foi identificada a partir do Educacenso do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, todavia os dados apresentados, em função da metodologia utilizada não permitiram indicar com precisão a quantidade de professores em exercício na rede de educação básica sem graduação, fora de sua área de formação e sem habilitação em licenciatura.

Observa-se, também, que os próprios sistemas estaduais e municipais não possuem diagnósticos precisos sobre as necessidades e a situação da formação dos seus docentes. Tudo isso contribui para um desconhecimento da real necessidade e demanda por formação dos docentes em exercício.

Percebe-se dificuldade no planejamento e articulação dos sistemas. As secretarias estaduais e municipais necessitam dialogar com as unidades escolares no sentido de diagnosticar melhor a formação inicial necessária, em que disciplina e o quantitativo de profissionais que podem ser liberados para participar desses cursos de licenciatura. Acredita-se que esta articulação é importante para garantir a efetividade do Parfor e de qualquer outro plano que apresente como finalidade disponibilizar a formação inicial em serviço.

O relatório da Capes indica a necessidade das secretarias estaduais e municipais apresentarem um diagnóstico mais preciso da demanda e elaboração de um planejamento que possa orientar a oferta de cursos e vagas pelas Instituições de Ensino Superior.

A evasão é outra situação a ser verificada nesse cenário, desencadeada, segundo os documentos, especialmente pelas dificuldades socioeconômicas dos professores alunos para permanecer frequentando o curso que por vez estão em polos distantes da localidade onde moram e trabalham. Com os salários recebidos, grande parte dos professores não conseguem conciliar os gastos extras com essa formação, muitos têm que arcar com os custos de sua hospedagem e alimentação e com o descolamento para as localidades onde os cursos são implantados. Assim, o impacto financeiro no orçamento dos professores os conduz a desistir de frequentar os cursos.

É necessário apontar ainda grandes dificuldades para promover a divulgação do Parfor, especialmente nos municípios mais afastados dos grandes centros urbanos e ou com dificuldades de acesso. Soma-se a esse cenário a dificuldade de acesso à Plataforma Freire, no que diz respeito à pré-inscrição dos candidatos nos cursos de formação inicial, sistema informatizado criado e gerido pelo MEC para a captação da oferta e da demanda por formação no âmbito do Parfor.

Há por parte desta regulação e de outras que disciplinam as estruturações das licenciaturas um encaminhamento que leva à retirada da autonomia das instâncias colegiadas das instituições superiores de ensino, em destaque as federais, que de alguma maneira são responsáveis pelo atendimento de boa parte das políticas das regiões Norte.

No cenário que se vislumbra pode ser observada, a longo prazo, uma gradual retirada da autonomia das universidades, no contexto das escolhas curriculares de formação de professores, uma vez que as escolhas quando não há orçamento são dificultadas e a aceitação quando se atrela um determinado orçamento.

Nesse sentido os conselhos, ou órgãos deliberativos, de modo geral das IES, sejam eles: conselhos de departamentos, conselhos de campus, conselhos universitários são esvaziados nas suas funções de elaborar, acompanhar, avaliar e reformular os projetos, propostas e os programas vinculados aos cursos ofertados no Parfor. E nesse encaminhamento as palavras de Aguilar (2013) nos permite extrapolar, pois.

Há uma profusão de inferências causais sobre as relações entre acatamento da política de regulação e falsificação dos consensos em torno dela. Este fato possui uma relação de proximidade causal significativamente útil para explicar a rapidez com que as instituições universitárias reproduziram no seu interior conjuntos de dispositivos normativos (contidos nas políticas de macro-regulação) e mudaram os comportamentos individuais e institucionais (AGUILAR, 2013, p.159).

Isso pode levar a uma rigidez crescente na forma de pensar as licenciaturas e a sua relação com as instituições de ensino superior, inseridas no regime de colaboração entre entes federativos, que permeia intencionalidades sobre a qualidade do ensino, nem sempre debatidas ou compreendidas por todos os sujeitos envolvidos.

E no contexto do que venha ser a qualidade na formação do professor da educação básica os dizeres de Jeffrey retratam bem o momento que caminhamos no Parfor,

Aferir a qualidade do ensino, de fato, é uma questão essencial para a indução das políticas educacionais, não somente no ensino fundamental, mas também nos demais níveis. Entre as principais problemáticas criadas diante do monitoramento do sistema e da tentativa de indução das políticas educacionais pode-se destacar a dificuldade existente para se definir o termo qualidade, identificar o nível de responsabilização dos órgãos centrais, intermediários e locais nos resultados obtidos, diagnosticar as formas de adaptação dos sistemas de ensino às práticas avaliativas sistêmicas, além das possíveis implicações das avaliações sistêmicas na organização e rendimento escolar (JEFFREY, 2012, p.43).

Assim, é preciso investigar o impacto e as possíveis consequências de renegar ou dar pouca atenção à formação necessária de novas gerações nos cursos regulares de licenciatura, e medir os riscos que há em transformar o que é emergencial em permanente e ao longo de uma trajetória tornar institucionalizada pelo Estado somente a formação em serviço.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C; SANO, H. **Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios, em Estados, Instituições e Democracia: República**. Ed. Distrito Federal: IPEA, p. 55, Brasília (DF), 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: **A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L. e SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Cedec, Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal, 2001. v. 24.

AGUILAR, Luis Enrique. A política pública educacional sob ótica da análise satisfatória: ensaios. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica, 2013.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La implementación de las políticas – Antologías de Política Pública**. México; Editorial Miguel Porrúa, 1993. Volume 4

ALFORD, Robert R.; FRIEDLAND, Roger. **Power of theory: capitalism, the state, and democracy**, Cambridge University Press, cap. III, p. 271-285.

ALMEIDA. Marilis Lemos de, **Da Formulação à Implementação: Análise das Políticas Governamentais de Educação Profissional**, 2003. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica), Unicamp, São Paulo.

ALVES, Edgard (org.). **Modernização Produtiva e Relações de Trabalho: perspectivas de Políticas Públicas**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília, DF: IPEA, 1997.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas Políticas Públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, ano 11, n. 31, jun. 1996.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas, In: CARVALHO, Brandt Maria do Carmo; BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre (Orgs.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**/São Paulo: IEE/PUC- SP, 2001.

ARRUDA, Gerardo Clésio Maia. Qualificação profissional nos tempos presentes: decifra-me ou te devoro. In CARLEIAL, Liana e VALLE, Rogério. **Reestruturação Produtiva e Mercado de Trabalho no Brasil**. São Paulo: Hucitec – ABET, 1997, p. 103-121. AUER, Peter & Cazes, Sandrine. Nuevo estudio de la OIT: los mercados de trabajo, menos volátiles de lo que se pensaba. In. Trabajo revista de la OIT, n. 40, ago. 2001.

BALTAR. Paulo Eduardo de Andrade. Crise contemporânea e mercado de trabalho no Brasil. In OLIVEIRA, Marco Antonio de. (Org.) **Economia e Trabalho: textos básicos**. SP: UNICAMP. IE. 1998, p.129 – 146.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação participativa de programas sociais**, São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.

BARROSO, João. **O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local**. In: BARROSO, João (org.). A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores. Lisboa: Editora da Unidade de Investigação de Ciências da Educação, 2006. p. 43-70

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. **Perspectivas teóricas e metodológicas da pesquisa em política educacional na atualidade. Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, n. 44, v. 20, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br> acesso em 20 de setembro de 2011.

BELLONI. Isaura; MAGALHÃES. Heitor e SOUSA. Luzia Costa. **Metodologia de avaliação em Políticas Públicas: uma experiência em educação profissional**. Coleção Questões da Nossa Época; v.75. Cortez: São Paulo, 2000.

BENTO. Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, SP: Manole, 2003.

BERMAN, Paul **El estudio de la macro y micro-implementación**. In: VILLANUEVA, L. F. A. ; VAN METER, D.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. F.; et al. La Implementación de las Políticas. México: Miguel Angel Porrúa – Grupo Editorial. 2ª edición, pp.281-321, 1996.

BIANCHETTI, Robert G. **Modelo Neoliberal e Política Educacional**. São Paulo, SP: Cortez (Coleção questões da nossa época; v. 64), 1996.

BOBBIO, Noberto. **Estado, Governo, Sociedade; por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL, CAPES. **Manual de Atribuições dos Bolsistas dos Cursos Especiais Presenciais**. Diretoria de Educação Básica Presencial. www.capes.gov.br, acesso em 15 de setembro de 2012.

BRASIL, CAPES. **Manual Operativo do Parfor**. www.capes.gov.br, acesso 15 de setembro de 2012.

BRASIL, CAPES. **Relatório de Gestão do exercício de 2009**. Brasília, março de 2010.

BRASIL, CAPES. **Relatório de Gestão do exercício de 2010**. Brasília, março de 2011.

BRASIL, CAPES. **Relatório de Gestão do exercício de 2011**. Brasília, março de 2012.

BRASIL, CAPES/DEB. **Relatório de Gestão 2009-2011**. Brasília, janeiro de 2012.

BRASIL, CAPES/DEB. **Relatório de Gestão 2009-2012**. Brasília, setembro de 2013.

BRASIL, CAPES/DEB. **Relatório de Gestão PARFOR 2009-2013**. Brasília, setembro de 2014.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 05 de outubro de 1988.

BRASIL, **Decreto nº. 6.094**, 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

BRASIL, **Decreto nº. 6.253**, 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

BRASIL, **Decreto nº 6.755**, 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências.

BRASIL, **Decreto-lei nº 464**, 11 de fevereiro de 1969, estabelecia normas complementares à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dava outras providências.

BRASIL, **Lei nº 4024**, 20 de dezembro de 1961, fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL, **Lei nº 5.540**, 28 de novembro de 1968, fixava normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.

BRASIL, **Lei nº 5.692**, 11 de agosto de 1971, fixava Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus.

BRASIL, **Lei nº 7.044**, 18 de outubro de 1982, alterava dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau.

BRASIL, **Lei nº 9.394**, 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL, **Portaria n.º 883**, 16 de setembro de 2009, estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente.

BRASIL, **Referenciais Curriculares Nacionais dos Cursos de Bacharelado e Licenciatura**/Secretaria de Educação Superior. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Superior, 2010.

BRASIL, **Resolução CNE/CP nº 1**, 11 de fevereiro de 2009, estabelece diretrizes operacionais para a implantação do programa emergencial de segunda licenciatura para professores em exercício na educação básica pública a ser coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de educação superior.

BRASIL, **Resolução CNE/CP nº 1**, de 18 de fevereiro de 2002, institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.

BRASIL, **Resolução CNE/CP nº 2**, de 19 de fevereiro de 2002, institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior.

BRASIL. **Resolução FNDE/CD/n.º44**, 14 de agosto de 2009, estabelece orientações e diretrizes para o apoio financeiro às Instituições Públicas de Educação Superior participantes do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica.

BRASIL, Universidade Federal de Rondônia. **BLOG do PARFOR-RO**, Disponível em <http://parforUNIR.blogspot.com.br/p/coordenacao-parfor-ro.html>, acesso em 15 de setembro de 2012.

BREJO, Janayna Alves. **Estudo comparativo das políticas nacionais de formação de professores da educação infantil no Brasil e na Argentina (1990-2010)**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação – UNICAMP. São Paulo, 2012.

BRZEZINSKI, Iria. **LDB/1996: uma década de perspectivas e perplexidades na formação do profissional da educação**. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). LDB dez anos depois: reinterpretção sob diversos olhares. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008. p. 167-194.

_____. **Política de formação de professores: a formação do professor dos anos iniciais do Ensino Fundamental, desdobramentos em dez anos da Lei n. 9394/1996**. In:

BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008. p. 195-219.

BUCCI, Maria P. Dallari. *Direito administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90**. In. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego/ OIT Organização Internacional do Trabalho. *Abertura e Ajuste do Mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*, Editora 34. 1999, p. 207 – 231.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1990.

CASTRO, Marcelo L. Ottoni de. **Brasil e Argentina: Estudo Comparativo das Respectivas Leis Gerais sobre Educação**. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de Estudos, n.32, Brasília, 2007.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Interesses, organizações e políticas sociais**. Campinas: NEPP, Caderno de pesquisa n. 14, 1989.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Panorama social da América Latina 2010**. Documento Informativo em Português. Santiago do Chile, Nações Unidas, 2010.

CLÍMACO, João Carlos T.S; NEVES, Carmen M.C.; LIMA, Bruno F.Z.. **Ações da Capes para a formação e a valorização dos professores da educação básica do Brasil**. RBPG, Brasília, v. 9, n. 16, p. 181 – 209, abril de 2012.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**, Petrópolis, RJ: Vozes, 1993;

COMPARATO, F. K. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de Políticas Públicas**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n.138, p.39-48, abr./jun. 1998.

DAIN, Sulamis; SOARES, Laura. **Reforma do Estado e Políticas Públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988**. In. OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.) *Reforma do Estado: políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998, p. 31-62.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. **Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado**. Coleção Teses. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1999.

_____. *Emprego e Qualificação no Brasil dos anos 90*. In. OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.) **Reforma do Estado e Políticas de emprego no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998a, p. 269-294.

DERLIEN, Hans-Ulrich. **Una comparación internacional en la evaluación de las Políticas Públicas.** Brasília: ENAP: Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública - v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 52, n.1 (Jan-Mar/2001).

DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em Políticas Públicas,** In: CARVALHO, Brandt Maria do Carmo e a BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre (Orgs.) Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais/São Paulo: IEE/PUC- SP, 2001.

_____. **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais.** IEE/PUC-SP, São Paulo, 2000.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de Proteção Social.** In: OLIVEIRA, M.A (Org.). Políticas de emprego e Reforma do Estado. Campinas, SP.: IE-UNICAMP, 1999.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Implementação.** Texto disponibilizado na Disciplina Análise de Políticas Públicas. Faculdade de Economia da UNICAMP, 2013.

DUARTE, C.S. **O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988.** 2003. 328 p. Tese (Doutorado) – Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

ELMORE, Richard F. **Modelos Organizaciones para el Análisis de la Implementación de Programas Sociales.** In: VILLANUEVA, L. F. A. ; VAN METER, D.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. F.; et all. La Implementación de lãs Políticas. México: Miguel Angel Porrua – Grupo Editorial. 2ª edición, pp.185-249, 1996.

ELMORE, Richard F. **Diseño Retrospectivo: La Investigación de la Implementación y las Decisiones Políticas.** In: VILLANUEVA, L. F. A. ; VAN METER, D.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. F.; et all. La Implementación de lãs Políticas. México: Miguel Angel Porrua – Grupo Editorial. 2ª edición, pp.251-280, 1996.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo-SP, v. 20, n. 59, 2005.

FÁVARO, Osmar (Org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1923-1988.** Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

FERNANDES, Margarida Ramires. **Mudança e Inovação na pós-modernidade: perspectivas curriculares.** (introdução, caps. 1 e 2), Editora Porto, 2000.

FIGUEIREDO, M. Faria e FIGUEIREDO, A. Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórico.** São Paulo: IDESP, n.1 5, 1986.

FRANCO, Maria Ciavatta. **Formação profissional para o trabalho incerto: um estudo comparativo Brasil, México e Itália.** In. FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p.100 – 137.

FREITAS, Helena C. L. de. **A (Nova) Política de Formação de Professores: A Prioridade Postergada.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1203-1230, out. 2007.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e crise do trabalho:** perspectivas de final de século, Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Trabalho e educação face a crise do capitalismo: ajuste neoconservador e alternativa democrática.** Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1994.

GARCIA, Maria Manuela A.; HYPOLITO, Álvaro M.; VIEIRA, Jarbas S. **As identidades docentes como fabricação da docência.** Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 45-56, jan./abr., 2005.

GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). **A cidadania negada:** políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez, 2001

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Globalização Neoliberalismo e Direito no Brasil.** Londrina: Editora Humanidades, 2004.

GOMIDE, Angela Galizzi Vieira . **Políticas da UNESCO para Formação de Professores no Brasil: uma leitura da desqualificação da educação brasileira.** Cadernos de Pesquisa. Pensamento Educacional. PPGEF Da Tuiuti do Paraná, v. 6, p. 01-14, 2010.

GUILHON, Maria Virgínia; PEREIRA, Maria Eunice F. Damasceno. **O processo de focalização no plano nacional de qualificação profissional.** Revista de Políticas Públicas, São Luís: EDUFMA, v.8, n. 2, jul/dez. 2004.

_____. **Algumas considerações sobre a noção de eficiência nas Políticas Públicas.** Revista de Políticas Públicas, São Luís: EDUFMA v.6, n. 2, 2002.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo,** Revista Lua Nova, n. 58, p. 193- 223, 2003.

HAM, Christopher; HILL, Michel. **The policy process in the modern capitalist state.** Prentice-Hall; 2 Rev Ed., 1993, (tradução Renato Amorim e Renato Dagnino)

HENTZ, P. **O Princípio Federativo e o regime de Colaboração**. Artigo apresentado na XXXII Reunião do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, Fortaleza, 2009.

IBGE. Fonte Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. **Censo Educacional 2009, 2010, 2011 e 2012**.www.ibge.gov.br, acesso em 19 de março de 2014.

JANNUZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**, Campinas/SP: editora Alínea, 3.ed. 2004.

JEFFREY, Débora C. **A Qualidade do Ensino Fundamental nos Anos 2000: Iniciativas**. In AGUILAR, Luis E.; JEFFREY, Débora C. (orgs.). Política Educacional Brasileira: Análises e Entraves. Campinas-SP: Mercado de Letras, 2012, p.41-58.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil, **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XIX – nº 56, março, 1998, São Paulo:Cortez editora.

KINGDON, W. John. **Agendas, alternatives and public policies**, Brown and Company, Boston, 1984.

KRAWCZYK, Nora R.; VIEIRA, Vera Lúcia. Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina, In. KRAWCZYK, Nora R. e WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**, São Paulo: Cortez, 2003.

LEITE, Elenice Monteiro; SOUZA, Francisco Heitor de Magalhães. **Centros públicos de educação profissional: teorias, propostas, debates e práticas**, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

LEITE, Elenice Monteiro. **O resgate da qualificação**. Tese de doutorado. Faculdade de filosofia, letras e ciências humanas da USP, São Paulo, 1994.

LEITE, Márcia de Paula. A qualificação reestruturada e os desafios da formação profissional.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Estado e reestruturação capitalista:o novo perfil das Políticas Públicas para o trabalho, **Série Políticas Públicas em debate**, São Luís, v. 1, n.2, 2001.

LOBO, Tereza. Descentralização: uma alternativa de mudança. **Revista da Administração Pública**, n. 1, 1988.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. A descentralização do Estado no Brasil. In. LIMA, Marcos Costa (Org.). **O lugar da América do Sul na nova ordem mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.

MARX, K. (1971). O Capital (Crítica da Economia Política). **Livro Primeiro: O Processo de Produção do Capital**. Volume I (caps. I a XIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2ª edição. Coleção Perspectivas do Homem (vol.38 – série Economia). Tradução de Reginaldo Sant`Anna.

MARX, Karl. **Introdução à crítica da economia política**. In. MARX. Karl. Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos. , p.25. (Os Pensadores, v.I), São Paulo: Nova Cultura, 1987

MARQUES, Eduardo César. **Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos**. *BIB*, n°. 43, p.87-102, 1997

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. Vol. 1 e 2. Brasília: IPEA; 1993

MAUÉS, Olgaíses Cabral. **A política da OCDE para a educação e a formação docente. A nova regulação?** Educação, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 75-85, jan./abr. 2011.

MELO, Marcus André. (1999), “**Estado, governo e Políticas Públicas**”, in Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, São Paulo, Sumaré.

MELO. Maria Teresa Leitão de. **Programas Oficiais para Formação dos Professores da Educação Básica**. Educação & Sociedade, ano XX, n° 68, Dezembro, 1999.

MORETO, Júlio Antonio. **Formação continuada de professores: dos (des) caminhos dos órgãos colegiados de participação, às instâncias de gestão das Políticas Públicas**, 2009. Doutorado.Campinas, SP

MOTA, Ana Elizabete. **A nova fábrica de consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas para o Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1998.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. França: Presses Universitaire de France, 1990.

NEVES, Carmen Moreira de Castro. **A Capes e a formação de professores para a educação básica**. RBPG, Brasília, supl. 2, v. 8, p. 353 - 373, março de 2012.

OCDE. **Equidade e Qualidade na Educação. Apoio às escolas e aos alunos desfavorecidos** (Sumário em Português). EQUITY AND QUALITY IN EDUCATION. SUPPORTING DISADVANTAGED STUDENTS AND SCHOOLS - ISBN 978-92-64-130845 OECD, 2012.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Ramon de. **A (Des) qualificação da educação profissional brasileira**, São Paulo:Cortez, 2003.

PALHANO, Raimundo. **A produção da coisa pública**, serviços públicos e cidadania na primeira República: a República Ludovicense. São Luís: IPES, 1988.

PARFOR na UFAM. Disponível em: <http://proeg.ufam.edu.br/parfor>, acesso em 29 de abril de 2014.

PEREIRA, Maria Eunice F. **Análise do Processo de Implementação do Plano Nacional de Formação do Trabalho – PLANFOR**, 2006. Tese (Doutorado em Economia Social e do Trabalho), UNICAMP, Campinas -São Paulo.

PEREIRA, Maria E; SOUSA, Salviana de M. P. **A apropriação da noção de competência nas políticas de educação profissional desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1990**. SãoLuís/MA, 2005.

PEREZ, J. R. Ruz. **Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas**. In. RICO, E. M. (Org.), Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PRESMAN, Jeffrey L. e WILDAVSKY. **Implementation**, Berkeley University. Press, Berkeley, cap. 1 e 9.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**, São Paulo: Cortez, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto; Paulo Springer de Freitas. Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia (notas sobre os países da OCDE e o Brasil) **Texto para Discussão n. 568**. Brasília: IPEA, julho. 1998.

RAMOS, Marise Nogueira. **A Pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo: Cortez, 2001.

REGONINI, G. Lo Studio della política pubbliche. In PANEBIANCO, A. (ed) **L’analisi della política: tradizioni di ricerca, modelli, teorie.**, Il Mulino, Bologna, p.491-516, 1989

REZENDE, Flávio da Cunha. **Políticas de controle dos gastos públicos e comportamento das organizações do governo: uma interpretação de arenas de Políticas Públicas**. In. LIMA, Marcos Costa (Org.). O lugar da América do Sul na nova ordem mundial. São Paulo: Cortez, 2001.

SABATIER, Paul. “**Top-down and bottom up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis**”, Journal of Public Policy, v.6, n. 2, p.21-48, 1986.

SABATIER Paul, MAZMANIAN Daniel. **La Implementación de la Política Pública: um marco de análisis**. In: VILLANUEVA, L. F. A. ; VAN METER, D.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. F.; et all. La Implementación de las Políticas. México: Miguel Angel Porrúa – Grupo Editorial. 2ª edición, pp.323-372, 1996.

SALM, Cláudio e Fogaça, Azuete, Modernização industrial e a questão dos recursos humanos. **Economia e sociedade**, n. 1, ago. 1992, p. 111 – 133.

_____. Novos requisitos educacionais do mercado de trabalho. In SAVIANI, Demerval. **A Nova Lei de Educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: autores Associados. 2001.

SAVIANI, Dermeval. **Regime de Colaboração e o Caminho para Organizar o Sistema Nacional de Educação**. Entrevista ao Observatório da Educação, 10 de junho, 2009.

SCHEIBE, Leda. **O Conselho Técnico-Científico da Educação Básica da Capes e a Formação Docente**. v. 4 n. 144 set ./ dez. 20 11 Cadernos de Pesquisa

SILVA, Beatriz Azeredo da. **Políticas Públicas de emprego no Brasil: A experiência recente**. Tese de doutorado. IE – UFRJ, 1997.

_____. Reestruturação Produtiva e mudanças nas relações de trabalho. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de. (Org.) **Economia e Trabalho: textos básicos**. SP: UNICAMP. IE, p.187 – 204, 1998.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.) **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**, São Paulo: Veras editora, 2001.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André B. de. O processo de implementação das Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP/UNICAMP, **Caderno n. 48**, 2000.

SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 66, p. 145-164, 2001.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. Desenvolvendo competências para o trabalho incerto: um dilema atual do Estado brasileiro. **Série Políticas Públicas em debate**, São Luís, v. 1, n.2, 2001, p. 21-33

SOUZA, Donaldo Bello; SANTANA, Marco Aurélio; DELUIZ, Neise. **Trabalho e Educação: centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil**, Rio de Janeiro: Quartet, 1999.

SOUZA, Celina e Inaiá M. M. de Carvalho. **Reforma do Estado, descentralização e desigualdades**. Revista Lua Nova, n. 48, p.187-212,1999.

TÁPIA, Jorge R. B. e CARNEIRO, A. **Corporativismo e neo-corporativismo: o exame de duas trajetórias**. Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais, n. 32, Rio de Janeiro, 1992.

_____. **Estado, classes e estratégias: notas sobre um debate**. Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas-UNICAMP, n. 22, Campinas, 1991.

TELLES, Vera da Silva. **Sociedade Civil e a construção de espaços públicos**. In. DAGNINO, Evelina (Org.). Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, p. 91-102, 1994.

THÉRET, Bruno. **As instituições entre as estruturas e as ações**. Revista Lua Nova, nº 58, p. 225 a 254, 2003.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Conferência Mundial sobre Educação para Todos Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem. Jomtien, Tailândia - 5 a 9 de março de 1990. WCEFA Nova Iorque, abril de 1990. (Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP)

UNESCO; CONSED; AÇÃO Educativa. **Educação para Todos: o compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

VIEIRA, Sofia Lercher. **Educação e gestão: extraindo significados da base legal**. In: LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

VIEIRA, Sofia Lercher. **Política Educacional em Tempos de Transição 1985-1995**. Brasília: Plano, 2000.

_____. **Política Educacional no Brasil**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007. 188 p.

_____. **Desejos de Reforma: legislação educacional no Brasil - Império e República**. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Org.). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora Associados: 2001.