

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

ELIANE SIQUEIRA DE MEDEIROS LÁZARI

**POLÍTICA DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA IMPLEMENTADA PELO REGIME DE COLABORAÇÃO A
PARTIR DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)**

**Cáceres - MT
2012**

ELIANE SIQUEIRA DE MEDEIROS LÁZARI

**POLÍTICA DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA IMPLEMENTADA PELO REGIME DE COLABORAÇÃO A
PARTIR DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado de Mato Grosso como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação do Professor Dr. Irton Milanesi.

**Cáceres - MT
2012**

© by Eliane Siqueira de Medeiros Lázari, 2012.

Lázari, Eliane Siqueira de Medeiros.

Política de formação dos profissionais do magistério da educação básica implementada pelo regime de colaboração a partir do plano de ações articuladas (PAR). / Eliane Siqueira de Medeiros Lázari. Cáceres/MT: UNEMAT, 2012.

207 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Mato Grosso. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2012.

Orientadora: Irton Milanesi.

1. Política de formação dos profissionais do magistério. 2. Educação básica implementada. 3. PAR – Plano de Ações Articuladas. I. Título.

CDU: 371.13

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Regional de Cáceres

ELIANE SIQUEIRA DE MEDEIROS LÁZARI

**POLÍTICA DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO
EDUCAÇÃO BÁSICA IMPLEMENTADA PELO REGIME DE COLABORAÇÃO A
PARTIR DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)**

BANCA EXAMINADORA

Dr. Irton Milanesi (Orientador – PPGEDU/UNEMAT)

Dra. Maria Helena Michels (Membro – PPGEDU/UFSC)

Dra. Elizeth G. dos S. Lima (Membro – PPGEDU/UNEMAT)

APROVADA EM: 16/03/2012

Dedico esta dissertação:

Àqueles que acreditam na educação e fazem dela a sua bandeira de luta pela qualidade social, desvelando os mistérios que a circundam no campo político;

À minha mãe, Nelci, que mesmo distante, vibra pelas minhas conquistas e eleva minha autoestima em meio às dificuldades, apostando sempre na minha capacidade;

Ao Pedro, meu marido e aos meus filhos, Patrick e Mariana, que souberam me compreender nessa etapa de nossas vidas.

O Regime de Colaboração sustentado no companheirismo, na amizade, no respeito mútuo, na atenção, no carinho, no apoio e na dedicação ao longo desses dois anos de convivência, permitiu, por meio de muitas pessoas, as quais eu agradeço nesse momento, pela ajuda na concretização desse trabalho.

Primeiramente, agradeço a Deus, pela vida e pela sabedoria infinita e ao meu anjo João Gabriel.

Ao meu orientador, Dr. Irton Milanesi, amigo, profissional exemplar, íntegro e muito dedicado que me conferiu autonomia ao longo do caminho, mas sempre ao meu lado.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNEMAT, pela ousadia, garra, detreminação, coragem, compromisso e responsabilidade ao assumirem os desafios na consolidação do Mestrado em Educação e pela contribuição na minha formação.

Aos PARceiros de trabalho na equipe do PAR/SEDUC-MT: Jane, Cezarina, Maria Elisa, Maria Amélia, Luciene, Suelme e Neide que sempre estiveram ao meu lado incentivando e valorizando cada detalhe do meu trabalho.

À professora e amiga Maria do Horto Salles Thiellet pelo carinho e pela confiança em mim depositada.

Aos amigos da Turma: Paulo, Sandra, Rosimeire, Renata, André, Diva, Rosangela, Joca e Jane pelo companheirismo - Companheiro é companheiro até o último momento.

Aos alunos da linha de pesquisa Formação de professores, políticas e práticas pedagógicas (Turma 2010 e 2011) por me elegerem representante por duas vezes consecutivas no Conselho do Curso de Mestrado e aos demais pelo carinho.

À minha família e familiares por acreditarem que eu seria capaz e por compreenderem a minha ausência, minha ansiedade e o meu estresse em tantos momentos;

Ao Grupo Cometa pelo apoio concedido na ausência de bolsa de estudo.

Ao Plínio, secretário do Mestrado, pela paciência e agilidade nos processos e documentos;

E, finalmente, aos membros da Banca Examinadora, pelas expressivas contribuições.

Muito Obrigada a todos!

Pesquisador e semeador se assemelham: devem conhecer o campo e sua fecundidade; devem conhecer os instrumentos que lhes permitirão retirar do campo suas possibilidades de fecundação; devem conhecer as sementes que semearão e quando; devem pensar sobre o que será possível colher nessas condições; devem colher os frutos da terra quando for o momento propício; devem saber que o que colheram é uma das possibilidades inscritas objetivamente naquela terra e que só suas intervenções intencionais permitiram tal colheita. E disso não abrirá mão, como não abrirá mão de ter consciência em relação aos limites históricos impostos a si e à própria pesquisa.

(Olinda Evangelista. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: Ronaldo Marcos de Lima Araujo e Doriedson S. Rodrigues. A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais. Campinas, SP: Alínea (no prelo).

RESUMO

O presente estudo trata sobre o Regime de Colaboração no campo das políticas educacionais brasileiras, em especial na atual política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica. A formação desses profissionais para as etapas da Educação Básica é de responsabilidade do Estado e se configura em uma das condições para a elevação da qualidade da aprendizagem e dos indicadores educacionais, sendo o Regime de Colaboração uma das possibilidades para a equalização das políticas de formação docente. Nesse sentido, a presente pesquisa, teve por objetivo compreender a *Política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica implementada pelo Regime de Colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)*. Essa investigação compreendeu o período de 2007 a 2010 e traz a tona o Regime de Colaboração fundamentado nos princípios do Federalismo, enquanto forma de organização do Estado e como este se localiza na política de formação de professores. A metodologia utilizada tem como pressuposto de investigação a pesquisa qualitativa, tendo a análise documental como técnica, cujos procedimentos de análise consistem na análise de conteúdo. Os principais documentos utilizados nesse estudo como instrumento foram: a Constituição Federal de 1988, a LDBEN N° 9.394/96, Plano Decenal de Educação para todos (1993-2003), o PNE (2001-2010), o Decreto N° 6.755/2009, PDE, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - Decreto N° 6.094/2007, PAR (Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, Termo de Cooperação Técnica, Instrumento de diagnóstico, acompanhamento e monitoramento). A sustentação teórica se pauta em autores que discutem a temática, como: Almeida (2005); Cury (2000; 2004); Dourado (2001, 2002, 2010); Foerste (2005); Freitas (2007); Hentz (2009); Leclerc (2007); Luce e Farenzena (2007); Monteiro; Moreira (2010); Moreto (2007); Nardi (2006); Sari (s.d.); Saviani (2009); Shiroma, Moraes, Evangelista (2007); Souza (2005); Weber (2000); Werle (2006), dentre outros. Esta pesquisa abre possibilidades para outros estudos acadêmicos. Portanto, as perspectivas aqui apontadas, remetem a uma compreensão do Regime de Colaboração nas políticas públicas educacionais na implementação da Política de Formação de Professores a partir do Plano de Ações Articuladas, e sua implicação para a melhoria da qualidade da educação no Brasil, a partir da relação entre as esferas de governo - União, estados e municípios. Os resultados apontaram na direção de que esta é uma política de regulação por meio de um conjunto de medidas convencionais e não regulamentada por uma normativa, conforme prescreve a Constituição Federal. Portanto, se apresenta como uma política de governo e não de Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Política de formação dos profissionais do magistério, Regime de Colaboração, Plano de Ações Articuladas.

ABSTRACT

The study deals with about the Collaboration Regime in the field of Brazilian educational policies, in particular in the current policy of training for the teaching of Basic Education. The training of these professionals for the stages of basic education is the responsibility of the State and is configured in one of the conditions for lifting the quality of learning and education indicators, and the Collaboration Regime is one of the possibilities for the equalization of teacher education policies. In this sense, this research objective was to understand the policy of training of teaching professionals implemented by Collaboration Regime from the Articulated Actions Plan (PAR). This investigation understood the period from 2007 to 2010 and brings out the Collaboration Regime based on the principles of Federalism as a form of state organization and how this policy is located in teacher training. The methodology employed takes as its premise the qualitative research, and document analysis as a technique whose analysis procedure consist of the content analysis. The main documents used in this study as instrument were: the Federal Constitution of 1988, the LDBEN N° 9.394/96, Education for All Plan for the Decade (1993-2003), PNE (2001-2011) Decree N° 6.755/2009, PDE, Plan Goal Commitment by All Education - Decree No. 6.094/2007, PAR (Deed of Commitment to Education for All, the Technical Cooperation Agreement, the Instrument for diagnosis, monitoring and tracking). The theoretical framework is aligned to authors who discuss the topic, as Almeida (2005); Cury (2000, 2004), Golden (2001, 2002, 2010), Foerste (2005), Freitas (2007); Hentz (2009); Leclerc (2007); Farenzena and Luce (2007), Miller, Moreira (2010); Moreto (2007), Nardi (2006), Sari (undated); Saviani (2009); Shiroma, Moraes, Evangelista (2007), Souza (2005), Weber (2000), Werle (2006), among others. This search opens up possibilities for other studies academics. Therefore, the prospects mentioned here, refer to an understanding of the collaboration regime in public politics in the implementation of educational Policy for Teacher Education from the Articulated Plan of Action, and its implication for improving the quality of education in Brazil, from the relationship between levels of government - federal, state and municipalities. The results pointed in the direction that this is a regulatory policy through a set of conventional measures and not regulated by regulations, as prescribed by the Federal Constitution. Therefore, presents itself as a government policy and not the State.

KEYWORDS: Policy training for teaching, Collaboration Regime, Actions Plan Articulated.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

MEC – Ministério da Educação

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

ANRESC – Avaliação Nacional de Rendimento Escolar

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

SIMEC – Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação

SEDUC-MT– Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso

SEEs – Secretarias Estaduais de Educação

SMEs – Secretarias Municipais de Educação

PPA – Plano Pluri Anual

PTA – Plano de Trabalho Anual

CEFAPRO – Centro de Formação e Atualização dos Profissionais da Educação Básica

AT – Assistência Técnica

AF – Assistência Financeira

UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso

UNEMAT – Universidade do Estado de Mato Grosso

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

ONU – Organização das Nações Unidas

FMI – Fundo Monetário Internacional

CAQ – Custo Aluno Qualidade

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação
PARFOR – Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamentos de Pessoal de Nível Superior
SEB – Secretaria de Educação Básica
SEED – Secretaria de Educação a Distância
SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEESP – Secretaria de Educação Especial
PROINFANTIL – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
GESTAR – Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
PISA – Programme for International Student Assessment
CTE – Compromisso Todos pela Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ONG – Organização Não-Governamental
EAD – Educação a Distância
FAE – Fundo de Amparo a Estudante
PNE – Plano Nacional de Educação
CFE – Conselho Federal de Educação
EC – Emenda Constitucional
UAB – Universidade Aberta do Brasil
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
PIB – Produto Interno Bruto
CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Cultura e Ação Comunitária
CAP – Coordenadoria de Articulações de Políticas
CMEE – Coordenadoria de Microplanejamento de Estrutura Escolar

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E GRÁFICOS

Figuras

Figura 1 – Estrutura Geral do Plano de Ações Articuladas (PAR) -----	29
Figura 2 – Plano Cartesiano PNG (482 × 467 pixels, tamanho: 17 kB, tipo MIME: image/png) -----	171
Figura 3 – Relação triangular de poder -----	172

Quadros

Quadro 1 – Ordem de prioridades das Dimensões do PAR por município -----	34
Quadro 2 – Descritores de pesquisa no portal da CAPES -----	79

Gráficos

Gráfico 1 – Títulos por Descritor -----	80
Gráfico 2 – Títulos por ano do Descritor Regime de Colaboração -----	81
Gráfico 3 – Títulos por Documento do Descritor Regime de Colaboração -----	81
Gráfico 4 – Títulos por ano do Descritor Plano de Ações -----	89

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – A PROFISSÃO DOCENTE EM MINHA TRAJETÓRIA DE VIDA: APORTES TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA	18
1.1 Um caminho, um sonho, uma realidade.....	18
1.2 O surgimento do Plano de Ações Articuladas (PAR) no contexto das políticas educacionais brasileiras e em minha trajetória profissional	24
1.3 Contextualizando o problema da pesquisa e suas questões norteadoras.....	36
1.4 Os objetivos da pesquisa	41
1.5 A trajetória da investigação	42
CAPÍTULO II – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	46
2.1 Estado, políticas públicas e política de formação de professores no contexto neoliberal	46
2.1.1 O Estado na atualidade frente a formulação das políticas públicas para a educação.....	46
2.1.1.1 Concepção do Estado Neoliberal na orientação das políticas públicas	47
2.1.1.2 Políticas educacionais enquanto políticas públicas no contexto neoliberal	52
2.1.2 Políticas de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica numa perspectiva histórico-sociológica	60
2.1.2.1 Breve contextualização da política educacional no Brasil a partir da década de 1990	61
2.1.2.2 Políticas de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica no Brasil.....	65
2.2 O sistema educacional a partir da organização do Estado	71
2.2.1 Federalismo	71
CAPÍTULO III - A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS	79

3.1 Um breve levantamento de produção acadêmica a partir de alguns descritores-----	79
3.2 A atual política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica no Brasil-----	94
3.3 A implantação e implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR)-----	100
3.4 O sentido de colaboração e a não regulamentação do Regime de Colaboração-----	106
3.5 O Regime de Colaboração a partir do PAR-----	117

CAPÍTULO IV – ESTÁGIO ATUAL DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA FRENTE O REGIME DE COLABORAÇÃO A PARTIR DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)----- 121

4.1 A concepção de Regime de Colaboração implícita na política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica constante no ordenamento jurídico brasileiro-----	121
4.1.1 Análise do Regime de Colaboração na Constituição Federal de 1988 e na LDBEN 9.394/96-----	121
4.1.2 O Regime de Colaboração no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)-----	125
4.1.3 O interposto do Regime de Colaboração na análise Plano Nacional de Educação (2001-2010)-----	131
4.2 Análises do Plano de Ações articuladas (PAR)-----	157
4.2.1 A Interlocação institucional a partir das ações e subações aprovadas no PAR-----	157
4.3 Resultado do engajamento político acerca da consolidação do Regime de Colaboração-----	165
4.4 Papel dos entes federados na implementação e concretização de políticas públicas --	168
4.5 Compromisso e responsabilidade de todos pela educação: considerações acerca do Regime de Colaboração expresso na política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica-----	170
4.5.1 Relação de poder entre as esferas de governo: União, Estados e Municípios no que tange à política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica a partir do PAR-----	170
4.5.2 Concepção e princípios basilares do Regime de Colaboração-----	174

CONSIDERAÇÕES FINAIS----- 178

REFERÊNCIAS----- 183

ANEXOS	193
Anexo I - Quadro de cursos de formação inicial (Área 1)	194
Anexo II - Quadro de cursos de formação continuada (Área 2).....	196
Anexo III - Quadro de cursos de formação continuada (Área 3).....	200
Anexo IV- Quadro de cursos de formação continuada (Área 4)	201
Anexo V – Instrumento de avaliação do PAR em Mato Grosso utilizado no Seminário em outubro de 2011 – Cuiabá-MT.....	202
Anexo VI – Estrutura do diagnóstico do PAR realizado nos municípios	203
Anexo VII- Critérios de pontuação dos indicadores	206

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa foi desenvolvida na linha de pesquisa *Formação de professores, políticas e práticas pedagógicas* do Programa de Mestrado em Educação da Universidade do Estado de Mato Grosso, sob o título: *Política de formação dos profissionais do magistério da educação básica implementada pelo Regime de Colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)*. A escolha do tema ocorreu a partir da minha participação, enquanto Assessora Técnico-pedagógica da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (SEDUC-MT), na implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos 141 (cento e quarenta e um) municípios matogrossense e, conseqüentemente, das inquietações emergidas durante esse processo.

A formação dos profissionais do magistério para as etapas da educação básica é de responsabilidade do Estado e se configura uma das condições importante para a elevação da qualidade da aprendizagem e dos indicadores educacionais. Assim, o Regime de Colaboração, emerge como uma das possibilidades para a equalização das políticas de formação. Nesse sentido, a presente pesquisa tem por objetivo *compreender a política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica implementada pelo Regime de Colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)*. O Decreto N.º 6.094/2007 preconiza no artigo 9º, especificamente no § 2º, que, a partir do diagnóstico o ente federado elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da Educação Básica. Conseqüentemente, no corpo dessas medidas identificadas estão as que se referem à formação dos profissionais do magistério da Educação Básica.

Os pressupostos desta investigação são sustentados por meio dos princípios da abordagem crítico dialética, tendo a pesquisa qualitativa como foco ao desenvolver a análise documental. A referida investigação tem como instrumento, documentos oficiais emanados do Ministério da Educação e Cultura (MEC) de nosso país. Nessa perspectiva, os procedimentos utilizados para a análise dos dados é a análise de conteúdo, cujas categorias foram definidas a *posteriori*, tendo em vista a análise de documentos citados a seguir. A base documental desse estudo se constituiu nos seguintes documentos: Constituição Federal de 1988 e LDBEN/9.394/96; Plano Decenal Educação para Todos (1993-2003); Plano Nacional de

Educação (PNE N° 10.172/2001 – 2001-2010) e; Decreto N.º 6.755/2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Utilizei também como *corpus* principal, documentos que formalizaram a implantação do PAR e a celebração do Regime de Colaboração a partir de 2007: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*-Decreto N° 6.094/2007; Plano de Ações Articuladas; Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; Termo de Cooperação Técnica e; Instrumento de diagnóstico, acompanhamento e monitoramento.

A base teórica deste estudo está sustentada em diversos autores, que analisam os documentos de base legal que sustentam a política de formação de professores em nosso país, Dentre os autores estudados destaco: Almeida (2005); Cury (2000; 2004); Dourado (2001, 2002, 2010); Foerste (2005); Freitas (2007); Hentz (2009); Leclerc (2007); Luce e Farenzena (2007); Monteiro; Moreira (2010); Moreto (2007); Nardi (2006); Sari (s.d.); Saviani (2009); Shiroma, Moraes, Evangelista (2007); Souza (2005); Weber (2000); e Werle (2006).

Para auxiliar a análise de conteúdo neste estudo, abordei alguns conceitos necessários para uma melhor compreensão das políticas públicas, como: Estado, capitalismo, federalismo e políticas, os quais se constituem o ponto fulcral dessa temática estudada.

Esta dissertação está organizada em quatro capítulos, por meio dos quais, procurei retratar o processo histórico e as concepções acerca do Regime de Colaboração que me levaram à compreensão da política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR).

No primeiro capítulo, explicito parte do percurso da minha história de vida profissional, apropriando-me do PAR pelo caminho da formação de professores. Trago ainda nesse capítulo a estruturação da pesquisa, a qual é demarcada pelo próprio título: *A profissão docente em minha trajetória de vida: aportes teórico-metodológicos da pesquisa*.

Abordar sobre a política de formação dos profissionais do magistério é compreendê-la no âmbito das políticas públicas, que, conseqüentemente, estão formatadas também pela concepção de Estado, conforme seu processo histórico de desenvolvimento ao longo dos tempos, bem como da sua forma de organização e o papel a desempenhar. Nesse sentido, o

segundo capítulo tem por título: *As políticas públicas de educação e a formação de professores na organização do Estado.*

O terceiro capítulo sob o título, *A política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica e o Regime de Colaboração entre os entes federados*, traz a base de discussão sobre o Regime de Colaboração no campo das políticas educacionais e sua relação no domínio das esferas de governo.

Analisar documentos é revisitar a história, visto que esses se constituem em registro da história daquilo que se investiga, ou seja, do Regime de Colaboração no âmbito da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério. Dessa forma, por último discuto, no quarto capítulo, *O estágio atual da Política de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação frente o Regime de Colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR).*

Como resultado final das análises efetivadas e tomando por base as categorias brutas oriundas dos documentos oficiais e da revisão bibliográfica da temática, considero, ainda que de maneira provisória, que o presente estudo apontou duas amplas categorias analíticas. São elas: 1) *a existência de uma forte relação de poder verticalizada entre os entes federados e;* 2) *a concepção de Regime de Colaboração a partir de alguns princípios que orientam as tomadas de decisões.* Assim, essas categorias são evidenciadas com mais clareza e remetem a reflexões mais aprofundadas acerca da definição, construção, implantação e concretização das políticas públicas de educação e podem ser subdivididas em outras subcategorias, como: centralização e descentralização, defesa de uma educação de qualidade, autonomia, equidade, gestão estratégica e controle de qualidade, gestão democrática e participação, e responsabilidade social.

Considero que essa pesquisa abre possibilidades para outros estudos sobre a avaliação da atual política para a educação brasileira, bem como, as implicações daí advindas e que influenciam a política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica em nosso país.

CAPÍTULO I

A PROFISSÃO DOCENTE EM MINHA TRAJETÓRIA DE VIDA: APORTES TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Quando olhamos em nossa volta
Nada se parece aos nossos sonhos
Os nossos sonhos têm a magia de nos
envolver
E de nos levar a um mundo mágico da
perfeição [...]. Caminhos se cruzam e neles
nos cruzamos também.
Assim existe um encontro de Caminhos [...].
São tantos caminhos se cruzando, seguindo
paralelos pela vida adentro.
Tudo é parte deste Caminho [...].
E para formatar a vida é preciso Sonhar e ir
em busca de algo mais [...].
(Robertson Luiz Buse).

1.1 Um caminho, um sonho, uma realidade

Trilhar um caminho pode apenas ser um sonho, mas também uma realidade, pois abordar a política nacional de formação dos profissionais da Educação Básica e o Regime de Colaboração, em especial, a partir do Plano de ações Articuladas (PAR) não foi um acidente no meu percurso profissional, mas sim um sonho que se tornou realidade numa trajetória marcada por experiências que suscitarão tal escolha.

É importante destacar que, neste primeiro capítulo, o uso frequente dos verbos na primeira pessoa do singular indica parte do retrato de um caminho da expressão profissional por mim percorrido e de uma pesquisadora em potencial. Caminho este que, ao longo dos tempos teve permeado por sonhos com vista a uma realidade concreta, numa perspectiva de uma educação de qualidade em suas

Três dimensões nucleares das habilidades do homem: a humana, a técnica, e a ético-política. São essas dimensões que respondem às exigências contemporâneas, buscam recuperar as polifonias presentes nos processos de circulação e apreensão de novos conhecimentos diante de um mundo em que as novas tecnologias avançam em tempo, qualidade e quantidade aceleradas [...]. (MILANESI, 2008, p. 4).

Nessa perspectiva, a formação docente no decorrer da minha experiência profissional tem me provocado no sentido de procurar compreendê-la no contexto das políticas educacionais, visto que ela tem sido considerada nessas mesmas políticas como um dos

indicadores determinantes para a qualidade da educação. Mas, é bom lembrar que a formação docente também tem se constituído em um grande desafio para a profissionalização dos professores, os quais se encontram a cada dia, mais à frente de constantes lutas por valorização profissional em um meio cada vez mais tensionado. Vale lembrar, ainda, que a formação docente oferecida pelas instituições tem sido considerada como incoerente com a prática e as necessidades formativas dos professores das escolas.

A minha trajetória acadêmica inicial tem uma marca que se reveste pela discriminação do gênero, quando a mulher ainda sofria alguns rótulos pela sociedade, como, por exemplo, não estudar em cursos noturnos. Foi nesse contexto que cursei o magistério em 1979, porém, esse curso não me instigou ao exercício da profissão docente naquela época. Foi somente mais tarde, em 1988, a partir do término dos Estudos Adicionais¹ como complementação ao Magistério que ingressei na carreira docente por meio de concurso público no Estado de Mato Grosso, atuando nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Naquele momento, assim como os demais profissionais ingressantes da carreira do magistério, senti a necessidade de uma formação que me proporcionasse condições de uma prática pedagógica condizente para a minha atuação com eficiência em sala de aula. O formato de processo de atribuição de classes e/ou aulas na rede estadual de ensino consistia na análise do currículo dos professores que compunham o quadro docente da unidade escolar, convertendo-o num sistema de pontuação de acordo com os critérios estabelecidos por meio da Instrução Normativa da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (SEDUC-MT).

Conseqüentemente, sem experiência profissional, o total de pontos acumulados pelos professores em seus currículos promovia um ranqueamento entre os respectivos profissionais, onde os ingressantes da carreira eram enquadrados nas últimas colocações. Dessa forma, as classes atribuídas aos professores que apresentavam baixa pontuação, normalmente, eram, na maioria das vezes, turmas de alfabetização, ou seja, turmas “rejeitadas” que sobravam durante o processo de escolha, visto que os demais professores do quadro docente das escolas com pontuação mais elevada optavam sempre pelas turmas da 2^a, 3^a e 4^a série.

¹ Corresponde a um ano de estudos de formação especial em uma etapa ou modalidade. É uma complementação do Curso Normal/Magistério de 3 anos, em nível do Ensino Médio. Neste caso, o curso foi em Educação Infantil.

Cabe destacar ainda, os rótulos que as turmas carregavam de forma mascarada. Pois as letras do alfabeto A, B e C indicavam o nível de conhecimento da turma classificado em forte, médio e fraco. Para definir que turma o aluno frequentaria, esse passava por um teste realizado pela coordenação pedagógica da escola. Isto era mais um complicador no processo de atribuição de classes e/ou aulas, mas não constava como critério no documento oficial da SEDUC-MT e sim da unidade escolar. Além de restar para o professor com pontuação baixa apenas turmas de alfabetização, ele tinha a escolha pelo nível dos alunos, o que condizia o último do ranking a atuar na sala da turma C.

Esta situação me levava sempre ao questionamento sobre a qualidade da educação: como promovê-la em meio a esta turbulência? Como profissionais sem experiência e formação adequada estariam alfabetizando crianças, cuja etapa é a base da vida escolar?

Com essas primeiras preocupações, ingressei na academia em 1992 e passei a cursar Pedagogia, impulsionada pelo inusitado, cheia de sonhos, encantos e ideais, acreditando que poderia contribuir de maneira mais eficaz para com os meus alunos, com seus pais, ou seja, para com toda a comunidade interna e externa da escola em que trabalhava. Durante a formação acadêmica iniciou-se em mim um processo de transformação interior, visto que a universidade me proporcionou uma formação não só intelectual e cultural, mas, também, um amadurecimento profissional. Fiz o curso com muita seriedade, procurando me envolver ao máximo com os problemas educacionais, participando ativamente em atividades de pesquisa, ensino e extensão oferecidos pela universidade, os quais contribuiriam muito para o direcionamento das minhas ações como educadora.

Assim, me fortaleci para atuar no Ensino Fundamental e percorri os caminhos da educação, lecionando para as demais séries dos anos iniciais e respondendo pela coordenação pedagógica e pela direção escolar, após passar pelo crivo de uma avaliação escrita, realizada pela Secretaria de Estado de Educação e pela eleição de diretores, no processo de gestão democrática.

Em 1996, o traçado da minha trajetória profissional me levou em direção ao Ensino Superior. Momento ímpar em que as provocações me fizeram refletir com mais veemência sobre as dificuldades encontradas na Educação Básica, tanto na docência como na gestão escolar.

Em consonância com o diálogo estabelecido entre a teoria e a prática, a formação de professores se fez mais forte ainda nos meus propósitos, pois além de atuar no Ensino Superior, passei atuar também no Ensino Médio em turmas do Magistério. Eram apenas duas turmas, sendo uma do segundo ano e outra do terceiro, visto que o Curso de Magistério fora extinto em Mato Grosso, cabendo somente a conclusão das respectivas turmas.

A partir de 1997, atuei no Centro de Formação e Atualização dos Profissionais da Educação (CEFAPRO), inicialmente como professora formadora e, posteriormente, como coordenadora pedagógica da formação continuada. O CEFAPRO foi criado em 1997, porém regimentado somente em 2005, por meio da Lei Nº 8.405, de 27 de dezembro do mesmo. As finalidades do Centro são: promover a Formação Continuada de professores da rede pública de ensino; incentivar o uso de novas tecnologias no processo ensino-aprendizagem e a inclusão digital de profissionais da Educação Básica da rede pública estadual de ensino.

Assim, a experiência na formação inicial e continuada me fez compreender a necessidade e a relevância do diálogo entre as instituições de formação, as escolas, as secretarias de educação e o próprio Ministério da Educação (MEC) para a definição de políticas que vão ao encontro das reais necessidades formativas dos professores, pois, as vozes que daí ecoam são representações das gerações que clamam por uma educação de qualidade no século XXI.

A partir de 2007, passei a integrar a equipe Central da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso como Assessora Técnica Pedagógica. Na equipe do PAR/SEDUC-MT, participei da elaboração do diagnóstico educacional local de vários municípios de Mato Grosso em quatro grandes eixos, a saber: gestão educacional, formação inicial e continuada dos profissionais da educação, prática pedagógica e infraestrutura, bem como da elaboração do PAR dos mesmos. Acompanhei, com mais determinação, o PAR dos municípios jurisdicionados ao Pólo de Cáceres e de Pontes e Lacerda (ambos são municípios do Estado de Mato Grosso), através de visitas *in loco*, principalmente com mais ênfase nos municípios de baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), ou seja, prioritários² e, via *on line*, pelo Módulo Monitoramento no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC).

² Municípios prioritários são aqueles que apresentaram em 2005, IDEB igual ou inferior a 2,8 e, em 2007 também apresentaram dentro desta escala ou baixaram o índice apresentado em 2005.

Diante dessa experiência, desde setembro de 2007, quando um grupo de consultores do MEC veio a Mato Grosso para capacitar uma equipe de Assessores Técnicos da Seduc para a implantação do PAR no Estado, até aquele momento (2011), que é da implementação do Plano, constato que é possível verificar como está a implantação da política nacional de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica, bem como as dificuldades ou limitações enfrentadas pelos educadores e gestores nos municípios de Mato Grosso. Movida pela curiosidade e pelas necessidades educacionais que me inquietaram ao longo do caminho, registrei essa experiência em relatórios pessoais e institucionais, bem como as impressões pessoais com vista a pretensões posteriores em pesquisa, como é o caso que vivo no momento frente a este estudo.

A implantação do PAR, nos municípios matogrossenses, me conduziu a algumas inquietações, em função: da diversidade e do número significativo de cursos de formação inicial e continuada (aperfeiçoamento e especialização) ofertado pelo MEC aos professores do Ensino Fundamental e disponibilizados no Guia Prático de Ações que orientaram a elaboração do Plano, conforme são apresentados de forma sintética, em anexo (Anexo I; Anexo II; Anexo III e; Anexo IV); da necessidade e do anseio dos mesmos por formação e; da forma de execução da ação como responsabilidade do MEC, via Assistência Técnica, sem nenhum indicativo sobre a responsabilidade do município ou da União.

Apresento a seguir as principais inquietações que me cercaram durante o percurso de elaboração do PAR em Mato Grosso, as quais acredito serem passíveis de importantes pesquisas acadêmicas futuras, apenas com o intuito de ilustrar esse estudo:

i) Os municípios tiveram clareza sobre o Regime de Colaboração definido pelo MEC, se não, que atitudes apresentaram diante o cumprimento das ações e subações, referentes à formação inicial e continuada emanadas no PAR?

ii) O MEC tem considerado a estrutura socioeconômica de cada município para celebrar o Regime de Colaboração para a formação inicial e continuada de professores? Se tem, o que tem proposto àqueles que não dispõem de condições socioeconômicas e/ou técnicas para a sustentabilidade do Plano?

iii) Os municípios foram orientados de forma a garantir no Plano Plurianual (PPA)/ Plano de Trabalho Anual (PTA) recursos para o Regime de Colaboração no que tange a formação de professor?

iv) Como foi conduzida a implementação do Regime de Colaboração e o diálogo entre os entes federados em Mato Grosso e as instituições formadoras? Quais os impasses e os avanços?

v) Quais sanções os municípios sofrem ou poderão sofrer quando se eximem de participar da política de formação continuada do MEC, em face às suas dificuldades e a pressão social? Quando participam, quais são as maiores limitações ou entraves enfrentados e/ou superados?

vi) Qual é o papel do Estado, via SEDUC-MT/CEFAPRO, na interlocução do Regime de Colaboração para a formação continuada?

vii) A oferta de cursos de formação continuada disponibilizada pelo MEC, através da Plataforma Freire³, é coerente com a demanda gerada no PAR e, esta demanda tem sido atendida? Se, tem, em que proporções?

viii) As instituições de formação existentes no Estado de Mato Grosso têm procurado conhecer as necessidades formativas dos municípios e articulado com os mesmos as possíveis formas de oprimi-las para além do Plano Nacional instituído pelo MEC?

ix) É possível verificar se as ações de formação inicial e continuada, firmadas e executadas, a partir do Regime de Colaboração, têm impactado na qualidade da educação, elevando os indicadores educacionais - Prova Brasil, IDEB⁴?

Essas são questões muito complexas e que demandaria um tempo maior do que tenho, de 24 meses, para concluir esta pesquisa no Mestrado em Educação. Assim, centrei meus esforços no problema da pesquisa e suas respectivas questões norteadoras, conforme se pode constatar a seguir no item 1.3 deste mesmo capítulo.

³ Plataforma Freire - Sistema criado pelo MEC para acesso dos professores da Educação Básica à formação.

⁴ IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Ao responder as questões norteadoras, por meio da análise documental, procuro mostrar qual tem sido o significado do Regime de Colaboração no processo de implantação da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica.

1.2 O surgimento do Plano de Ações Articuladas (PAR) no contexto das políticas educacionais brasileiras e em minha trajetória profissional

De um modo geral, é possível constatar que o centro das políticas públicas está sempre direcionado para um discurso que trata com ênfase a qualidade enquanto característica primeira das ações governamentais. Na educação brasileira não tem sido diferente.

A luta dos educadores pela qualidade da educação pública começa na década de 1920, com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924; adquire visibilidade com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da educação Nova, 1932, e com a Campanha em Defesa da Escola Pública, na virada da década de 1950 para os anos de 1960, na fase final da tramitação do projeto de LDB; prossegue com as Conferências Brasileiras de Educação da década de 1980 e com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte e na nova LDB; desemboca na elaboração da proposta alternativa de plano nacional de educação nos Congressos Nacionais de Educação de 1996 e 1997; e mantém-se com grandes dificuldades neste início do século XXI (SAVIANI, 2009, p. 31-32).

Assim também, o Ministério da Educação (MEC) tem, historicamente, demonstrado certo cuidado com a qualidade da educação no país em todos os seus aspectos, ora com ênfase em um aspecto ora em outro. Porém, atualmente, os indicadores educacionais – SAEB⁵: Prova Brasil, Provinha Brasil e ENEM – têm apontado que a educação brasileira se encontra em baixa, em função dos seus resultados que vêm se apresentando abaixo da média mundial, posicionando o Brasil nas últimas colocações do ranking entre os países, e os educadores brasileiros têm manifestado “resistência às políticas e reformas em curso e na reivindicação por melhores condições de ensino e de trabalho para os profissionais da educação” (*loc cit.*).

Diante o quadro situacional, advindo dos resultados dos indicadores educacionais, o Ministério da Educação assume em 2007 junto ao grupo de liderança da sociedade civil, da iniciativa privada, das organizações sociais e dos gestores públicos um movimento pela educação. Este movimento intitulado *Todos Pela Educação* se propõe a contribuir para melhorar a qualidade da Educação Básica no País até 2022, quando das comemorações do bicentenário da Independência do Brasil.

⁵ SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica; Prova Brasil – Avaliação de Língua Portuguesa e Matemática; Provinha Brasil – Avaliação de Língua Portuguesa e Matemática para alunos do 2º ano do Ensino Fundamental (diagnóstico do nível de alfabetização), ENEM- Exame Nacional do Ensino Médio.

Nesse sentido, o MEC lançou o Plano de Ações Articuladas (PAR) como uma das estratégias de implantação do *Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação*, instituído pelo Decreto N° 6.094, de 24 de abril de 2007, e integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Assim, o PAR, para o MEC, passa a visualizar a realidade da educação brasileira com mais profundidade e com dados que de fato exprimem a real necessidade de cada município e estado da federação, em função da sua dinâmica de elaboração que envolve a participação de uma equipe que discute a educação local.

O PAR tem sido elogiado por lideranças políticas do governo (Ministro da Educação, Diretora de Articulação dos Sistemas de Ensino, Secretários do MEC), principalmente em Mato Grosso (Secretária de Estado de Educação, Secretários Municipais de Educação), que o consideram um marco na elaboração de planejamento estratégico e gestão educacional, visto que agrega em suas características: o retrato da realidade local; a rapidez de sua elaboração sem perder a sua qualidade; o padrão tecnológico e desburocratizado e; a eficiência nas respostas de ações pré-estruturadas. O PAR possibilita, ainda, mecanismos de interação e maior comunicação entre União, Estado e municípios com vistas entrelaçadas de uma educação sistêmica, que poderá ser fortalecida por meio do acompanhamento e da avaliação que subsidiarão as políticas públicas educacionais, particularmente, a política de formação de professores.

Além de ser eficiente no gerenciamento educacional, o PAR garante um planejamento sólido com flexibilidade para alterações em seu cronograma físico, quantitativo e financeiro, quando liberadas pelo Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), respeitadas as condições do Regime de Colaboração. Sousa (2009) aponta que nesse processo do PAR a celeridade de sua elaboração é a principal motivação que sustenta o seu processo.

Estas questões acima mencionadas foram apontadas no *Seminário de Avaliação do PAR em Mato Grosso* no período de 17 a 19 de outubro de 2011. De acordo com os relatórios da SEDUC-MT, este Seminário envolveu a participação dos secretários municipais de educação dos 141 municípios matogrossenses, pesquisadores da Universidade Federal de Mato Grosso e representantes do governo estadual e federal. Nesse evento, a Diretora de Articulação dos Sistemas de Ensino (MEC), Flávia Nogueira, ao tratar do PAR no contexto nacional e no contexto do Sistema Nacional de Educação (SNE), elencou alguns avanços,

como: maior compreensão dos sistemas/redes de ensino; ações planejadas com mais foco; diagnóstico mais seguro; esforço do MEC para fortalecer o PAR e o controle social - a exemplo, a formação continuada. Ela destacou ainda, alguns desafios a serem enfrentados pelo MEC, como: a superação das dificuldades para o apoio técnico do MEC; o fortalecimento dos Comitês Locais de Acompanhamento e da relação MEC/Estado e MEC/Município. Para Flávia Nogueira, o PAR no contexto do SNE é um instrumento efetivo de colaboração, cujos caminhos foram indicados pela CONAE.

Em relação ao PAR em Mato Grosso, a Diretora do MEC destacou que o Estado “salta como um modelo nacional ao desenvolver um caminho próprio na implantação do PAR estadual. [...] e desenvolve uma ação própria para mobilizar todos os 141 municípios nos desafios e caminhos para o sistema ariculado”.

A Secretária de Estado de Educação de Mato Grosso da época (2011), Rosa Neide Sandes de Almeida, afirmou no Seminário de Avaliação do PAR que o Regime de Colaboração é um embrião implantado desde 1946, em formação até hoje para o Sistema Nacional de Educação e que a implantação do Sistema Único nasce com Anísio Teixeira, que já falava na articulação como uma política entre os três entes Município/Estado/União.

Nesse Seminário, os secretários municipais de educação de Mato Grosso realizaram a avaliação do PAR, a partir de um instrumento organizado em três partes, conforme descritas, em anexo (Anexo V). Nessa avaliação, eles afirmam que o PAR facilitou a articulação das políticas de educação entre municípios, Estado, MEC/FNDE, principalmente para municípios de pequeno porte, que não tinham nenhuma influência política junto ao governo federal. Afirmaram ainda, que houve uma aproximação ao acesso às informações e uma forte interlocução entre FNDE/ MEC / SEDUC-MT/SME. Porém, declaram que ainda é necessário melhorar a capacidade de comunicação entre os entes federados, considerando que, muitas vezes, o município recebe os programas do MEC sem consulta prévia das suas necessidades reais, principalmente das suas condições orçamentárias.

Apesar de alguns secretários municipais de educação de Mato Grosso não terem compreendido inicialmente os objetivos e a metodologia proposta pelo PAR, por entenderem naquele momento que o Plano seria um instrumento de avaliação de sua gestão, o apontam enquanto instrumento de planejamento que influenciou no fortalecimento da gestão

democrática e se constituiu num instrumento de trabalho norteador das políticas educacionais. Assim, o PAR ajudou ainda na organização do trabalho, contribuiu para uma reflexão a longo prazo e modificou o olhar dos gestores quanto as ações educacionais.

Nesse sentido, um grupo de Secretários Municipais de Educação de Mato Grosso afirma no instrumento de avaliação utilizado no Seminário de Avaliação do PAR em Mato Grosso, e disponibilizado no site da SEDUC/MT (2011) que:

o PAR era uma ferramenta de planejamento e gestão para a Educação Pública. Esse processo promoveu uma prática de planejamento que mudou a realidade das SMEs, que até então não executavam suas ações de forma planejada e contínua. Essa nova prática garante uma continuidade de ações, independente da permanência ou não do Gestor Educacional.

Em suma, Monteiro (2011), pesquisador da UFMT, salienta que para 62% dos pesquisados durante o Seminário de Avaliação do PAR em Mato Grosso, por meio de um questionário aplicado, o PAR influenciou no planejamento e/ou gestão da educação em seu município, e para 52%, ele serviu em parte de elemento de articulação das políticas de educação entre município e Estado.

Porém, numa outra perspectiva, pesquisadores como Sousa (2011), Pinto (2010), Costa e Silva (2011) apontam outro lado do PAR, numa visão macro no âmbito das políticas públicas educacionais. Conforme Sousa (2011), os resultados de suas pesquisas apontam em outra direção, cujos limites estruturais na proposta e execução do PAR o definem como instrumento de planejamento de rede de ensino e de controle do MEC, e não como um instrumento de planejamento da educação, conforme foi afirmado até o momento.

Apesar do PAR, no âmbito do *Compromisso Todos pela Educação* e do PDE, ser um instrumento balizador das políticas educacionais no país, Sousa (2011) afirma que se trata de um rearranjo político do próprio MEC e que para o ministro da educação, Fernando Haddad, nesse momento se inaugura um novo Regime de Colaboração, com vistas à desconstruir uma prática de convênios fragmentados e efêmeros. No entanto, os problemas desencadeados no PAR desde o processo de elaboração de sua proposta até a sua execução no município ou estado, têm apontado nas pesquisas que este jamais poderá constituir-se em um planejamento estratégico de gestão da educação pública.

Os estudos realizados e apresentados, ainda que parcialmente por Costa e Silva (2011), analisam como a orientação do PAR pelo Ministério da Educação aportou nos municípios do norte de Minas Gerais, e o conhecimento dos dirigentes municipais a respeito das propostas de implementação do PAR em seus respectivos municípios. Nesse sentido, as suas discussões em relação ao PAR indicam que:

As propostas educacionais do Governo Federal solicitadas pelo MEC junto aos municípios brasileiros, ainda apresentam uma lógica de planejamento e execução. A proposta do Plano de Ações Articuladas para os municípios confirma esse tipo de pensamento. Não houve discussão, participação e envolvimento dos entes federados na concepção do plano. Por isso, os dados apontam a necessidade de abrir espaço para vários tipos de interlocutores e informantes junto aos municípios, inclusive de natureza privada. Num governo democrático que se propôs representar a classe popular é fundamental rever as formas de relações e comunicação com os municípios de maneira que os mesmos não tornem meros executores de ações pensadas pelo MEC (p. 3).

É possível a compreensão de que os preceitos democráticos nesse formato estão vinculados a uma concepção de pseudoparticipação dos entes federados na definição dos planejamentos educacionais nas suas várias etapas e, dessa forma, para Sousa (2011) o PAR é um instrumento de planejamento de caráter normativo, burocrático e gerencial.

O único ponto que convergem os pesquisadores e que pode ser considerado positivo é de que o processo de elaboração e monitoramento do PAR é realizado via sistema eletrônico no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do MEC (SIMEC), permitindo ser acessado de qualquer computador conectado à internet por meio de uma senha. De acordo com Sousa (2011), isso permite certa celeridade no fluxo gerencial do processo, porém, alguns municípios podem encontrar algumas dificuldades, as quais se referem às condições de acesso e conectividade a internet, impactando no preenchimento do PAR e no seu monitoramento. Essa ferramenta permite maior controle do MEC sobre as informações de município ou estado.

Apesar de uma iniciativa inovadora para o MEC, o PAR passou por mudanças no decorrer do processo de sua implantação. Inúmeras vezes, entre um município e outro, a equipe técnica de elaboração do diagnóstico e do Plano era surpreendida por inclusão ou supressão de informações constantes na versão original. O diagnóstico da educação local proposto pelo MEC é de caráter participativo e visa promover uma análise compartilhada da

situação educacional na rede municipal para a elaboração do PAR. A seguir, apresento a estrutura a partir do diagnóstico até o momento da elaboração do PAR.

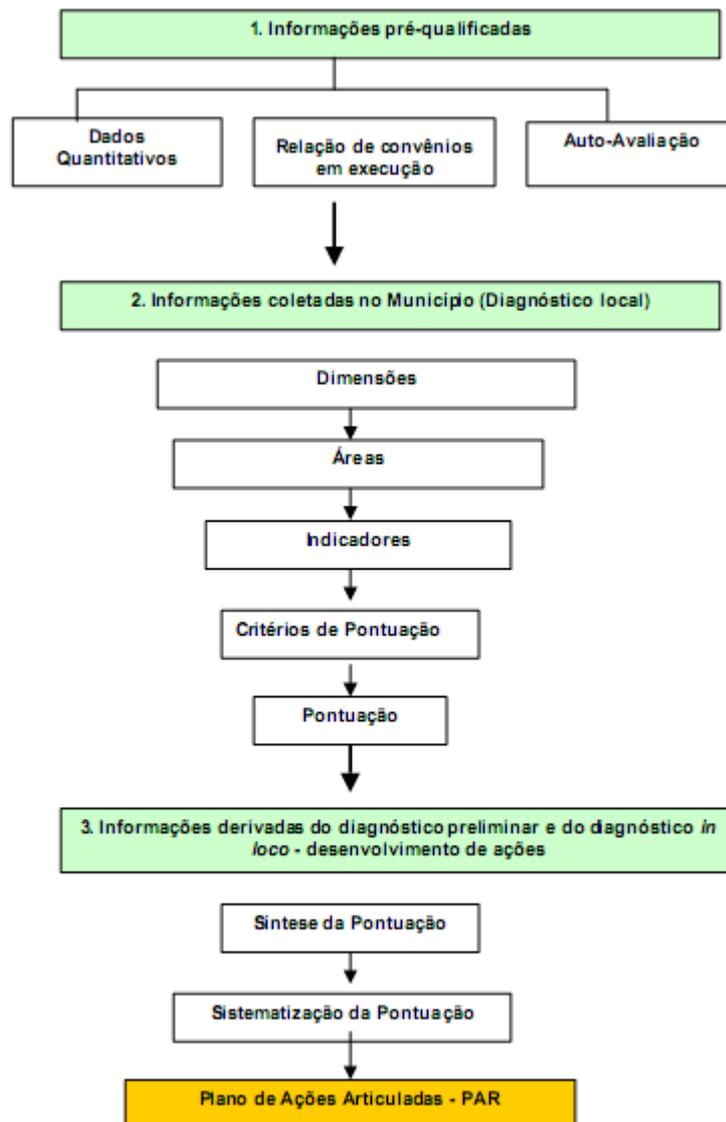


Figura 1. Estrutura Geral do Plano de Ações Articuladas (PAR). Fonte: Instrumento de Campo (BRASIL/MEC, 2007).

Apresento em anexo (ANEXO VI e VII) a estrutura do instrumento de campo do MEC para o diagnóstico, conforme o esquema acima, bem como, o sistema de pontuação dos indicadores.

Dessa forma, de acordo com a proposta de monitoramento elaborada pela equipe da SEDUC-MT (2008), a partir dos instrumentos utilizados, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação do PAR no âmbito das políticas macro-educacionais, principalmente as que se referem à formação dos profissionais do magistério da Educação

Básica, poderão permitir às secretarias municipais e estaduais de educação: a consolidação do Regime de Colaboração; a garantia da implantação das políticas orientadas pelo MEC aos municípios e estados; tomadas de decisões a fim de resolver dificuldades que se apresentem durante a execução do Plano; a sistematização das experiências obtidas durante a sua implementação; a mensuração do cumprimento das metas previstas e aprovadas e do respectivo impacto gerado na educação local; os ajustes que possibilitem a melhoria das estratégias de acompanhamento em futuras intervenções; a garantia de que todas as ações sejam executadas corretamente pelas pessoas certas e no tempo certo.

A demanda por formação de professores emanada pelo PAR e pautada pelos resultados dos indicadores educacionais, em 2007, apresentou-se como emergencial no Brasil a instituição de uma política de formação em resposta a essa necessidade com vista à elevação dos padrões da qualidade da Educação Básica no País.

A necessidade de uma política global de formação e valorização dos profissionais da educação que contemple de forma articulada e prioritária a formação inicial, formação continuada e condições de trabalho, salários e carreira, com a concepção sócio-histórica do educador a orientá-la, faz parte das utopias e do ideário de todos os educadores e das lutas pela educação pública nos últimos 30 anos (FREITAS, 2007, p.1204).

Essa luta pela educação pública tem sido permeada frente a fatores próprios e intervenientes do modo de produção capitalista, o qual tem provocado desigualdades sociais, desvalorização dos profissionais da educação, formação precária, condições estruturais de trabalho degradante, investimento insuficiente, dentre outros aspectos.

Frente ao exposto, pretendo com o presente estudo compreender a atual política de formação docente implementada por meio de um novo elemento que é o Regime de Colaboração. Esse termo tem sido usado frequentemente em documentos a partir da instituição do *Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação*, por considerar a conjugação de esforços entre as esferas governamentais na implementação de políticas educacionais. Dessa forma, o documento se constitui num instrumento de análise neste estudo, sendo essa abordagem denominada por diversos autores, como Franco (2005), por exemplo, como uma investigação que emprega no seu conjunto de instrumentos a análise documental.

Para o entendimento do contexto dessa problemática investigada, primo, especialmente, pela busca das bases teóricas que sustentam a concepção das políticas de formação de professores. Haja vista que as perspectivas são de um Regime de Colaboração consolidado e fortalecido entre a União, os municípios, os estados e o Distrito Federal, de forma clara, objetiva e transparente, para que as ações executadas entre os entes federados possam, de fato, resultar na busca por uma educação de qualidade, enquanto uma luta de toda a sociedade brasileira. Portanto, os documentos de que tratam sobre a atual política nacional de formação neste limiar do Século XXI, são constituintes essenciais deste estudo. Procuo verificar enquanto pesquisadora aquilo que me foi possível desvendar nos documentos e, enquanto Assessora Técnico-pedagógica da SEDUC, nas observações ao longo do processo de implantação e implementação do PAR em Mato Grosso no período de 2007 a meados de 2010. Entendo que a ausência de clareza e normatização sobre o Regime de Colaboração pode implicar nos resultados educacionais. O momento de construção do PAR em cada município matogrossense me fez acreditar que a interlocução entre os entes federados se traduzia em compromisso que vislumbrava políticas exequíveis, sem serem pautadas pela descontinuidade ou interrupções e, ainda, que promovia o engajamento da sociedade civil e política de uma maneira geral. No entanto, os documentos não apontam nessa direção.

Tomei conhecimento do PAR desde o momento em que fui convidada a participar de uma capacitação realizada no Auditório da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (SEDUC-MT) promovida pela equipe de Consultores e Técnicos do MEC, os quais orientaram aos Assessores Técnico-pedagógicos da SEDUC-MT para a elaboração do diagnóstico e a implementação do PAR nos municípios prioritários em Mato Grosso. O meu papel naquele momento era apenas de observadora, conforme determinação da Secretaria Adjunta de Políticas Educacionais da SEDUC-MT.

No entanto, a capacitação da equipe ocorreu de forma prática, visto que o grupo de técnicos da SEDUC-MT foi dividido em dois, sendo um para elaborar o PAR do município de Cuiabá, e outro de Várzea Grande, ambos de Mato Grosso. Esses grupos se deslocaram para as Secretarias Municipais de Educação dos municípios mencionados para o cumprimento do que havia sido proposto.

Embora o PAR tenha sido planejado naquele momento (2007) para atender somente os municípios de baixo IDEB, a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso propôs ao

MEC elaborar o Plano da rede estadual de ensino. Dessa forma, enquanto ocorria a capacitação dos dois grupos que elaborariam o PAR dos municípios de Cuiabá e Várzea Grande, reuniram-se para a capacitação de outros técnicos da SEDUC-MT, com vistas à elaboração do PAR do Estado, de modo que um grupo era composto de Assessores Pedagógicos da SEDUC-MT, das unidades descentralizadas em Cuiabá-MT e Várzea Grande-MT (para subsidiar o diagnóstico); e outro, de Assessores Técnico-pedagógicos da própria SEDUC-MT (no qual eu fazia parte). Esse trabalho foi coordenado por um técnico do MEC. O último grupo elaborou o diagnóstico dos municípios matogrossenses (Cuiabá e Várzea Grande) em relação à rede estadual de ensino e simulou o próprio PAR do Estado. No entanto, é preciso esclarecer que naquele momento (setembro de 2007) não havia um instrumento próprio de diagnóstico para atender as especificidades da rede estadual. Foi utilizado, então, o mesmo instrumento da rede municipal.

Naquele momento, ao me responsabilizar pelos registros do diagnóstico da rede estadual de um dos municípios de Mato Grosso, fui movida pela curiosidade em compreender todo o processo de criação do PAR do estado, em Mato Grosso, com a possibilidade de ser estendido a todo o território nacional. Nesse sentido, em meio às dificuldades dos instrumentos que eram próprios para rede municipal de educação, chegou-se a um protótipo de PAR do Estado, mas que não representava ainda a sua realidade, visto que Mato Grosso é formado por 141 municípios e aquele Plano representava apenas 1,45% do total de municípios.

Para ter a representação total da realidade da rede estadual de ensino havia a necessidade de se aplicar esse procedimento nos demais municípios, conforme foi realizado a *posteriori*. Ao compor a chamada equipe do PAR na SEDUC-MT, passei a viajar pelos municípios matogrossenses com a tarefa de, enquanto representante da SEDUC-MT e do MEC, elaborar o diagnóstico educacional e o PAR dos respectivos municípios para os quais fui designada, bem como o diagnóstico da rede estadual, que culminou, posteriormente, no PAR do Estado de Mato Grosso. Vale registrar que não seria possível elaborar um PAR para a rede estadual em cada município, mas somente o diagnóstico de cada um deles que subsidiaria o Plano do Estado.

Chamo a atenção aqui para uma ressalva em relação a experiência do PAR da rede estadual iniciada com os municípios de Cuiabá e Várzea, pois, a partir deles e dos

apontamentos e sugestões realizados pela equipe da SEDUC-MT nos instrumentos utilizados que apresentavam 54 indicadores, o MEC construiu um específico para o Estado, ou seja, para a rede estadual, com 82 indicadores. Nos primeiros municípios foi utilizado o instrumento comum e, logo, a seguir o específico.

À época da implantação do PAR em Mato Grosso (2007), cheguei a afirmar que “ao término da aplicação do instrumento de campo e a coleta dos dados de avaliação da situação de cada um dos indicadores do diagnóstico de funcionamento das escolas, tínhamos um retrato fidedigno da educação pública do município” (LÁZARI *et all*, 2010, p. 59), em função da metodologia que demonstrava ser democrática e participativa. Esse retrato expressava, então, o anseio dos munícipes pela educação de qualidade e, aos participantes da elaboração do PAR, a esperança de ações concretas e mais imediatas sem viéses políticos e, conseqüentes delongas. Em muitos municípios matogrossenses, esse momento foi considerado pelos gestores (Prefeitos e Secretários Municipais de Educação) como ímpar, e motivo de mobilização nas cidades que celebraram uma nova era na educação.

Mato Grosso tornou-se referência nacional na implantação e construção do PAR, por vários aspectos e inovações:

1. O PAR do Estado foi construído simultaneamente no território dos municípios com as duas redes de ensino, havendo socialização e debate sobre os resultados e encaminhamentos das ações, na perspectiva da elaboração do regime de colaboração e de um sistema público de ensino;
2. As equipes locais de construção e acompanhamento do PAR nos municípios da rede pública tiveram uma composição democrática e ampla participação de toda a comunidade escolar;
3. Ao final do diagnóstico que orientava a construção do PAR eram estabelecidos os princípios e pontos relevantes para a celebração do regime de colaboração. (*ibidem*).

Apesar de tanta euforia nesses momentos, algumas questões me chamaram a atenção em alguns municípios mais conservadores politicamente, como: a presença do dirigente municipal de educação poder ter inibido a intervenção de participantes, talvez por entender também que era um momento de avaliação da sua gestão em função da proximidade dos pleitos eleitorais; a composição do Comitê Local de Acompanhamento ser a partir da indicação do dirigente municipal e não pelas orientações fundamentadas pela Diretriz XXVIII do Decreto Nº 6.094/2007.

A culminância da etapa da elaboração do diagnóstico e do PAR dos municípios em Mato Grosso ocorreu com a realização do Fórum de Avaliação sobre a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR de Mato Grosso) nos dias 13 e 14 de novembro de 2008, promovido pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e SEDUC-MT. Esse evento era parte integrante do projeto de pesquisa, *Acompanhamento e avaliação do processo de implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação no Estado de Mato Grosso*, desenvolvido pelo Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso – IE/UFMT.

Dessa forma, as informações coletadas durante o processo de elaboração do diagnóstico educacional e do PAR nos municípios matogrossenses foram sistematizadas num banco de dados da SEDUC-MT, como base na forma de organização do atendimento dessa Secretaria à gestão escolar nos municípios. Essa organização é realizada por meio do agrupamento de municípios próximos territorialmente, os quais são jurisdicionados a um polo e, nesse sentido, o atendimento da SEDUC-MT é realizado em 15 polos no Estado.

Com base na empiria, que são os dados oriundos da elaboração do PAR nos municípios e sistematizados conforme mencionado acima, e ainda, nas suas respectivas análises, escolhi um polo para apresentar seus resultados no *Fórum de Avaliação sobre a elaboração do Plano de Ações Articuladas*. Nesse Fórum, apresentei dados da rede municipal e estadual nas 4 Dimensões que compõem o PAR, conforme descritas no quadro abaixo. O objetivo desse trabalho, sob o título: *Uma análise qualitativa – Polo de Alta Floresta*, foi analisar a ordem das prioridades apontadas em cada município do polo citado.

POLO	DIMENSÃO do PAR	Dimensão 1	Dimensão 2	Dimensão 3	Dimensão 4
	MUNICÍPIO	Gestão Escolar	Formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar	Práticas Pedagógicas e Avaliação	Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
Alta Floresta	Alta Floresta	3°	2°	4°	1°
	Apiacás	3°	2°	4°	1°
	Carlinda	3°	2°	4°	1°
	Nova Bandeirante	2°	3°	4°	1°
	Nova Canaã Norte	1°	3°	4°	2°
	Nova Monte Verde	3°	2°	4°	1°
	Paranaíta	2°	3°	4°	1°

Quadro 1 - Ordem de prioridades das Dimensões do PAR por município.

Fonte: SEDUC-MT, 2008.

O quadro acima é um retrato que Mato Grosso revelou em seus municípios pela ordem de prioridades apontadas no PAR, onde a Dimensão 4 - Infraestrutura física e recursos pedagógicos - se destacou em primeiro lugar; a Dimensão 2 - Formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar - em segundo; a Dimensão 1 - Gestão escolar - em terceiro e; a Dimensão 3 - práticas pedagógicas e avaliação - em quarto e último lugar. As cores utilizadas pela equipe para ilustrar o referido quadro foram propositais, onde: o vermelho representa sinal de gravidade, o amarelo de alerta, o azul de relatividade, e o verde, de conformidade. Isso implica em afirmar que o diagnóstico demonstrou que a maior necessidade da educação em Mato Grosso se concentra na Dimensão 4, ou seja, que a Infraestrutura da rede de ensino público é crítica; que a Dimensão 2 está em alerta, precisando uma atenção também especial por parte dos gestores que definem a política de formação dos profissionais da educação; que a Dimensão 1 está relativamente bem, sem necessidade de muita atenção e; que a Dimensão 3 está muito bem, sem a necessidade de nenhuma ação de intervenção no município. Esse resultado do Polo de Alta Floresta foi comum aos demais polos.

Como integrante da equipe do PAR/SEDUC-MT, participei da elaboração do *Projeto de Acompanhamento e Monitoramento do PAR nos municípios*, o qual foi enviado ao MEC, e muito contribuiu para a construção do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), que é atualmente o sistema de monitoramento *on line*.

Todos os dados coletados nos municípios de Mato Grosso foram sistematizados pela equipe do PAR/SEDUC se constituem num banco de dados aberto a possíveis pesquisadores de todas as áreas das diversas instituições. De posse de muitos dados, fui instigada juntamente com outros membros da equipe a contribuir com a produção do livro *Plano de ações articuladas em Mato Grosso: vivências e reflexões*, editado pela UFMT. Nesse livro coletivo foram publicados dois artigos: *A construção do Plano de Ações Articuladas: caminhos abertos para o regime de colaboração e Infraestrutura das escolas e qualidade social de educação: um problema de pesquisa para a educação*. Ambos de minha autoria juntamente com Suelme Evangelista Fernandes, Cezarina Benites Santos e Maria Elisa Soares, todos, Assessores Técnico-pedagógicos da SEDUC-MT.

Como mencionado no primeiro momento desse capítulo, até a ocasião do meu afastamento para qualificação profissional no Mestado em Educação pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), em maio de 2010, fui responsável pelo monitoramento de dois Polos na região do Vale do Jauru em Mato Grosso: Polo de Pontes e Lacerda (formado por 11 municípios) e Polo Cáceres (formado por 12 municípios).

Pelo exposto até o presente momento, o PAR passou a fazer parte do meu cotidiano profissional a partir de sua implantação em Mato Grosso, provocando algumas inquietações conforme já mencionadas no corpo desse estudo, as quais culminaram na problemática investigada, que será apresentada a seguir. No entanto, enfatizo que o foco da investigação também está relacionado ao fato de ter atuado na formação inicial e continuada de professores e, em especial, pelos resultados apontados no diagnóstico da Dimensão 2 do PAR - Formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar- em Mato Grosso.

1.3 Contextualizando o problema da pesquisa e suas questões norteadoras

Para esclarecer o problema de investigação faz-se necessário *a priori*, uma breve contextualização para, finalmente, colocá-lo em evidência e, no decorrer deste estudo, apresentar as possíveis respostas aos questionamentos oriundos das inquietações provocativas.

O governo federal, por meio do Ministério da Educação, firmou o Regime de Colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a implementação da atual Política de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Ao assinarem o Termo de Adesão ao *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios assumem compromissos junto a União e vice-versa, com o objetivo de melhorar a qualidade da Educação Básica, enfrentando os problemas de rendimento, frequência e permanência do aluno na escola, a partir da mobilização social, elevando assim, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O IDEB é um índice que combina o resultado do desempenho dos alunos na Prova Brasil – Língua Portuguesa e Matemática – com os dados da movimentação escolar, numa escala de zero a dez. A partir desse formato de escala é possível dizer que o IDEB é um indicador simples, de fácil entendimento para qualquer pessoa em relação a outros indicadores como o SAEB (de 0 a 500) e a Prova Brasil (Ensino Fundamental - Língua Portuguesa de 125 a 350 e Matemática de 125 a 425). Apesar de o IDEB se constituir num índice, é também um

indicador objetivo que serve para verificar o cumprimento das vinte e oito metas fixadas no Plano de Metas Compromisso todos pela Educação.

Para o enfrentamento dos problemas educacionais foi lançado, em 2007, simultaneamente ao PDE, o Plano de Metas *Compromisso Todos Pela Educação* como integrante do PDE e diz respeito à mobilização acerca da melhoria da Educação Básica no País. Este Plano traz um conjunto de vinte e oito diretrizes a serem adotadas pelos municípios e estabelece metas de qualidade para os mesmos.

A partir da assinatura do Termo de Adesão ao *Plano de Metas Compromisso todos pela Educação*, o MEC disponibilizou, em 2007 e 2008, uma equipe técnica para, em conjunto com os dirigentes, elaborar um diagnóstico situacional da educação local e propor um Plano de Ações de Articuladas – PAR⁶ em cada município brasileiro, bem como nos estados e distrito federal. A partir daí, houve a celebração de Termos de Convênio ou Cooperação para implementação de ações de Assistência Financeira (AF) ou Assistência Técnica (AT).

Cabe destacar, que a necessidade por formação de professores, em todo o Brasil, foi evidenciada pelo diagnóstico realizado e no próprio PAR de cada município e estado. Além disso, outro instrumento que serviu de base para demonstrar as necessidades formativas no País foi o Educacenso que traz o retrato de cada escola brasileira, por meio do censo escolar.

No PAR, a dimensão que demonstra essa realidade sobre a formação dos professores em cada município ou unidade federativa é a Dimensão 2, pois trata da *Formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar* e, é formada por cinco áreas, sendo que cada área é composta por indicadores. Frente ao exposto, o objeto de estudo desta pesquisa

⁶ O Plano de Ações Articuladas surgiu em cumprimento às diretrizes estabelecidas no *Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação*, que integra o PDE, via Decreto N. 6.094 de 24 de abril de 2007. A dinâmica do PAR tem três etapas: o diagnóstico da realidade da educação e a elaboração do plano - primeiras etapas e estão na esfera do município. A terceira etapa é a análise técnica, feita pela Secretaria de Educação Básica do MEC e pelo FNDE. Após a análise, o município assina um termo de cooperação com o MEC, do qual constam os programas aprovados e classificados segundo a prioridade municipal. O Termo de Cooperação detalha a participação do MEC- Assistência Técnica por um período ou pelos quatro anos do PAR e Assistência Financeira. O PAR é organizado em quatro Dimensões e, cada uma é dividida em áreas e cada área é composta por indicadores e, cada indicador é avaliado a partir de critérios de pontuação em quatro níveis. As Dimensões são: 1) Gestão Educacional (20 indicadores); 2) Formação de Professores e Profissionais de Apoio e Serviço Escolar (10 indicadores); 3) Práticas Pedagógicas e Avaliação (8 indicadores) e; 4) Infraestrutura e Recursos Pedagógicos (14 indicadores).

trata da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica implementada pelo Regime de Colaboração a partir do PAR. Para tanto, das cinco áreas da Dimensão 2, quatro tratam especificamente da formação de professores e geraram ações e subações que foram analisadas e aprovadas pela equipe técnica do MEC, as quais serviram de base para a definição do Plano Nacional de Formação de Professores. A seguir apresento as quatro áreas da Dimensão 2 que tratam sobre a formação de professores e seus respectivos indicadores:

Área 1: Formação inicial dos professores da Educação Básica. (2.1)

Indicador 1: Qualificação dos professores que atuam nas creches. (2.1.1).

Indicador 2: Qualificação dos professores que atuam na pré-escola. (2.1.2).

Indicador 3: Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental. (2.1.3).

Indicador 4: Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental. (2.1.4).

Área 2: Formação continuada de professores da Educação Básica. (2.2)

Indicador 1: Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil. (2.2.1.).

Indicador 2: Existência e implementação de políticas para formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental. (2.2.2).

Indicador 3: Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do Ensino Fundamental. (2.2.3).

Área 3: Formação de professores da Educação Básica para atuação em Educação Especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas. (2.3)

Indicador 1: Qualificação dos professores que atuam em Educação Especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas. (2.3.1).

Área 4: Formação inicial e continuada dos professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03 (2.4)

Indicador 1: Existência e implementação de políticas para formação inicial e continuada de professores, visando o cumprimento da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003. (2.4.1).

O ponto central desta pesquisa está, portanto, voltado para a Dimensão 2, ou seja, para as Áreas 1, 2, 3 e 4 com recorte temporal no período compreendido entre 2007 e 2010. Esse recorte temporal se deve ao fato de que, a partir da implantação do PAR, foram instituídos em 2009 a Política e o Plano Nacional de Formação e, as ações emanadas do Plano foram acordadas por meio de termos que celebraram o Regime de Colaboração entre os entes federados. Vale ressaltar que nesta pesquisa houve a necessidade da incursão exploratória em documentos que tratam do Regime de Colaboração desde a sua gênese no Brasil, mais especificamente a partir da década 1990, para bem compreender os elementos conceituais que o sustentam.

Há um reclame dos educadores da falta de continuidade das políticas públicas no Brasil, em especial as educacionais. Acredito que o insucesso e/ou a descontinuidade dos programas e projetos nas instituições públicas está vinculado às políticas de governo e não de Estado e, conseqüentemente, pode estar culturalmente ligado a falta de mecanismos e implementos eficientes e eficazes de acompanhamento e avaliação, se constituindo em um dos problemas centrais, pela baixa produtividade dos sistemas, que se localiza na capacidade racional técnica e econômica para o estabelecimento do Regime de Colaboração na implementação de tecnologias educacionais.

Segundo Sousa (2009), os acontecimentos históricos, conflituosos, tensos atrelados às políticas educacionais que permeiam as lutas pela melhoria da qualidade da educação têm demonstrado o seu grau de complexidade, implicando ora em êxitos, ora em recuos e descontinuidades. Para o autor, ao tratar do PNE (2001-2010), isso tem marcado as experiências de planejamento e gestão da educação no Brasil. Porém, ele destaca que o PNE tem um caráter de plano de Estado e não de governo, em função de ser aprovado pelo

Congresso Nacional como lei. Mas é possível, mesmo, assim, verificar o quanto a estagnação se fez presente no referido Plano, visto que muitas de suas metas não foram cumpridas.

Conforme já mencionado, a partir da minha participação e experiência, em 2007, como Assessora Técnico-pedagógica da SEDUC-MT na implantação do PAR nos municípios matogrossenses, foi possível observar algumas questões problemáticas em função da diversidade e do número significativo de cursos ofertados para professores do Ensino Fundamental, da necessidade e do anseio dos mesmos por formação, bem como, da forma de execução de cada ação com responsabilidade do MEC – via Assistência Técnica, sem nenhum indicativo ou clareza nos documentos sobre a responsabilidade de cada município e, conseqüentemente, sem problematizá-la. Isto demonstrou que o Regime de Colaboração não estava regulamentado e, conseqüentemente, não constava de forma alguma em nenhum documento quais seriam as competências de cada ente federado na execução das ações de formação de professores.

Esta constatação foi um dos fatores que me motivou a realizar a pesquisa, pois segundo Ludke e André (1986),

Para se realizar uma pesquisa é preciso promover o confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele. Em geral isso se faz a partir do estudo de um problema, que ao mesmo tempo desperta interesse do pesquisador e limita sua atividade de pesquisa a uma determinada porção do saber, a qual ele se compromete a construir naquele momento (p.2).

Aparentemente, a princípio, a definição do problema a ser investigado parece ser simples e fácil, porém ele é envolvido por certa complexidade, em função de se constituir peça chave da pesquisa desde o seu planejamento até a sua execução, tendo por base a cientificidade.

Assim, entendo que, se a formação docente para as etapas da Educação Básica é de responsabilidade do Estado e se configura uma das condições importantes para a elevação da qualidade da aprendizagem e dos indicadores educacionais, então, o Regime de Colaboração é uma das possibilidades para a equalização das políticas de formação. Assim, surgiu o problema investigado por meio desta pesquisa: *qual é a política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica sustentada por meio do Regime de Colaboração que está sendo implementado pelo Plano de Ações Articuladas (PAR)?*

Para a busca de resposta a essa problemática houve a necessidade da minha incursão em outras 3 (três) questões, as quais nortearam essa investigação:

1. Quais são as bases teóricas do Regime de Colaboração utilizadas no processo de implantação da política nacional de formação *dos profissionais do magistério da Educação Básica* em sua interface com o PAR?
2. Como as ações e subações de formação previstas e aprovadas no PAR evidenciaram a interlocução institucional entre os entes federados?
3. Quais os resultados do engajamento político que se articularam na construção do Regime de Colaboração?

Talvez essas questões ainda possam ser desdobradas em outros questionamentos em pesquisas futuras, dada a dimensão do assunto, bem como da sua relevância para as políticas educacionais. Mas, fiquei somente com essas três, em virtude da sua relevância e do tempo que dispunha para a conclusão da pesquisa.

1.4 Os objetivos da pesquisa

Todas as etapas de uma pesquisa, desde o seu planejamento, são de suma importância e, em especial, a definição do objetivo por ser pré-requisito para a efetivação de qualquer trabalho de natureza científica. Da clareza do objetivo dependem as demais etapas da pesquisa, pois ele se constitui num propósito, numa meta a ser alcançada e não num ideal do pesquisador. Para alcançar o propósito geral estabelecido pelo pesquisador há a necessidade de se definir outros objetivos específicos, que são as estratégias para atingir o objetivo geral. Assim, os verbos utilizados por mim para a definição do objetivo indicam sempre ação.

Neste caso, para o objetivo geral que propus para esta pesquisa, utilizei de um verbo de ação intelectual e, por meio da interlocução com os documentos oficiais, procurei:

- ✓ Compreender a Política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica implementada pelo Regime de Colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Como estratégia para alcançar o objetivo geral, defini como objetivos específicos:

- ✓ Identificar as bases teóricas que sustentam o Regime de Colaboração expresso na Política Nacional de Formação de *dos profissionais do magistério da Educação Básica* e implementado entre os entes federados a partir do PAR;
- ✓ Certificar, de acordo com as bases teóricas do Regime de Colaboração, os possíveis resultados que orientaram as tomadas de decisões para a melhoria da qualidade da educação;
- ✓ Evidenciar o papel dos entes federados na implementação de políticas de formação de professores da Educação Básica por meio dos documentos oficiais e publicações do MEC.

1.5 A trajetória da investigação

Esta pesquisa, sustentada pela abordagem epistemológica crítico-dialética se encontra no âmbito da abordagem qualitativa. Vale lembrar que a abordagem qualitativa que utilizo não se opõe ao quantitativo. Segundo André (1995), não se pode, simplesmente, associar quantificação ao positivismo, se assim o fizer, estará perdendo de vista a relação que há entre quantidade e qualidade. A autora reserva, ainda, o uso dos referidos termos para diferenciar o emprego das técnicas de coletas de dados ou, para designar o tipo de dados obtidos. Nesse sentido,

A pesquisa quantitativa normalmente se mostra apropriada quando existe a possibilidade de medidas quantificáveis de variáveis e inferências a partir de amostras de uma população. Esse tipo de pesquisa usa medidas numéricas para testar constructos científicos e hipóteses, ou busca padrões numéricos relacionados a conceitos cotidianos. A pesquisa qualitativa caracteriza-se, principalmente, pela ausência de medidas numéricas e análises estatísticas, examinando aspectos mais profundos e subjetivos do tema em estudo. (LIMA, 2008, p. 110)

Porém, a ênfase nesta pesquisa está centrada na perspectiva qualitativa, visto que ela se define como

Uma atividade situada que localiza o observador no mundo. Consiste num conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao objeto de estudo [...]. Essas práticas transformam o mundo em uma série de representações, incluindo notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações. Nesse nível, a pesquisa qualitativa envolve uma postura interpretativa do mundo, o que significa que os pesquisadores estudam temáticas em cenários naturais, tentando entender ou interpretar os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem. (DENZIN; LINCOLN, 2006. p.17).

Dessa forma, considerando que documento é toda base de conhecimento fixado materialmente e suscetível de ser utilizado para consulta, estudo ou prova, esta pesquisa tem por instrumento documentos enquanto observação do mundo, ou seja, a partir de documentos contemporâneos ou retrospectivos de fontes primárias e secundárias.

Neste estudo utilizei como técnica a análise documental, que segundo Ludke e André (1996), apesar de ser pouco explanada na área educacional, se constitui numa técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. As autoras anteriormente citadas, afirmam ainda, que a sistematização e a organização dos dados culminarão em um processo essencialmente indutivo na construção de categorias ou tipologias.

Nessa perspectiva, os procedimentos utilizados para a análise de dados documentais desta pesquisa é a análise de conteúdo, entendida como “um procedimento de pesquisa que se situa em um delineamento mais amplo da comunicação e tem como ponto de partida a mensagem” (FRANCO, 2005, p. 20). A autora aponta ainda, que “os resultados da análise de conteúdo devem refletir os objetivos da pesquisa e ter como apoio, indícios manifestos e capturáveis das comunicações emitidas” (p.24).

Segundo Franco (2005), para realizar a análise de conteúdo é preciso escolher a unidade a ser analisada conforme o objetivo a que se propõe pesquisar, ou utilizá-la de forma combinada. As unidades de análise definidas pela autora são duas: a unidade de contexto e a unidade de registro. A unidade de análise que defini para este estudo foi a de registro que é composta por unidades como: palavra, tema, personagem, ou item, que é a menor parte usada em Análise de Conteúdo. Assim, o tipo de unidade de registro escolhido aqui é o tema, considerado pela autora como a mais útil unidade de registro em análise de conteúdo.

Para este estudo, o tema escolhido, enquanto unidade de registro foi o *Regime de Colaboração*, e como bases documentais, selecionei os seguintes documentos:

- ✓ Constituição Federal de 1988;
- ✓ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN Nº 9.394/96;
- ✓ Plano Decenal Educação para Todos (1993-2003);
- ✓ Plano Nacional de Educação- PNE Nº 10.172/2001 (2001-2010);

- ✓ Decreto Nº 6.755/2009.

Utilizei também como *corpus* principal, documentos que formalizam a implantação do PAR e a celebração do Regime de Colaboração a partir de 2007:

- ✓ Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE);
- ✓ *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* - Decreto Nº 6.094/2007;
- ✓ Plano de Ações Articuladas (Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, Termo de Cooperação Técnica, Instrumentos de diagnóstico, acompanhamento e monitoramento – impressos e/ou *on line* disponibilizados no SIMEC⁷);

Assim, busco compreender alguns princípios básicos contidos nesses documentos e que se materializam nas políticas educacionais do país, como: a qualidade da educação pautada na formação do professor, a elevação dos indicadores educacionais e os modelos visados de formação de professores.

Definida a análise do conteúdo para analisar os dados nos documentos que tratam do Regime de Colaboração na Política Nacional de Formação *dos profissionais do magistério da Educação Básica* a partir do PAR, o passo seguinte foi o da criação das categorias de análise. Segundo Ludke e André (1996),

Construir categorias não é uma tarefa fácil. Elas brotam, num primeiro momento, do arcabouço teórico em que se apóia a pesquisa. Esse conjunto inicial de categorias, no entanto, vai se modificando ao longo do estudo, num processo dinâmico de confronto constante entre a teoria e a empiria, o que origina novas concepções e, conseqüentemente, novos focos de interesse (p. 42).

Criar as categorias se constitui num processo desafiador e demora mais tempo, exigindo do pesquisador paciência em função de que requer do mesmo, “constantes idas e vindas da teoria ao material de análise” (FRANCO, 2005, p. 58). Não há uma única maneira de se criar as categorias, elas podem ser definidas *a priori* ou *a posteriori*, conforme menciona a autora, onde as categorias *a priori* são aquelas elaboradas antes da etapa da coleta

⁷ O acesso às informações no Simec não é de domínio público e coletivo, mas sim via senha pessoal e intransferível que deve ser cadastrada no sistema. O município poderá cadastrar até 3 senhas, sendo uma para o prefeito municipal, uma para dirigente municipal de educação e outra para um técnico da Secretaria de Educação indicado pelo dirigente. Os técnicos da Seduc responsáveis pela elaboração, acompanhamento e monitoramento do PAR também dispõem de uma senha de acesso ao SIMEC.

de dados de forma predeterminada, e as categorias *a posteriori* são aquelas que emergem do próprio material e/ou das respostas dos informantes, ou seja, dos dados coletados.

Para este estudo, trabalhei com categorias *a posteriori*, visto que de posse dos dados e/ou informações, pude passar à fase de sistematização e organização dos mesmos a partir das categorias que emergiram dos documentos analisados e das fontes de referência. Ao final da análise, foram definidas duas categorias analíticas emergidas dos documentos, que, segundo MINAYO (2004) “são aquelas que retêm as relações sociais fundamentais e podem ser consideradas balizas para o conhecimento do objeto nos seus aspectos gerais”. (p. 93 - 94), as quais são apresentadas e discutidas nas considerações finais.

Essa classificação em categorias ora apresentada é simplesmente didática, ou seja, uma forma de organizar e apresentar os dados de maneira o mais inteligível possível, pois em vários momentos as categorias se cruzam e interpenetram-se umas nas outras.

Esses dados foram interpretados à luz das teorias, ultrapassando a sua mera descrição que culminou na compreensão da Política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica implementada pelo Regime de Colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR), bem como se apresentam como possibilidade de um conjunto de novas proposições ou de novos questionamentos para futuras pesquisas acadêmicas.

Além da estratégia metodológica mencionada até o presente momento, realizei um levantamento bibliográfico acerca da Política de Formação de Professores e do Regime de Colaboração, cuja incursão me possibilitou compreender o seu processo histórico-sociológico, permitindo-me aprofundar alguns aspectos relacionados mais especificamente ao Regime de Colaboração desde a sua gênese.

Para realizar este estudo, o caminho que percorri me obrigou a passar por etapas distintas, sendo que a primeira constituiu-se no levantamento do *corpus* documental analisado, tentando identificar a sua relação com o tema. A partir do levantamento dos dados, a segunda etapa se deu na transcrição sistemática de trechos do *corpus* textual de cada documento para posteriormente refiná-lo e categorizá-lo, com vista a preparar as evidências. A terceira e última etapa foi a da interpretação dos dados, os quais serão discutidos nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO II

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

2.1 Estado, políticas públicas e política de formação de professores no contexto neoliberal

Abordar sobre a política de formação de professores é compreendê-la no âmbito das políticas públicas que, conseqüentemente, estão imbricadas na concepção de Estado construído em todo o processo histórico, bem como, na sua forma de organização e no seu papel. Sem pretensões de aprofundamento no assunto, nesse capítulo, faço a incursão necessária para melhor compreender as políticas educacionais, com foco na formação de professores, bem como, o Regime de colaboração nela expresso.

Segundo Lima (2011), “a conjuntura atual é marcada por um cenário complexo, contraditório e desafiador” (p. 108). Isso exige a formação de sujeitos mais bem preparados para o enfrentamento desse contexto, e, nessa direção, é preciso compreender o curso do desenvolvimento político e econômico em direção à vigência de um novo capitalismo que está em ascensão. Para a autora, isso é uma proposição feita pela globalização ao capitalismo em crise e que vem massificando o homem como se fosse um rolo compressor, alterando a sua postura e atitudes diante desse processo de opressão.

2.1.1 O Estado na atualidade frente a formulação das políticas públicas para a educação

Discuto a seguir as implicações do Estado na formulação das políticas educacionais brasileiras. Essa discussão vem ancorada a partir de uma concepção de Estado neoliberal, cuja emergência na atualidade, converge para a cooperação entre os entes federados por meio do Regime de Colaboração celebrado entre municípios/União e Estados/ União, por meio de um Termo de Convênio ou de Cooperação Técnica.

Sob a ótica do materialismo histórico-dialético, alguns autores, como: Barbosa (2008), Barroso (2007), Raic (2009), Nardi (2006), Werle (2006), (Teixeira; Mutim (1992), Teixeira (2009), Sari (2010), dentre outros, têm abordado o Regime de Colaboração no âmbito das políticas educacionais, sendo que a maioria deles tem centrado um pouco mais suas análises na organização do sistema educacional, quando na realidade as demandas

educacionais têm extrapolado esse limite da organização, exigindo tomadas de decisões urgentes e que já vêm sendo discutidas por autores como Camini (2009), Luce e Farenzena (2007), Silva (2010), Sousa (2009, 2010, 2011), Souza (2010). Nessa visão, entendo que na atualidade é de extrema relevância repensar o que está posto na formulação das políticas públicas para atender a novas demandas educacionais. É necessário compreender o que está nas entrelinhas dessas políticas, em especial, na educacional, em função da celeuma que se tem gerado acerca da responsabilização da educação, com vista à elevação de sua qualidade a qualquer modo, focando, assim, nos resultados, sem considerar a humanização dos sujeitos, onde o fetiche se concentra nos indicadores como padrão determinante de qualidade.

Nesse sentido, cabe ressaltar que em um primeiro momento, trato das concepções de Estado de forma sintética, sem a pretensão de adentrar aos conceitos postos pelos diversos autores e correntes, apenas me atento um pouco mais para o Estado neoliberal, dado o foco deste estudo. Na sequência, abordo as políticas públicas, dando ênfase à política educacional enquanto política pública neste contexto neoliberal, cujo papel do Estado tem sido diluído entre os seus pares – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Por último, trato do Termo de Cooperação Técnica, o qual vem emergindo paulatinamente em nome do Regime de Colaboração, como uma forma oficializada de dividir as responsabilidades sem uma regulamentação clara e definida entre as esferas governamentais, trazendo como consequência certo marasmo para esse campo, por não considerar a capacidade técnica e econômica dos municípios.

Com toda argumentação discorrida até aqui sobre o Regime de Colaboração, considero que essa temática exige muita cautela e um estudo bem mais aprofundado para compreender com mais propriedade as incursões colaborativas já realizadas entre os entes federados, de forma a torná-las claras e objetivas na formulação das Políticas Educacionais a partir do modelo de Estado em curso.

2.1.1.1 Concepção do Estado Neoliberal na orientação das políticas públicas

De modo sucinto é preciso remeter ao entendimento breve da gênese do Estado enquanto organização política, centrando nossa análise desde a concepção de um Estado amplo até a contemporaneidade, especificamente na abordagem do Estado mínimo, neoliberal, cujo modelo sustenta as políticas públicas atualmente.

Apesar das inúmeras teses produzidas sobre a origem⁸ do Estado, procuro, inicialmente por meio deste estudo, compreender melhor esse termo, cuja expressão é advinda do latim, que quer dizer *status*, estar firme; sendo utilizada pela primeira vez por Maquiavel em *O príncipe* e, em seguida pelos italianos, indicando cidades independentes, bem como, a *posteriori* pelos franceses, ingleses, alemães, inclusive, espanhóis e, finalmente, no Século XVI, passa a ser entendida para algumas correntes como *representação da sociedade política*.

O Estado tem um profundo impacto na vida de cada cidadão, desde o seu nascimento até a morte, em função da regulação e do controle das agências estatais exercidos sobre os indivíduos. Como a questão central na contemporaneidade é o Estado Neoliberal, é preciso compreender um pouco mais sobre esse pensamento, o qual surgiu após a Segunda Guerra Mundial, tendo o Estado função e papel bem definidos. Os pensadores que comungavam com este modelo teórico foram Friederich Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwing Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi e outros. Porém, a ênfase se concentra nos dois primeiros.

Com o propósito de desenvolver este modelo neoliberal como modelo social, a partir de Friederich Hayek, da Escola de Viena, e Milton Friedman, da Escola de Chigago, procuro compreender a lógica que esse pensamento tem orientado nas tomadas de decisões políticas e sociais nos diversos países do mundo todo. Mas, é na década de 1970 que o pensamento neoliberal toma força e ganha espaço nas universidades e na política. Alguns autores como Hofling (2001), afirmam que esse novo modelo teórico ou nova tendência é um retorno ao liberalismo, ou seja, o próprio liberalismo, mas renovado com uma nova linguagem. Todavia, a pretensão do neoliberalismo era a de converter-se numa nova ordem internacional, onde o novo capitalismo, segundo Bianchetti (2005), controlaria o fluxo de capital e estabeleceria condições de distribuição do mesmo. Assim, o neoliberalismo apresenta modelos econômicos,

⁸ Dallari (1998) trata em sua obra *Elementos da teoria geral do estado* sobre as teses da origem do Estado: **Origem familiar ou patriarcal** - o núcleo social fundamental seria a família. Cada família primitiva se ampliou e deu origem a um Estado; **Origem em atos de força, de violência ou de conquista** - a superioridade de força de um grupo social permitiu-lhe submeter um grupo mais fraco, (dominantes e dominados). Origem na regulação das relações entre vencedores e vencidos; **Origem em causas econômicas ou patrimoniais** - o Estado teria sido formado para se aproveitar os benefícios da divisão do trabalho, integrando-se as diferentes atividades profissionais; **Origem no desenvolvimento interno da sociedade** - o Estado é um germe, uma potencialidade, em todas as sociedades humanas, as quais, todavia, prescindem dele enquanto se mantêm simples e pouco desenvolvidas.

os quais não se propõem uma estratégia de desenvolvimento global, mas uma nova distribuição das riquezas já existentes, sacrificando a economia para salvar a moeda.

Pereira (2004) afirma que diversos estudiosos como Souza (1995), por exemplo, não consideram o neoliberalismo como doutrina ou teoria científica e, sim, apenas como ideologia e que o neoliberalismo se generalizou como “única opção” para uma sociedade que, sem conhecê-lo, foi submetida por ele a uma solução falsa, enganadora, excludente e perversa em relação ao enfrentamento dos seus problemas cotidianos.

Ao tratar das características gerais e mais importantes do modelo neoliberal, a partir de Hayek e Friedman, inicio pelo conceito trazido por Macpherson (1978, *apud* BIANCHETTI, 2005), como “uma elaboração teórica com vistas a exhibir as relações reais, subjacentes às aparências, entre os fenômenos ou no seio destes em estudo” (p. 70). Além disso, reconstruir “a lógica que relaciona os conceitos que dão forma ao que se pode considerar um modelo de sociedade dentro da concepção neoliberal” (*ibidem*). Apenas para ilustrar, eis algumas categorias importantes para a análise de qualquer modelo de relações sociais que devem ser estudadas e que constituem a estrutura social do modelo neoliberal: indivíduo e sociedade; instituições sociais; Estado; Estado e ordem social; democracia; mercado; políticas sociais; políticas educacionais; financiamento e; descentralização. Essas categorias são apontadas por Bianchetti (2005), ao tratar do modelo neoliberal.

Nesse sentido, de acordo com Draibe (1993) não há corpo teórico neoliberal específico que o distinga de outras correntes de pensamento, pois os neoliberais utilizam teorizações do pensamento liberal e de conservadores e, quase reduzem a questões como a afirmação genérica da liberdade e da primazia do Estado sobre o mercado, do individual sobre o coletivo e ao Estado mínimo.

Este Estado convertido em mínimo é pregado pelos neoliberais como possuidor de um governo forte em função de “controlar e romper o poder dos sindicatos, de controlar estritamente a emissão de dinheiro, de controlar e diminuir os gastos sociais, enfim da diminuição significativa da intervenção do Estado na Economia” (PEREIRA, 2004, p.18). Dessa forma, as propostas dessa nova tendência foram impostas e aceitas pela sociedade.

Para Antunes (2002), a base material do projeto político e ideológico do neoliberalismo é o processo de reestruturação produtiva do capital. O capital propõe como

resposta à sua própria crise, medidas que, segundo Pereira (2004), desagradam à maioria da população, mas que são implementadas por diversos governos para controlá-la e, conseqüentemente, retomar o crescimento, já que há fortes evidências na queda dos lucros, do crescimento econômico, do endividamento do Estado, ou seja, procura-se reorganizar o seu sistema por meio de medidas drásticas.

Para Hofling (2001, p. 33), “no desenvolvimento do processo de acumulação capitalista – e nas crises do capitalismo – as formas de utilização tradicionais da força de trabalho se deterioram, são até mesmo destruídas, escapando à competência dos próprios indivíduos a decisão quanto à sua utilização”. Com base em Offe (1984, 1981), ela afirma que o “Estado atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalista em seu conjunto, e não especificamente a serviço dos interesses do capital – a despeito de reconhecer a dominação deste nas relações de classe”.

Nas décadas de 80 e 90 do século passado, o pensamento neoliberal além de preconizar a saída do Estado de todas as atividades produtivas e intervencionistas, incrementou um arcabouço de privatização do Estado e de desregulamentação generalizada dos direitos, do trabalho e desmontagem do setor produtivo estatal. De acordo com Pereira (2004), as privatizações se justificavam em função da participação efetiva do Estado na Economia no período pré-1980. Já a “desregulamentação favoreceria a ‘liberdade’ de atuação das empresas privadas, estimulando-as ao investimento, e conseqüentemente ao crescimento econômico” (p.19).

Na celeridade das privatizações o Estado transfere para o mercado aquilo que lhe era de responsabilidade, como a educação e a saúde, incitando, assim, a população a certo grau de dependência em relação ao referido mercado, evidenciando insatisfação por parte desta que, paulatinamente, torna-se excluída e desassistida nos seus direitos sociais, conforme previa o Estado de Bem-Estar Social. Nesse rol de desagravo à população, incluem-se ainda as medidas tomadas no sentido de aumentar a inflação de forma exorbitante levando-a ao patamar de hiperinflação. Nesse sentido, são claras e evidentes as imposições dos neoliberais, que inculcam a qualquer custo as suas proposições, levando-as a conseqüências inescrupulosas, sem olhar a questão humanista.

Segundo Bobbio (1998), o Estado Mínimo é a noção corrente para representar o limite das funções do Estado dentro da perspectiva da doutrina liberal, pois este modelo de Estado implica em redução de gastos com as políticas públicas. Isso quer dizer que aqueles que necessitam de ações por meio das políticas públicas ficam a mercê dos recursos a elas disponibilizados, e ainda, esses recursos são considerados como gastos e não como investimento na oferta de condições que elevem a qualidade de vida do cidadão.

Para Bianchetti (2005),

A característica mais importante do neoliberalismo em relação a outras propostas neoliberais é a ampliação do raio de ação da lógica de mercado. Enquanto nas concessões liberal-sociais se reconhece a desigualdade derivada do modo de produção capitalista e, portanto, se aceita a intervenção do Estado para diminuir as polarizações, o neoliberalismo rechaça qualquer ação estatal que vá além da de ser um 'árbitro imparcial' das disputas. A idéia do Estado Mínimo é uma consequência da utilização da lógica do mercado em todas as relações sociais, não reduzidas somente ao aspecto econômico (p. 88).

Nesse sentido, de acordo com o pensamento neoliberal, o mercado tem sua lógica própria, ou seja, o Estado não interfere no mercado, assim, os interesses econômicos regulam as suas relações e produzem justiça e fazem a distribuição de riquezas. Quaisquer tipos de intervenção que venham na contramão dessa lógica devem ser combatidos, mesmo a intervenção do Estado nas atividades econômicas, haja vista que se corre o risco de favorecimento de alguns em detrimento de outros. Então, nessa lógica de poder, o mercado para os neoliberais representa tudo, enquanto os governos só atrapalham. Ele é o eixo das relações sociais, o motor de organização social que permite que as pessoas cooperem entre si, tendo como única motivação, seu interesse pessoal. Nesse contexto, as políticas públicas estão subordinadas aos imperativos da eficiência e da eficácia, ditadas pela nova racionalidade, ou seja, a de um mercado globalizado em que a política econômica apresenta dois traços ruins concomitantemente na perspectiva do Estado: primeiro, porque ele prejudica o crescimento e aumenta o desemprego, e segundo, porque ele beneficia apenas aqueles que acumulam o capital. Enquanto isso, vivemos, segundo Mészáros (2005, p. 59) sob condições de uma desumanizante alienação.

2.1.1.2 Políticas educacionais enquanto políticas públicas no contexto neoliberal

Apesar do Estado, na sociedade capitalista, assumir a função de impulsionar a política econômica devido à consolidação e expansão do capital, favorecendo, assim, aos interesses privados em detrimento dos interesses da coletividade, ele tem o papel de indutor frente às políticas públicas com vistas ao atendimento das demandas que emergem em cada contexto, as quais são elaboradas e implementadas pelo governo. Essas políticas públicas estão atreladas a um projeto maior de sociedade que tem por traz o seu projeto político, social e cultural, tomando como parâmetro uma filosofia política.

Compreender a política educacional no âmbito das políticas públicas implica em compreender o processo de elaboração de uma política a qual dará uma melhor ideia sobre os limites das habilidades do governo para solucionar ou aliviar os problemas da sociedade. Conseqüentemente recorro, a princípio, a Palumbo (1998) para definir política pública e, para tal, considero, a *priori*, a política como um processo ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes, e que não pode ser observada e se constituir numa verdade objetiva, mas pode ser inferida a partir de ações e comportamentos intencionais.

Seguindo ainda a ótica do autor, é preciso compreender também alguns termos para poder definir política pública, os quais se constituem em elementos do governo e estão interrelacionados numa grande complexidade. São eles: função do governo, políticas, agências, leis, regulamentos, decisões e programas. Esses elementos nos levam a ter a política como o princípio orientador localizado atrás de regulamentos, leis e programas, os quais se coadunam numa estratégia para solucionar os problemas públicos.

Nesse sentido, encontro alguns autores que discutem o conceito de políticas públicas no âmbito da Ciência Política, os quais são citados por Cruz (2009) em seu texto *Repensando o conceito de políticas públicas*. O autor nos remete à compreensão deste conceito, a partir de Souza (2005), o qual nos diz que as políticas públicas, na sua essência, estão ligadas ao Estado, cujos recursos são determinados por ele para beneficiar os cidadãos. Cruz (2009) traz à tona o pensamento de Fernandes (2007), para o qual, as políticas públicas se manifestam por meio de duas dimensões que se complementam: o administrativo técnico e o aspecto político. Porém, este autor destaca que é comum tratar apenas do aspecto técnico, visto que o político

evidencia-se na atividade partidária eleitoral, o que representa para ele uma meia verdade em função de que o aspecto técnico está imbuído do político por um processo decisório, envolvendo três categorias: a regulatória, a distributiva e a redistributiva. Assim sendo, essa tipologia descreve as políticas distributivas como as que fornecem bens e serviços aos cidadãos; as redistributivas, aquelas que retiram recursos ou bens de um grupo e os dá a outro; e as regulatórias que indicam o que os indivíduos podem ou não fazer.

Num ponto de vista mais globalizante, Verza (2000), também citado por Cruz (2009), vê a política pública numa perspectiva de sociedade pós-moderna, visto que a globalização econômica e cultural é um caminho sem volta e se manifesta excludente, gerando violência de toda natureza e impondo desafios para a construção de política pública que se direcione rumo a uma solidariedade humana de uma maneira geral. Assim, entendo que devemos interpelar pela construção de políticas públicas que primem pela participação democrática, cuja participação seja cidadã, não com o intuito de cumprir as formalidades de propostas de governo, mas sim, no sentido de elaborar, executar, controlar, acompanhar e avaliar cada etapa das políticas públicas implantadas.

Os efeitos da mundialização têm afetado todas as camadas da sociedade, especialmente as menos favorecidas economicamente (classe D e E) que são assalariadas e vivem na pobreza ou na miséria. Esta violência gerada pela globalização tem como foco central a área econômica que impacta nas demais áreas e, conseqüentemente, na vida dos cidadãos desfavorecidos, colocando-os numa condição de dependência de políticas públicas para atender as suas necessidades fundamentais de sobrevivência.

Segundo Meksenas (2002), não é possível pensar em mudança com o sistema capitalista, pois as políticas públicas são na verdade uma forma que o Estado tem de criar novo tipo de mão-de-obra para sustentar o capitalismo de como pode ser explorado melhor, sem formar cidadãos críticos para a participação política.

O vínculo de dependência das políticas públicas por parte do cidadão o condiciona a sustentação do capitalismo, que o explora de forma alienada pelas relações desiguais de poder que se estabelecem no âmbito do Estado, da sociedade política, e da sociedade civil.

Cruz (2009) afirma ainda que Meksenas sofre influência da concepção marxista, ao dizer que as políticas públicas de cunho capitalista não são um mecanismo do Estado como

estratégia para ajudar ascender os excluídos socialmente, mas sim a maneira como o capital se mantém no poder. Para comprovar este pensamento Meksenas (2002), afirma que:

O conceito de políticas públicas aparece vinculado ao desenvolvimento do Estado capitalista e esse às relações de classe. No século XX, as políticas públicas são definidas como um mecanismo contraditório que visa à garantia da reprodução da força de trabalho. Tal aspecto da organização do Estado nas sociedades industriais, não traduz um equilíbrio nas relações entre o capital e o trabalho (p.77).

Dessa forma, observo nesse contexto que a população não participa das decisões do Estado, ou seja, não há de fato a participação democrática na definição das políticas públicas e que os recursos públicos na sua maioria são canalizados para grandes empresas em vez de serem destinados aos menos abastados da sociedade, aqueles que sofrem pelo mal provocado pelo capitalismo selvagem.

As políticas públicas no âmbito da ciência política tem nos remetido ao seguinte questionamento: uma elite no poder, constituída basicamente por interesses empresariais, cria políticas tanto em nível nacional, quanto estadual e municipal? A resposta a esta questão é sim independente do nível ou esfera. Mas, é preciso ter em mente que estas políticas sempre estarão em favor do capital, em função dos interesses de quem as formula. “O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo” (HOFLING, 2011, p. 38).

Estudar as políticas públicas tidas com fins sociais implica em compreender as relações de poder intrínsecas às suas próprias definições, bem como à estrutura e conjuntura da vida social, dos padrões de sociabilidade e da dinâmica da cultura. Segundo Meksenas (2002, p.106), “é preciso, portanto, não compartimentalizar o saber produzido acerca das políticas públicas como fins sociais para percebemos os seus contornos”. Nesse sentido, as políticas públicas são marcadas por lutas, pressões, negociações e conflitos entre elas, haja vista que são dinâmicas e expressão da capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões de governo. Em meio a esse contexto, o perigo aqui é cair no marasmo da definição de ações e programas paliativos de governo, deixando de lado as políticas que tratam de uma visão macro no campo do Estado.

No bojo das discussões acerca das políticas educacionais enquanto políticas públicas, Hofling (2001) retoma alguns conceitos relativos a esse tema, haja vista que ela mesma os julga como necessários para a compreensão das próprias políticas educacionais. No entanto, a autora retoma inicialmente o Estado como o:

conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (p. 31).

Nesse sentido, a autora concatena seu pensamento com o de Gobert e Muller (1987) no trato às políticas públicas do “Estado em ação”, ou seja, um Estado que consegue implantar um projeto de governo, por meio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade, que são considerados importantes aos pertencentes do(s) grupo(s) que está (ão) à margem da sociedade e, por consequência, necessita(m) de ações imperativas e indispensáveis, as quais, por um lado suprem suas necessidades, por outro, afirmam a relação de poder entre os grupos.

No contexto do pensamento neoliberal as políticas públicas enquanto políticas sociais são como as estratégias promovidas a partir de um nível político, com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social. Segundo Hayek (1987 *apud* HOFLING, 2001), a política social enfraquece as atitudes que promovem de fato a liberdade e se origina de um equívoco quanto à verdadeira justiça e, no caso da justiça social, ela se refere a situações de fato e não às condutas deliberadas de outros homens, ou seja, relaciona-se com a distribuição de bens materiais. A noção de justiça social é considerada como uma forma de intervenção externa na busca da igualdade de resultados. Para os neoliberais, somente as instituições de beneficência, caridade e fundações são aceitas como instituições de compensação, cujas políticas sociais do Estado somente aumentam gastos e, conseqüentemente, produzem o aumento da pressão fiscal sobre os setores possuidores de capital, os quais não recebem nenhum tipo de benefício a partir dessas políticas compensatórias.

Não tenho a pretensão de discutir aqui as políticas públicas de uma maneira geral em sua profundidade, apenas senti a necessidade em discuti-las para situar a política educacional enquanto uma política no rol das políticas públicas, principalmente aquela que se encontra

alinhada ao modelo neoliberal. Portanto, a partir deste ponto, discorrerei ao que me propus que é abordar as políticas educacionais, à medida das incursões dos autores que discutem o assunto. Como nos diz Shiroma (2007),

uma análise das políticas sociais obrigaria a considerar não apenas a dinâmica do movimento do capital, seus meandros e articulações, mas os antagônicos e complexos processos sociais que com ele se confrontam. Compreender o sentido de uma política pública reclamaria transcender sua esfera específica e entender o significado do projeto social do Estado como um todo e as contradições gerais do momento histórico em questão (p 9).

Como não poderiam ser diferentes, as políticas educacionais também são oriundas das contradições, dos conflitos, das negociações e se situam num determinado tempo e espaço, cujo movimento prima pelo atendimento aos interesses de uns e necessidades de outros. Nesse sentido, compreendo as políticas educacionais enquanto o reconhecimento e a garantia do direito universal a educação, direito este que vai além do acesso à escolarização, cujo caminho trilha pela qualidade.

Segundo Bianchetti (2005), para analisar a orientação das políticas educacionais no modelo neoliberal é preciso considerar as tendências teóricas coincidentes com essa concepção social, cuja proposta de objetivos a serem alcançados pelo sistema educativo esteja relacionada à formação e capacitação das pessoas, pois a Teoria do Capital Humano incorpora em seus fundamentos a lógica do mercado. E, nesse sentido, a função da escola se reduz à formação dos recursos humanos para a estrutura da produção. Assim, a articulação entre o sistema educativo e o produtivo é necessária. Entendo que este autor coaduna com o pensamento de Meksenas (2002), mencionado anteriormente, ao focar a questão da produção da mão-de-obra, via escolarização para atender aos interesses dominantes.

Outra questão colocada por Bianchetti (2005) é a das decisões públicas que se refere às políticas para a educação desenvolvidas pelo governo como parte das políticas sociais que se refletem nas características e funções propostas para o sistema educativo, cujas ações se orientam à conformação de uma estrutura educacional como veículo de efetivação das exigências do modelo social.

Dessa forma, dois aspectos se revelam como problemáticos para os neoliberais quando se busca implementar políticas sociais, e dentre elas, as políticas educativas: 1º) a hegemonia de determinados grupos pode ser um obstáculo para a concretização de certos

objetivos por parte de quem está frente ao governo e; 2º) a estrutura formal do sistema educativo pode ser modificada com intuito de favorecimentos a determinados grupos, visto que as políticas sociais pelos neoliberais, segundo Hofling (2001), é um dos maiores entraves ao desenvolvimento da acumulação capitalista e responsável, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade, visto que o Estado se constitui numa ameaça aos interesses e a liberdade. Assim sendo, os neoliberais não concordam que a educação pública universal seja ofertada a todos como responsabilidade do Estado, pois julgam que esta pode tolher a possibilidade de escolha por parte dos pais ou responsáveis.

Nessa vertente de pensamento está explícita a lógica do mercado, onde numa ponta está o consumidor, na outra o produtor e, obviamente, no centro, a mercadoria, ou seja, a educação. E, para impregnar melhor essa lógica, os neoliberais propõem ao Estado a transferência de sua responsabilidade ao setor privado, o que nos leva ver melhor o viés da concorrência estabelecida pelo mercado, principalmente com a proposição dos cupons destinados à compra dos serviços educacionais. Considero ainda que esta proposição, além de conter os elementos já mencionados, se fortalece ao julgar que é preciso “melhorar” a qualidade dos serviços educacionais e, ao transferi-los para o setor privado, esta se impregnaria da “qualidade total” das empresas, envolta da eficiência e eficácia e, conseqüentemente diminuiria os “gastos” para o Estado.

Nessa ótica, o discurso educacional do neoliberalismo se apresenta a partir de uma reformulação dos enfoques economicistas do “capital humano”, como mencionado anteriormente, haja vista que ele colocou numa única direção a relação entre educação e desenvolvimento econômico com o propósito da apropriação dos conhecimentos para o aumento da capacidade de trabalho para o capital, com vistas ao crescimento econômico. Para isso, a educação concebida apenas como uma instituição que qualifica pessoas para a esfera econômica se transforma num trampolim na expansão e crescimento da economia, via mão-de-obra qualificada, conforme as exigências de um determinado tempo e espaço.

Tomando por base as relações estabelecidas no contexto neoliberal, Hofling (2001) afirma que é possível compreender os contornos das políticas públicas pensadas para uma sociedade; haja vista que as formas de organização, o poder de pressão e a articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao

exercício da cidadania. Apesar das políticas compensatórias e, principalmente, em se tratando de políticas educacionais, ações pontuais voltadas para maior eficiência e eficácia do processo de aprendizagem, da gestão escolar e da aplicação de recursos são insuficientes para caracterizar uma alteração da função política desse setor, pois há a necessidade de se ampliar efetivamente a participação dos envolvidos nas esferas de decisão, de planejamento e de execução da política educacional, o que na realidade não se efetiva quando se tem uma orientação política pautada nos princípios neoliberais, a qual serve, única e exclusivamente aos interesses do capital, e não aos do cidadão. Dessa forma, os índices positivos serão alcançados quanto à avaliação dos resultados de programas da política educacional, mas não quanto à avaliação política da educação, o que demonstra em termos de ranqueamento, a evidência da avaliação em poder mostrar as duas faces: a da avaliação da política e a da avaliação dos programas.

Compreendo, que no âmbito da lógica do capital e da acumulação da riqueza, a educação se objetiva na inserção dos indivíduos no mercado de trabalho por meio do desenvolvimento de competências e habilidades. Mas, quando os resultados dessa educação são postos por meio da avaliação, em que há uma batalha da população pelo atendimento da demanda pela educação, evidencia-se a falta de docentes habilitados. Diante dessa situação, seus gestores reagem com a proposição de ações de aligeiramento da formação nos cursos de licenciatura. Tal prática encontra-se em alta na atualidade, na qual a qualidade propalada pelas políticas se exime na efetivação das mesmas, necessitando-se de uma ampla revisão de suas concepções e práticas; uma vez que a educação é vista como uma mercadoria e não como um bem social, e que por meio do exercício da crítica, podemos provocar a transformação, numa perspectiva de emancipação social e humana.

Políticas públicas e educacionais se constituem no conjunto de programas e ações que implementam, regulam e modificam determinado campo educacional com vistas ao reconhecimento e a garantia de uma educação universal de qualidade para todos, mas é preciso ter clareza de que política educacional se fala.

Discutir o papel do Estado frente à formulação das políticas públicas para a educação hoje, se constitui em um grande desafio, dado o contexto histórico-sociológico que vivemos, o qual é marcado pelo rótulo de pares coexistentes (em nosso tempo e espaço), como por exemplo: fracasso e sucesso, mercado e trabalho, Estado e capital, eficiência e eficácia,

políticas de continuidade e descontinuidade, responsabilização e desresponsabilização, centralização e descentralização, União e Estados e Municípios, aspectos administrativos técnicos e políticos, Princípio Federativo e Regime de Colaboração, Termo de Cooperação e Termo de Convênio, dentre outros rótulos ou dualismos existentes. Eu poderia enumerar aqui uma lista infindável de rótulos, no entanto, penso que todos esses elementos estão imbricados na formulação de quaisquer políticas públicas, principalmente nesse contexto de plena indignação, como busca de uma alternativa para os desafios educacionais que temos em meio à globalização; ou como uma luta contra-hegemônica para impetrar uma condição humana diferente da que temos hoje, cuja condição é paradoxalmente adversa, na qual, de um lado estão aqueles que detêm o acúmulo de riqueza, e de outro, os expropriados. Alguns pares dos rótulos acima mencionados se colocam numa relação dual, ou seja, as perspectivas se posicionam em extremos distintos com o bem e o mal.

Cabe dizer aqui que há nesse espaço geopolítico uma imensidão de temas que devem ser pesquisados e colocados em discussão acerca das questões educacionais que são contundentes no momento histórico atual em que vivemos. Não podemos dizer romanticamente que somos apenas a soma das nossas escolhas diante um mar de objetos a serem desvelados pela ciência em relação à educação. A compreensão global da educação e da política implica em extrapolar os limites da temporalidade, considerando que se trata de comportamentos e atitudes, bem como, de forças que emergem no campo dos conflitos e das contradições, as quais são cercadas por regras, princípios e leis, não possibilitando escolhas. Nesse sentido, é necessário travar mais batalhas em favor da melhoria da qualidade da educação, porém sem os atuais estereótipos da desumanização que se encontram entranhados no jogo das relações de poder.

Dessa forma, é preciso destacar que as relações entre os entes federados não devem ser estereotipadas e nem verticalizadas, haja vista que, o que está no epicentro das ações das políticas públicas educacionais são seres humanos, os quais buscam na educação uma formação cidadã, cujo mecanismo facilitador encontra-se no diálogo estabelecido pelo Regime de Colaboração. Na interlocução entre as esferas governamentais, os resquícios neoliberais podem e devem servir de base para a análise de um conjunto de elementos a serem estabelecidos reflexivamente pelo Termo de Cooperação no âmbito das políticas educacionais.

2.1.2 Políticas de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica numa perspectiva histórico-sociológica

Antes de adentrar a temática a ser tratada aqui, é necessário esclarecer que até o presente momento foi muito utilizada a expressão *formação de professores*, e que, deste ponto em diante, será substituída, muitas vezes, por *formação dos profissionais do magistério da Educação Básica*, especialmente quando se trata das atuais políticas e posicionamentos a partir de documentos frente ao tema. Porém, o uso da primeira expressão será respeitado quando das passagens de autores que a utilizam. O uso corrente da expressão *formação dos profissionais do magistério da Educação Básica* neste estudo não pode ser confundido com *formação dos profissionais da educação*. Esse último engloba todos os profissionais envolvidos na educação como um todo, e o primeiro, trata somente de profissionais que atuam na docência (professor). Pois, a formação docente foi tratada, historicamente na literatura e na legislação, em especial, na brasileira, como formação de professores. No entanto, o Brasil, adotou *formação dos profissionais do magistério da Educação Básica* no Decreto Nº. 6.755, de 29 de janeiro de 2009, cuja expressão eu me aproprio e uso em quase todo o corpo deste trabalho.

O propósito aqui é abordar sucinta e reflexivamente as políticas de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica, que são marcadas por um momento histórico na visão sócio-crítica, de modo que se possa compreender as políticas educacionais enquanto parte das políticas públicas. Com uma breve passagem pela formação dos profissionais do magistério da Educação Básica no Brasil e, conseqüentemente, pelo processo de parceria que daí emerge, cuja conjuntura está centrada nas ações políticas desencadeadas a partir da década de 1990 até os nossos dias.

Embora eu saiba da complexidade em abordar as políticas educacionais de uma forma geral, a pretensão aqui é compreendê-las no âmbito das políticas públicas neoliberais, contudo, sem aprofundá-las, porque a nossa intenção aqui é apenas a de situar tais políticas no contexto da educação brasileira como um todo.

As políticas de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica, enquanto parte das políticas educacionais, têm sido debatidas no entorno da qualidade da educação. São colocadas no centro das discussões principalmente quando os resultados das

avaliações do sistema educativo não são favoráveis. Assim, as políticas de formação ganham espaço nas reformas educacionais e no empreendimento de parcerias institucionais, como forma de atingir aos propósitos reclamados por um contexto histórico-sociológico.

2.1.2.1 Breve contextualização da política educacional no Brasil a partir da década de 1990

Discutir a política educacional no Brasil é buscar no tempo o registro feito por alguns autores como, por exemplo, Shiroma (2007), que traz reflexivamente o contexto e as respectivas reformas de tal política a partir de 1930. Apesar da proposição neste momento ser apenas a de se fazer uma breve contextualização a partir da década de 90 do século passado, é impossível desconsiderar elementos essenciais advindos de organismos internacionais, enquanto intervenientes na agenda brasileira, como os empregados pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelas agências da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo Dourado (2002) “esses interlocutores, particularmente o Banco Mundial, revigoram a sua atuação no país a partir da década de 1980” (p. 238). O autor destaca o papel que o Banco Mundial exerce no Brasil, em especial, ao difundir entre outras medidas, as de uma nova orientação para a articulação entre educação e produção do conhecimento, as quais são materializadas por meio do binômio: *privatização e mercantilização da educação*, bem como, pela sua interlocução macroeconômica com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em relação às questões que tratam das políticas educacionais como um todo.

Esse elo existente entre os organismos internacionais e as políticas públicas educacionais no Brasil somente confirma a forte relação entre educação e economia, cujo custo-benefício se coloca como centro na definição de quaisquer tomadas de decisões. No campo educacional esse binômio é denominado Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Com base nesse pensamento, Dourado (2002) destaca que a política se ajusta convencionalmente:

Na defesa da descentralização dos sistemas (ênfase no localismo, desarticulação de setores organizados...); no desenvolvimento de capacidades básicas de aprendizagens necessárias às exigências do trabalho flexível; na realocação dos recursos públicos para a educação básica; na ênfase à avaliação e à eficiência, induzindo as instituições à concorrência; na implementação de programas compensatórios (programas de saúde e

nutrição, por exemplo), onde se fizerem necessários; na capacitação docente em programas paliativos de formação em serviço, dentre outras orientações (p. 239).

O texto acima transcrito evidencia a fragmentação e a desarticulação do movimento pela democratização da educação, onde as centralidades educacionais se colocam a serviço da economia. A partir dos indicadores apontados pelo autor, destaco que: a aprendizagem concebida e apontada acima está a serviço da mão-de-obra qualificada, atendendo assim as necessidades emergentes do mercado; os recursos realocados à Educação Básica são um indício de implicações na aplicação dos recursos destinados ao Ensino Superior, o que impacta na qualidade da sua oferta e no aumento da privatização; a avaliação é vista como instrumento de competitividade institucional e não a serviço da qualidade social da educação; os programas compensatórios surgem como pagamento de dívidas sociais aos cidadãos e; a capacitação docente desenvolvida em programas paliativos de formação é vista como um mecanismo que alivia momentaneamente a situação de forma racional e não como um mecanismo estratégico de resolução dos problemas relacionados às necessidades formativas que de fato possam gerar impactos na qualidade da educação brasileira.

Isso remete ao entendimento sobre em que medida o Brasil é signatário dos organismos internacionais, visto que ele segue as suas prescrições, as quais também são propostas por ele e são comuns aos demais países, conforme é evidenciado a seguir, principalmente na década de 1990. Isso ocorre pelo fato do país almejar um lugar de destaque frente os demais. Porém, há muitas críticas em relação ao cumprimento do Brasil a essas prescrições. A gênese dessas críticas pode ser em função dos objetivos e fundamentos colocados pelos organismos internacionais e/ou com tom de críticas políticas pela forma de obediência às lógicas dos mesmos. Mas, essa questão é bem mais ampla, visto remeter a uma discussão sobre a globalização ante a essas relações - políticas, econômicas, culturais e, conseqüentemente vinculadas à educação - do Brasil, enquanto um país também propositor, com os organismos internacionais.

Uma das maiores marcas da política educacional na década de 1990 foi a Conferência Mundial *Educação para Todos* que contou com a participação de organismos multilaterais: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial, por meio da qual o E-9

(Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) se comprometeu a implementar políticas educacionais pautadas nos princípios. Esses princípios foram estabelecidos pelo Fórum Consultivo Internacional coordenado pela UNESCO, por meio do qual se definiu as sete estratégias que resultaram em seis metas a serem cumpridas pelos países envolvidos num prazo de dez anos, cujos resultados deveriam ser apresentados em Dackar. No Brasil, a culminância dessa política se deu com a instituição do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993.

Durante vários anos, segundo Shiroma (2007), a política educacional empreendida a partir dos anos 90 buscou adequar a educação brasileira às determinações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), tendo como foco a reestruturação curricular, livros didáticos de qualidade, sistema de avaliação anual e divulgação dos resultados, ampliação da pré-escola, autonomia da unidade escolar, articulação entre Ensino Médio e setor produtivo. Para o Ensino Superior, busca-se uma maior articulação entre universidades/empresas, universidade/secretarias estaduais/municipais para a formação de professores, flexibilização da pós-graduação e autonomia universitária submetida a uma gestão mais profissional.

Podemos verificar nesse período da educação brasileira que são intensificadas as ações e as reformas educacionais, as quais são embasadas nas orientações dos organismos internacionais, período também marcado por reestruturações significativas: no âmbito da legislação, planejamento, financiamento, nas três esferas (municipal, estadual e federal), bem como, nas ações governamentais e não-governamentais e na proliferação dessas ideias e ações pela mídia. As mudanças ocorreram em resposta aos problemas apresentados em consequência das demandas educacionais e econômicas. Dourado (2001), afirma que a resposta a todas essas questões é expressa na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, Lei Nº 9.394/96), sintonizada com as premissas neoliberais.

Uma das prioridades do Estado para a década de 1990 foi o *acesso e permanência* das crianças em idade escolar na escola e, para tal, conforme Shiroma (2007), o reformismo do Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso desenvolveu e implementou programas para a Educação Básica com vista ao estabelecido, implantou ainda, um sistema de avaliação para o “controle” de tais programas. Para a concretização dessas ações, o governo firmou parcerias, contando com a colaboração de organismos internacionais.

No âmbito das regulamentações, há um destaque especial para as Diretrizes Curriculares Nacionais e o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil, com a proposição de uma articulação entre os entes federados e as ONGs. Segundo Oliveira (2001), as transformações vividas nesse período trouxeram a marca da “flexibilidade”, combinando, inclusive, a centralização das decisões com a descentralização das ações e, a ampliação da autonomia administrativa e financeira das unidades escolares.

O Ensino Fundamental primou pela correção da distorção idade-série que se constituía num dos graves problemas. O Ensino Médio promoveu percursos diferentes de formação e atuação profissional para classes sociais distintas. Quanto ao Ensino Superior, as reformas foram enfáticas tanto pela LDBEN, quanto pela legislação complementar. Assim, a modernização se constitui em provocar mudanças profundas na política educacional, tanto na sua estrutura como no funcionamento e nas suas finalidades, implicando principalmente em: autonomia, avaliação e melhoria do ensino.

Apesar de ser responsabilizado pelas mazelas do sistema público, Shiroma (2007) diz que o professor era considerado importante para a reforma, e sua formação devia ser centrada no *saber fazer*, articulando sua prática de ensino à vida. Desse modo, os cursos de formação de professores passaram a ser o foco da reforma, e as universidades foram consideradas incapazes de formar os mestres, instituindo com isso os Institutos Superiores de Educação como *locus* dessa “nova” formação.

O Brasil avançou significativamente no sentido da universalização do acesso ao Ensino Fundamental obrigatório e no reconhecimento de que há um longo caminho a percorrer em relação à permanência de todos os alunos na escola e a erradicação do analfabetismo. Mas, a autora citada anteriormente (2007) chama a atenção para a ação governamental que é empreendida, a qual é mais formal que concreta, trazendo como consequência: a redução dos gastos públicos para a educação; o mascaramento dos dados estatísticos reais, na tentativa de provar a validade da política educacional junto aos organismos internacionais e; ainda, o apelo para a participação da iniciativa privada, assumindo o Estado a lógica do mercado e da privatização como fundamentos da reforma, gerando uma acerbada competição entre as instituições de ensino por meio dos resultados da avaliação. Por meio de tais mecanismos o governo poderia regular as instituições educativas

com mais ou menos investimentos financeiros. Tudo isso é consequência de uma tipologia de Estado.

Para a década de 2000, destaco as quatro prioridades básicas na constituição dessas políticas, segundo os estudos realizados pelo Banco Mundial e publicados em 14 de dezembro de 2010 pela mídia nacional sobre os resultados alcançados pelo Brasil nos últimos anos em educação. Conforme Cieglinski (2010) essas prioridades são: melhoria da qualificação dos professores; fortalecimento da Educação Infantil; mais qualidade no Ensino Médio e; mais eficiência no gasto público em educação. Esse estudo aponta algumas alternativas estratégicas para se levar adiante essas prioridades, sendo apontadas como possíveis soluções para os problemas do país. Mas, me deterei na primeira, em função da temática aqui abordada e que tratarei a seguir.

2.1.2.2 Políticas de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica no Brasil

A formação dos profissionais do magistério da Educação Básica ganha corpo nas discussões educacionais quando a qualidade da educação é colocada no centro das mesmas, e dada a profundidade da temática, o propósito neste texto não é retomar todo o contorno histórico da formação, apenas apontar aqui algumas das suas passagens no âmbito das políticas educacionais, mais especificamente a partir da década de 1990 e o processo que envolve a parceria, cujas reformas educacionais foram se enquadrando aos interesses econômicos do capital e à lógica produtiva. Consequentemente, o professor também é colocado no centro dos debates educacionais para legitimar as referidas reformas e se responsabilizar por elas.

No centro dessa questão surge um novo profissional no âmbito da visão da administração em função do modelo de sociedade vigente, ou seja, um profissional polivalente, com atitudes, comportamentos e práticas empreendedoras, uma exigência neoliberal. Porém, historicamente a formação dos professores foi marcada, inicialmente, por uma divisão entre o Ensino Normal (em nível médio) e o Superior, em função do professor polivalente e o especialista, mas tal cisão se rompe, quando o polivalente acessa o nível superior por meio do curso Pedagogia.

Para Libâneo e Pimenta (1999), o marco histórico de detonação do movimento pela reformulação dos cursos de formação do educador teve seu início em 1980 com a I Conferência Brasileira de Educação; a qual abriu o debate nacional sobre o curso de Pedagogia e os demais cursos de licenciatura, abrindo, assim, uma ampla discussão sobre a identidade dos cursos de Pedagogia, que ora eram enaltecidos, e ora, eram recusados em suas especificidades.

Weber (2000) diz que,

Um entendimento mais profundo desse processo político e educacional requer o retrazar, mesmo que sucinto, do lugar dado à formação de professores nas diferentes legislações educacionais que resumem, a cada legislatura, os aspectos mais salientes do debate social, acadêmico ou político sobre essa instância de formação e exercício de cidadania e que necessariamente vêm servindo de base para o estabelecimento de políticas educacionais das três esferas de governo, nos últimos 40 anos, 21 dos quais vividos sob o regime político autoritário. (p. 130).

Independente do tempo histórico, a formação de professores está atrelada aos fundamentos dos princípios ontológicos com vistas à concepção de mundo, de homem, de sociedade, e de história. Nesse contexto, discutir políticas de *formação dos profissionais do magistério da Educação Básica* na atualidade implica num desafio diante do universo das políticas neoliberais que exprimem contradições e conflitos, exigindo, assim, a compreensão da reestruturação produtiva do capital no âmbito das relações sociais. Segundo Oliveira (2001), ocupando lugar de destaque nas políticas educacionais, está o debate sobre educação desde a década passada, pautada em responder ao padrão de qualificação emergente no contexto da reestruturação produtiva e de globalização da economia.

Conforme Shiroma (2007), as ideias da CEPAL são difundidas por Guiomar Namo de Mello, dando-lhe “legitimidade”, principalmente as que se referiam aos professores, seu trabalho e sua formação, sendo alegado como maior problema da formação dos profissionais do magistério da Educação Básica a não integração entre conhecimento adquirido nos cursos universitários por meio da formação e o trabalho de ensino-aprendizagem a ser desenvolvido na escola; visto que as universidades, em geral, não tinham por objetivo formar professores e, conseqüentemente esses concluíam a sua formação com um vazio de conteúdos. Então, a proposição era de que a formação dos profissionais do magistério da Educação Básica não devia se restringir à universidade, o que levou a criação dos Institutos Superiores de Educação e do Curso Normal Superior. A Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da

Educação (ANFOPE) se contrapõe a essa proposta, em função de entender que essa é uma questão mais complexa e que o *locus* da formação de professores se constituiu num campo em disputa.

Segundo Rodríguez (2003), quando é analisado o caráter das políticas de formação de professores em meio às novas exigências de enquadramento e de ajustes à política neoliberal, requerendo a polivalência do profissional, o novo professor é colocado frente aos cursos de “aligeiramento” da formação que lhe são propostos.

Para atender essas necessidades advindas do processo de reestruturação produtiva, o governo, no âmbito das políticas educacionais, especificamente na de formação de novos docentes, formulou em 1999 os Referenciais Curriculares para a Formação de Professores. Assim, regulamentou os Institutos Superiores de Educação pela Resolução CNE/CP nº 1/99, e, por meio do Parecer nº 115/99 estabeleceu as Diretrizes Curriculares para Formação Inicial de Professores para a Educação Básica em Nível Superior. Para Camargo e Hage (2004) “as políticas de formação de professores privilegiam a idéia de *competência* como nuclear na orientação do curso inicial de professores” (p. 273). Nesse sentido, os autores destacam as competências necessárias ao professor, as quais eram requeridas pelas novas Diretrizes Curriculares:

As competências constituem-se referências obrigatórias para a formação, definida esta como a capacidade de mobilizar múltiplos recursos numa mesma situação, entre os quais os conhecimentos adquiridos na reflexão sobre as questões pedagógicas e aqueles construídos na vida profissional e pessoal, para responder às diferentes demandas das situações de trabalho (*idem*).

Compreendo que a formação por competência, descrita nas Diretrizes Curriculares e abordada por Camargo e Hage (2004), vai ao encontro das discussões acerca da formação do capital humano, em função do atendimento emergente ao capitalismo, porém, ela tem sido palco de discussões por vários pesquisadores, como: Perrenoud (1999; 2000), Ramos (2002), Bronckart e Dolz (2004), Freitas (2002) e outros, já que na década de 1990 foi denominada nas políticas oficiais como Pedagogia das Competências. Essa discussão, sobre competência leva a mais uma posição extrema que, segundo Camargo e Hage (2004), cria uma discriminação entre competentes e incompetentes. Porém, essa discussão não é palco deste cenário nesse momento.

No rol da legislação em questão, destaco ainda o Decreto nº 3.276/99 que dentre outras proposições, está a formação em nível superior de professores para atuar multidisciplinarmente na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, realizado, exclusivamente, em Curso Normal Superior.

Rodríguez (2003), afirma ainda que isso nada mais é do que a materialização do que já havia sido antecipado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN Nº 9.394/96 em relação à formação de professores, cuja lei, fruto também dos ajustes da tendência neoliberal, dedicou um capítulo aos profissionais da educação, introduzindo o processo aligeirado e em serviço dos mesmos, e, manteve a divisão, como mencionei anteriormente, entre a formação polivalente e a especialista. Enquanto não houvesse professores habilitados conforme prescrito nesta lei para atender a demanda em cada nível da Educação Básica, seria garantida a formação emergencial dos professores, sem prejuízo da qualidade do ensino, via aligeiramento e em serviço, até suprir a referida demanda.

Para Weber (2000):

Fica patente de que a necessidade imperiosa de professores não pode permanecer como o principal definidor de leis e de políticas de formação para o magistério, e impõe-se a garantia de padrão de qualidade na sua formação, o que será obtido pela exigência de nível de preparação compatível com o exercício profissional, assegurando-se oportunidades de vivência prática com supervisão e estímulo ao aperfeiçoamento continuado, mediante progressão na carreira (p. 135)

Destaco, neste contexto, que a LDBEN Nº 9.394/96 sofreu no seu percurso diversas emendas, ao longo do qual o país vivenciou amplo processo de revisão e reafirmação de valores em função das relações mundiais que provocaram mudanças significativas no contexto socioeconômico, político e cultural.

Entendo que, mais uma vez, o mercado, via organismos internacionais, impõe suas regras, tratando a educação num sistema mercadológico sob a ótica utilitarista⁹ e, conforme podemos constar na década de 1980 não foi diferente. O Banco Mundial, revelando seu

⁹ O Utilitarismo é uma doutrina moral política que nasceu no Século XVIII, na Inglaterra. Estabelece a prática das ações de acordo com sua utilidade, baseando-se para tal em preceitos éticos. Assim, uma atitude só deve ser concretizada se for para a tranquilidade de um grande número de pessoas. Portanto, antes da efetivação de uma ação, ela deve ser avaliada sob o ponto de vista dos seus resultados práticos. Nesse caso, a educação é produto a ser utilizado e consumido pelos indivíduos que a ela tiverem acesso. (YABIKU, 2011).

caráter utilitarista, apontou neste período alguns indicadores educacionais como: a descentralização dos sistemas; o desenvolvimento de capacidades básicas de aprendizagens necessárias às exigências do trabalho flexível; a realocação dos recursos públicos para a Educação Básica; a ênfase à avaliação e à eficiência, induzindo as instituições à concorrência; a implementação de programas compensatórios; a capacitação docente em programas paliativos de formação em serviço, dentre outras indicações.

Dourado (2002) apontou em sua obra, *A reforma do Estado e as políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90*, que o Brasil como depositário do Banco Mundial também recebeu recomendações relacionadas ao Ensino Superior. Ele destaca essas recomendações que estão contidas no documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995):

- 1) privatização desse nível de ensino, sobretudo em países como o Brasil, que não conseguiram estabelecer políticas de expansão das oportunidades educacionais pautadas pela garantia de acesso e equidade ao ensino fundamental, bem como, pela garantia de um padrão de qualidade a esse nível de ensino; 2) estímulo à implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais, que permitam alterações e arranjos /jurídico-institucionais, visando a busca de novas fontes de recursos junto a iniciativa privada sob o argumento da necessária diversificação /das fontes de recursos; 3) aplicação de recursos públicos nas instituições privadas; 4) eliminação de gastos com políticas compensatórias (moradia, alimentação); 5) diversificação do ensino superior, por meio do incremento à expansão do número de instituições não-universitárias; entre outras.

Conforme apontei anteriormente sobre as prioridades elencadas pelo estudo realizado neste ano pelo Banco Mundial para a Educação Básica, destaco que em relação à formação de professores, esse agente financeiro acredita que para melhorar a qualificação do professor é preciso adotar algumas medidas, para que se tenha, assim, nas salas de aula, profissionais com mais capacidade no desempenho de suas funções. Para isso, há a necessidade de contar com a formação continuada e criar o mecanismo de recompensa pelo desempenho, haja vista que, segundo os estudos, atualmente a carreira docente é considerada uma profissão de baixo *status*, atraindo o terço inferior¹⁰ dos estudantes do Ensino Médio. Nesse sentido, a indicação é a de que o Brasil utilize o sistema de bônus para os professores de acordo com os resultados

¹⁰ Inferior aqui está relacionado ao baixo rendimento acadêmico que os estudantes do Ensino Médio têm apresentado, e mesmo assim, eles têm galgado lugar no campo da docência.

alcançados pela sua turma, sistema este já adotado em alguns estados da federação como: Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo e no município do Rio de Janeiro.

Dessa forma, a ênfase que se dá é na meritocracia, fruto de uma competição ou corrida desenfreada pelo mérito, correndo-se o risco de não apresentar qualidade no trabalho com educação, pois se isso fosse verídico, os estados que se utilizam deste sistema, seriam referência mundial em qualidade na educação e os indicadores educacionais estariam apontando no termômetro educacional a temperatura máxima.

Considerando o contexto das políticas educacionais no centro das políticas públicas vivenciadas no campo magnético da globalização, que extrapola para além da área econômica, o Estado já não mais consegue arcar com suas responsabilidades e acaba por dividi-las. Então, a política de formação dos profissionais da Educação Básica também entra nessa situação em busca de vias que lhe possibilitem a sua implementação, cuja prática social emerge como a chamada parceria, que etimologicamente significa: reunião de indivíduos para alcançar um objetivo comum, companhia, sociedade.

Nesse sentido, como base de sustentação da formação docente, no final do Século XX, a parceria, segundo Foerste (2005), encontra um terreno favorável para se difundir enquanto política pública na formação de profissionais do ensino, visto que nessa dinâmica está a necessidade de se repensar os aspectos que sustentam o processo de formação docente, compreendido enquanto parte que se constitui a profissionalização do magistério e resgata a qualidade do ensino básico.

É impossível tratar as *Políticas de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica numa perspectiva histórico-sociológica* sem se sentir provocada, e ao mesmo tempo, permeada pelas indignações diante dos elementos que circundam a formulação das políticas públicas para a educação; cujo contexto é marcado pelos postulados que estão imbricados na formulação de quaisquer políticas públicas, principalmente, ao considerar a função do Estado em impulsionar a política econômica em favor do capital, colocando à margem os interesses da coletividade.

Dessa forma, destaco o papel indutor do Estado frente às políticas públicas em relação às necessidades emergentes e, em se tratando das políticas de *formação dos profissionais do magistério da Educação Básica*, é cabível destacar também o atendimento às

necessidades recorrentes do modelo de sociedade vigente, que trata a educação numa lógica de mercado nessa grande aldeia, onde as parcerias passam a ser uma nova exigência para a consolidação do requisito, “educação de qualidade”, além da formação dos profissionais do magistério da Educação Básica. Portanto, percebo que o campo educacional no âmbito das Ciências Humanas e Sociais é vasto para pesquisas acadêmicas e carece da ampliação de estudos como este que estou empreendendo, implicando em extrapolar os limites da temporalidade. As políticas de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica também se põem a partir de forças que emergem no campo dos conflitos e das contradições, um campo cercado por regras, princípios, leis e outros tantos quesitos. Como visto toda vez que a qualidade da educação estiver no centro dos debates, lá estará a formação docente, e, as reformas circundarão por este terreno, na busca pela elevação dos indicadores educacionais, atendendo ao jugo dos ditames corporativistas do acúmulo do capital. Porém, destaco que é preciso sim considerar a educação no centro dos debates, mas invertendo essa lógica de cunho neoliberal.

2.2 O sistema educacional a partir da organização do Estado

A organização da educação brasileira, historicamente foi tratada de forma desarticulada, firmando sempre, como já mencionado anteriormente, as possíveis dualidades, inclusive as de competências e responsabilidades, retalhando, assim, as ações dos entes federados. Desta forma, o Plano de Ações Articuladas (PAR) e a formação de profissionais do magistério da Educação Básica, face ao Regime de Colaboração, é um desafio na consolidação da *Política Nacional de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica* no Brasil. No entanto, é preciso apreender alguns conceitos que perpassam o contexto educacional a partir da organização do sistema político do Estado e situá-los no âmbito do federalismo como uma forma de Estado considerado como a expressão da descentralização das atividades de bens e serviços entre as unidades administrativas e políticas.

2.2.1 Federalismo

Para uma maior compreensão do desafio colocado aos entes federados em relação ao PAR e a formação de profissionais do magistério da Educação Básica nessa primeira década do Século XXI, nos situamos num tempo histórico, em especial no Brasil, no qual a linha do tempo se posiciona a partir de 1988, quando da promulgação da Constituição Federal, cujo

sistema político vigente é o Federalismo (do latim: *foedus*, *foedera* "aliança", "pacto", "contrato"). Sistema esse que:

a) Defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, Lander, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui poderes e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e e) fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais (FGV,1987, p. 471- *apud* OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 9).

Para compreender o modelo de educação, especificamente, no tocante à formação de professores no Brasil, é preciso compreender inicialmente o movimento ou a dinâmica que envolve o sistema federativo e os seus respectivos princípios (a separação, a autonomia e a participação), em especial, a partir 1988. Porém, não há aqui nenhuma pretensão em esgotar a questão do Federalismo, mas sim, evidenciar alguns aspectos relevantes que contribuirão para o desvelamento das bases teóricas que sustentam o Regime de Colaboração, especificamente, na Política Nacional de *formação dos profissionais do magistério da Educação Básica*, principalmente no que refere aos aspectos conceituais e históricos.

Esse conceito de Federalismo ou Estado Federal surgiu em 1787 na América do Norte com a união das colônias inglesas que se declararam independentes politicamente da Inglaterra, constituindo-se, assim, em Estados Unidos da América. Posteriormente, Alemanha, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Índia, Malásia, México, Nigéria, Rússia, Suíça passaram a instituir o Estado Federal. Para Anderson (2007), existem hoje, aproximadamente 25 (vinte e cinco) países no mundo que se pode denominar de governo federal, o que representa cerca de 40% da população mundial ou os habitantes de países democráticos. Países populosos ou de grandes dimensões territoriais, normalmente, são de organização federativa, porém cabe destacar que, segundo Anderson (2007), a Indonésia, apesar de populosa, não é federal, mas tem um processo de descentralização semelhante, assim como o Japão, que também não é federal, apesar de ser populoso e ter uma tendência a descentralização. Há países pequenos, mas populosos e, portanto são federais, visto que as comunidades que compõem esses países abrangem pessoas dos diversos níveis de poder aquisitivo.

Apesar do número de países que se constituíram em Estado Federal, nem todos estão bem estabelecidos, em função de que alguns ainda passam por um processo de democratização e de independência, o que não ocorre repentinamente.

O Brasil tem um processo democrático bem estabelecido, iniciado em 1889, porém ainda está aprendendo a vivenciar a sua Constituição Federal no âmbito de um contexto de redemocratização após 1988, cujo pano de fundo é a retomada do federalismo e descentralização. Esta Constituição considerada a mais detalhada em relação às anteriores abarca princípios, regras, direitos e políticas públicas amplas.

A tendência atual no mundo é que os Estados optem pela federação em função de se constituírem num estado mais forte e numa forma mais avançada de descentralização política que conjuga vários centros de poder político-autônomo.

Dallari (1998) aponta sinteticamente algumas características do Estado Federal. Segundo o autor:

A união faz nascer um novo Estado e, conseqüentemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados [...]. A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado [...]. Na federação não existe direito de secessão; Só o Estado Federal tem soberania [...]. No Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências [...]. A cada esfera de competência se atribui renda própria [...]. O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas [...]. Os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior (p. 92-93).

O Brasil é um país marcado pela heterogeneidade nos aspectos territoriais, linguísticos, étnicos, socioeconômicos, culturais e políticos, o que lhe impõe inúmeros desafios, inclusive na construção de uma ideologia nacional baseada no discurso e na prática da unidade em meio à diversidade.

Considerando que o Federalismo, enquanto sistema político ou forma de Estado é uma maneira de organizar o território do Estado e impacta na organização dos governos e na resposta que esta se apresenta aos cidadãos, é possível constatar que este sistema contrapõe-se ao Estado Unitário, cuja forma de organização é centralizada, soberana, de subordinação. Dessa forma, a relação de poder é considerada estritamente hierárquica, ou seja, verticalizada.

Portanto, o princípio da autonomia é próprio do Federalismo, considerado expressão mais avançada da descentralização política.

O Brasil, segundo Hentz (2009), passou por um processo que envolveu avanços, retrocessos e interrupções na consolidação do Estado Federativo desde a proclamação da República. A sua consolidação tem marcas expressivas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando se ampliou o conceito para os municípios que, até então, não eram considerados entes federativos em relação às Constituições anteriores. Os municípios deixaram de serem meras unidades administrativas dos estados e passaram, a partir do novo ordenamento jurídico, a construir a sua autonomia.

Acreditar que a opção pelo Federalismo é tão simples constitui-se numa ilusão visionária ou utopista. Garmendia (2006), afirma que há uma dificuldade enorme em propor um conceito ou uma definição única de Estado Federal, visto que não é possível tratar estritamente de um único modelo em função das várias formas de divisão territorial, das instâncias legislativas, do grau de descentralização política e administrativa, bem como das atribuições ou competências constitucionais dos diferentes âmbitos subnacionais. Portanto, não é possível uma definição universal de federalismo, por não ter um único critério para qualificar o Estado Federal.

Na trajetória histórica brasileira é preciso considerar os elementos que sustentaram e continuam a sustentar o sucesso deste sistema político. Segundo Abrucio (2010), são quatro elementos: compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes; garantia dos direitos federativos via Constituição; instituição de arenas institucionais e construção de políticas públicas que garantam a coordenação entre os atores territoriais. Tudo isso implica num processo estritamente complexo de decisão e de legitimação do Sistema Federalista, em função da ampliação dos atores e das arenas na definição das ações.

Enquanto processo, o Federalismo implica em vantagens e desvantagens ou dificuldades. As primeiras vantagens possíveis de serem evidenciadas estão relacionadas com a aproximação dos governos de suas comunidades, com o respeito às regionalidades e, por último, com o princípio da barganha e/ou da negociação enquanto mediador político. O Estado Federal é mais democrático e dificulta a concentração de poder. Em relação às desvantagens, destaco as dificuldades na conciliação dos diferentes interesses locais e gerais,

bem como a necessidade da coordenação dos diversos esforços intergovernamentais no sentido de uma mesma política.

Segundo Dallari (1998), evidencia-se no Federalismo a planificação das ações, onde o poder central não tem como obrigar um poder regional a seguir seus planos, caso este não deseje colaborar. Outra dificuldade apontada pelo autor é sobre a dispersão de recursos e os conflitos jurídicos e políticos em função de muitas esferas autônomas. A ausência de clareza sobre as responsabilidades dos entes federados é expressa pela competição ou concorrência entre as esferas governamentais.

Há uma compreensão de que no âmbito do princípio federativo não há uma relação de hierarquia entre as esferas do poder político. Isso implica numa relação de horizontalidade entre os entes federados, ou seja, sem subordinação, onde os entes se posicionam numa condição de igualdade entre si (HENTZ, 2009). Porém, o processo de federação ocorre de diferentes formas, sendo uma em que transfere o poder dos Estados para a União e outra inversa, como é o caso do Brasil, em que a descentralização política é deslocada do governo central aos entes regionais ou subnacionais, o que implica numa repartição de competências instituídas constitucionalmente. Independentemente da forma como se institui a federação, o mundo hoje está centrando sua atenção a esse sistema político, devido ao crescimento da democratização. Para Anderson (2007), o que se vê em países, mesmo com democracias estabelecidas, é a existência de uma crescente pressão da voz local para a conquista de maior espaço na política e, às vezes, dependendo da natureza desses países, esse processo assume a forma federal. Assim, é possível atentar para uma definição de Federalismo que se pode considerar talvez a mais coerente dentre tantas outras, utilizada por Garmendia (2006), como um conjunto de regras para a divisão de responsabilidades políticas entre os vários órgãos de governos autônomos.

Diante essa turbulência na definição ou na construção do conceito de Federalismo e de sua instituição, emergem outras terminologias que se desencadeiam em meio a esse processo, independente dos aspectos que representam a organização do sistema político de cada país, ou seja, país de Estado Unitário com elevado grau de descentralização ou o inverso, de Estado federal com elevado grau de centralização.

Apesar desse entendimento, onde se apresenta duas formas de Estado, Unitário ou Federal, encontramos em Caffarate (2002) uma classificação em que Ramos (1998) afirma haver quatro formas:

Estado Unitário; Estado Unitário Descentralizado; Estado Constitucionalmente Descentralizado e o Estado Federal. O **Estado Unitário** é aquele em que a descentralização administrativa, legislativa e política dependem do Poder Central. O **Estado Unitário Descentralizado** é aquele que possui uma descentralização política. O **Estado Constitucionalmente Descentralizado ou Estado Regional** é aquele em que a descentralização política está prevista na Constituição. [...] O **Estado Federal** é aquele em que há uma participação dos Estados-Membros no Poder Central através de uma das Câmaras que compõem o Poder Legislativo. Nesta forma de Estado, os Estados-Membros possuem autonomia política que é o poder de auto-organização por meio de um poder constituinte próprio (p.2).

Essa classificação vislumbra uma ênfase na descentralização nas diversas formas de Estado, porém com distinção precisa entre Estado Unitário e Federal. Isso nos permite constatar que, ao longo do caminho percorrido para a compreensão do sistema político, há expressões ora explícitas ora implícitas que precisam ser mais bem desveladas para que haja uma construção lógica do entendimento sobre o Regime de Colaboração, núcleo deste estudo. Por isso, há a necessidade da busca desses conceitos de forma mais clara e precisa para compreender melhor essa lógica. Nesse sentido, retomo Garmendia (2006), que ao conceituar o federalismo, traz uma ideia central como ponto de referência para tal, tratando da responsabilidade dos entes federados.

As primeiras expressões bastante evidenciadas neste movimento tratam sobre a (re) centralização e descentralização ou desconcentração, as quais não devem ser confundidas com o federalismo. Essas expressões surgiram sob alguns aspectos, como: o econômico, o político e o do Estado. Na ótica econômica as inovações tecnológicas e a globalização ocorreram velozmente e impuseram diferentes relações no modo de produção e no funcionamento da economia, alterando assim, a forma de captação de recursos do Estado, levando-o a um endividamento, ou seja, a um déficit público. Na ótica da política, é possível destacar a mudança do autoritarismo para a democracia e a independência das autoridades administrativas. Por último, na perspectiva do Estado, apontamos a investida pelo equilíbrio financeiro que implicou na descentralização de bens e serviços.

Para Souza (2005), no Brasil, conceder ao federalismo o título de centralizado ou descentralizado, parece não dar conta da sua atual complexidade, visto que as políticas públicas aprovadas pelo Congresso Nacional têm sido impostas aos estados e municípios e a limitação da Federação na capacidade de legislar sobre as próprias políticas.

Nesse sentido, Caffarate (2002) afirma que a Constituição da República fica sob a guarda do Supremo Tribunal Federal e que ele é responsável em resolver o conflito de competências constitucionais entre os entes da federação, podendo decidir nesse caso, em federalismo centrípeto ou centrífugo ou de equilíbrio. Para compreender esses tipos de federalismo, a autora os define da seguinte forma:

O **federalismo centrípeto** é aquele que se dirige para o centro, ou seja, em que há uma predominância de atribuições para União, uma centralização. O **federalismo centrífugo** é aquele que procura se afastar do centro, isto é, permite com que os Estados-Membros tenham maior autonomia financeira, administrativa, política e jurídica (p.8).

Quanto ao **federalismo de equilíbrio**, Caffarate (2002) recorre a Maurice Croizat (1995), a qual diz que esse tipo prioriza a conciliação entre integração e autonomia, entre a unidade e a diversidade, como uma resposta às aspirações de independência e solidariedade dos homens.

Conforme mencionei anteriormente sobre a complexidade da centralização ou descentralização no Brasil, há uma centralização acentuada, o que a define nos moldes do federalismo centrípeto. De acordo com Dallari (1998) a supremacia do poder federal é estabelecida de forma indireta, pois a Constituição brasileira, embora mantenha a equivalência formal entre União e Estados-Membros, a distribuição de competências demonstra de forma incontestável a supremacia do poder federal (*apud* CAFFARATE, 2002). Isso ocorre em função da amplitude das competências da União que, além de abranger as questões de direitos e deveres do cidadão, da economia, das finanças, da organização e da ação política, abrange também a definição e fixação de regras de competências dos seus entes federados.

Em meio a esse conflito de centralidade ou não das competências, há o ponto de equilíbrio que é definido pelo Supremo Tribunal Federal quando necessário. Porém, atualmente as políticas públicas brasileiras trazem explícito o uso frequente da expressão descentralização, o que nos induz a pensar que o tipo de federalismo pode estar em fase de

transição. Para afirmar essa situação cabe um estudo mais aprofundado sobre a descentralização e o Regime de colaboração nas políticas públicas no Brasil.

CAPÍTULO III

A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

3.1 Um breve levantamento de produção acadêmica a partir de alguns descritores

O presente item tem por finalidade apresentar um breve levantamento de produção científica acerca do Regime de Colaboração, do Plano de Ações Articuladas e da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica ou Política Nacional de Formação de Professores. O intuito foi o de verificar o que já se produziu de pesquisa nos programas de pós-graduação – mestrado e doutorado, no sentido de contribuir para com a pesquisa em questão, ou para seu aprofundamento. Esse levantamento foi realizado, inicialmente, no limiar do primeiro semestre 2010, visando o período de 2007 a 2009 e, em 2011, um segundo momento para se certificar do que havia sido publicado até 2010.

Os limites desse balanço ou levantamento de produção se encerram apenas no banco de resumos de teses e dissertações da CAPES, a partir de assuntos apontados anteriormente e que se constituíram em descritores, os quais foram previamente selecionados por estarem concatenados com a pesquisa realizada no decorrer de 2010/2011. Os descritores selecionados foram:

Descritores

Descritor 1	Regime de Colaboração
Descritor 2	Plano de Ações Articuladas- PAR
Descritor 3	Política nacional de formação de dos profissionais do magistério da Educação Básica ou Política nacional de formação de professores

Quadro 2 - Descritores de pesquisa no portal da CAPES. Fonte: LÁZARI, E. S. M. (2011).

A busca pelos descritores na ferramenta de pesquisa no portal de acesso livre da CAPES ocorreu individualmente com o uso da opção “expressão exata” e o recorte temporal culminou com o período de 2007 a 2010, em função da efetivação da fase do diagnóstico, da elaboração e da execução das ações e subções do PAR que ocorreram a partir de 2007. Inicialmente, realizei apenas um levantamento quantitativo dos descritores, o que evidenciou um total de 28 títulos, incluindo duas repetições. Apresento a seguir o gráfico que ilustra o

número de títulos encontrados, por descritor pesquisado no referido banco de resumos da CAPES.

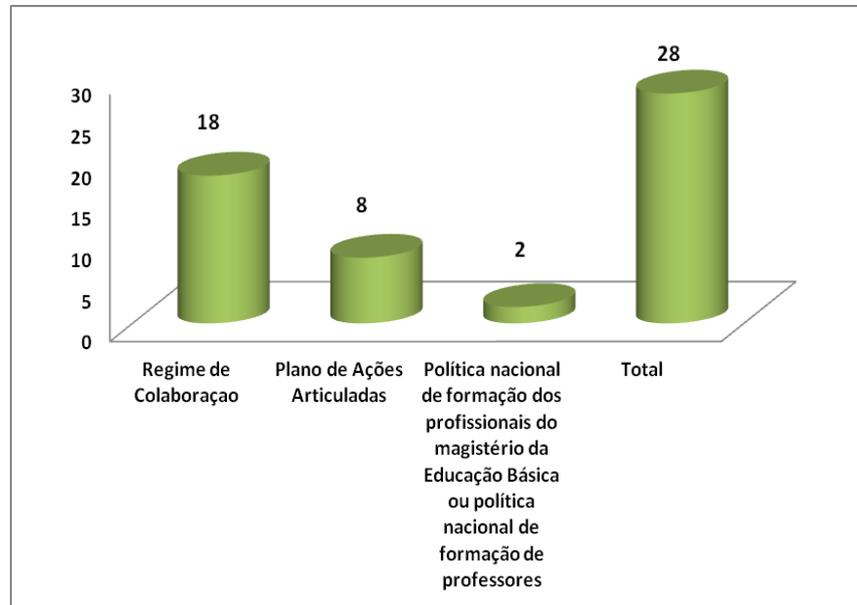


Gráfico 1- Títulos por Descritor. Fonte: LÁZARI, E. S. M. (2011).

A partir do número de títulos por descritor, passei para a pesquisa de cada descritor, separando-os por tipo de documento – dissertação/tese e por ano, e em seguida, para a fase de compilação dos resumos dos títulos disponibilizados no portal pesquisado. Os resumos das produções encontradas contêm elementos muito importantes, porém para este trabalho, a sua compilação foi realizada de forma sinóptica, trazendo apenas os objetivos dos estudos e, na medida do possível, os seus resultados.

A seguir apresento os descritores conforme a ordem apontada no quadro anterior, por meio de gráficos, evidenciando, assim, a separação dos mesmos por tipo de documento pesquisado (mestrado e doutorado), por ano e os seus respectivos resumos.

Descritor 1- Regime de Colaboração

O gráfico a seguir apresenta o percentual de títulos encontrados por ano sobre o primeiro descritor deste levantamento de produção, no âmbito dos Programas de Pós-Graduação no Brasil.

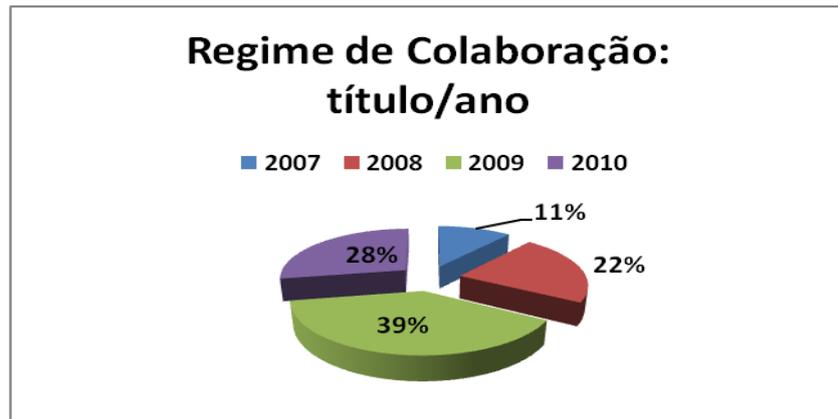


Gráfico 2 - Títulos por ano do Descritor Regime de Colaboração. Fonte: LÁZARI, E. S. M. (2011).

Sobre o primeiro descritor, Regime de Colaboração, encontrei na pesquisa dezoito títulos, sendo dois em 2007, quatro em 2008, sete em 2009 e cinco em 2010, representados percentualmente no gráfico anterior. Desse total, 83% são dissertações de mestrado e 17% teses de doutorado, conforme o gráfico a seguir.



Gráfico 3 - Títulos por Documento do Descritor Regime de Colaboração. Fonte LÁZARI, E. S. M. (2011).

Julguei importante neste trabalho não apresentar apenas o título das produções encontradas, mas também o seu respectivo resumo, e, diante dessa proposição, organizei a disposição dos mesmos por ordem de descritor: tipo de documento (dissertação-tese) e temporal (2007-2010). Os resumos apresentados a seguir tratam sobre o descritor *Regime de*

Colaboração, os quais estarão com as letras iniciais sempre grafadas em maiúsculas, os quais foram extraídos de modo substancial do próprio portal de resumos da CAPES, com apenas alguns ajustes no tempo verbal, colocando-o no passado.

Dissertações – 2008

A primeira dissertação de mestrado que abordou sobre o Regime de Colaboração foi de autoria de Barbosa (2008), pela Universidade Federal do Paraná, sob o título *A relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série em Curitiba*. Nesse estudo, a autora procurou compreender a influência da relação Estado/Município na passagem dos alunos da 4ª para a 5ª série, em Curitiba; uma relação para além da aparência, apontando as determinações históricas, sociais, situando algumas contradições do modelo colaborativo, que se materializa no binômio municipalização/estadualização do ensino fundamental. Nessa perspectiva, ela buscou apontar limites, mas também as possibilidades de superação do que está posto como pronto e acabado, no que se refere ao Regime Colaborativo entre estado e município.

Silva (2008a) pesquisou durante o seu curso de mestrado pela Universidade de São Paulo, os *Avanços e retrocessos no direito à educação em Santo André: um estudo de caso*, com o objetivo de estudar a construção do direito à educação no município de Santo André-SP, nas décadas de 1950 a 1970, a partir da análise dos orçamentos municipais do período abordado. Uma das problematizações feitas nesse estudo refere-se ao Regime de Colaboração entre as esferas municipal e estadual, no cumprimento da escolaridade obrigatória, a partir da Constituição Federal de 1946.

A educação municipal em mineiros: municipalização, expansão da oferta e desafios da gestão democrática e da qualidade de ensino, é a dissertação de Silva (2008b) da Universidade Federal de Goiás. Trata-se de um estudo de caso da educação municipal em Mineiros-GO, cujos objetivos da pesquisa foram: a) compreender a organização e expansão da educação no município de Mineiros desde os seus primórdios até os dias atuais, primeira década do século XXI; b) compreender como o Município estruturou e organizou a educação municipal no que se refere à expansão da oferta e aos desafios da municipalização e gestão democrática a partir da promulgação da CF de 1988, passando pela aprovação da Lei 9394/96 (LDB); c) investigar a criação, regulamentação e institucionalização do sistema municipal de

ensino, algo que o município ainda não conseguiu viabilizar. Essa pesquisa constatou que o município de Mineiros-GO, no período estudado, investiu em educação Municipal percentual superior a 25%, municipalizou a educação infantil e ofereceu a primeira fase do ensino fundamental, em Regime de Colaboração com o Estado, conseguindo ampliar a oferta de vagas nesses dois níveis de ensino.

Andrade (2008) publicou sua dissertação de mestrado pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Presidente Prudente, intitulada: *Educação, tecnologia e políticas públicas - um estudo da proposta política pedagógica de uma escola do município de São Paulo*. Nesse estudo, o Regime de Colaboração foi discutido a partir da LDB, onde o Ensino Fundamental passa gradativamente para a responsabilidade dos municípios em Regime de Colaboração com os Estados e União, além dos elementos que tratam da avaliação do ensino por meio da avaliação externa do MEC e o quê ou quem tem colaborado para o sucesso educacional da escola estudada.

Dissertações 2009

Em 2009, Teixeira discutiu *Regime de Colaboração: ideologia nas práticas de parceria na Bahia*, na sua dissertação de mestrado, pela Universidade do Estado da Bahia. Esse estudo trouxe contribuições acerca das discussões que envolvem o Regime de Colaboração; analisou a legislação onde se ancora a perspectiva de construção do Sistema Nacional de Educação; refletiu sobre as concepções de autores contemporâneos que lidam com a temática; problematizou o conceito e as práticas de colaboração no contexto do desenvolvimento das políticas educacionais do Estado da Bahia, enfocando o Programa Todos pela Alfabetização/TOPA, como exemplo do jogo de relações que permeiam as três esferas de poder (municipal, estadual e federal).

Pela Universidade Federal da Bahia, Raic (2009), tratou dos *Sistemas de Ensino e Regimes de Colaboração: o dito e o por dizer - um estudo de caso no município de Jequié – Ba*, com o objetivo compreender e explicar como se efetiva, na prática, o Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino, tendo como referência o município de Jequié, o Estado da Bahia e a União. Para a autora foi possível perceber que o Regime de Colaboração entre o sistema municipal de ensino de Jequié-BA, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino têm se apresentado com alguns desafios a serem superados, tais

como: os programas e projetos entre os sistemas têm mais se configurado em políticas de governo e menos em políticas de Estado; não há uma discussão ampliada e qualificada sobre a questão do Regime de Colaboração; diferentes concepções de educação e de Regime de Colaboração entre os gestores dos sistemas de ensino, ocasionando um desencontro das ações; a vaidade pela visibilidade das ações articuladas pelos sistemas de ensino, caracterizada pelo personalismo, inviabilizando uma ação de co-responsabilidades e de gestão compartilhada. Diante dos desafios postos, a autora afirma que cabe uma rediscussão sobre o Regime de Colaboração, e que se espera que o referido regime se efetive pelo trabalho conjunto, articulado, o que, fatalmente, implica numa gestão democrática.

Embora a dissertação de Soares (2009), intitulada: *Do discurso missionário à prática do poder político - uma análise da atuação do padre Júlio Maria de Lombarde na Paróquia do Senhor Bom Jesus de Manhumirim - 1928 a 1944*, pela Universidade Severino Sombra, tenha sido apontada pelo descritor Regime de Colaboração em pesquisa no portal da CAPES, ela trata do assunto em função do autor discutir o seu objeto num contexto nos anos da República na Era Vargas (1930 -1945), quando se configurou a existência de um Estado Republicano e Autoritário, retomando as relações com a Igreja Católica, estabelecendo um Regime de Colaboração.

O objetivo do estudo de Santos Junior (2009) foi o de investigar de que modo as crenças de quatro professores do Ensino Médio da rede pública estadual são reestruturadas depois que esses participam de um grupo colaborativo. Discutindo e buscando soluções para as dificuldades pertinentes ao ensino de Química, o autor, publicou o resultado de sua pesquisa por meio da dissertação, intitulada: *Colaboração Mediada como Ferramenta na Reestruturação do Sistema de Crenças Pedagógicas sobre Ensino e Aprendizagem do Professor de Química*, Universidade de São Paulo. Os resultados dessa investigação apontaram que o trabalho colaborativo, pode ser um importante recurso na reestruturação do sistema de crenças do professor, dependendo para isso, que o docente sinta a necessidade de aprimorar seus conhecimentos e seja capaz de trabalhar em Regime de Colaboração com seus pares.

Sari (2009) pesquisou o *Regime de Colaboração Intergovernamental na Educação: a experiência do Rio Grande do Sul*. Sua dissertação de Mestrado (2009), pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, teve como tema A norma constitucional que prescreve à

União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios organizarem-se em forma de Regime de Colaboração seus sistemas de ensino (conforme a Constituição Federal, 1988, art. 211). A autora concluiu nesse estudo que a organização legal e institucional do Rio Grande do Sul e a cultura de articulação dos municípios foram decisivas para a implantação e implementação do Regime de Colaboração intergovernamental no setor da educação. Ela identificou fatores que facilitam e que restringem essas relações e também a presença de competição que deve ser equilibrada nas diversas formas de colaboração.

A dissertação de Lopes (2009), pela Universidade de São Paulo, sob o título: *A Política Educacional e o Direito das Crianças à Educação Infantil em São Luís - Maranhão (1996-2006)* objetivou investigar como foi desenvolvida a política de educação infantil no município de São Luís, capital do estado do Maranhão, no referido período. Essa pesquisa mostrou que a educação infantil tem sido o nível de ensino mais negligenciado pelo poder público no país, no estado do Maranhão e no município de São Luís. O que permitiu a autora a afirmar que somente uma reunião de esforços das três esferas administrativas e a efetivação do Regime de Colaboração entre essas esferas poderá qualificar ainda mais a educação das crianças nessa faixa etária.

Dissertações 2010

Pela Universidade Católica de Brasília, Sousa (2010) investigou sobre o *Programa Escola de Gestores no Estado do Piauí: pertinência e eficácia na visão de participantes*. Esta investigação analisou o processo de formação continuada de gestores escolares, desenvolvido pelo Curso de Especialização em Gestão Escolar, ação principal do Programa Escola de Gestores da Educação Básica, no Estado do Piauí, no período de 2007 e 2008, cujo programa vem sendo desenvolvido pelo MEC em Regime de Colaboração com universidades públicas federais e secretarias estaduais e municipais de educação, tendo como público alvo gestores em exercício de escolas públicas de todo o Brasil.

A dissertação de Wiziack (2010), pela Universidade Metodista de Piracicaba, trata sobre *O ensino superior no PNE: os ideais estabelecidos para a “década da educação” e os compromissos renovados para o período 2011 a 2020*. A pesquisa teve como objetivo analisar as propostas para o ensino superior, constantes do PNE 2001-2010 cotejando-as com as da CONAE 2010 que, espera-se, serem consideradas pelo MEC na formulação do PNE

2011-2020. O objetivo dessa pesquisa se fundamentou na necessidade de se estabelecer relações de organicidade e coerência entre as concepções educacionais discutidas e aceitas democraticamente como valores pelas instâncias representativas da sociedade e as ações de implementação das políticas públicas voltadas à educação superior, visando o cumprimento de seu papel estratégico de impulsionar o desenvolvimento do País e da sociedade brasileira.

A terceira dissertação encontrada no levantamento foi de Silva (2010), pela Universidade Federal de Mato Grosso. Essa dissertação abordou sobre *O Plano de Ações Articuladas - PAR: interface com a formação de professores nos municípios de Mato Grosso*. Teve como foco analisar as medidas implementadas pelo Ministério da Educação – MEC em 24 de abril de 2007 e normatizadas pelo *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (Decreto n. 6.094/2007), inscrito no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. O autor concluiu que, os dados do estudo demonstram que, apesar dos avanços, há necessidade de investimento na efetivação de políticas públicas de formação de professores para as redes municipais mato-grossenses.

Souza (2010), também pela Universidade Federal de Mato Grosso, pesquisou sobre *O Plano de Ações Articuladas - PAR - das redes municipais de ensino de Mato Grosso*. O objetivo desse estudo foi o de discutir o instrumento de diagnóstico e analisar, além dos dados levantados, os limites e avanços no processo de implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) nas redes municipais de ensino do Estado, que por meio dessa ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Governo Federal, buscou a efetivação do Regime de Colaboração com os Governos dos Estados e dos Municípios e vem articulando ações para a melhoria da Educação no País. Em relação ao processo de implantação do PAR, a autora concluiu pela avaliação que ele conseguiu aproximar o Ministério da Educação (MEC) da realidade dos municípios mato-grossenses, e iniciou o processo de efetivação do Regime de Colaboração entre o Estado e os municípios, e se constituiu como orientador para os sistemas educacionais em relação aos itens diagnosticados e, ainda, serve como ponto de partida, tanto para a elaboração de outras ações articuladas entre as redes municipais e a rede estadual de ensino, quanto de base para a proposição do Sistema Nacional Articulado de Educação.

A investigação de Conde (2010), pela Universidade Estácio de Sá, sob o título: *A educação nas leis orgânicas do município fluminenses: um olhar sob a perspectiva do*

processo de descentralização objetivou analisar a regulamentação educacional constante de Leis Orgânicas Municipais Fluminenses, a partir do processo de descentralização do poder político estatal, tendo como referência principal as prescrições educacionais presentes no texto constitucional. Dentre as cinco categorias de análise desta pesquisa está o Regime de Colaboração.

Teses 2007

A primeira tese de doutorado que emergiu no levantamento do descritor Regime de Colaboração foi de Leclerc (2007), *O conceito normativo do regime de colaboração enquanto construção do espaço público de direitos: mediações na interlocução institucional do percurso do Prof. Dr. Neroaldo Pontes Azevedo*, pela Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. O objeto do referido estudo foi a interlocução institucional para viabilizar o Regime de Colaboração entre as esferas de governo como dispositivo constitucional visado para organizar e desenvolver os Sistemas Federal, Distrital, Estaduais e Municipais de Ensino. Nesse estudo, a autora explorou bem o Regime de Colaboração, onde a sua indefinição é tratada sob a temática da construção e da ampliação do espaço público de direitos, como uma interface da política educacional em sua relação indissociável com a vida política. A problematização situou em um campo de tensão delineado a partir do estado do conhecimento da temática: qual é o significado do Regime de Colaboração para a proposição da gestão democrática das políticas educacionais? Como se relaciona com os conteúdos da gestão democrática, pensados a partir da relação Estado/sociedade? Os resultados da investigação apontaram o Regime de Colaboração como um mecanismo de regulação recíproca do desempenho das competências comuns e concorrentes entre as esferas de governo, sustentado pela interlocução institucional. O silêncio sobre o Regime de Colaboração remeteu a interlocução para o centro das atenções lembrando os conteúdos da gestão democrática, apesar da indefinição conceitual e empírica do dispositivo constitucional visado.

A segunda tese encontrada no levantamento acadêmico no portal da CAPES foi da Universidade Federal de Minas Gerais, que trata do *Federalismo e política educacional: um estudo sobre o regime de colaboração no Estado do Pará*. Esse estudo realizado por Barroso (2007) objetivou analisar as relações intergovernamentais da federação brasileira e suas conseqüências para definir políticas de educação pública no Brasil, e de modo especial no Estado do Pará nos anos de 1990.

Teses 2009

Martins (2009) pesquisou no seu curso de doutorado na Universidade de Brasília sobre *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. O objetivo da referida pesquisa foi analisar a essência conceitual e a estrutura dos fundos de natureza contábil, implementados no Brasil a partir da década de 1990 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb). O autor concluiu nesse estudo que há perspectivas para que o Fundeb se constitua em instrumento efetivo de financiamento da educação básica pública, na medida em que garanta a equidade na distribuição de recursos e que contribua para o fortalecimento do Regime de Colaboração entre os entes e para o equilíbrio federativo.

O levantamento sobre o descritor *Regime de Colaboração* indica que a maioria das discussões está concentrada no âmbito da organização do ensino e responsabilização dos entes federados, a partir dos preceitos constitucionais, que implica também em discutir o financiamento e o próprio Sistema Nacional de Educação. Porém, é preciso destacar que algumas dessas discussões apontam para além da organização do ensino, ou seja, na direção das relações intergovernamentais e suas consequências para definição de políticas educacionais e outras. Em especial, as de 2010, já apontam para a atual política educacional (2011), iniciada no governo Lula. Todas essas discussões trouxeram, de uma forma ou outra, contribuições para esse estudo, principalmente as que discutem concepções de Regime de Colaboração acerca das atuais proposições nas políticas educacionais relacionadas ao Plano de Ações Articuladas (PAR).

Descritor 2- Plano de Ações Articuladas

O segundo descritor a ser pesquisado, Plano de Ações Articuladas, evidenciou dois títulos em 2009 e seis em 2010, sendo uma tese de doutorado e uma dissertação de mestrado em 2009 e seis dissertações em 2010, conforme visualização do gráfico a seguir.

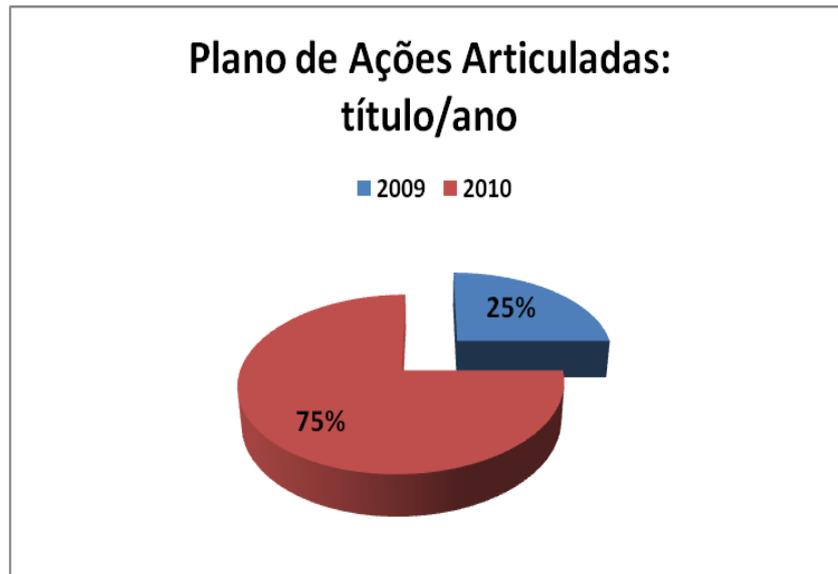


Gráfico 4 - Títulos por ano do Descritor Plano de Ações Articuladas. Fonte: LÁZARI, E. S. M. (2011).

Por se constituir em um objeto ainda recente na política educacional brasileira, o Plano de Ações Articuladas começa a ganhar espaço nas pesquisas acadêmicas com mais vitalidade a partir de 2010, conforme mostra o gráfico acima. Assim como no descritor anterior, essas pesquisas serão apresentadas a seguir por meio de uma síntese dos resumos descritos no portal de livre acesso da CAPES por documento (dissertação-tese) e ano.

Dissertação 2009

A partir do descritor Plano de Ações Articuladas, o levantamento assinalou a pesquisa de mestrado de Lanes (2009), *Formação continuada dos professores da Educação Infantil no oeste catarinense: concepção técnico-instrumental ou emancipatória?*. O trabalho realizado na Universidade do Oeste de Santa Catarina investigou a formação continuada de professores, analisando mais especificamente, qual concepção teórico-metodológica é orientadora dos processos de formação de professores da educação infantil desenvolvidos pelas Secretarias Municipais de Educação dos municípios da Região Oeste do Estado de Santa Catarina, planejados e/ou implementados em 2008. A amostra dessa pesquisa constituiu-se das propostas de formação continuada formalizadas pelos municípios pertencentes à região delimitada e pelos relatórios públicos do Plano de Ações Articuladas (PAR), elaborados pelos mesmos.

Tese 2009

Camini (2009) investigou no seu curso de doutorado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul sobre *A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso todos pela Educação*. Por meio desse estudo a autora analisou a política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação, apresentado pelo Ministério da Educação do Brasil, em abril de 2007, tendo como eixo articulador de descentralização da política o Plano de Metas Compromisso e sua execução através do Plano de Ações Articuladas nos estados e municípios.

Dissertação 2010

O levantamento no portal da CAPES apontou no ano em questão, cinco dissertações a partir do descritor Plano de Ações Articuladas. A primeira dissertação evidenciada foi a de Rossi (2010), que pesquisou sobre os *Avanços e limites da política de combate à homofobia: uma análise do processo de implementação das ações para a educação do programa Brasil sem homofobia*, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O objetivo desse estudo foi analisar as estratégias de implementação das ações educacionais do Programa Brasil Sem Homofobia no Estado do Rio Grande do Sul evidenciando suas principais contradições, apontando no processo os limites e avanços, e como tais ações têm contribuído para a consolidação da política. Os dados permitiram ao autor dizer os avanços e limites da política que foram buscados em relatórios produzidos pela Secretaria de Educação Continuada e Diversidade do MEC, editais para concorrência de projetos, termos de referência e nos Planos de Ações Articuladas dos sistemas de ensino.

O Plano de Ações Articuladas como suporte a dimensão pedagógica da gestão da educação municipal foi a dissertação encontrada de Mendonça (2010), pela Universidade Federal da Bahia, que teve como objetivo analisar a gestão da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), em Teodoro Sampaio-BA, no que diz respeito ao planejamento, acompanhamento e execução das ações pedagógicas em escolas de sua rede de ensino, tendo como base o Plano de Ações Articuladas (PAR). De acordo com o autor, alguns avanços foram percebidos, pois o PAR apresenta possibilidade de organizar a gestão, refletir sobre as ações necessárias, mas não apresenta auxílio real na materialização de uma gestão focada no pedagógico. Ele afirma ainda que a elaboração do PAR no município não tem a garantia de uma mudança na gestão da educação municipal no sentido de auxiliar na sua função maior: garantir a aprendizagem dos alunos e trata-se de um fenômeno novo no cenário nacional que

está a merecer a atenção dos pesquisadores do campo das políticas públicas e da gestão da educação.

Na Universidade Federal do Paraná, Lima (2010) investigou sobre a *Formação continuada e desempenho estudantil: o caso de Araucária – Paraná* com o propósito de analisar a relação entre a formação continuada dos professores e o desempenho dos estudantes das séries iniciais do Ensino Fundamental, ao se observarem os resultados obtidos nas avaliações em larga escala realizadas atualmente no Brasil, em especial na Prova Brasil nos anos de 2005 e 2007. Para concluir, Lima (2010) além da análise de outros elementos, fez também uma relação entre os processos e as políticas de formação continuada no Município, como o Plano Municipal de Educação e as atuais demandas no Brasil, incluindo o Plano de Ações Articuladas de Araucária.

De forma repetida, o levantamento assinalou duas dissertações já apontadas no descritor anterior, Regime de Colaboração. Portanto, apenas as menciono aqui sem expor os resumos disponíveis no portal pesquisado por ter já apresentado anteriormente. Ambas, são resultados de pesquisas realizadas pela Universidade Federal de Mato Grosso. A primeira é de Silva (2010) - *O Plano de Ações Articuladas - PAR: interface com a formação de professores nos municípios de Mato Grosso*, e a segunda, de Souza (2010), *O Plano de Ações Articuladas - PAR - das redes municipais de ensino de Mato Grosso*.

Para finalizar os achados do descritor Plano de Ações Articuladas, elenco a pesquisa de Fernandes (2010), intitulada *Desafios para uma educação de qualidade: o IDEB no município de Juara-MT*, também pela Universidade Federal de Mato Grosso. A autora se propôs nesta pesquisa compreender como as escolas públicas do Município de Juara-MT estão concebendo e refletindo sobre as políticas públicas do MEC, de maneira específica os Índices de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB da sua escola na perspectiva da melhoria da qualidade da educação, considerando que este é um indicador de qualidade da educação que serve como referência de identificação dos municípios que terão prioridade na destinação de verbas financeiras e auxílio técnico previsto no Plano de Ações Articuladas (PAR).

Assim como o descritor anterior, este segundo, Plano de Ações Articuladas, também se apresentou a partir de 2009 e com muito mais evidência, em 2010. As pesquisas foram

pulverizadas tratando da formação de professores, gestão pedagógica, IDEB, gestão educacional, dentre outros temas. Elas trazem elementos que contribuem para discussões acerca da qualidade social da educação em função da proposição dos diversos aspectos abordados e relacionados ao Plano de Ações Articuladas. A exemplo, as discussões realizadas por Lanes (2009), ao analisar as características das temáticas ou conteúdos dos processos planejados pelo PAR em relação às quatro áreas da Dimensão 1 do PAR e; as discussões em nível das políticas educacionais realizadas por Camini (2009), que integrou a equipe de consultores selecionados por meio do convênio MEC/UNESCO (2007) para realização do diagnóstico e do PAR nos municípios de baixo IDEB.

A ênfase de 2010 se concentrou em Mato Grosso, sendo que das seis publicações três são pela UFMT. Ao analisar as medidas implementadas pelo MEC em 2007, Silva (2010) traz a tona a formação de professores na infância com o PAR, especificamente nas redes municipais de ensino em Mato Grosso. Já, as análises de Souza (2010) apresentam a visão de conjunto da situação educacional das redes municipais de ensino do estado de Mato Grosso. Por último, a contribuição de Fernandes (2010), que apontou ao analisar um município matogrossense que o IDEB, enquanto indicador de qualidade da educação proposto pelo PDE/Plano de Compromisso todos pela Educação/PAR, não dá conta daquilo que se propôs, o que implica em profundas reflexões acerca deste instrumento no campo da atual política educacional.

Descritor 3: Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica ou Política nacional de Formação de Professores

Conforme descrito no início deste capítulo, no item 3.1, foi considerado apenas a opção “expressão exata” no link de pesquisa no portal de acesso livre da Capes. Para o último descritor, *Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica* e *Política Nacional de Formação de Professores*, apenas dois títulos foram registrados, ambos em 2010. Sendo um em nível de mestrado e outro de doutorado e, ainda, um para a primeira opção de descritor e outro para a segunda. Portanto, não houve a necessidade de apresentar um gráfico que expressasse o resultado do levantamento. Apenas, apresentarei uma síntese dos resumos disponibilizados no referido portal, conforme segue.

A tese encontrada foi de Carvalho (2010), pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Marília e trata sobre *A Formação do Professor da Educação Básica e a Semicultura*. O objetivo deste estudo foi analisar a Política de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica no Brasil, no contexto da semiformação. Os seus resultados revelaram que a política de formação de professores no Brasil oferece possibilidades para a formação cultural porque prevalece na legislação que a ampara, a liberdade acadêmica das instituições conveniadas, embora os pontos frágeis e as contradições apresentadas nesse trabalho possam comprometer a qualidade da formação oferecida pelas Instituições Públicas de Ensino Superior.

Dilemas e perspectivas da política nacional de formação de professores: um olhar a partir do Decreto nº 6.755/09 foi dissertação de Bocalon (2010), pela Universidade Federal do Paraná, evidenciada pelo levantamento. O estudo de Bocalon (2010) analisou a política de formação de professores instituída pelo governo federal, mediante o Decreto nº 6.755/09, o que incluiu as ações e programas estabelecidos no governo Lula para a formação e valorização profissional, facetas indissociáveis para a garantia de um padrão de qualidade na formação dos que atuam na Educação Básica. Para a autora, o compromisso de educação de qualidade para todos estabelece a revisão de políticas e a promulgação do Plano de Desenvolvimento Educacional – PDE. Nesse contexto, este trabalho indagou: O que leva o governo federal a instituir a política nacional de formação de professores? Como esta política foi construída? Qual sua abrangência e como será implementada? O resultado a que se chegou, segundo Bocalon (2010), contingenciado pelo curto período de aplicação da nova legislação, em que pese o caráter progressista da política, permanece antigos entraves apontados como dificultadores da qualidade da educação que nossa sociedade aspira.

Ainda é baixa a ocorrência do referido descritor, o que demonstra que houve um curto espaço de tempo para que os assuntos fossem tratados por pesquisadores desde a publicação do Decreto nº 6.755/09 de 29 de janeiro de 2009, publicado no D.O.U de 30 do mesmo mês e ano, que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Mas, as contribuições são pertinentes à realização desse estudo por se tratar da referida política atrelada, especificamente ao PAR e ao Regime de Colaboração.

Em relação à publicação em revistas e periódicos, atualmente, muitos artigos já têm sido produzidos por vários pesquisadores acerca do Plano de Desenvolvimento da Educação,

do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, do Plano de Ações Articuladas e da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Porém, o foco do levantamento não os inclui, mas algumas publicações fundamentam este estudo, os quais podem ser conferidos no corpo do texto e nas referências utilizadas.

Em suma, este levantamento não se esgota aqui, visto que ainda há um longo caminho a ser percorrido e que o movimento da produção científica está atrelado à dinâmica da ciência, portanto outras contribuições poderão ser agregadas a este trabalho.

3.2 A atual política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica no Brasil

Nessa primeira década desse novo milênio, mais uma vez a formação de professores é colocada no centro das atenções, como uma necessidade que aparece na política educacional do país. Como parte da política educacional do Brasil, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi reconhecido oficialmente como um plano que abarca várias metas, estratégias e ações, no sentido de vislumbrar uma educação de qualidade para promover o desenvolvimento do país, visto que essa é uma “face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo” (BRASIL, 2008 p.5). Com base nessa concepção de educação, o PDE é sustentado a partir dos seguintes pilares: i) visão sistêmica da educação; ii) territorialidade; iii) desenvolvimento; iv) regime de colaboração; v) responsabilização e; vi) mobilização social.

Para a implementação do PDE e o cumprimento de suas metas até 2022 foi instituído o *Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação*, por meio do Decreto Nº 6.094 de abril de 2007 e, em seu cumprimento, foi criado o Plano de Ações Articuladas (PAR), como forma de cumprir as diretrizes estabelecidas e elevar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas. Nesse plano procurou-se evidenciar a realidade brasileira por meio de um diagnóstico sobre a formação de professores. A partir daí, institui-se a Política Nacional Pública de Formação dos Profissionais do Magistério por meio do Decreto Federal Nº. 6.755/2009, com a finalidade de organizar e fomentar a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica, em Regime de Colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O referido Regime

deverá ser concretizado por meio de planos estratégicos formulados por Fóruns Permanentes de Apoio à Formação Docente, instituídos em cada Estado e no Distrito Federal.

Essa política para Bocalon (2010), “representa, sem dúvida, um avanço para a formação dos professores e incorporam muitos dos princípios e dos fundamentos para a formação defendidos por especialistas, pesquisadores e educadores” (p. 119), mas Silva (2010) destaca além desse avanço a necessidade de mais investimento para a implementação da política de formação de professores.

Em se tratando da formação inicial, a política instituída pelo Regime de Colaboração visa atender a demanda gerada pelo Educacenso e pelo diagnóstico do PAR. Vale registrar que a referida política de formação disponibilizou, aproximadamente, 300 a 400 mil vagas para professores sem graduação (primeira licenciatura), 300 a 400 mil para professores que atuam em disciplina(s) fora de sua licenciatura (segunda licenciatura), e, cerca de 50 a 100 mil vagas para professores graduados sem licenciatura (formação pedagógica). Isso significa que o PAR evidenciou uma política voltada para três frentes de formação: primeira licenciatura, segunda licenciatura e formação pedagógica aos bachareis que atuam na Educação Básica.

Assim, no domínio da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, em maio de 2009, foi lançado o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), criado em parceria do MEC e as Instituições Públicas de Educação Superior, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Conforme mencionado anteriormente, o propósito é atender a formação de mais 300 mil professores.

Atualmente, considerando essa Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, que prevê a sua consolidação por meio do Regime de Colaboração, Freitas (2007) examina as políticas recentes para a formação dos profissionais da educação, as ações atuais do novo governo para o período de 2006-2010, bem como, o fortalecimento da Universidade Aberta do Brasil e a nova Coordenação de Aperfeiçoamentos de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Vale lembrar que é a nova CAPES que regula a formação dos profissionais do magistério da Educação Básica na atualidade. É chamada de nova CAPES em função do Decreto Nº 6.755/2009 que disciplina a sua atuação no fomento a programa de formação inicial e continuada e de suas novas responsabilidades, o que implica

então, a inserção da Educação Básica no *corpus* da CAPES e, conseqüentemente, a ampliação de duas novas diretorias para o atendimento a nova demanda: a Diretoria de Educação Presencial e a Diretoria do Ensino a Distância (EAD).

Nesse sentido, o PARFOR Presencial é uma ação organizada e financiada pela CAPES para atender a demanda da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, cujo objetivo é garantir aos professores em exercício na rede pública a formação acadêmica exigida pela LDBEN Nº 9.394/96, bem como promover a melhoria da qualidade da Educação Básica.

Nessa perspectiva, a política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica, instituída em 2009, pelo Decreto Nº 6.755, se pauta por doze princípios que balizam os objetivos propostos pela mesma.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XII - a compreensão dos profissionais do magistério como **agentes formativos de cultura** e, como tal, da necessidade de seu acesso permanente a informações, vivência e atualização culturais (Art. 2º, Decreto Nº 6.755/2009) (Grifos meus).

Esses grifos que faço em cada princípio vão na direção da ênfase dos elementos de sustentação da Política Nacional de Formação, traduzindo a formação dos profissionais do magistério da Educação Básica como compromisso de Estado enquanto um projeto social, político e ético com a colaboração ‘constante’ dos entes federados. O dever do Estado com a Educação Básica preconizada pela Constituição Federal e pela LDBEN, obviamente implica no compromisso da formação com aqueles que nela atuam, visando o desenvolvimento de um povo que luta por uma sociedade mais justa e com menos desigualdades sociais. Coloco essa questão no patamar de responsabilidade social do Estado, que ora conclama a colaboração dos entes federados.

Porém, esses ideais são de um povo que luta e vive em volto de uma concepção capitalista, a qual é transvertida pelo neoliberalismo onde as palavras de ordem se pautam pela competitividade, produtividade, o que afasta a lógica da justiça e da igualdade, pois o capital se sustenta exatamente pela desigualdade. Assim, o Estado atrelado aos interesses econômicos e aos ditames do neoliberalismo se obriga a proclamar pela cooperação entre os seus pares. Para Hofling (2001)

Uma administração pública – informada por uma concepção crítica de Estado – que considere sua função atender a sociedade como um todo, não privilegiando os interesses dos grupos detentores do poder econômico, deve estabelecer como prioritários programas de ação universalizantes, que

possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbriosocial (p.13).

Consequentemente, se de fato, o Estado almeja a qualidade da Educação Básica, há que se exigir também a qualidade da formação dos profissionais do magistério e que esta estabeleça articulação entre teoria, prática e interdisciplinaridade, com bases sólidas em um projeto formativo claro, reconhecendo a escola como um *locus* privilegiado de formação e de materialização da docência. Nessa visão, não basta reconhecer a escola como um espaço de formação, é preciso compreendê-la como uma instituição importante que promove a interlocução enquanto parceira.

Nessa direção, a tipologia de parceria é a *dirigida*, visto que, segundo Moreto (2007) e Foerste (2005), ela é compreendida como uma estratégia da racionalidade técnica onde, de um lado se tem o poder de decisão, e de outro, o receptor que a aceita. Em se tratando de formação, as decisões estão no âmbito das instituições formadoras de novos professores. O autor aponta ainda que há muitas críticas nesse tipo de parceria, por se constituir numa concepção pragmática e reprodutora, ou seja, a academia pensa (tem o poder de decisão) e a escola executa (de maneira passiva).

Há que se exigir também, que se estabeleça ainda a articulação entre a formação inicial e a continuada, onde a segunda não seja apenas uma forma de suprir as precariedades da primeira, além de se constituir em essencial para a profissionalização.

O cumprimento dos objetivos da Política Nacional ficou condicionado à criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente em Regime de Colaboração, com o objetivo de articular ações, otimizar recursos e pontencializar esforços em relação a formação de professores no Brasil. Como já mencionado anteriormente, este Regime também seria concretizado por meio de planos estratégicos formulados pelo referidos Fóruns, os quais devem ser claros em relação às atribuições e competências dos envolvidos, inclusive financeiras. A análise e aprovação destes planos são de responsabilidade do MEC.

Nesse sentido, sem adentrar aos espectros dessas duas primeiras décadas do Século XXI, entendo que a parceria proposta pelo Regime de Colaboração na definição da atual Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica está vinculada à outra tipologia de parceria, a oficial. Segundo Moreto (2007), Foerste (2005), que tratam das tipologias (colaborativa, oficial e dirigida) a *parceria oficial* é a alternativa do

governo, oficializada por decreto, como é o caso da atual Política de Formação instituída pelo Decreto Nº 6.755/2009. Esse tipo de parceria para os autores é uma prática relativamente recente na formação inicial de professoras, derivada diretamente da burocracia governamental para a busca de soluções tidas como as mais adequadas para a execução dos propósitos de reformas educacionais públicas.

Destaco também a importância da *parceria colaborativa* abordada pelos respectivos autores, Moreto (2007) e Foerste (2005), que impregna toda e qualquer discussão dessa natureza, haja vista a impossibilidade de dissociar as instituições envolvidas nesse processo formativo. E, a partir daí, outro elemento estará em discussão que é a relação *centralização e descentralização* que permeia toda a política de formação de professores definida nesta última década.

Na esfera da política nacional de formação foram instituídos pelo MEC, em parceria com os estados e municípios, alguns programas de formação, os quais estão vinculados às suas unidades executoras como a Secretaria de Educação Básica (SEB); Secretaria de Educação a Distância (SEED); Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI); Secretaria de Educação Especial¹¹ (SEESP) e outras. Essas secretarias são responsáveis por inúmeros programas, inclusive, os de formação, como é o caso do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL) oferecido pela SEB. Esse Programa é um curso em nível médio destinado exatamente aos profissionais que atuam na Educação Infantil. O curso tem a duração de dois anos e é oferecido na modalidade a distância. Os estados e municípios, a partir de sua demanda pela formação em nível médio, assumem responsabilidades num acordo de participação, devidamente assinado pelas esferas administrativas junto à União. Cito ainda mais dois programas que são destaque: o Pró-letramento, que é um programa de formação continuada de professores que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental, e visa a melhoria da qualidade da aprendizagem da leitura, escrita e matemática. Esse programa é realizado em parceria com as unidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e o Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar II) destinado também à formação continuada, porém em Língua Portuguesa e Matemática, para professores que atuam

¹¹ Essa Secretaria foi extinta no final de 2011 e, atualmente, faz parte da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI).

nos anos finais do Ensino Fundamental. Esses programas, bem como outros, de outras secretarias, distribuem a sua carga horária curricular em presencial e a distância.

Parte desses programas é anterior ao PDE, mas foram incorporados junto aos demais, por compreender que estão vinculados à Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica.

3.3 A implantação e implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR)

A Constituição Federal de 1988, a LDBEN Nº 9.394/96, o PNE Nº 10.172/2001, o FUNDEB - Lei Nº 11.494/2007, o PDE, o IDEB e o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, são as principais ações políticas adotadas pelo MEC para a implantação e implementação do PAR com vistas ao desenvolvimento científico, tecnológico e econômico do país.

Atualmente no Brasil, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como um conjunto de programas e ações integrantes da Política Educacional do Ministério da Educação, envolve a Educação Básica e Superior. Ele visa aumentar a qualidade da Educação Básica, enfrentando os problemas de rendimento, frequência e permanência do aluno na escola, a partir da mobilização social. Porém, em função da dimensão do Plano, me reporto aqui às ações relacionadas a Educação Básica. Para integrar a essas ações e delas se beneficiar, os Municípios e Estados tiveram que assinar o Termo de Adesão ao *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*.

Conforme já mencionado, em 24 de abril de 2007, foi aprovado o Decreto nº. 6.024 que dispõe sobre a implementação do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, frizando a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em Regime de Colaboração das famílias e da comunidade e, se constitui no documento central que fundamenta e organiza o PDE. O Plano de Metas estabelece 28 diretrizes, que deverão ser cumpridas pelos Municípios e Estados que se comprometeram ao aderir o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*.

Nesse contexto surgiu o Plano de Ações Articuladas (PAR), como um Instrumento de Planejamento e de Gestão Educacional, para auxiliar as Secretarias de Educação a indicarem suas necessidades e alcançarem suas metas, bem como, o cumprimento das diretrizes estabelecidas no *Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação*. A dinâmica desse

plano ocorreu em três etapas, sendo que: a primeira constitui-se de um diagnóstico da realidade da educação local, o qual contém informações qualitativas e quantitativas; a segunda, da elaboração do Plano a partir da avaliação dos indicadores, realizada na etapa anterior e; a terceira etapa, a da análise técnica dos dados coletados. As duas primeiras etapas ocorrem na esfera do município, e a terceira, é realizada pela Secretaria de Educação Básica do MEC e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Após a análise, o município assina um Termo de Cooperação Técnica junto ao MEC, no qual constam os programas aprovados. O Termo de Cooperação detalha a participação do MEC por meio da Assistência Técnica e o Termo de Convênios da Assistência.

Em se tratando das etapas anteriormente mencionadas, ao analisar o PAR, Sousa (2009) aponta alguns pontos frágeis desse Plano, e dentre eles está a questão do prazo de 3 (três) dias estipulados para a elaboração do PAR, considerado relativamente curto. Este prazo estabelecido parte, segundo o autor, do pressuposto de que já exista um planejamento amadurecido por parte da equipe local de elaboração do PAR. Porém, isso não procede, visto que os entes foram apenas informados com pouca antecedência da visita da equipe técnica de elaboração do PAR, o que não permitiu o amadurecimento de que o autor mencionou.

A princípio, o PAR atenderia somente os municípios prioritários em relação aos resultados do IDEB. Ele é um Plano plurianual e multidimensional, ou seja, organizado em quatro Dimensões e, cada uma é dividida em áreas e cada área é composta por indicadores e cada indicador é avaliado a partir de critérios de pontuação em quatro níveis. As Dimensões (Anexo VI) apontadas pelo referido Plano foram: 1) Gestão Educacional (20 indicadores); 2) Formação de Professores e Profissionais de Apoio e Serviço Escolar (10 indicadores); 3) Práticas Pedagógicas e Avaliação (8 indicadores) e; 4) Infraestrutura e Recursos Pedagógicos (14 indicadores).

Nesse sentido, o Plano evidencia o déficit da educação no Brasil a partir de vários fatores, que segundo Silva e Monteiro (2010) são:

Estrutura física das escolas, professores e profissionais mal remunerados, carga horária de trabalho exacerbada, material pedagógico insuficiente, falta de equipamentos tecnológicos, transporte escolar de má qualidade e insuficiente, gestores e professores sem qualificação para função, mobiliários precários e ausentes em muitas escolas, carência de políticas de formação continuada, inexistência de biblioteca com acervo de qualidade,

falta de laboratório de informática, merenda escolar insuficiente, pouco apoio à educação inclusiva, entre outros (p. 34).

A gênese dessa política está baseada nos resultados de duas pesquisas realizadas pelo MEC, a partir dos resultados da Prova Brasil, sendo: a primeira, pelo UNICEF, em 2006, sob o título *Aprova Brasil: o direito de aprender*, cujo estudo, em 33 escolas com a duração de três meses, demonstrou como as escolas em situações adversas conseguiram atingir desempenho acima da média nacional – desempenho esse que é medido pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – o qual, é definido pela culminância entre o movimento de rede, que toma por base: a média de aprovação e os resultados de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, ambos aferidos através da Prova Brasil e; a segunda foi realizada pelo Banco Mundial, por meio da qual se estudou os sistemas municipais que apresentaram bons resultados em comparação a outros com as mesmas características socioeconômicas, porém com desempenho abaixo da média nacional. Os resultados dessas duas pesquisas realizadas pelo MEC apontaram que o cerne dos bons resultados está no *compromisso dos professores com os alunos, da equipe gestora, da família e da comunidade com a escola*, bem como *dos gestores municipais com a educação*, ou seja, está no compromisso coletivo. No entanto, o compromisso coletivo é importante, mas não é determinante para a concretização de boas práticas no campo educacional, visto que envolve outros aspectos como, por exemplo, a questão do financiamento.

O ponto de partida das pesquisas anunciadas anteriormente foram os resultados dos IDEB, que é realizado a cada dois anos, desde 2005, e é calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). O IDEB toma como referência o resultado da avaliação de desempenho escolar dos alunos, obtido na Prova Brasil e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e; o movimento de fluxo escolar apresentado pelo Censo Escolar, por meio do Educacenso. A avaliação verifica o conhecimento dos alunos em termos de habilidades e competências adquiridas em Língua Portuguesa e Matemática ao final de cada etapa do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio. O movimento escolar é expresso pelo índice médio de rendimento escolar dos alunos em cada etapa. Essas informações são transformadas em coeficientes que, multiplicados entre si, geram o indicador que traduz a situação da educação brasileira por escola e por dependência administrativa.

Considerando o ano do bicentenário da Independência do Brasil em 2022, foram estabelecidas metas para as escolas, municípios e estados, com base no PISA (Programme for

International Student Assessment). A meta estabelecida como parâmetro para a política educacional é a média 6,0 no IDEB. Muitas escolas, municípios e estados têm apresentado resultados dos indicadores abaixo dessa média, porém um número significativo de municípios, ou seja, mais de 1.200 apresentaram resultados entre 0 e 2,8. Esses foram classificados pelo MEC como prioritários, ou seja, aqueles que deveriam ser atendidos, prioritariamente, pelas políticas educacionais em virtude do seu IDEB, por meio da Assistência Técnica ou Financeira. Dessa forma, o IDEB é um indicador que tem por objetivo verificar o cumprimento das metas estabelecidas do *Compromisso todos pela Educação*.

Sob essa ótica, o objetivo do PAR é melhorar a qualidade da aprendizagem na Educação Básica no País, em função dos resultados apresentados a partir de 2005, diante de uma nova concepção e gestão das políticas educacionais. Pois, a política de implantação e implementação do PAR foi marcada pela ação que demonstra indícios da relação entre os entes federados de forma colaborativa, permitindo a cada instituição, mesmo que de forma incipiente, participar do Regime de Colaboração, onde a dinâmica de elaboração teve caráter participativo, cuja análise da situação educacional *in loco* era compartilhada. Para Souza (2010), o PAR apenas iniciou o processo de efetivação do Regime de Colaboração.

O PAR foi implantado, inicialmente, nos municípios da federação considerados prioritários, com foco na sua rede de ensino. Vale registrar que Mato Grosso rompe com a proposta inicial do MEC, estendendo de forma pioneira a implantação do PAR também aos municípios não prioritários. Essa atitude da SEDUC-MT serviu de base para o Ministério da Educação ampliar a implantação do PAR posteriormente a todos os municípios brasileiros, independentes de serem prioritários ou não. Porém, considero que se o propósito do MEC era implantar o PAR somente nos municípios prioritários, em função dos baixos resultados do IDEB, haveria primeiro a necessidade de uma avaliação dos resultados das ações emanadas do PAR e executadas nos referidos municípios, certificando-se quais foram os seus impactos para a qualidade da educação, para depois implantar nos demais municípios, de forma gradativa.

Considerando a dinâmica já mencionada, a elaboração do diagnóstico e do Plano ocorreu em Mato Grosso a partir da visita de um Consultor do MEC¹², de uma equipe local

¹² Ocasão em que os Consultores do MEC foram representados por Assesores Técnico-pedagógicos da SEDUC- Secretaria de Estado de Educação e Professores da UFMT (Universidade Federal de Mato Grosso).

constituída por representantes de cada segmento escolar, pelo dirigente municipal de educação e pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Esse momento é considerado como um marco da análise compartilhada da situação educacional em cada município e estado do país, cuja coleta de informações qualitativas e quantitativas e seus respectivos detalhamentos são cooptadas a partir da discussão conjunta entre os membros que compõem a equipe técnica local. Porém, cabe destacar que houve também nesse período a necessidade de maior articulação, coerência, adequação, integração, intensidade, pertinência e consolidação das informações discutidas pelos pares, em função do momento do diagnóstico, para que não comprometesse a etapa seguinte, a da elaboração do Plano.

Inicialmente, essas etapas foram realizadas nos municípios prioritários, manualmente utilizando o Instrumento de Campo impresso que se constituía no diagnóstico, cujas informações foram inseridas posteriormente num Programa do MEC, no Compromisso Todos pela Educação (CTE). Na sequência foi utilizado o Guia Prático que trazia as ações emanadas das pontuações 1 e 2 atribuídas aos indicadores discutidos na fase do diagnóstico.

Quando da implantação nos demais municípios e nos estados, o MEC já havia implantado e disponibilizado o SIMEC, que é um sistema *on line*, tornando o processo ágil, eficiente, eficaz em relação a elaboração do diagnóstico e do PAR e ainda em tempo real.

A terceira etapa foi de responsabilidade da equipe técnica do MEC e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), fase em que os gestores analisam a viabilidade técnica e financeira no atendimento da demanda de ações e subações geradas pelo PAR, bem como a coerência no cronograma físico e quantitativo. Porém, para Sousa (2009) o estabelecimento de prazos no cronograma físico na elaboração do PAR gera expectativas nos entes envolvidos, e, conseqüentemente, quando esses não são respeitados, comprometem a credibilidade da parte que assumiu a responsabilidade de executar certa ação num período determinado, que nesse caso é a União, por meio do MEC/FNDE, especialmente nos municípios e prioritários.

Após o envio do PAR, por um período breve, o MEC permitiu a revisão do Plano no SIMEC, revisão esta, feita principalmente naquelas demandas prioritárias, visto que suas

informações foram migradas do CTE para o SIMEC. Ao migrar algumas informações foram alteradas ou suprimidas pelo próprio sistema.

Para acompanhar *in loco* a execução das ações aprovadas no PAR foi instituído em cada município, conforme a diretriz XXVIII do Decreto 6.024/2007 um organismo de controle social, o Comitê Local de Acompanhamento do PAR, composto por representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregados da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

Ainda, em cumprimento a esse dispositivo as Secretarias Estaduais de Educação (SEEs) são responsáveis pelo acompanhamento, assessoramento e monitoramento do PAR nos municípios além do PAR do Estado. Assim, é possível afirmar a existência de uma quarta etapa, que também é disponibilizada pelo SIMEC, no módulo *Monitoramento*.

O PAR por ser um Plano Plurianual, foi elaborado considerando 2007-2011, apesar de algumas ações ultrapassarem esse limite de tempo, em virtude do período da sua análise e aprovação, como por exemplo, ações de Formação Inicial de Professores que têm a duração de quatro anos, extrapolando, assim, o término previsto de algumas ações.

Em 2010 os municípios e os estados foram orientados a revisarem os seus diagnósticos, o que implicou na atualização dos dados da realidade dos mesmos.

Esse é um momento de reencontro do município com o seu Plano de Ações Articuladas. Constitui-se numa oportunidade privilegiada de reflexão em que, a partir da análise do monitoramento, com uma avaliação criteriosa do que foi executado, deverá haver a validação ou revisão da implementação das ações e subações cadastradas no PAR. Esse processo deve ser norteado: a) pela busca da melhoria na qualidade do ensino em todas as escolas, atendendo às expectativas de aprendizagem de cada série; b) pelo alcance dos resultados e metas previstos a partir do IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (BRASIL, 2011, p. 2).

A partir de agosto de 2011 foi liberado o SIMEC para a elaboração do novo PAR 2011-2014, que contém novos indicadores, totalizando 82, ou seja, 30 indicadores a mais que o anterior. A elaboração no novo PAR 2011-2014, também segue a mesma dinâmica do Regime de Colaboração, contando com a participação de técnicos das SEEs e Universidades e os representantes locais.

Em suma, o PAR é um fenômeno novo que, segundo Campos (2010), possibilitou a organização da gestão educacional, mas não é sinônimo de garantia de mudança nessa gestão.

3.4 O sentido de colaboração e a não regulamentação do Regime de Colaboração

Considerando a parceria institucional como uma possibilidade emergente que implica em colaboração, cooperação, divisão de compromissos e responsabilidades entre os respectivos parceiros, no campo da formação dos profissionais do magistério da Educação Básica ela poderá constituir-se em estímulos para esses profissionais. Nesse caso, entendo que é uma parceria que envolve as intuições de formação inicial e/ou continuada, os governos e as escolas. Para Foerste (2005), na perspectiva da tipologia oficial, a parceria assumiu características formais, especialmente por parte do poder público, ao estabelecer políticas públicas, sobretudo, no processo de formação inicial proporcionado pela universidade, com a definição de normas para a sua implementação.

Alguns pesquisadores utilizam terminologias diferenciadas para tratar a parceria, como, por exemplo, no Brasil atualmente a ela é firmada pelo chamado *Regime de Colaboração* e celebrada por meio de um *Termo de Cooperação Técnica ou de Convênio*. Cabe ainda destacar, que a parceria implica em negociações, e estas, além dos aspectos sociopolíticos e econômicos colocados por modelo social imposto pelas relações produtivas, podem evidenciar outros que, intrinsecamente, se propõe a barganha ou a troca entre as instituições.

Para Foerste (2005) nas últimas décadas as políticas públicas estão submetidas a interesses econômicos, atribuindo ao Estado novos papéis, com a inserção de novos sujeitos no cenário, sem lhe tirar prerrogativas de legislar sobre os mais diferentes campos. E, ao que foi constatado na literatura, é que a parceria no âmbito da formação de professores surge, inicialmente, em países como: Inglaterra, Portugal, França e Canadá nos anos 90, estando vinculada às reformas educacionais e que recentemente passou a se constituir em objeto de pesquisa.

Moreto (2007), ao mencionar o autor citado anteriormente, afirma que a parceria educacional na formação docente, ao ser tomada pelos profissionais da educação, deve ser entendida como uma prática que se constrói e reconstrói coletivamente. Isso implica num movimento em espiral que desenvolve atividades na formação inicial e em serviço, de modo

articulado. É perceptível a complexidade desse movimento, conforme Foerste (2005) nos esclarece:

A parceria parece caracterizar-se como um movimento interinstitucional de construção de um novo paradigma de formação do professor, em que se observa, [...], a existência de complexas interações, envolvendo principalmente alunos (graduandos), docentes da escola básica e professores da universidade. Trata-se de um movimento irreversível e necessário, que está apenas começando e que pode impulsionar uma profissionalidade docente. (p. 91-92).

Diante desse contexto, enfatizo a partir da tipologia de parcerias já colocadas anteriormente por pesquisadores como, por exemplo, Foerste (2005), Moreto (2007) e outros que, essas se classificam em três tipos: *colaborativa*, *dirigida e oficial*. A primeira emana do trabalho articulado de professores da universidade com profissionais da Educação Básica, com vistas a garantir pressupostos teórico-práticos nos currículos dos cursos de formação. A segunda é uma estratégia da racionalidade técnica no âmbito das universidades que conta com as escolas de Educação Básica como recurso a ser utilizado na formação inicial de professores, onde a universidade decide o que e como fazer no estágio, tornando a escola um meio de aprendizagem para os cursos de formação inicial. Nesse contexto, destaco o objetivo do estágio, conforme Milanesi *et al* (2008) mencionam:

O estágio tem por objetivo fornecer aos alunos, futuros professores, os subsídios teórico-práticos para o desempenho da função docente. [...] também é visto como lugar de superação e de autoafirmação [...] como o espaço de trabalhar interdisciplinamente com o outro. [...] Ocorre numa intersubjetividade entre estagiários e professores regentes num regime de colaboração. [...] para os estudantes, o estágio tem sido visto como um espaço legítimo e real de constiuição do ser professor (p. 85-103).

Nesse sentido, com relação à racionalidade técnica, os autores apenas a destacam ao tratarem do saber técnico da profissão, em função da necessidade do domínio da tecnologia educacional pelos estagiários, dada ao fato de saber planejar e utilizar os meios técnicos.

O terceiro e último tipo de parceria (oficial) é a alternativa do governo, oficializada por documentos como, por exemplo, por decreto. Porém, a parceria oficial é uma modalidade considerada recente na formação inicial de professores, onde o poder público aponta alternativas de soluções consideradas coerentes e adequadas aos problemas que emergem no seio das necessidades sociais, inclusive aquelas relacionadas à formação continuada de professores e às políticas públicas em geral.

Com o propósito de abordar o termo de cooperação técnica como emergente no contexto atual, procuro entender as políticas sociais enquanto políticas públicas no contexto histórico, cujas raízes estão nos movimentos populares do século XIX, por meio dos conflitos surgidos entre capital e trabalho. No entanto, estas políticas no bojo do neoliberalismo têm suas implicações significativas a serviço de uma égide de interesses onde a política educacional também se constitui num elo entre os interesses e as necessidades ditadas em nome de uma democracia disfarçada pela possibilidade de escolhas no cotidiano de qualquer cidadão.

No entanto, Draibe (1993) afirma que o neoliberalismo com que convivemos é antes de tudo um discurso e um conjunto de regras práticas de ações particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e das suas políticas e, pensar em abordar sobre reestruturação dos programas sociais é discutir descentralização, focalização e privatização dos mesmos, aparentemente recomendados pelos neoliberais. Para tanto, a autora cita Isuani (1990) que descreve esse conceito de descentralização como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, visto do ponto vista dos recursos públicos e dos não-governamentais, para o financiamento das atividades sociais; focalização como direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos. Há duas justificativas para essa tese: o Estado entra apenas com o residual e os mais necessitados não são, em princípio, o que efetivamente se beneficiam do gasto social. Ela destaca ainda a privatização como deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, aliviando a crise fiscal, evitando, assim, a irracionalidade no uso dos recursos e aumentando a progressividade do gasto público.

Em meio a essas formas de reorganização como consequência da reorganização do capital, o Estado além de transferir responsabilidades ao setor privado como mencionamos no item anterior, as transfere também aos seus entes federados, justificando a necessidade de um maior controle dos pais sobre a educação. Segundo Hayek (BIANCHETTI, 2005, p.101), “as políticas de descentralização são consequências da necessidade de fazer a organização de Estado”, porém para Fontaine Aldunate (1980, p. 102), também mencionado por Bianchetti, a “descentralização do poder social e econômico, em alguns casos exigirá o exercício de uma autoridade rigorosa, se impondo aos obstáculos contra a liberdade de mercado, destruindo ou regulando os monopólios de capital de trabalho”. A descentralização das responsabilidades do Estado em relação à educação aos entes federados não deve coadunar com pensamentos

dos autores acima, e muito menos, usar da justificativa apontada em relação ao controle. Pois, ela tem sido uma tendência atual nas relações intergovernamentais acerca dos aspectos fiscais e financeiros, cuja autonomia dos municípios e estados se vincula ao pacto federativo e visa segundo Hofling (2001, p. 38) “aumentar a eficiência administrativa e de reduzir os custos”. Para Bianchetti (2005, p.103) os autores não aprofundam as causas do problema em suas análises sobre a realidade social, tratando apenas dos fatos empíricos e, afirma ainda que o conceito de descentralização neoliberal tratado por Hayek e Fontaine implica na transfereência de responsabilidades, e que tem como base uma filosofia individualista, o que difere das propostas de democratização dos sistemas.

Ao se tratar de descentralização, subentende-se um ponto central que é cercado por outros pontos que concentram em certa distância, como, por exemplo, a União como organismo central e os municípios e estados como distantes, ou ainda, Estados como centrais e municípios como distantes do ponto central. Nessa dinâmica se cria um movimento entre as unidades, cuja descentralização se consolida na estadualização e ou municipalização das políticas sociais. Nesse contexto, a descentralização ora pode estar fortalecida num ponto, ora em outro, ou seja, o feedback centralização *versus* descentralização, permitindo centralizar ou descentralizar na União ou nos estados, ou ainda, nos municípios, porém qualquer circunstância entre as unidades federativas implica em imposição de padrões de uma sobre a outra. Isso é a tradução do sistema federalista de organização do Estado – federalismo centrípeto.

Conseqüentemente, em relação ao nível educativo, isso supõe, por um lado, a transferência das instituições nacionais aos seus entes e, por outro lado, a decisão de fornecer subsídios do Estado à educação privada, assumindo um papel subalterno frente à mesma. Isso pressupõe a derresponsabilização de uma instância. No entanto, a descentralização, como estratégia de eficiência administrativa e de redução de custos, é considerada como valor universal, baseado no princípio da eficácia dos controles das unidades menores, cujo aparelho burocrático seria gerado em estruturas menores, o que implicaria, aparentemente, maior capacidade de decisão, planejamento na execução e avaliação das ações. Esse contexto na visão neoliberal tem como base uma filosofia individualista, por isso os estudos dessas questões devem centrar na dinâmica da temporalidade da ocorrência dos fenômenos no âmbito das unidades federativas.

Pensar nessa perspectiva acima é pontuar juntamente com Peroni (2003) a educação enquanto prática social, e a educação escolar, como *locus* da construção de uma “nova pedagogia da hegemonia”, que busca a naturalização dos fenômenos para a conciliação social. Dessa forma, há a necessidade de rearranjos como a descentralização da gestão de sistemas e de unidades escolares, o que levou os entes federados à revisão entre as competências e as responsabilidades para os sistemas de ensino e a eleição das prioridades educacionais.

Para a compreensão dos termos de cooperação vislumbram-se, além desses conceitos já iniciados aqui, outros, os quais, diversos autores como Leclerc (2007), Barroso (2007), Camini (2009), Oliveira; Santana (2010), Hentz (2009), Werle (2006) propõem ao discutir o federalismo ou o Regime de Colaboração. A meu entendimento, o termo de cooperação apenas se constitui num instrumento oficial para a conjugação de ações diante a desresponsabilização ou transferência de responsabilidades, o que é possível constatar no cerne das políticas públicas que são direcionadas para o discurso da qualidade, na educação não é diferente.

A organização da educação, historicamente foi tratada de forma desarticulada, firmando as possíveis dualidades e retalhando as ações dos entes federados. Para tanto, busco a sustentação em alguns autores que abordam o Regime de Colaboração e, inicialmente, recorro a Werle (2006, p. 23) para desvendar o sentido dos termos. Regime vem do latim *regimen* que significa a ação de guiar, de governar, dirigir. Regime significa modo de administrar; regra ou sistema, regulamento. Colaborar implica trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros. Podemos conceber então, a grosso modo, que Regime de Colaboração implica em administrar, governar ações pautadas em normas devidamente regulamentadas por meio da colaboração de outrem.

Hentz (2009, p. 1) afirma que Regime de Colaboração é um conceito estreitamente ligado ao de Princípio Federativo e que não se justifica falar em Regime de Colaboração em um Estado unitário, ou mesmo num Estado formalmente federativo, mas que mantém a dominação dos entes jurídicos centrais sobre os demais pela força. O autor destaca ainda que o Princípio Federativo não comporta relações hierárquicas entre esferas do poder político. Entretanto, entender Princípio Federativo é compreender que os seus membros têm isonomia em relação ao seu tratamento, ou seja, Municípios, Estados, Distrito Federal e União estão num mesmo patamar de igualdade.

Nesse sentido, destaco que etimologicamente a palavra federação vem do latim *foedus-eris* que significa contrato, aliança, ato de unir-se por uma aliança e, também se fiar, confiar-se, acreditar. Federação é a união de seus membros federados que formam uma entidade soberana.

Segundo Cury (2010), “no circuito dos entes federativos, o regime escolhido para integrá-los foi o de colaboração recíproca. O Regime de Colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismos, é difícil, lento e necessariamente negociado” (p. 160). Esses adjetivos usados pelo autor remetem a uma incursão reflexiva no sentido de pensar as ações no âmbito das políticas educacionais de modo a regular ou regulamentar as mesmas, pois me parece clara mais uma vez a lógica neoliberal marcada pelo discurso mercadológico, nos restando perguntar: difícil, lento e negociado, mas, para quem? A favor de quem? Esses elementos cooperação, negociação, conflitos por acaso não se constituem em mecanismos para enfrentar o paradoxo de um Estado que se vê de fora da lógica de mercado dada a complexidade da relação destes elementos?

Em contrapartida, Nardi (2006) retoma a discussão acerca dos condicionantes políticos que encerram o processo intencional de interrelacionamento entre os poderes e acentua a fragilidade do atual Regime de Colaboração, destacando o movimento de (re)centralização no âmbito das políticas educacionais e focaliza os desafios e o protagonismo dos municípios na atualidade frente às políticas educacionais. A partir da intencionalidade e da fragilidade frente aos condicionantes políticos, acredito no efeito bulmerang do Regime de Colaboração, o que me leva compreender a lógica da dinâmica desse processo, que ora centra, ora descentra as ações, e o protagonismo pode ser positivo ou negativo conforme os condicionantes no ato da implementação das ações intencionais postas pelas políticas educacionais.

Atualmente, como resultado de uma tendência neoliberal encontro Luce e Farenzena (2007) que afirmam que, para o Regime de Colaboração intergovernamental, a descentralização e o Regime de Colaboração são termos que têm sido recorrentemente utilizados em anos recentes como caracterizadores da política educacional brasileira, seja aquela enunciada no ordenamento constitucional-legal, seja a traçada em programas, projetos e ações governamentais.

Assim, entendo que desde a Constituição Federal de 1988, o termo Regime de Colaboração se faz presente, principalmente em relação à educação, em seu artigo 211 que diz: *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino*, porém cabe repensar: qual o nível de autonomia desses entes para a consolidação, de fato e de direito, desse Regime de Colaboração previsto constitucionalmente, principalmente diante o dever do Estado para com a educação, conforme a própria Constituição. Essa autonomia implica não apenas no campo político, mas também no jurídico e no econômico. E, em função do contexto histórico dessa autonomia prescrita no passado, é preciso que pensá-la num futuro presente, ou seja, num futuro que já faz parte desse tempo presente.

Ao abordar essa autonomia numa perspectiva futura, mas, presente ao mesmo tempo, trago enumeradamente os principais questionamentos postos por Hentz (2009, p.5),

1. A tese do Sistema Nacional de Educação, independente dos adjetivos que se lhe venham opor, vai em direção da consolidação do Princípio Federativo e do Regime de Colaboração entre sistemas autônomos e hierarquicamente equivalentes?
2. É possível criar um Sistema Nacional de Educação realmente calcado no Regime de Colaboração, sem colocar sua coordenação nas mãos da União? Ficando o poder maior nas mãos da União (um dos sistemas previstos na Constituição da República), para os Estados e Municípios a Colaboração não significará colaborar na condição de subalternidade? Ou a Constituição da República, de 1988 criou um sonho (o da autonomia dos sistemas de ensino) para ser acalentado durante duas décadas e ser descartado após, por não corresponder às necessidades da nação?
3. A consolidação da descentralização de poder, característica da Federação, é meta a ser perseguida ou é hora de voltarmos a militar pela concentração de todo o poder na União?

Destaco esses questionamentos de Hentz, por acreditar que no entendimento dos termos em questão, é mister mirar as teses que estão nas suas entrelinhas, em função da necessidade de se perseguir num tempo presente a implementação de políticas educacionais numa perspectiva emancipatória. Para tanto, sob a ótica da globalização alternativa, Santos (1997) leva a pensar que não basta mais a indignação com as questões postas pelas políticas educacionais, mas sim, pensar o que fazer para que sair dessa condição de indignação e enfrentar os desafios de forma autônoma e responsável. Portanto, não reflito somente sobre: se a Constituição Federal criou um sonho, o da autonomia apenas em relação aos sistemas de ensino, mas em todos os aspectos que regem a federação. Assim, Mészáros (2005) coloca a

necessidade essencial de ultrapassar os limites das mudanças educacionais radicais, “feitas às margens corretivas interesseiras do capital” (p.27), como condição para uma transformação social qualitativa e a “criação de uma alternativa educacional significativamente diferente” (p.27). Esse posicionamento do autor deve ser estendido para além do campo da educação, ou seja, de suas fronteiras, rompendo os limites rumo à transformação social.

Essa indignação deve também apontar um questionamento em relação à participação: seria ela uma condição *sine qua non* para levar o Estado a cumprir com as suas obrigações constitucionais intrínsecas nas políticas públicas, em especial a educacional, como a obrigação de que foi tratada aqui, o Regime de Colaboração? Dessa forma, cabe então, um estudo mais aprofundado sobre as relações entre participação e Regime de Colaboração entre os entes federados.

É real a complexidade do federalismo e, especialmente, da federação brasileira, caracterizada, segundo Souza (2005, p. 112), pelas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementar políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. O Brasil é hoje uma federação mais descentralizada do que fora sob o autoritarismo burocrático. O governo federal foi importante na criação de mecanismos que possibilitaram o redesenho das relações intergovernamentais (ALMEIDA, 2005).

Frente a essas desigualdades é necessário repensar a questão da autonomia de modo que ela não seja considerada pelos entes federados como uma separação, um distanciamento entre os mesmos, apesar da relação hierárquica, visto que para celebrar o Regime de Colaboração fundamentado no Princípio Federativo, é preciso estreitar imperiosamente as relações entre si e aprofundar o referido Regime, abarcando o sentido etimológico da colaboração como possível entre seus pares.

A colaboração intergovernamental, segundo Luce e Farenzena (2007),

pode ser interpretada como abrangendo âmbitos distintos, dos quais se pode sublinhar a oferta, o financiamento, o planejamento e a normatização da educação. [...] cabe salientar a responsabilidade do Governo Federal de assistir técnica e financeiramente aos estados e municípios, inserida na sua função redistributiva e supletiva para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional.

Tal responsabilidade pressupõe e implica, necessariamente, a cooperação da União para com os governos subnacionais, delimitada como um dever, esteado em objetivos e funções explicitamente declarados.

Entendo que para a consolidação desse Regime de Colaboração, mesmo diante aos laços estreitos nas relações dialógicas, do ajuste mútuo entre as partes, há outra relação implicativa advinda da divisão social do trabalho: a divisão do trabalho propriamente dita no momento da execução das ações e a coordenação ou acompanhamento das tarefas. Essa relação se traduz em quem executa as tarefas e quem as coordena de modo colaborativo entre os entes federados, tanto no âmbito da assistência técnica como financeira. Nesse sentido, o conceito de Regime de Colaboração e, obviamente sua natureza, implica pensar as relações de poder existentes nas políticas sociais, mais especificamente, nas educacionais e nos elementos ontológicos que as permeiam.

Encontro ainda o aporte deste assunto em Leclerc (2007) que traz o conceito normativo do Regime de Colaboração enquanto construção e ampliação dos espaços públicos de direitos, concebido como o mecanismo de regulação recíproca do desempenho das competências entre as esferas de governo para mostrar que esse mecanismo se sustenta na interlocução institucional.

A busca desenfreada atualmente por resultados e excelência no *ranking* internacional tem travado um choque nos entes federados, assim como na sociedade, sem uma análise de causa/efeito. Nesse sentido Shiroma *et al* (2008) destaca que,

Essa estratégia de avaliar os resultados, a ponta final, de forma aparentemente distante, por meio dos dados registrados em relatórios, opera profundas reestruturações da pré-escola à pós-graduação. Competição, concorrência, disputas, hierarquização, são efeitos da implantação de um modelo dessa avaliação que produz *rankings*. (p.14).

A educação brasileira segue esse ritual de avaliação na definição de suas políticas, pois os resultados se constituem em elementos determinantes de ranqueamento geral em todos os sentidos, seja em nível micro (sala de aula) ou macro, ou mesmo entre os países.

Nessa perspectiva, não basta discutir o Regime de Colaboração na implantação de políticas públicas educacionais e inserir esta expressão no âmbito das mesmas sem a sua devida regulamentação. Pois o artigo 23 da Constituição Federal de 1988 faz menção sobre o mesmo no seu parágrafo único, ao dizer que as normas para a cooperação entre a União, os

estados e os municípios serão fixadas por meio de Lei Complementar, o que se entende que deve ser uma única Lei e não várias, considerando as diferenças regionais e econômicas das unidades federadas. Segundo Leclerc (2007), o uso de expressões da linguagem comum em legislações, como é o caso da Colaboração, não são transparentes e, conseqüentemente, podem ter seu sentido abalado em relação contexto.

A autora, ao analisar o Regime de Colaboração em relação à transição entre Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF) (Emenda Constitucional n.º 14/96, Lei 9424/96) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (Emenda Constitucional n.º 53/06 e Medida Provisória n.º 339/06), destaca alguns verbos utilizados em relação a realização, sucesso e fracasso, fazendo a inferência de suas ocorrências, o que nos permite um outro olhar quando ela mesma trata de não transparência de determinadas expressões.

Apesar de não discutir as questões do FUNDEB nesse estudo, entendo que ele é um ponto central na implementação do Regime de Colaboração nas políticas educacionais destinadas à Educação Básica, visto que a União tem o papel de redistribuir os recursos destinados a esse nível de ensino.

Leclerc (2007) aponta sobre o

papel da União na regulamentação do Regime de Colaboração, a ocorrência verbal de colocará/verbo de realização (aplicar recurso), se ressentir/verbo de sucesso (desperta, estimula-se), especificou/verbo de sucesso (indicou a espécie de), estabelece/verbo de realização (institui) e a referência constitucional do papel redistributivo da União (tornar a distribuir). Esse papel da União é exercido por meio do apoio técnico e financeiro, com o qual também articula a organização da educação nacional e da avaliação do desempenho escolar (p.105).

No entanto, esse apontamento postula o formato do Regime de Colaboração que a União se respalda, ou seja, pelo efeito de assistência técnica ou financeira, deslocando o sentido da responsabilização na contramão da colaboração e da cooperação. Isso ocorre, segundo a autora em função da ausência de espaços públicos para debates e discussões acerca da colaboração no campo das políticas públicas.

De acordo com Souza, Ramos e Deluiz (2007), a literatura acerca da implementação do Regime de Colaboração tem apontado múltiplas dificuldades para a sua propagação. Nesse sentido os autores destacam:

i) a ausência de regras institucionais que aprofundem o estímulo a práticas cooperativas entre os entes federados; ii) a precariedade dos dados e informações sobre a realidade escolar no país; iii) a tradição autoritária nas relações intergovernamentais, aqui caracterizada pela tendência à centralização e concentração do poder decisório nas esferas federal e estaduais; iv) a carência de espaços oficiais de coordenação, barganha e deliberação conjunta entre as instâncias federadas, em que pesem as iniciativas tanto do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), quanto da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) nesta área (p.13).

Isso dá uma conotação de que o Regime de Colaboração, mesmo diante das dificuldades apontadas, é uma necessidade; mas em função dos moldes de sua prática, o regulamento se constitui num elemento que se coloca à margem do processo educacional na definição das políticas, visto que exige regras claras em relação ao papel ou competência de cada ente federado.

Para Teixeira e Mutin (2011),

o citado regime precisa ser normatizado para que seja efetivado e, levando-se em conta também que ele deveria ser colaborativo, na essência, há uma contradição. O conceito de colaboração é oposto ao de obrigatório. Esse é o ponto central na discussão das políticas educacionais: deverão ser de caráter colaborativo, compulsório ou há necessidade de repensar a educação como prática humana para o diálogo, para a convivência social e para a transformação da vida (p. 157)

Nesse contexto, são compreensíveis algumas limitações em função dos resquícios das algemas do regime militar, que em vez de fortalecer a conotação colaborativa, demonstra resistência, e torna o Regime de colaboração como algo voltado para o voluntariado. Segundo os autores anteriormente mencionados, sem a sua devida regulamentação ou normatização torna-se uma artifice para atrair os indivíduos para uma determinada ideologia que se quer normatizar.

Considerando o objeto de estudo de Leclerc (2007), é preciso que haja interlocução institucional para viabilizar o Regime de Colaboração entre as esferas de governo – dispositivo constitucional visado para organizar e desenvolver os Sistemas Federal, Distrital,

Estaduais e Municipais de Ensino, em um país com profundas desigualdades regionais. Assim esse autor afirma:

Então o regime de colaboração de fato, digamos abstraindo agora da malfadada compreensão que tinha o Regime Militar que eu acabei de aprender, mas trazendo para o texto legal ele traz aquilo que é preciso ser feito, ou seja, a educação só se faz em um sistema em que todos os entes e mais a família e a sociedade, os entes federados possam de fato trabalhar em conjunto, colaborar, laborar com, uns para os outros, uns com os outros essa é que é a dificuldade. Agora a questão é tão complexa e tão difícil que a própria lei determina que o regime de colaboração seja regulamentado e até hoje não se regulamentou o regime de colaboração [...]. (p.104).

Ainda que de forma inconclusa sobre essa regulamentação, é clara a sua necessidade, mas se contradiz acerca da complexidade que a envolve, pois além da participação democrática que exige, a regulamentação está vinculada às questões de financiamento da educação e, segundo a autora, para além das esferas de governo, os espaços públicos não estão preparados para debater e discutir esse ato colaborativo. Por isso, acredito que até a regulamentação, ainda há muitos caminhos a serem percorridos pelas políticas educacionais.

3.5 O Regime de colaboração a partir do PAR

Gostaria de registrar, rapidamente o Decreto Nº 6.755/09 de 29 de janeiro de 2009, publicado no D. O. U de 30 do mesmo mês e ano, o qual instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, 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. Essa política surgiu em atedimento à demanda emergida nas etapas do PAR, o que mais uma vez reforça o estabelecimento da colaboração entre os pares pelo Regime de Colaboração.

De acordo com o exposto até o presente momento, o meu propósito foi compreender o Regime de Colaboração e localizá-lo no contexto da Política Educacional na atualidade. Nesse sentido, entendo que a efetivação das ações previstas no PDE e potencializadas pelo PAR poderá atingir o seu apogeu a partir do momento não apenas da oficialização do Regime de Colaboração nas e para as ações, mas da sua concretização, cuja participação da família, da comunidade e dos entes federados está condicionada. No entanto, algumas inquietações circundam essas questões em função do atual contexto político, econômico e social, onde a

democratização, ainda que sutilmente, se prende não no sentido da participação constituída de autonomia, mas apenas de escolhas.

Conforme Luce e Farenzena (2007),

Temos presente que a democratização do Estado passa por múltiplas dimensões, sendo uma delas a democratização das relações intergovernamentais, à qual nos referimos aqui pensando num país federativo como é o Brasil. Essa democratização supõe regras, critérios e procedimentos firmados em diferentes lócus da esfera pública. No setor da educação, há décadas a legislação prescreve a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais, o que, na prática política, assumiu traços distintivos ao longo do tempo, apartando-a ou aproximando-a da democratização das relações entre os níveis de governo (p. 12).

O Regime de Colaboração, na atualidade, pode se constituir num marco das políticas públicas inicialmente por meio do Termo de Cooperação Técnica ou de Convênio como um instrumento claro, objetivo e mediador das relações entre as partes, não apenas pensando em níveis governamentais, devendo extrapolar, para além das esferas de governo, incluindo, a família, a comunidade, dentre outros agentes.

O Decreto Nº 6.094/2007 é claro na sua disposição que trata da

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 (BRASIL, 2007). (Grifos meus).

No entanto, apesar dos seus dispostos legais, o artigo 1º faz uma inversão ao dizer que “o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da Educação Básica”. Na disposição o *Regime de Colaboração* é da União com os entes e *participação* das famílias e comunidade e no artigo 1º os entes atuarão em Regime de Colaboração das famílias e da comunidade.

Como já mencionado no escopo deste estudo, o PAR, enquanto instrumento de planejamento estratégico do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* do governo Federal, aponta o Regime de Colaboração como possibilidade de participação democrática da sociedade na educação. Então, o que de fato prevê a conjugação de esforços entre as esferas

ou o regime de colaboração? Conjugação de esforços normatizados? Regime de colaboração regulamentado?

Numa interface com o PAR, acredito na urgência e na necessidade da regulamentação dessas relações, via Lei Complementar, atendendo a uma lógica que não use do clientelismo, favorecimento e outras benéncias utilizadas pelo mercado, em nome do acúmulo do capital, seja pela conjugação de esforços seja pelo Regime de Colaboração, visto que o Termo de Cooperação se constitui apenas numa forma de regulação das parcerias.

Segundo Caputo (2009, p.19), tanto o Plano de Metas como o PAR representam uma mudança de paradigma na concepção e gestão das políticas educacionais, introduzindo um novo Regime de Colaboração entre os entes federados, compartilhando responsabilidades técnicas ou financeiras com vistas à melhoria da qualidade da educação, elevando, conseqüentemente, os indicadores educacionais.

O Plano apresenta dois motivos, que segundo Lázari (2010, p. 57),

impactou culturalmente na forma com que se planejava e determinava os investimentos públicos em educação: ilimitado potencial como instrumento de gestão educacional e formulação de políticas públicas de apoio às SMEs e SEEs, por se constituir numa poderosa e democrática ferramenta de execução orçamentária e financeira.

Embora o PAR apontasse nessa direção durante a sua elaboração, hoje é ponto de que a ferramenta de execução orçamentária e financeira tem suas limitações condicionadas, a qual não deu conta do previsto. Para Mendes (2011), o Plano apenas confirma mais uma vez que na formulação de uma ação de política social no Brasil não se respeita a estrutura do Estado federativo, visto que o PAR baliza-se em estratégias que proporcionam a continuidade da competição no âmbito dos municípios e estados. Isso demonstra que no PAR, a competição é nítida quando o indicador de qualidade da educação utilizada a promove a partir dos resultados do IDEB.

Porém, Lázari (2010, p. 57), ainda afirma que

os caminhos do regime de colaboração, na perspectiva de uma educação sistêmica, estão abertos e são passíveis de serem percorridos pelos gestores educacionais a partir da conjugação de esforços centrada no foco problemático diagnosticado no PAR, nas suas possíveis alternativas, na possibilidade de pesquisas para os problemas evidenciados no Plano (p. 81).

Para isso, os espaços públicos devem ser utilizados para debater e discutir o PAR 2007-2011 e 2011-2014, para que as mazelas que possam ter ocorrido sejam dizimadas, e caminhemos em direção a uma linha diferente de construção e definição na qualidade da educação. O Regime de Colaboração a partir do PAR trouxe à tona um novo rumo às discussões acerca da Constituição Federal de 1988 e da LDBEN nº 9.394/96.

Mendes (2011) avalia a formulação e a implementação do PAR e afirma que ele não é um instrumento estratégico que possibilitará a concretização do Regime de Colaboração no campo educacional brasileiro conforme se propõe, em função da relação que se estabelece entre a União com os municípios e estado. Nesse sentido, o PAR como um instrumento do PDE tem demonstrado, nos documentos do MEC, ser a base para o Regime de Colaboração. Porém, Adrião e Garcia (2008, p. 791), afirmam que ele “parece indicar a falta de condições objetivas para a auto-regulação manifestada pelos municípios brasileiros. [...] e o acompanhamento de suas ações pelo governo federal induz à responsabilização de gestores locais”. E, se tratando de responsabilização ao último degrau das esferas de governo (município), o Regime de Colaboração tem sido uma forma de regulação das relações intergovernamentais e o não cumprimento das metas estabelecidas; pode se constituir, segundo as autoras, num cenário de desmotivação e de desestímulo dos educadores, mesmo diante aos esforços de muitos.

CAPÍTULO IV

ESTÁGIO ATUAL DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA FRENTE O REGIME DE COLABORAÇÃO A PARTIR DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)

4.1 A concepção de Regime de Colaboração implícita na política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica constante no ordenamento jurídico brasileiro

Analisar documentos é revisitar a história, visto que estes se constituem em registro da história daquilo que se investiga, ou seja, do Regime de Colaboração no âmbito da política nacional de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica. Dessa forma, o registro dos documentos relativos ao Regime de Colaboração não difere das outras formas de registros históricos, estando esse envolto num tempo, contexto e linguagem específicos. Nesse incurso de registro do Regime de Colaboração, percebi que a ponta inicial dele se deu a partir da Constituição Federal de 1988, que é a Carta Magna do País, a qual traz um conjunto de regras e normas de governo, limitando os poderes da República Federativa do Brasil em judiciário, executivo e legislativo, definindo, assim, as funções de cada entidade política. Nesse contexto segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), enquanto parte do poder executivo, a educação nacional se expressa nesta Carta a partir de artigos que conferem a responsabilização de ações a serem executadas.

4.1.1 Análise do Regime de Colaboração na Constituição Federal de 1988 e na LDBEN 9.394/96

No texto da Constituição Federal de 1988 poucos artigos apontam a expressão *Regime de Colaboração* ou mesmo, *colaboração*. Porém, ficou evidente que quando se trata de ações que envolvem a sociedade, a expressão utilizada é *colaboração*, e quando se trata da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, é *Regime de Colaboração*. A exemplo, o artigo 205 da referida Constituição traz a questão *colaboração* ao destacar que, “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Já o artigo 211 focaliza o *Regime de Colaboração*, conforme se pode constatar: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Apesar da questão deste estudo não ser a da organização dos sistemas de ensino propriamente dita, não é possível tratar sobre o Regime de Colaboração na política nacional de formação dos profissionais do magistério desvinculado desse assunto, pois há todo um contexto histórico e, conseqüentemente, de ordenamento jurídico intrínseco a essas questões, as quais não as aprofundei nessa pesquisa, para não desviar-me do foco principal. Mas, em função da relação existente entre a organização dos sistemas de ensino e o Regime de Colaboração, foi preciso fazer uma rápida incursão etimológica sobre a expressão *sistema*, para compreender a lógica do Regime de Colaboração na formação docente em nosso país.

Nessa incursão inicial, constatei que a palavra *sistema* vem do grego *sietemiun*, e significa combinar, ajustar, formar um conjunto. Assim, *sistema* é um conjunto composto de múltiplos elementos interconectados, de modo a formar um todo organizado que implica na interação desses elementos para o desempenho de quaisquer funções com vistas a atingir um objetivo de forma intencional, como é o caso da educação que se vislumbra, tanto na formação de professores como na organização do sistema de ensino do país.

Nessa perspectiva, a organização de sistema e o planejamento da educação como um todo implicam em externalização de intencionalidade. Estou me referindo à educação sistematizada e, portanto intencional, a qual exige instrumentos e agentes que expressem essa intencionalidade e que a execute no âmbito de uma estrutura educacional do país. Assim, os diversos elementos da organização do sistema interagem de forma colaborativa para se atingir um fim. Essa colaboração pode ser expressa de modo a se constituir em documentos orientativos ou normativos, por meio de aparatos legais ou não.

No entanto, ao trazer à tona o artigo 211 da Constituição, o Regime de Colaboração nele expresso, reforça segundo Saviani (2009), a noção já contida nas diretrizes e bases da educação nacional de organizar a educação em âmbito nacional e, portanto, um sistema nacional de educação. Assim, compreendo que a discussão acerca do Regime de Colaboração está implícita na discussão do sistema nacional de educação.

Apesar da LDBEN Nº 9.394/96, inicialmente não ter se constituído em um documento a ser analisado, ela tomou corpo necessário para tal. Assim, observei que além de pouco se utilizar das expressões *colaboração* ou *regime de colaboração*, faz uma única menção à palavra *cooperação*, que significa ato de agir com outros ou ato ou efeito de

cooperar, cujo sinônimo é *colaboração*. A referida lei aborda explicitamente sobre o *regime de colaboração* em três momentos. O primeiro, no Título III - Do direito à Educação e do Dever de Educar, quando, no § 1º do artigo 5º, diz o que compete aos estados e aos municípios, em Regime de Colaboração, e com a assistência da União em relação ao acesso ao Ensino Fundamental, enquanto direito público subjetivo. O segundo momento é no artigo 8º do Título I - Da organização da Educação Nacional, ao se referir sobre a organização dos sistemas de ensino nas unidades federativas, destacando a coordenação da política nacional de educação à União. E, o terceiro, no § 1º do artigo 62 do Título VI - Dos Profissionais da Educação, ao tratar do dever das unidades federativas na promoção da formação inicial e continuada e capacitação dos profissionais de magistério enquanto formação docente para a Educação Básica.

Já a expressão *cooperação* está localizada no inciso VIII do artigo 9º que diz, “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de Educação Superior, com a **cooperação** dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino” (grifo meu). Isto quer dizer que os sistemas responsáveis pela Educação Superior atuarão em *colaboração* com as respectivas instituições educacionais.

Diferentemente da Constituição Federal, a LDBEN Nº 9394/96 utiliza a expressão *colaboração* para designar ações e incumbências de responsabilidade das unidades federativas. A única vez que não se refere a ela é no inciso VI do Art. 13, quando apenas incumbe os docentes a “colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade”.

Segundo Saviani (2009) apesar da clareza expressa na Constituição de 1988 em relação ao Regime de Colaboração que reforça a questão do sistema nacional de educação, a nova LDBEN também não consagrou um sistema nacional de educação. Ela admite o sistema Federal em caráter supletivo, os sistemas estaduais, e introduz a novidade dos sistemas municipais de ensino. O autor supracitado entende que a nova LDBEN, na realidade, se constitui em um *novo ordenamento jurídico da educação brasileira*, principalmente pela distribuição das responsabilidades pela organização dos sistemas de ensino, cuja lei levou oito anos em tramitação até a sua aprovação, e completou 15 anos em dezembro de 2011.

Nesse sentido, o Regime de Colaboração, enquanto um dos elementos de um conjunto importante no âmbito de um sistema nacional encontra alguns entraves ao ser estabelecido, haja vista que cada unidade federativa passa a organizar o seu próprio sistema, causando, de certa forma, alguns desencontros quando da concentração de esforços para ser implementado o referido Regime em todo o país.

Para se organizar um sistema nacional de educação, por meio do Regime de Colaboração, são apontados por Saviani (2009) obstáculos de diversas ordens: econômica, política, ordem ou plano filosófico-ideológico, e por último, de ordem legal. O ordenamento econômico diz respeito aos poucos investimentos feitos na educação; o político, a descontinuidade de políticas educacionais; o filosófico-ideológico está relacionado às vertentes de mentalidades positivistas e liberais e, por último, o ordenamento legal, que é entendido como inconstitucional, dada a forma expressa na Constituição Federal que traduz em sistema nacional.

Cabe destacar que a questão da regulamentação do Regime de Colaboração está implícita no Parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, a qual diz que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Porém, no âmbito da educação não é clara essa questão da regulamentação, apesar de suas passagens pela Constituição Federal e pela LDBEN. Em algumas circunstâncias é visível a possibilidade de se estabelecer a colaboração entre as unidades federativas, dadas as suas competências e atribuições, mesmo assim, é passível de regulamentação, visto que a intencionalidade é promover uma educação de qualidade social em todas as modalidades e níveis.

Portanto, tanto a Constituição Federal quanto a LDBEN Nº 9.394/96, trazem o Regime de Colaboração como balizador das relações entre os entes federados, baseando-se nos princípios federativos. Segundo Sari (2007): “historicamente, as relações intergovernamentais no Brasil não têm sido capazes de concretizar os princípios do federalismo cooperativo, alternando períodos de maior centralização ou descentralização, com predominância do centralismo decisório”. Cury (2000, p. 49) salienta que esse novo modelo colaborativo encontra problemas, em virtude de que é preciso superar o modelo antigo, ao passar de “um modelo hierárquico e dualista em que a União era superior aos Estados e esses

superiores aos Municípios, [...] para um modelo de colaboração recíproca, descentralizado e com repartição de competências”. Mas, isso implica uma nova estrutura colaborativa, e que nem sempre é bem articulada pelos gestores dos entes federados.

4.1.2 O Regime de Colaboração no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)

O Plano Decenal de Educação para Todos, como resultado de debates com a sociedade brasileira no interior dos municípios e estados, foi construído no intuito de cumprir os dispositivos constantes nas resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien- Tailândia, em março de 1990. O período para sua execução foi compreendido de 1993 a 2003. Esta Conferência foi organizada e realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial. Segundo Menezes e Santos (2002), essa Conferência é considerada, “um marco político e conceitual da educação fundamental”.

A elaboração do Plano visou a construção de um conjunto de diretrizes de política educacional que refletisse a pluralidade de concepções e de propostas políticas, permitindo os seus desdobramentos operacionais, recuperando, assim, a escola fundamental no Brasil. A sua aprovação pela UNICEF e pelo Banco Mundial ocorreu no encontro promovido em Nova Delhi, país, onde foi celebrado o compromisso do governo brasileiro em garantir a satisfação das necessidades básicas da educação.

À época da elaboração do Plano, havia no País várias iniciativas relacionadas à educação fundamental, mas havia também uma ausência de consolidação de esforços integrados entre as esferas governamentais. Porém, cabe destacar que o Plano enfatiza: “o respeito ao regime federativo de organização do País onde as esferas gozam de autonomia; o consenso entre elas enquanto responsáveis pela educação; e o sucesso da educação enquanto compromisso de todos para além das esferas governamentais”. Portanto, o Plano é claro ao afirmar que o seu sucesso “depende, no âmbito nacional, do compromisso não só da União, dos Estados, dos Municípios, como das famílias e de outras instituições da sociedade civil” (BRASIL, 1993 p.15).

Dessa forma, compreendo, então, que o sucesso da Educação Básica conforme as metas do Plano, passa pela divisão de responsabilidades para além das esferas de governo,

reafirmando mais uma vez o exposto no artigo 205 da Constituição Federal. Este Plano se situou num contexto econômico, social e político do país e destacou pontos críticos e os obstáculos a serem enfrentados ao longo da década diante os seus objetivos, as suas metas e estratégias para a educação fundamental. Assim, o Plano aponta a situação e perspectiva da Educação Fundamental face às exigências de um modelo de desenvolvimento econômico e social democrático, que requer uma educação também democrática, em que a descentralização e a autonomia exigem uma reorganização dos espaços de atuação e das atribuições das diferentes instâncias de governo e da própria sociedade civil como um todo.

Segundo Albuquerque (1993),

Os dois objetivos básicos do Plano – o atendimento dos requisitos educacionais básicos para plena inserção na vida moderna e no mundo do trabalho e a universalização das oportunidades de alcançá-los deverão ser buscados conjuntamente pelas esferas pública e privada da sociedade, através da consolidação de alianças e parcerias, envolvendo inclusive a gestão colegiada do próprio Plano (p. 63).

A consolidação de alianças e parcerias para a consecução dos objetivos básicos do Plano requer de fato do país uma parceria sólida entre o Estado, a iniciativa privada e, em geral, a sociedade, movendo o país em direção a modernidade diante das novas exigências: de um estilo de desenvolvimento economicamente eficiente e socialmente democrático, justo e equitativo e, conseqüentemente de novas relações, dada a competitividade emergente.

Entendo que não cabe neste estudo uma discussão voltada somente para um aspecto do Plano, mas sim no seu todo. Porém, esta discussão tem com foco, *a qualidade da educação*, tendo como pano de fundo o Regime de Colaboração e a formação docente.

No entanto, o Plano Decenal acenou como um dos pontos de baixa produtividade, *a insuficiência das condições de formação inicial*, cuja qualidade do desempenho do profissional do magistério apresenta-se comprometida em função do esgotamento dos sistemas de formação, bem como da escassez em relação à formação continuada. O Plano apontou em 1993 de que havia: “carência de professores habilitados para o ensino das disciplinas das áreas de Ciências Exatas e da Natureza; no entanto, sobram vagas nos cursos superiores de licenciatura dessas áreas” (BRASIL, 1993 p. 25).

Alguns pontos que trazem implicações para esta questão é a ausência de critérios estabelecidos e de controles efetivos na alocação e distribuição dos recursos financeiros;

prática centralizadora de gestão e; ausência de políticas. O Plano aponta ainda muitos estudos e poucas ações efetivas para equacionar a questão da formação do magistério; a política de descontinuidade de projetos educacionais; a instabilidade política e econômica, as concepções equivocadas de reformas educacionais e a rotatividade acelerada de dirigentes.

Com o objetivo de destinar à educação mais recursos financeiros com a devida aplicação dos percentuais previstos e criar as condições objetivas para a aquisição das competências mínimas exigidas pela modernidade, recomendou-se, segundo Albuquerque (1993), que o governo e a sociedade atuassem articuladamente. Essa articulação era necessária para promover a melhoria da Educação Básica, que estava vinculada dentre outros elementos, à formação do professor.

Em 1993, havia uma consciência entre os gestores e legisladores de que nas reformas educacionais não se levava em consideração a dimensão federalista no País, o que tornava a gestão da educação centralizadora burocraticamente nas três esferas de governo. Com base na perspectiva da reforma educacional do país, observei que um dos obstáculos apontados pelo Plano Decenal de Educação para Todos era de que "a educação básica não adquiriu, ainda, o *status* de questão nacional premente", prioritária na agenda política nacional (BRASIL, 1993, p. 31).

Isto se torna claro quando se trata dos desafios elencados e que seriam enfrentados ao longo do Plano, como: a inexistência de política e de comprometimento mais amplo com as questões do magistério; a necessidade de aperfeiçoar o sistema de formação e capacitação; a dispersão e ineficiência na alocação e na gestão de recursos e a descontinuidade das políticas educacionais. Estes elementos apenas confirmam o que descrevi até o presente momento, de afirmar a incapacidade do sistema educacional de associar o acesso, a permanência com qualidade e equidade.

Ficou muito evidente ao longo do Plano a ausência de políticas em relação à formação e descontinuidade das políticas educacionais, o que leva a uma reflexão entorno da universalização do Ensino Fundamental e da erradicação do analfabetismo com vista a qualidade social da educação.

Frente o contexto apresentado, algumas estratégias foram estabelecidas no Plano Decenal de Educação para Todos em relação à universalização do Ensino Fundamental e à erradicação do analfabetismo.

No âmbito das estratégias estabelecidas no Plano, destaco aquelas vinculadas ao objetivo 5, ao mencionar a necessidade de *fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso*. Observo nesse objetivo, que o fortalecimento gira entorno da consolidação de parcerias e da articulação de ações entre unidades federadas, das instituições, das universidades, dos Conselhos de Educação e de outras organizações governamentais e não-governamentais, dos políticos, dos empresários, dos trabalhadores e de outros segmentos sociais. O propósito maior desse fortalecimento centrou na consolidação dos objetivos deste Plano.

Porém, é bom lembrar que a ênfase dada ao objetivo anteriormente mencionado é voltada para as questões relacionadas à formação docente com vistas a atender um dos fatores, tido como um dos mais importantes, e quiçá, determinantes, em relação às necessidades básicas da educação no Brasil. Não quero com isso, dizer que as demais estratégias não tenham importância. Apenas me direciono a uma em especial, por se constituir no foco desta pesquisa. Ao tratar dessa estratégia, no item “c” o Plano diz que o fortalecimento seria:

Articulando a ação das universidades, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação no sentido de rever os cursos de formação do magistério, de definir mecanismos de aperfeiçoamento em serviço e de identificar formas de acesso ao ensino superior aos professores no exercício do magistério sem esse nível de formação (p. 40).

Compreendo que essa estratégia implicaria na identificação e no mapeamento da demanda, além de ser de extrema relevância para os propósitos da educação nacional. Porém, ela estaria vinculada ao objetivo que trata dos recursos destinados à educação ao querer “incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação” (BRASIL, 1993, p. 40).

Com o propósito de atingir novos padrões educacionais, o reordenamento entre qualidade e equidade, em relação a oferta da Educação Básica, o Plano propõe algumas ações. Dentre elas, está a profissionalização e o reconhecimento público do magistério, com a implementação de uma política de longo alcance que deveria se constituir em objeto de

agenda especial de acordos e compromissos de co-responsabilidade entre as esferas governamentais, com a intensificação de ações voltadas para a reestruturação dos processos de formação inicial e continuada de professores. É concebido historicamente como urgente a profissionalização e o reconhecimento público do magistério.

Essa situação de reordenamento da qualidade e da equidade também implica no reordenamento da gestão da educação, que visa ampliar sua autonomia constituindo, assim, uma direção prioritária da política educacional com a redefinição das funções, competências e responsabilidades de cada nível da administração educacional, cuja descentralização e integração de ações passam a ser o palco do cenário educacional. Com efeito, o MEC passa a coordenar e articular a formulação e avaliação das políticas nacionais, a indução de inovações e o apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino. E, com base no princípio federativo e nas responsabilidades constitucionais, os Estados e Municípios cumpririam seus respectivos encargos e compromissos na implantação e implementação dos seus Planos locais.

Para cumprimento de seus objetivos o Plano estabelece medidas e instrumentos de implementação. E, dentre essas medidas está a consolidação de alianças e parcerias como condição imprescindível para a condução do processo de implementação e de avaliação dos resultados do Plano. Essas alianças e parcerias implicam no compartilhamento de encargos e responsabilidades entre as unidades federadas, por meio do qual a descentralização daria consistência aos Planos. Por isso, a educação se tornaria *responsabilidade de todos*.

Porém, o destaque se dá em “notar que medidas de caráter legislativo e administrativo se farão necessárias para viabilizar as competências institucionais e as reformas propostas no domínio curricular, na formação do magistério, nas políticas salariais, de carreira e de profissionalização” (BRASIL, 1993 p. 54). Aqui, evidencia mais uma vez no Plano a questão da formação, porém sempre frisando a questão da descentralização e da contemplação das parcerias.

Com relação a eficiência e equalização do financiamento do Plano, além de tratar dos recursos internos, ele se refere a recursos externos e recursos advindos de parceria, que implica numa política adequada de captação. Porém, a gestão eficiente dos recursos nos estados e municípios, “exigirá compromissos de atuação integrada, fundados com acordos prévios, institucionalizados mediante convênios ou outros instrumentos, em que as

responsabilidades de cada parte sejam claramente definidas” (BRASIL, 1993 p. 55). Dessa forma, o MEC passa a atuar como estimulador das parcerias, e como medida, propõe a revisão dos critérios de transferências de recursos intergovernamentais, financiamentos compartilhado, implantação de fundos e mecanismos não convencionais de financiamento e, mecanismos de controle de aplicação de recursos. Essa proposição demonstra mais uma vez que a educação, segundo Bianchetti (2005 p.96), “é um bem econômico que deve responder da mesma maneira que uma mercadoria”.

Outras medidas compõem a implementação do Plano Decenal, como, a intensificação das ações governamentais em curso. Nesse ponto, destaco importantes ações corretivas e inovadoras elencadas pelo Plano: a administração compartilhada entre os entes federados e ONGs; a participação de universidades e outras agências de formação; o SAEB, com a finalidade de aferir aprendizagem e desempenho e subsidiar políticas públicas de qualidade educacional; a EAD, em cooperação institucional, para aprimorar e ampliar o programa de capacitação e atualização dos professores, monitorar e avaliar os programas e projetos; o Programa de Integração da Universidade com a Educação Fundamental, em que pese as políticas de melhoria da qualidade e desempenho da Educação Fundamental, por meio da capacitação e atualização de professores e a continuidade da cooperação institucional e dos sistemas de ensino.

Com ênfase na descentralização, integração de esforços entre União, estados e municípios para universalização da educação, o Plano aborda sobre o Regime de Colaboração somente no seu final, ao tratar sobre programas de assistência ao estudante, por meio da FAE – Fundo de Amparo a Estudante, com destaque para a merenda e o livro didático. Nesse sentido, o Plano aponta que há um esforço de divisão de responsabilidade ao propor o Regime de Colaboração: “O **regime de colaboração** estabelecido entre União, Estados e Municípios, em que cada instância assume responsabilidades e custos, tem possibilitado maior eficiência na oferta dos serviços, evitando-se superposição de ações e desperdícios de recursos” (BRASIL, 1993 p. 64) (grifo meu). Nessa perspectiva, “protocolos de cooperação entre o MEC e as Secretarias Estaduais de Educação são firmados, visando a assegurar padrões básicos de oferta de serviços educacionais e redução de índices de repetência e evasão” (idem p. 65), implicando na necessidade da descentralização da gestão dos recursos. Isso demonstra, segundo Bianchetti (2005, p. 103), que a descentralização é uma estratégia de eficiência administrativa e de redução dos custos, utilizada com base no princípio da eficácia do controle

da União sobre os entes federados. Dessa forma, coaduna com regra de mercado que é de se fazer mais com menos recursos.

No decorrer do documento que trata do Plano Decenal de Educação para Todos, as terminologias muito utilizadas são: descentralização, alianças, parcerias, cooperação, ações articuladas e, é muito clara a ausência de políticas de formação e a descontinuidade das políticas educacionais de uma maneira geral. Quando se trata da descentralização, apresenta-se um viés da centralização em detrimento dos mecanismos de controle social.

4.1.3 O interposto do Regime de Colaboração na análise Plano Nacional de Educação (2001-2010)

Abordar sobre quaisquer aspectos do Plano Nacional de Educação (PNE) remete, mesmo que de forma breve, ao seu processo histórico. O PNE é resultado de longa luta que se iniciou em 1932, quando o Manifesto dos Pioneiros da Educação já apontava a necessidade de um Plano que reconstruísse a educação no país; o que culminou no estabelecimento da competência da União na alínea “a” do artigo 150 na Constituição de 1934, em “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território do País”. Porém, em 1937, a nova Constituição Federal não determinou a elaboração do Plano Nacional de Educação e, somente em 1962, esse foi aprovado pelo Conselho Federal de Educação (CFE), sob a vigência da LDBEN Nº 4.024/61, o primeiro Plano que, apesar de ser elaborado para um período de 8 anos, passou por uma revisão depois de 3 anos. Cabe destacar que nesta revisão foram estabelecidas normas descentralizadoras com vistas à elaboração dos planos estaduais.

Em 1988, a Constituição Federal foi clara em seu art. 214, ao estabelecer o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, que leve à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho e à promoção humanística, científica e tecnológica do país.

Porém, com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, o referido artigo passou a ter a seguinte redação:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de

colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] (Art. 4º).

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um preceito constitucional e, que até a aprovação da LDBEN Nº 9.394/96, muitas discussões e negociações ocorreram, culminando, inclusive, com a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, discutido anteriormente. Porém, com base nesse preceito constitucional, a LDBEN determinou no seu artigo 87 § 1º que “A União no prazo de um ano a partir da publicação desta lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”.

Após todo esse movimento, em 2001, o PNE (que tem o indicativo de um Plano Nacional, de Estado e que é global) foi aprovado pela Lei 10.172/2001 em consonância com a Constituição Federal, com a própria LDBEN e com os acordos internacionais, dos quais o Brasil é signatário.

Todos os objetivos propostos no Plano são relevantes para a educação nacional, porém dentre eles destaco a *melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis* e, das prioridades a *valorização profissional*, cujo chamamento se dá para a formação inicial e continuada, em especial a dos professores. Pois, o “Plano Nacional foi arquitetado sobre três eixos: a educação como direito, a educação como instrumento de desenvolvimento econômico e social e a educação como fator de inclusão social” (p.21), definindo algumas diretrizes e metas. Em função deste estudo, destaco aqui, as que se referem à formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação, nos próximos dez anos; metas amplas e desafiadoras.

No entanto, compreender o PNE segundo Dourado (2010), é:

Compreender os nexos interinstitucionais de implementação de políticas educacionais, por meio de uma política pública, no caso o PNE, implica destacar que as imbricações entre a realidade social dinâmica e os atores sociais são permeadas por categorias analíticas (teórico-conceituais) e procedimentos políticos (fins visados), cuja materialização se efetiva na intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, marcados por disputas que traduzem os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas (p. 679).

Subentende-se que essa compreensão perpassa pela concepção de homem, de mundo, de educação e de sociedade num dado tempo-espço, cujos mecanismos e estratégias de implementação de políticas públicas se fundamentam nas relações sociais marcadas pela vigência de um modelo ou de uma concepção de Estado. Embora a Constituição Federal seja clara em relação às áreas de atuação prioritárias de cada ente federado (quanto aos níveis de ensino e modalidades de educação), é clara também a necessidade e o efeito prático do Regime de Colaboração, conforme registramos anteriormente sobre o disposto na Emenda Constitucional - EC Nº 59/2009. Esse Regime se traduz via assistência técnica ou financeira da União. Assim também, a LDBEN Nº 9.394/96 é clara ao determinar nos artigos 9º e 87 que cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Isso demonstra que a colaboração de que tratam esses dispositivos legais não é de maneira simples, conforme se entende a acepção da expressão, ela transpõe para o entendimento regimentado.

O PNE definiu para o período de 2001-2010, diretrizes, objetivos e metas para cada nível e modalidade de ensino, bem como, para formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação e para o financiamento e gestão da educação, as quais discutirei a seguir.

Considerando que o PNE é um Plano global que trata de todas as etapas, modalidades e níveis da educação, ao abordar sobre Educação Infantil, afirma que: “é preciso evitar uma educação pobre para crianças pobres e a redução da qualidade à medida que se democratiza o acesso” (p. 37). No entanto, também afirma que a “maioria dos ambientes não conta com profissionais qualificados, não desenvolve programa educacional, não dispõe de mobiliário, brinquedos e outros materiais pedagógicos adequados” (p.28). Essa situação tem uma conotação contraditória quando o foco central é qualidade, visto que ela envolve aspectos essenciais como a atuação de professores qualificados na Educação Infantil e, que nessas condições é provável de que a oferta será sempre de uma educação pobre e, conseqüentemente, destinada a crianças pobres. Porém, entre 1987 e 1998 se revela uma progressiva melhoria da qualificação docente em função da elevação do número de professores diplomados em nível superior atuando na Educação Infantil.

Cabe destacar que a formação dos profissionais da Educação Infantil, segundo o PNE, merece uma atenção especial, tanto na inicial quanto na continuada, sendo que esta

última deve ser inserida no trabalho pedagógico, pautando-se, constantemente pela ação-reflexão-ação.

Muitos objetivos e metas destacados ao longo do PNE são acompanhados por marcas de asteriscos que os distinguem para o seu cumprimento – (*) a dependência da iniciativa da União ou (**) a exigência da colaboração da União.

Assim, dos objetivos e metas na modalidade de Educação Infantil destaco o quinto, uma vez que a política educacional vai em direção de:

5) Estabelecer um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de educação infantil, com a colaboração da União, Estados e Municípios, inclusive das universidades e institutos superiores de educação e organizações não-governamentais, que realize as seguintes metas:

a) que, em cinco anos, todos os dirigentes de instituições de educação infantil possuam formação apropriada em nível médio (modalidade Normal) e, em dez anos, formação de nível superior;

b) que, em cinco anos, todos os professores tenham habilitação específica de nível médio e, em dez anos, 70% tenham formação específica de nível superior.** (p. 43).

Considerando que a meta b é marcada pelo indicativo duplo de asterisco, então, é clara a exigência da colaboração da União para o seu cumprimento, o que me permite questionar hoje: se, depois de decorrido o prazo acima estabelecido o quantitativo foi alcançado no período de vigência do Plano.

No âmbito da política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica, conforme mencionado no capítulo III, o MEC, em parceria com os estados e municípios, instituiu o PROINFANTIL para atender aos profissionais que atuam na Educação Infantil e ampliou o acesso ao Ensino Superior em curso de Pedagogia com habilitação em Educação Infantil, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Para o PROINFANTIL, os estados e municípios, a partir de sua demanda pela formação em nível médio, assumem responsabilidades num acordo de participação devidamente assinado pelas esferas administrativas junto à União.

Em relação ao Ensino Fundamental, a Constituição Federal preconiza a sua obrigatoriedade, porém, a sua universalização, de acordo com o PNE, ainda está aquém do desejável, pois há enorme exclusão de crianças da escola que se encontram em idade escolar

obrigatória. As causas são diversas, mas acentua-se em população de baixa renda e, especialmente em função das desigualdades regionais, tanto em termos de cobertura como de sucesso escolar, onde a região Norte e Nordeste apresenta os piores indicadores em termos de taxa de escolarização.

O Plano é notório ao tratar sobre a qualidade da oferta do Ensino Fundamental ao abordar que tal nível de ensino:

Deverá, em decorrência, regularizar os percursos escolares, permitindo que crianças e adolescentes permaneçam na escola o tempo necessário para concluir este nível de ensino, eliminando mais celeremente o analfabetismo e elevando gradativamente a escolaridade da população brasileira. (p.49).

A preocupação com a qualidade aqui, não deposita apenas a credibilidade em universalizar o ensino obrigatório por meio do acesso e da permanência, mas na sua consequência que é a erradicação do analfabetismo a partir da geração que adentra o Século XXI no Ensino Fundamental. A qualidade também está vinculada a ampliação da jornada escolar e, obviamente, a alocação de recursos pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que representa a política de cooperação na educação brasileira.

A colaboração nesse nível de ensino é destacada também no Plano, ao que se refere ao transporte e à merenda escolar e em ações conjuntas da União, dos Estados e Municípios, no sentido da garantia entre outras metas, a da Renda Mínima Associada a Ações Socioeducativas para as famílias com carência econômica comprovada.

No tocante à formação de professores do Ensino Fundamental, o PNE destaca a necessidade de avançar mais nos programas de formação e de qualificação de professores que atuam nesse nível de ensino, e que a oferta de cursos para a habilitação dos mesmos deverá se constituir num compromisso efetivo das instituições de Educação Superior e dos sistemas de ensino. Porém, no rol de objetivos e metas o Plano, apenas o número 25 é o que trata dessa questão, ao “prever formas mais flexíveis de organização escolar para a zona rural, bem como a adequada formação profissional dos professores, considerando a especificidade do alunado e as exigências do meio” (p. 52) e, em seguida, remete aos demais capítulos. O fato de remeter a outros capítulos, leva em consideração as modalidades e especificamente a formação de professor e valorização do magistério, que inclusive é analisada neste documento.

Em relação Ensino Médio, como uma das etapas da Educação Básica, o PNE preconiza sobre a sua expansão como fator de formação para a cidadania e de qualificação profissional. Porém, destaca o alto índice de abandono e repetência nesse nível de ensino, bem como a “ausência de definição dos rumos que deveriam ser seguidos em seus objetivos e em sua organização” (p. 56), cuja superação deveria ocorrer por meio das Novas Diretrizes Curriculares e de programas de formação de professores, especialmente nas áreas de Ciências e Matemática.

Inclui-se na demanda do alunado do Ensino Médio os segmentos que estão no mercado de trabalho que têm aspirações e necessidades. Essa inclusão é uma exigência cada vez maior do modelo de sociedade que procura jovens qualificados para atuar no mercado de trabalho, em que as habilidades e competências se constituem em elementos essenciais na formação dos mesmos, com vistas a sua aplicabilidade no âmbito do setor produtivo.

As marcas de ruptura no Ensino Médio estão atreladas a cada contexto e legitimadas pelas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e, o PNE enfatiza no momento da sua elaboração que essa ruptura se dava no “limiar e dentro da própria etapa de ensino” (57).

O Ensino Médio proposto no referido Plano deveria, a partir da oferta de uma escola média de qualidade, enfrentar os desafios relacionados a algumas dualidades como: orientações profissionalizantes e acadêmicas; objetivos econômicos e humanistas; tensão expressa nos privilégios e nas exclusões. Nesse sentido, indica, como mencionado anteriormente, uma educação voltada para o desenvolvimento de competências que vise à formação de pessoas capazes de assimilarem as possíveis mudanças, serem autônomas em suas escolhas, respeitarem as diferenças e superarem a divisão social existente. Dessa forma, o Ensino Médio estaria preparando os nossos jovens e adultos para os desafios colocados pela modernidade.

Em meio a essas necessidades postas pela sociedade no atendimento à demanda do mercado emergente, a aplicação dos recursos para o Ensino Médio nos Estados é de 10% daqueles vinculados à educação. Esse pode ser considerado um dos entraves quando se discute a qualidade desse nível de ensino, o qual tem sido palco de muitas discussões acerca dos resultados que vêm tendo por meio do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio).

As metas do PNE também estão vinculadas às que tratam de formação, capacitação e valorização do magistério, reconhecendo assim como no Ensino Fundamental, a carência de professores da área de Ciências, que se constitui num problema nacional da Educação Básica com implicação na qualidade do ensino, bem como na manutenção da expansão do Ensino Médio.

Aponto aqui dois objetivos para o Ensino Médio dentre os elencados no PNE/2001. São eles: 5º e 7º:

5) Assegurar, em cinco anos, que todos os professores do ensino médio possuam diploma de nível superior, oferecendo, inclusive, oportunidades de formação nesse nível de ensino àqueles que não a possuem.** [...];

7) Estabelecer, em um ano, programa emergencial para formação de professores, especialmente nas áreas de Ciências e Matemática.** (p. 59).

Mais uma vez, as necessidades formativas dos professores apontadas e colocadas em forma de objetivos, como algo que se deseja alcançar, estão acompanhadas pela indicação dos asteriscos, tendo, portanto, o indicativo da exigência de colaboração da União.

O capítulo que trata da Educação Superior no PNE demonstra grande preocupação em estabelecer urgentemente uma política que promova a sua renovação e o seu desenvolvimento. Nesse mesmo capítulo é destacada ainda a necessidade do aumento da participação do ensino privado no nível de ensino da Educação Superior, o qual tem oferecido pouco menos de dois terços das vagas nos últimos vinte anos, cuja expansão deve continuar, porém, com a garantia de sua qualidade.

Sem o fortalecimento do setor público não será possível manter nas universidades o seu tripé de sustentação (ensino, pesquisa e extensão) como sustentáculo para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do País.

Porém, o PNE aponta que “para um desenvolvimento equilibrado e nos marcos do **regime de colaboração**, os recursos destinados pelos Estados à Educação Superior devem ser adicionais aos 25% da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica” (grifo meu) (p. 62).

Conforme menciona a Constituição Federal, a Educação Superior é de responsabilidade da União, e para que, juntamente com as suas instituições possa

desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo. Portanto, essas instituições dependem decisivamente do apoio do Estado, visto que:

As universidades públicas têm um importante papel a desempenhar no sistema, seja na pesquisa básica e na pós-graduação *stricto sensu*, seja como padrão de referência no ensino de graduação. Além disso, cabe-lhe qualificar os docentes que atuam na educação básica e os docentes da educação superior que atuam em instituições públicas e privadas, para que se atinjam as metas previstas na LDB quanto à titulação docente (p. 63).

Cabe reforçar que o tripé de sustentação das universidades tem uma relação estreita com a Educação Básica, porém as suas ações e condições não tem sido coerentes no atendimento de sua demanda.

De acordo com as diretrizes para o Ensino Superior, colocadas pelo PNE,

a oferta de educação básica de qualidade para todos está grandemente nas mãos dessas instituições, uma vez que a elas compete primordialmente a formação dos profissionais do magistério; a formação dos quadros profissionais, científicos e culturais de nível superior, a produção de pesquisa e inovação, a busca de solução para os problemas atuais são funções que destacam a universidade no objetivo de projetar a sociedade brasileira num futuro melhor. (p. 65).

Dessa forma, a Educação Nacional faz parte do círculo de interação e integração entre a Educação Básica e a Educação Superior, em especial na formação dos profissionais do magistério. A qualidade da Educação Básica depende, dentre outros aspectos, da qualidade da formação oferecida pela Educação Superior. E, esta deve estar atenta às políticas que tratam da Educação Básica, para atendê-la diante das reais necessidades formativas em cada nível e modalidade de ensino. Não é possível que os resultados de pesquisas relacionadas à formação de professores não tenham sensibilizado as instituições de formação, no sentido da coerência lógica entre o que se faz e o que é preciso fazer, visando à transformação de uma prática que demonstre resultados satisfatórios pelos exames nacionais de avaliação e, ainda, aqueles que definem e elaboram em nível macro das políticas públicas educacionais. Essa questão tem causado perplexidade, visto que a Educação Superior, conforme a Constituição Federal de 1988 é de responsabilidade da União e tem se apresentado de forma distante da Educação Básica. As políticas de formação de professores devem ter claro o perfil necessário do profissional do magistério, em especial os da Educação Básica a serem formados, bem como estarem atentas às demandas emergentes, considerando os contextos situados em determinados tempos e espaços. A lógica que tem orientada as políticas públicas nas últimas

décadas do século passado e nas primeiras desse novo é a de mercado, ou seja, do capital, onde o papel do Estado tem sido minimizado no âmbito dessas políticas. Segundo Malanchen; Vieira (2006), “o perfil destes profissionais, constituiu ações estratégicas no sentido de adequá-los às ditas novas necessidades do mercado de trabalho no atual estágio de racionalidade técnico-científica dos processos profissionais” (p. 2).

Nesse contexto, não é possível desconsiderar também que a Educação Superior tem o papel de fundamentar e divulgar os conhecimentos ministrados nos outros níveis de ensino, além de preparar os professores que nela atuam. Isso implica na conjugação de esforços articulados com vistas à educação em sua totalidade. O PNE destaca ainda em relação à Educação Superior a necessidade de se “rever e ampliar, em colaboração com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, a política de incentivo à pós-graduação e à investigação científica, tecnológica e humanística nas universidades” (p. 67). Observo aqui que esse indicativo deve ser pautado pela construção de uma política clara, objetiva e coesa, com base na demanda existente no país, cuja colaboração seja regimentada também de forma clara e objetiva, visto que implica em ações estratégicas entre as partes no âmbito da esfera da União.

Assim como na Educação Básica, realço dentre os objetivos e metas apontados no PNE para a Educação Superior apenas três, por considerá-los essenciais em relação à temática por mim investigada, cabendo ao sistema de ensino nacional:

- 2) Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior. (VETADO);
- 4) Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância,[...];
- 13) Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino** (p. 67-68).

O primeiro objetivo apontado acima é de extrema relevância, visto que possibilitaria maior acesso das camadas menos favorecidas ao Ensino Superior e a diminuição da proliferação do ensino privado no país. Certamente os estados da federação brasileira manifestariam interesse na ampliação das respectivas vagas, em função da demanda e das necessidades emergentes. Porém, observo que ao apontar a parceria da União, estariam

implicando naquele momento, ou seja, da construção do PNE, em um processo de exigência maior no envolvimento dessa esfera para com a responsabilização da Educação Superior. Assim, ao submeter à aprovação, esse objetivo no Plano foi vetado, o que é lamentável, porque deveria ter sido pensado nisso quando se discutia as reformas educacionais no país. Em contrapartida, essa demanda em questão poderia ser suprida pela flexibilização, via Educação a Distância ou por meio de propostas inovadoras, que, diga-se de passagem, também tomou grandes proporções. No entanto, cabe ressaltar que esse propósito está vinculado à exigência da colaboração da União.

Com foco na erradicação do analfabetismo no país, a Constituição Federal estabeleceu no artigo 214, inciso I, que um dos objetivos do Plano Nacional de Educação seria a integração de ações do poder público nessa direção, cuja situação atingia na época, entorno de 16 milhões de brasileiros maiores de 15 anos de acordo com o PNE. A taxa de analfabetismo é considerada como resultado das taxas de escolarização e do número de crianças fora da escola. Para reverter esse quadro situacional no país demanda uma ampla mobilização de recursos humanos e financeiros por parte dos governos e da sociedade, no sentido de atender aos jovens e adultos que não tiveram acesso ou não terminaram o Ensino Fundamental obrigatório.

Apesar de a Educação ser de competência do Estado, muitas instituições e organizações privadas nas últimas décadas têm, a partir de ações de Responsabilidade Social, desenvolvido projetos que vão ao encontro dos anseios de um país que deseja ser desenvolvido, e que para isso, procura combater o analfabetismo, o qual tem assolado a população brasileira ao longo da história desse país. Porém, ainda se tem muito a fazer pela população em relação ao analfabetismo por parte do Estado e da sociedade civil organizada, contribuindo, assim, para que o Brasil se coloque em patamares mais elevados em relação ao seu desenvolvimento como emergente. Nesse contexto, o PNE aponta que as metas em relação à Educação de Jovens e Adultos são “imprescindíveis à construção da cidadania no País e requerem um esforço nacional, com responsabilidade partilhada entre a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade organizada” (p. 74). Entretanto, é preciso contemplar nesse partilhamento o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas, no sentido de que as metas possam de fato ser concretizadas de forma a visar à transformação da realidade. Assim, um dos objetivos estabelecidos no Plano, e que vai ao encontro desse estudo, é o sétimo, o qual está centrado em:

Assegurar que os sistemas estaduais de ensino, em regime de colaboração com os demais entes federativos, mantenham programas de formação de educadores de jovens e adultos, capacitados para atuar de acordo com o perfil da clientela, e habilitados para no mínimo, o exercício do magistério nas séries iniciais do ensino fundamental, de forma a atender a demanda de órgãos públicos e privados envolvidos no esforço de erradicação do analfabetismo** (p. 75).

Para o cumprimento desse objetivo a União teve e tem um papel amplo e, conseqüentemente, de instituir mecanismos que conduzam de forma eficiente e eficaz programas de formação de jovens e adultos, para que a qualidade da formação das pessoas dessa faixa etária não seja comprometida em relação à concentração de esforços no combate ao analfabetismo de um modo geral.

Segundo o PNE, os desafios educacionais existentes podem ter na Educação a Distância, um meio auxiliar e indiscutível de eficácia para o processo de universalização e democratização do ensino. A LDBEN Nº 3.934/96 considera a Educação a Distância como um importante instrumento de formação e capacitação de professores em serviço. Porém, não é concebível que esta venha gradativamente ocupar o espaço da modalidade presencial, especialmente na formação de professores, mas, sim, complementá-la, seja na formação inicial ou continuada, mesmo que em caráter de urgência em função das necessidades emergidas num dado momento. Caso contrário estar-se-á negando alguns princípios da qualidade e afirmando a lógica do aligeiramento na formação dos profissionais, atendendo a lógica de uma política voltada para o mercado de trabalho que atende apenas aos pressupostos do capital.

Presencia-se atualmente um grande avanço tanto no setor público quanto no privado em relação às tecnologias sociais, visto que programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral, principalmente na formação de professores.

Assim, diante novas concepções ontológicas, a Educação a Distância tem função de contribuir para o surgimento de mudanças significativas na instituição escolar e influir nas decisões a serem tomadas pelos dirigentes políticos e pela sociedade civil na definição das prioridades educacionais, cujos objetivos e metas do PNE, destaca-se a necessidade da colaboração para consecução dos mesmos.

Em relação à EAD, destaco os objetivos 2, 4, 9 e 10 a 14, os quais estão previstos no PNE, em função de tratarem da formação e da colaboração. Assim, o referido Plano prevê:

2) Estabelecer, dentro de 2 anos, em cooperação da União com os Estados e Municípios, padrões éticos e estéticos mediante os quais será feita a avaliação da produção de programas de educação a distância.* [...].

4) Garantir a integração de ações dos Ministérios da Educação, da Cultura, do Trabalho, da Ciência e Tecnologia e das Comunicações para o desenvolvimento da educação a distância no País, pela ampliação da infraestrutura tecnológica e pela redução de custos dos serviços de comunicação e informação, criando, em dois anos, um programa que assegure essa colaboração. [...].

9) Promover, em parceria com o Ministério do Trabalho, as empresas, os serviços nacionais de aprendizagem e as escolas técnicas federais, a produção e difusão de programas de formação profissional a distância.**

10) Promover, com a colaboração da União e dos Estados e em parceria com instituições de ensino superior, a produção de programas de educação a distância de nível médio.**

11) Iniciar, logo após a aprovação do Plano, a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica.**

12) Ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, incentivando a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas.**

13) Incentivar, especialmente nas universidades, a formação de recursos humanos para educação a distância.**

14) Apoiar financeira e institucionalmente a pesquisa na área de educação a distância.** (p. 78-79).

Ao introduzir novas concepções de tempo e espaço na educação, a Educação a Distância evidencia-se a necessidade da cooperação e da colaboração para a instituição de políticas educacionais diante as novas formas de oferta de educação que estão em toda parte do mundo, dada à globalização em todos os aspectos: sociais, culturais, econômicos e políticos. Entendo que a EAD é importante, mas não se pode ampliá-la de maneira desordenada e desqualificada, tendo-a apenas como pró-forma em virtude da sua alusão no PNE.

Assim como nas demais modalidades, na Educação Profissional também se exige a colaboração e cooperação para a sua oferta no que diz respeito ao atendimento das necessidades no país. Porém, de acordo com o PNE, “não há informações precisas, no Brasil,

sobre a oferta de formação para o trabalho, justamente porque ela é muito heterogênea” (p. 81). Além disso, ela reafirma a dualidade propedêutico-profissional e funciona como mecanismo de exclusão.

Por não ser considerada apenas uma modalidade do Ensino Médio, mas também como educação continuada para o trabalhador, a responsabilidade da oferta de educação profissional não é apenas do MEC, mas também de outras instâncias como o Ministério do Trabalho, as secretarias do trabalho, serviços sociais do comércio, da agricultura e da indústria, e os sistemas nacionais de aprendizagem. Isso implica no compartilhamento das responsabilidades de diversas instâncias do poder público e da sociedade civil, que até o presente momento tenho chamado de colaboração, conforme se pode verificar nos objetivos e metas para a Educação Profissional, elencados a seguir:

- 1) Estabelecer, dentro de dois anos, um sistema integrado de informações, **em parceria com** agências governamentais e instituições privadas, que oriente a política educacional para satisfazer as necessidades de formação inicial e continuada da força de trabalho.*
- 2) Estabelecer a permanente revisão e adequação às exigências de uma política de desenvolvimento nacional e regional, dos cursos básicos, técnicos e superiores da educação profissional, observadas as ofertas do mercado de trabalho, em **colaboração** com empresários e trabalhadores nas próprias escolas e em todos os níveis de governo. [...].
- 8) Estabelecer, com a **colaboração** entre o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho, as universidades, os Cefets, as escolas técnicas de nível superior, os serviços nacionais de aprendizagem e a iniciativa privada, programas de formação de formadores para a educação tecnológica e formação profissional.**[...].
- 10) Estabelecer **parcerias** entre os sistemas federal, estaduais e municipais e a iniciativa privada, para ampliar e incentivar a oferta de educação profissional.**[...].
- 13) Estabelecer junto às escolas agrotécnicas e em **colaboração** com o Ministério da Agricultura cursos básicos para agricultores, voltados para a melhoria do nível técnico das práticas agrícolas e da preservação ambiental, dentro da perspectiva do desenvolvimento auto-sustentável.* (p.83-83) (grifos meus).

É clara a diversidade das parcerias para Educação Profissional porque a formação do trabalhador também é diversificada, o que exige uma política de formação voltada para as concepções ontológicas pertinentes à mundialização, adequando a formação desse novo homem à nova concepção social por meio de uma educação de qualidade.

Quanto à Educação Especial, segundo o PNE/2001 (p. 85), o nível de qualificação dos profissionais de magistério que atuam nesse nível de ensino pode ser considerado muito bom, visto que em 1998 somente 3,2% dos professores no exercício da docência possuíam o Ensino Fundamental completo ou incompleto como formação máxima; 51% o Ensino Médio e 45,7% o Ensino Superior. Considerando, que todos os professores deveriam ter conhecimento necessário sobre a Educação Especial, em função das especificidades dos seus alunos, os sistemas de ensino ofereciam cursos de preparação para os mesmos e, por isso, 73% participaram, de alguma forma, de cursos específicos conforme a sua área de atuação nessa modalidade.

Essa situação aponta esses indicadores considerados como bons, em função da Educação Especial ser tratada de forma específica e em espaço também apropriado, destinado a atender alunos com necessidades especiais, o que difere a partir do momento da integração dos mesmos, por meio de uma diretriz, na modalidade regular de ensino. Essa nova situação requer de todos os profissionais da educação uma qualificação que contemple as necessidades postas pela conjuntura do sistema educacional do país.

No entanto, o PNE aponta as tendências recentes dos sistemas de ensino, porém centro o foco em duas: na melhoria da qualificação dos professores do Ensino Fundamental para o alunado desse nível de ensino e na expansão da oferta dos cursos de formação/especialização pelas universidades e escolas normais. Essas tendências também foram polêmicas, visto que os professores da modalidade regular ainda não havia incorporado a inclusão do aluno especial em sua sala de aula, ou seja, não concebiam uma escola inclusiva e, portanto, não procuravam pela qualificação/formação, apesar da oferta. Acredito que a inclusão estava além da formação do professor, mas ela se constituía num mecanismo prioritário nessa discussão e extrapolava esse nível de ensino. Nesse sentido, o papel da União tem relevância ímpar junto aos seus entes federados, visto que “uma política explícita e vigorosa de acesso à educação, de responsabilidade da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, é uma condição para que as pessoas especiais sejam asseguradas seus direitos à educação (p. 86)”.

Dado ao desafio dessa modalidade de educação, a parceria é uma exigência para os sistemas de ensino e permeia no PNE a maioria dos objetivos e metas em função da diversificação das áreas de atendimento e das instituições. Portanto, a colaboração é ponto

para o atendimento da demanda da Educação Especial, quer na qualificação docente, quer nas estratégias e mecanismos de inclusão dos seus alunos e, na maioria dos objetivos e metas traçados no Plano, requer a colaboração da União.

Em relação à Educação Indígena o PNE aponta que a responsabilidade pela mesma foi transferida da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para o MEC, cabendo assim aos Estados, assumirem o compromisso com a referida modalidade de ensino. Porém, essa situação não considerou a especificidade das escolas indígenas.

Essa mudança de esfera administrativa na Educação Indígena trouxe grandes impactos, visto que:

Não representou um processo de instituição de parcerias entre órgãos governamentais e entidades ou organizações da sociedade civil, compartilhando uma mesma concepção sobre o processo educativo a ser oferecido para as comunidades indígenas, mas sim uma simples transferência de atribuições e responsabilidades. (92).

Essa transferência de responsabilidades não é clara aos entes federados e, se não é clara, como implementar uma política nacional que assegure as especificidades do modelo de educação intercultural e bilíngue às comunidades indígenas? Quais parcerias são necessárias? Em que medida outras intâncias do poder público poderiam compartilhar ações?

Com base nas diretrizes preconizadas pelo PNE, “a educação bilíngue, adequada às peculiaridades culturais dos diferentes grupos, é melhor atendida através de professores índios” (*idem*), conseqüentemente, implica em instituir políticas específicas que visem a formação inicial e continuada dos próprios índios, enquanto professores de suas comunidades.

Nessa modalidade de ensino, destaco os objetivos e metas que se referem à responsabilização, à colaboração e à formação. O primeiro objetivo consiste em “atribuir aos Estados a responsabilidade legal pela educação indígena, quer diretamente, quer através de delegação de responsabilidades aos seus Municípios, sob a coordenação geral e com o apoio financeiro do Ministério da Educação**” (p. 93). Ess objetivo é marcado pelo asterisco duplo, ou seja, tem como exigência a colaboração da União. É clara a responsabilidade atribuída diretamente aos municípios que, de fato, estão próximos das comunidades indígenas, porém, a União além de apenas delegar responsabilidades, ela própria se desresponsabilizou,

assumindo apenas a tutela do financiamento dessa modalidade de ensino, o que lhe é mais conveniente.

O segundo preconiza em: “estabelecer um programa nacional de colaboração entre a União e os Estados para, dentro de cinco anos, equipar as escolas indígenas com equipamento didático-pedagógico básico, incluindo bibliotecas, videotecas e outros materiais de apoio**” (*idem*). Esse objetivo considera as necessidades impostas pelo avanço tecnológico que também passam pela educação, inclusive na Indígena, mas a colaboração aqui destacada precisaria da indicação, da distribuição, e da competência de cada ente federado em fazer regulamentações específicas.

Considero que três objetivos descritos no PNE (o 15º, 16º e 20º) são de extrema importância para a categoria dos profissionais do magistério e para as comunidades indígenas, bem como, para o reconhecimento de um povo que também é parte ativa dessa sociedade, principalmente, por tratarem de questões relacionadas à formação dos professores indígenas, conforme podemos ver:

15) Instituir e regulamentar, nos sistemas estaduais de ensino, a profissionalização e o reconhecimento público do magistério indígena, com a criação da categoria de professores indígenas como carreira específica do magistério, com concurso de provas e títulos adequados às particularidades linguísticas e culturais das sociedades indígenas, garantindo a esses professores os mesmos direitos atribuídos aos demais do mesmo sistema de ensino, com níveis de remuneração correspondentes ao seu nível de qualificação profissional.

16) Estabelecer e assegurar a qualidade de programas contínuos de formação sistemática do professorado indígena, especialmente no que diz respeito aos conhecimentos relativos aos processos escolares de ensino-aprendizagem, à alfabetização, à construção coletiva de conhecimentos na escola e à valorização do patrimônio cultural da população atendida.**. [...].

20) Promover, com a colaboração entre a União, os Estados e Municípios e em parceria com as instituições de ensino superior, a produção de programas de formação de professores de educação a distância de nível fundamental e médio**. (p. 94).

A preocupação com a organização e a formação da categoria de professores indígenas transcende, apesar da ausência de clareza quanto: à responsabilização, o respeito para com os povos indígenas e revela a possibilidade do acesso e da permanência na educação, cuja universalização extrapola os limites da fronteira educacional e permite um coletivo maior enquanto corpo docente em meio à diversidade, assim como nas demais modalidades.

Ao abordar os níveis e modalidades anteriormente, direcionei a atenção à formação de professores e à colaboração, porém o PNE traz uma abordagem num eixo específico, o que trata da formação e valorização do magistério da Educação Básica.

Vinculada ao objetivo central do PNE está a valorização do magistério, a qual poderá ser atingida por meio de uma política global de magistério que implica em três condições: formação profissional inicial; condições de trabalho, salário e carreira e; formação continuada. Porém, o Plano afirma que os “esforços dos sistemas de ensino e das universidades em qualificar e formar professores têm se tornado pouco eficazes para produzir a melhoria da qualidade do ensino por meio de formação inicial” (p. 95). Entendo que essa argumentação vem se repetindo ao longo da história da educação brasileira, e que as políticas não têm conseguido resolver essa problemática. Consequentemente, o vínculo da qualidade da educação perpassa em todos os níveis de ensino em forma de círculo vicioso e preso aos determinantes do contexto social, ou seja, se as universidades não conseguem ofertar um ensino de qualidade àqueles que atuam ou atuarão na Educação Básica, estes por sua vez, também farão da sua prática docente uma reprodução similar ou igual. Segundo Michels (2006), o professor é elo entre a política educacional e a sociedade e tem papel importante em relação às demandas das ‘novas’ tarefas da educação.

Diante das diversidades apresentadas até aqui, os desafios e as exigências apresentadas pelo campo educacional aos profissionais do magistério são grandes. De acordo com o PNE/2001, é preciso: “que os professores possam vislumbrar perspectivas de crescimento profissional e de continuidade de seu processo de formação” (p. 95) e, consequentemente, repensar a própria formação, pois a “falta de preparo dos professores brasileiros é apontada, pelos órgãos oficiais, como uma das causas mais relevantes do insucesso escolar dos alunos” (MICHELS, 2006, p. 412). Nessa perspectiva, esse campo exige profissionais cada vez mais qualificados e permanentemente atualizados, em função dos novos desafios que se apresentam cotidianamente, face às políticas mercadológicas.

O PNE/2001 apresentou um quadro situacional do quantitativo de profissionais que atua na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, o qual demonstra a necessidade atual implacável de atender pelo menos a qualificação mínima exigida pela LDBEN Nº 9.394/96, conforme preceitua o artigo 62. A ressalva se deu à Educação Especial e a Educação de

Jovens e Adultos, cujas necessidades de qualificação são baixas em relação ao nível de formação, pois em ambas as modalidades, 97% dos professores têm nível médio ou superior.

Em 2001, o PNE também apontava que a qualificação do pessoal docente se constituía em um dos maiores desafios para o Plano e para o Poder Público, implicando na necessidade de solução deste problema, exigindo que:

A implementação de políticas públicas de formação inicial e continuada dos profissionais da educação é uma condição e um meio para o avanço científico e tecnológico em nossa sociedade e, portanto, para o desenvolvimento do País, uma vez que a produção do conhecimento e a criação de novas tecnologias dependem do nível e da qualidade da formação das pessoas (p. 98).

Sendo essa uma prioridade, a formação em serviço se apresentou como uma das alternativas capazes de contribuir, porém, o foco da qualidade em função das estratégias utilizadas, como por exemplo, a Educação a Distância, não evidenciou resultados, pois a descontinuidade e interrupções das políticas se fizeram presentes.

A valorização do magistério está posta no PNE/2001 como uma das condições para a melhoria do ensino e que também se constitui num compromisso da Nação, visto que o profissional do magistério exerce um papel decisivo no processo educacional e implica em alguns requisitos no âmbito das Diretrizes em relação à valorização do magistério. Porém, destaco somente dois requisitos, que os considero importantes para avançar na consolidação de uma política educacional de maior qualidade para o nosso país:

Uma formação profissional que assegure o desenvolvimento da pessoa do educador enquanto cidadão e profissional, o domínio dos conhecimentos objeto de trabalho com os alunos e dos métodos pedagógicos que promovam a aprendizagem;

Um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo (98).

Isso implica em respeito ao professor em vários aspectos: pessoais, profissionais, sociais e culturais e, conseqüentemente, as unidades federadas devem em seus sistemas, segundo PNE, prever nos planos de carreira, conforme preconiza o artigo 67 da LDBEN: sistemas de ingresso, promoção e afastamentos periódicos para estudos que levem em conta as condições de trabalho e de formação continuada, e a avaliação do desempenho dos professores. Portanto, é mister na formação docente superar algumas práticas com vista à

melhoria da qualidade do ensino. “Na formação inicial urge a necessidade de ultrapassar o binômio da teoria-prática e romper com a separação entre formação pedagógica e a formação no campo dos conhecimentos específicos necessários para serem trabalhados na sala de aula” (*idem*). Nesse sentido, entendo que não há teoria sem a prática e não há prática sem teoria. Conseqüentemente, o professor em sala de aula deve mobilizar um conjunto de saberes que são intrínsecos às suas práticas cotidianas, as quais são sustentadas pelas teorias, mas que não são meras reproduções teóricas. Pois, a prática tem que ser reflexiva, ou seja, aquela que o professor faz uma reflexão de si e de sua própria prática. Esta discussão apenas emergiu pelo apontamento do PNE, mas não é de interesse tratar sobre a mesma nesse estudo.

O PNE destaca que deve haver especial atenção à formação continuada do magistério, ou seja, uma formação permanente (em serviço) dos profissionais da educação, em função “do avanço científico e tecnológico e de exigência de um nível de conhecimentos sempre mais amplos e profundos na sociedade moderna” (*idem*). Pois, tal formação provocará a abertura de novos horizontes na atuação profissional dos docentes. Essa formação “deverá ser garantida pelas secretarias estaduais e municipais de educação, cuja atuação incluirá a coordenação, o financiamento e a manutenção dos programas como ação permanente e a busca de parceria com universidades e instituições de ensino superior” (p. 99). Observo que o Plano remete aqui à parceria para a implantação/implementação de políticas de formação continuada somente com as instituições de formação, mas não em relação às próprias unidades federadas. Isso se deve ao fato de serem autônomas em relação ao princípio federativo? Cabe aqui um estudo mais aprofundado em relação a essa questão, a qual levou o Plano a definir nesses moldes a parceria como uma necessidade.

O PNE/2001 estabelece também diretrizes para a formação dos profissionais que atuam na Educação Básica, bem como, para sua valorização. Nesse sentido, alguns princípios são primordiais para que os cursos de formação possam atender aos patamares da qualidade exigida pelos reclames do contexto sociopolítico e cultural atual, cujas instituições responsáveis pela formação são postas pelo artigo 62 da LDBEN 9.394/96.

O referido Plano estabeleceu 28 objetivos e metas importantes para a valorização do magistério. Porém, destaca que o cumprimento de tais metas exige a definição de custo e identificação dos recursos disponíveis, além das estratégias para sua ampliação. Entendo que as questões sobre recursos e financiamento da educação são sempre postas como um dos

condicionantes para a consecução de quaisquer políticas e planos, e, dessa forma, os mecanismos se voltam para a possibilidade do barateamento e aligeiramento da educação. No caso da formação de professor a alternativa que concorre nessa direção é via a Educação a Distância e em serviço. Assim, Michels (2006) afirma que:

essa perspectiva impele os professores das redes públicas, especificamente aqueles profissionais do ensino fundamental, a procurar sua formação em instituições que prometem formá-los em menos tempo, com menos gastos, entre outros pontos que caracterizam o aligeiramento da formação docente (414).

Pensando na qualidade da formação, a autora ainda aponta um questionamento que o considero muito importante: como formar o professor, então, para a chamada “educação para todos”? Assim questiono: o que é educação para todos? Que preceitos ontológicos estão no entorno dessa formação para todos? No momento da construção do PNE concebia-se um homem como um ser histórico e social. Mas, ao abordar a formação de professores para formar esse novo homem, as alternativas propostas vão mais em direção de uma perspectiva econômica, ou seja, um contrasenso.

Seguindo adiante na análise do PNE, faço alguns apontamentos tomando por base os objetivos e as metas traçadas para a formação de professores e valorização do magistério que os considero importantes, assim é preciso: a identificação e mapeamento dos profissionais que não possuem habilitação mínima exigida em lei, dos que atuam fora da sua área de formação, da demanda das necessidades por formação dos profissionais que atuam na Educação Básica e dos que não atuam, mas são em potencial; a formação para o atendimento aos diferentes níveis e modalidades; diretrizes e padrões para credenciamento de instituições de formação e certificação tanto para formação inicial como para continuada; ampliação dos programas de formação em serviço, inclusive a distância, a partir da **colaboração** da União; cursos regulares noturnos e modulares; oferta de cursos de especialização; inclusão de temas nos currículos de formação que atenda as necessidades de cada modalidade; ampliação dos cursos de mestrado e doutorado; desenvolvimento de programa de pós-graduação e centros de pesquisas; promoção de avaliação periódica da qualidade da atuação docente, porém numa **ação conjunta** com a União, dos Estados e dos Municípios.

Observo que o Plano tem elementos que são coerentes para propiciarem a qualidade social da educação que a sociedade tanto tem exigido ao longo de sua história. Porém, a

concretização de tais elementos sempre esteve atrelada às questões que fogem do controle das instituições formadoras frente ao papel do Estado e de sua relação política com o modelo capitalista de produção no âmbito da globalização econômica e cultural.

Para melhor compreender a eficácia das políticas educacionais nesse contexto atual é preciso levar em consideração que: o **financiamento e gestão** são indissociáveis; a natureza federativa do Estado brasileiro; a divisão de responsabilidades definidas pela Constituição Federal de 1988 e; a organização dos sistemas de ensino em **Regime de Colaboração**, sendo necessário um compromisso de todos com a educação e com a formação daqueles que nela atuam. Mas, esse “todos” deve ser claro: quem são, de onde são, o que fazem, o que farão, como, quando, com quanto e por que farão. Esses são apenas alguns elementos de reflexão para entender a divisão de responsabilidade frente ao compromisso, bem como, a concepção de colaboração que está explícita na política educacional do país.

Assim, o PNE propõe que no prazo de sua execução, os gastos públicos alcancem gradativamente o equivalente a 7% do Produto Interno Bruto (PIB), cuja gestão seja transparente. Segundo descrito no PNE: “O governo federal vem atuando de maneira a descentralizar recursos, direcionando-os diretamente à escolas, de modo a fortalecer sua autonomia” (p.108).

O PNE destaca também que “ao tratar do financiamento da Educação, é preciso reconhecê-la como um valor em si, requisito para o exercício pleno da cidadania, para o desenvolvimento humano e para a melhoria da qualidade de vida da população” (p.108). Nesse sentido, educação e financiamento não devem ser tratados como um problema econômico. Mas, como pensar nessa direção, mencionando a cidadania, se as questões econômicas se constituem como um dos elementos determinantes das e para as políticas públicas sociais?

Nessa direção, o Plano aponta

A vinculação constitucional de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, adotada pela primeira vez pela Constituição de 1934, ressurgindo com a redemocratização em 1946, e, ainda uma vez, no bojo do processo de abertura política, com a aprovação da Emenda Calmon, sendo consolidada pela Constituição de 1988 (p. *idem*).

Apesar de considerado avanço do PNE, a vinculação de recursos não tem dado conta de atender as demandas educacionais brasileiras, inclusive pelas diferenças regionais existentes, cujas diferenças econômicas são expressivas, em especial as das regiões Norte e Nordeste – as que mais são afetadas pelas disparidades.

Outra diretriz importante apontada no PNE diz respeito à questão da equidade instaurada a partir do FUNDEB, cujo Custo-Aluno-Qualidade deveria implicar num padrão mínimo de qualidade da aprendizagem e ser referencia para as políticas de financiamento da educação. Aqui depende da vinculação dos recursos e do entendimento que se tem ao definir padrão de qualidade. O limite é cerne da tranfronteirização, seja na política educacional ou quaisquer políticas públicas sociais.

O PNE é claro ao evidenciar os preceitos constitucionais, artigo 211, cuja competência da União é redistributiva e supletiva, além de afirmar que a educação não é apenas responsabilidade do Estado e da sociedade. Isso implica mais uma vez em afirmar a divisão de responsabilidades técnica e financeira. Então, como fazer educação de qualidade se os compartimentos estão, a todo momento, sendo evidenciados numa celeuma acerca da responsabilização e da descentralização? A gestão da educação deve atender aos princípios federativos, porém cabe rever o entendimento de autonomia junto ao seu financiamento com base nos respectivos princípios. Ora concentra ora desconcentra. Desconcentra algumas ações, mas, concentra outras. Segundo descrito no Plano, “deve-se promover a efetiva desburocratização e descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira” (p.110).

Dentre os objetivos e metas para a gestão e financiamento propostos pelo PNE em 2001, elenco aqueles que vão ao encontro das discussões centrais aqui estudadas:

19) Aperfeiçoar o **regime de colaboração** entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.**

20) Estimular a **colaboração** entre as redes e sistemas de ensino municipais, através de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários.[...].

28) Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua **autonomia financeira**, através do repasse de recursos

diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica.

29) Informatizar, em três anos, com **auxílio técnico e financeiro da União**, as secretarias estaduais de educação, integrando-as em rede ao sistema nacional de estatísticas educacionais.**

30) Informatizar progressivamente, em dez anos, com **auxílio técnico e financeiro da União** e dos Estados, todas as secretarias municipais de educação, atendendo, em cinco anos pelo menos, a metade dos Municípios com mais de 20 mil habitantes.**

31) Estabelecer, em todos os Estados, com **auxílio técnico e financeiro da União**, programas de formação do pessoal técnico das secretarias, para suprir, em cinco anos, pelo menos, as necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação.** (p. 113-114) (grifos meus).

Chamo a atenção para os grifos acima, quando se diz, por exemplo, “aperfeiçoar o regime de colaboração”, subentende-se que essa prática existe e que apenas precisa de ajustes em função de novas situações advindas do processo de desenvolvimento socioeconômico e político. Assim, compreendo que o primeiro elemento a ser aperfeiçoado é o constante na Constituição Federal, que é o da regulamentação do Regime de Colaboração, cujas responsabilidades se tornem claras e objetivas e, conseqüentemente, daqueles que circundam no entorno da questão do financiamento e gestão da educação, os quais, a meu ver, são as bases de sustentação das políticas públicas educacionais.

A autonomia financeira e o auxílio técnico e financeiro da União são pertinentes, mas cabe uma ressalva relacionada à disponibilidade orçamentária para o atendimento dessas metas, portanto, estão marcadas com asterico duplo. Então, como consolidar essa autonomia e cumprir as metas que apresentam esse vínculo de dependência?

Outro elemento que me chamou a atenção foi o fato do PNE conter 9 vetos que, na época, foram realizados pelo presidente da República Fernando Henrique Cardoso, os quais acabaram suprimindo recursos imprescindíveis para o cumprimento das respectivas metas estabelecidas para uma década e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade da educação brasileira.

Dessa forma, coloco-os em evidência, identificando o seu *locus* no Plano para facilitar ao leitor a conexão entre a leitura e a reflexão dos mesmos, permitindo a

compreensão dos elementos que circundam cada veto realizado, em que instância eles se encontravam e, em que medida trazia implicações à política educacional:

Educação Infantil:

“Ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações socioeducativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste Plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano. (VETADO)” (p.44).

Educação Superior:

“Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior. (VETADO)” (p. 67).

“Assegurar, na esfera federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais. (VETADO)” (p. 69.)

“Ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, e, tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, de modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda. (VETADO)” (p. *idem*).

“Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de forma a triplicar, em dez anos, os recursos atualmente destinados a esta finalidade. (VETADO)” (p. *idem*).

Formação de Professor e Valorização do Magistério:

“Implantar, no prazo de um ano, planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa e respectivos níveis de remuneração. (VETADO)” (p. 100)

Financiamento e Gestão:

“Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano. (VETADO)” (p.111).

“Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente. (VETADO)” (p. 112)

“Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção de desenvolvimento do ensino. (VETADO)” (112).

O número maior de vetos está na Educação Superior, seguido pelo Financiamento e Gestão. Nessa visão, a Educação Superior implica na reprodução do modelo existente, que restringe o acesso da camada popular a esse nível de ensino e cria uma celeuma entorno da sua qualidade em função do tripé de sustentação (ensino, pesquisa e extensão). Então, como promover uma formação em nível superior coesa e coerente com as necessidades impostas pelos determinantes sociais, se os recursos a ela destinados são poucos e, se, o proposto pelo PNE é vetado? Apesar de ter havido mais investimento nos últimos 8 anos, o sucateamento das instituições federais de ensino ainda é um problema por ser resolvido.

Os vetos do financiamento e gestão que foram feitos no Plano evidenciam certa incoerência na condução das políticas públicas. Para Barão (2008), esses vetos da ampliação do financiamento pelo governo à época e sua manutenção pelo próximo, somente retiram do horizonte algumas condições centrais para o desenvolvimento da educação. A autora destaca ainda, que em relação às metas, elas se mantêm no Plano e podem contribuir para a melhora

da qualidade da Educação Básica, mas que também foram ignoradas pelos governos desde 2001. Nesse sentido, a quem interessa de fato uma educação de qualidade? Como transformar a sociedade pelo viés da educação se o seu financiamento e sua gestão constinuem sendo questionados?

Apesar das questões apontadas anteriormente, o PNE prevê o acompanhamento de suas diretrizes, seus objetivos e metas, bem como da sua avaliação, dada a sua importância e complexidade. Para a segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo e nas diversas circunstâncias em que se desenvolverá, o Plano tem que prever mecanismos de acompanhamento e avaliação que impliquem, conseqüentemente, em adaptações e medidas corretivas quando necessárias.

O Plano ainda aponta a necessidade da elaboração imediata dos planos estaduais em consonância com o mesmo e, conseqüentemente, dos planos municipais, que devem estar coerentes com ambos. Nesse sentido, o MEC tem um importante papel indutor e de cooperação técnica e financeira, corrigindo acentuadas diferenças regionais, elevando a qualidade geral da educação no País.

De acordo com PNE,

Há muitas ações cuja iniciativa cabe à União, mais especificamente ao Poder Executivo Federal. E há metas que precisam da cooperação do governo federal para ser executadas, seja porque envolvem recursos de que os Estados e os Municípios não dispõem, seja porque a presença da União confere maior poder de mobilização e realização. (p.115)

No entanto, cabe questionar a passividade de sua concretização e se não haveria a necessidade de uma regulamentação para a consecução da parceria, cooperação ou colaboração; conforme se apresenta ao longo do Plano, bem como, de vencer a evidente falta de clareza do Plano e a concentração de poder da União.

O Plano preconiza que a sua avaliação “deve valer-se também dos dados e análises qualitativas e quantitativas fornecidos pelo sistema de avaliação já operado pelo Ministério da Educação” (p. *idem*). Contudo, as análises e as avaliações não devem ser concentradas no quantitativo como têm ocorrido, visto que no campo educacional esse é um elemento indissociável do qualitativo. Se assim o fizer, estar-se-á operando-a numa concepção positivista, de caráter técnico, para tender aos ditames dos organismos internacionais. É

preciso harmonizar e contrabalançar os elementos quantitativos e qualitativos no âmbito das análises.

Preconiza ainda que os seus objetivos e as metas “poderão ser alcançados se ele for concebido e acolhido como Plano de Estado, mais do que Plano de Governo e, por isso, assumido como um compromisso da sociedade para consigo mesma” (p. 115).

O que verifiquei ao longo do Plano, no intuito de convergir para o exposto anteriormente, foi o uso repetido por quinze vezes da expressão *colaboração*, sem contar as que aparecem as expressões *parcerias* ou *cooperação*, ou ainda, *ação conjunta*.

4.2 Análises do Plano de Ações Articuladas (PAR)

Considerando o PAR como elemento essencial nas discussões a cerca do Regime de Colaboração na atual Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, é necessário adentrar nos seus aspectos determinantes que tratam o assunto em cena. Dentre eles destaco o diálogo entre os entes federados a partir das ações emanadas e aprovadas no referido Plano, bem como o engajamento político das relações e do papel de cada ente federado tendo por base os princípios que circundam o Regime de Colaboração, frente ao *Compromisso Todos pela Educação*. Esses elementos a serem discutidos a seguir se constituiram a partir das questões norteadoras desse estudo.

4.2.1 A Interlocação institucional a partir das ações e subações aprovadas no PAR

Aqui, discorro sobre o sentido da interlocação em sua gênese, a qual é considerada a conversação entre duas ou mais pessoas, ou seja, um diálogo entre os pares. A sua importância se concentra em situações de uso da linguagem como meio de interação entre os sujeitos e, conseqüentemente, essa interlocação é compartilhada e ajustada de acordo com os respectivos indivíduos, chamados de interlocutores, com o seu *locus* e com a sua finalidade. Nesse sentido, supõe-se na situação de comunicação, a existência de um locutor e de um interlocutor. O primeiro é o sujeito que fala ou escreve e o segundo aquele a quem a mensagem é direcionada; é nessa relação de locutor e interlocutor que se processa a comunicação. Mas, cabe destacar que o interlocutor também assume o papel de locutor e vice-versa.

A partir dessa compreensão, a interlocução institucional nada mais é do que o diálogo que se estabelece entre instituições, e, nesse estudo, me refiro às políticas, em função do Regime de Colaboração na formação dos profissionais do magistério da Educação Básica a partir do PAR. De acordo com o Decreto Nº 6.094/2007, o PAR se constitui no “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, a interlocução inicial se sucedeu, a partir das ações do MEC, ao enviar a cada município e a cada estado da federação uma equipe técnica para a elaboração do diagnóstico da Educação Básica, juntamente com uma equipe local, constituída por representantes dos vários segmentos educacionais e da sociedade civil organizada, bem como, pelos dirigentes educacionais. Sequencialmente, com auxílio da equipe, ocorreu a elaboração do PAR, considerado a base para o Convênio e a Cooperação Técnica entre o MEC e cada município e ente federado, sendo requisito para a formalização, a assinatura de Termo de Adesão ao *Compromisso Todos pela Educação*. Essa adesão dos municípios e estados ao Plano implica em assumir responsabilidades e, é considerada e legitimada como voluntária. Porém, o MEC condicionou o apoio técnico e financeiro dos mesmos ao PAR, e o nível desse apoio aos resultados dos indicadores educacionais (IDEB). Então, entendo que, de voluntário não existe nada nesse diálogo, pois o condicionamento de apoio técnico e financeiro, colocado pelo MEC, fez com que todos os municípios e estados e o Distrito Federal se obrigassem a assinar o referido Termo de *Compromisso Todos pela Educação*. A interlocução aqui é evidente como uma relação de poder institucional entre as esferas.

O MEC estabeleceu parcerias com instituições públicas e com o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) para a elaboração do PAR nos municípios e estados, e contratou um grupo de consultores especificamente para atender aos entes federados prioritários. Considero esta parceria como uma interlocução institucional na horizontalidade. Inclusive, em muitos estados brasileiros, como: Acre, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Sergipe, Pernambuco, Ceará, Amazonas e Tocantins houve uma participação direta desses estados nesse primeiro momento do PAR, bem como das universidades federais conjuntamente. Cito aqui o caso de Mato Grosso em que a SEDUC e a UFMT, por meio do Instituto de Educação, atuaram ativamente, no sentido de apoiar os seus

municípios em relação elaboração do Plano e, concomitante, na realização de pesquisas acadêmicas.

Destaco que Mato Grosso assinou o Termo de Adesão ao *Compromisso Todos pela Educação* e que a SEDUC-MT, além de ser parceira do MEC, procurou cumprir um dispositivo legal, que trata do Regime de Colaboração previsto no Artigo 237 da Constituição Estadual de Mato Grosso de 1989 e na Lei Complementar N°. 49, de 1º de outubro de 1998. A SEDUC-MT continua atuando com uma equipe técnica exclusiva para o atendimento ao PAR. Com o intuito de fortalecer a visão sistêmica de educação, bem como do Regime de Colaboração no Estado de Mato Grosso, essa Secretaria criou na sua estrutura organizacional a Coordenadoria de Articulações de Políticas (CAP), cuja coordenadoria presta assistência técnica aos municípios matogrossenses (no sentido de elaborarem o seu diagnóstico e o respectivo PAR); criou ainda, a Coordenadoria de Microplanejamento de Estrutura Escolar (CMEE), que orienta o reordenamento da educação na rede pública de ensino. Essa estrutura não está prevista no PAR e é financiada pelo próprio governo do Estado. Isso implica em afirmar que apoio técnico desta Secretaria é constante, inclusive, no seu acompanhamento, assessoramento e monitoramento, bem como, na revisão e elaboração do PAR (2011- 2014).

Nesse sentido, a ação coletiva para a elaboração do PAR em Mato Grosso evidenciou uma interlocução significativa entre a SEDUC-MT, a UFMT e os representantes locais de cada município, culminando, a partir do diagnóstico da realidade educacional local, na definição das ações e subações no PAR. Nessa primeira instância, essas ações e subações foram aprovadas pelos pares por meio da equipe local e do Comitê Local de Acompanhamento do PAR.

Essa interlocução é apontada pelo Decreto N° 6.094/2007, o qual indica que os Estados também poderiam **colaborar**, com assistência técnica ou financeira adicionais para a execução e o monitoramento do PAR, por meio de relatórios, ou quando necessário, de visitas da equipe técnica. Dessa forma, a SEDUC-MT colaborou nessa parceria colocando a disposição a sua equipe de Assessores Técnicos-pedagógicos para a elaboração, acompanhamento e monitoramento do PAR, e a UFMT realizou o acompanhamento dessas equipes por meio de alguns professores e alunos mestrados do curso de Mestrado em Educação. A participação dos Estados nos instrumentos firmados entre a União e o Município, seria formalizada na condição de partícipe ou interveniente. Entendo essa questão

como uma interlocução mais imediata, dada a distância entre o município e a União em que o Estado se postularia como um mediador do diálogo entre as respectivas esferas por meio da assistência supracitada. No entanto, ao MEC reservou-se o acompanhamento geral dos planos e a realização de oficinas de capacitação para a gestão de resultados, com vista ao acompanhamento dos objetivos propostos pelo Plano de Metas, cuja ação consta no referido Decreto.

O referido Decreto postula que, em caso de descumprimento das obrigações, implicaria em medidas legais prescritas, e as despesas estariam vinculadas à dotação orçamentária. Esse condicionamento orçamentário indica que o diagnóstico realizado *in loco*, que representa a realidade da educação brasileira, coloca em risco o atendimento da demanda real e necessária para a qualidade da educação. Mas, retomando o processo de interação entre as esferas como interlocução institucional nas instâncias políticas, após as ações e subações serem geradas no PAR, de acordo com o diagnóstico local, estas são submetidas à análise da equipe técnica do MEC/FNDE. Esta equipe aprova ou não tais ações ou subações com base na dotação orçamentária e nos indicadores educacionais de cada ente federado. Nessa interlocução, a mensagem é direta entre a União e os municípios ou entre a União e os Estados, sem a intermediação de qualquer instância, por meio do chamado Regime de Colaboração, onde as ações e subações aprovadas são constantes nos Termos de Cooperação Técnica e/ou de Convênios.

O teor do Termo de Cooperação Técnica entre a União e os municípios ou os Estados, enquanto Assistência Técnica é o resultado de um diálogo entre as partes e, conseqüentemente, a **conjugação de esforços entre elas** no sentido de promover ações e atividades que visem a melhoria da qualidade da educação e a elevação do IDEB de cada município.

O MEC, representando a União, delega responsabilidades no âmbito de suas unidades executoras para atender as ações que constam como Anexo I do Termo de Cooperação Técnica de cada município ou estado, as quais devem estar de acordo com o previsto e aprovado no PAR.

Considerando que o MEC disponibiliza no seu portal para consulta pública o PAR de todos os municípios, apresento então, alguns fragmentos do Anexo I do Termo de Cooperação

Técnic de um determinado município brasileiro para ilustrar o contexto descrito anteriormente, reservando aqui o direito de resguardar a identidade do município. O Termo desse município é composto somente pela Dimensão 1, 2 e 4, pelo fato de não ter gerado ações na Dimensão 3, a qual trata da Prática Pedagógica e Avaliação. Vejamos:

1. Gestão Educacional

1. Capacitar 1 gestor (es) municipal (ais) pelo Pradime- Programa de apoio aos Dirigentes Municipais de Educação.
2. Construir juntamente com a SME 1 documento (s) com proposta de reordenamento da rede, pelo Programa de Micro Planejamento Educacional.
3. Disponibilizar 2 Kit(s) de material informativo, para qualificação da equipe da SME, pelo SECAD – Programa Mais Educação (Kit informativo).
4. Atender 29 unidade (s) escolar (es) pelo Program SECAD – Com Vida (Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola. [...]).

2. Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar

1. Capacitar 2 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em Matemática e Língua Portuguesa, pelo (S) Gestar II - Programa de Gestão e Aprendizagem Escola.
2. Capacitar 1 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de aperfeiçoamento na área de Alfabetização e Linguagem, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento em Alfabetização e Linguagem para Anos Finais do Ensino Fundamental.
3. Capacitar 1 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de aperfeiçoamento na área de Artes e Educação Física, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento em Artes e Educação Física.
4. Capacitar 2 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de aperfeiçoamento na área de Educação Matemática e Científica, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento em Educação Matemática e Científica para Anos Finais do Ensino Fundamental. [...].

3. Infra- Estrutura Física e Recursos Pedagógico

1. Capacitar 53 professor (es) para utilização do material das salas de vídeo, pelo Programa de Formação Continuada Mídias na Educação (formação continuada para o uso pedagógico das tecnologias da informação e da comunicação).
2. Realizar juntamente com a SME a adequação de 4 unidade(s) escolar(es) tornando-as acessíveis às pessoas com deficiência pelo SEESP – Acessibilidade.

3. Disponibilizar 1 kit(s) de material para subsidiar levantamento de informações, pelo Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional.
4. Implantar em 29 unidade(s) escolar (es) programa de conexão à rede mundial de computadores, pelo Proinfo - Banda Larga nas Escolas e Gesac. [...].

A execução dessas ações acima, apesar de serem firmadas no Termo de Cooperação Técnica pela assinatura do Ministro da Educação e do Prefeito Municipal, está condicionada à dotação orçamentária do MEC, ou seja, à questão do financiamento da educação que ainda é um ponto polêmico no âmbito das políticas educacionais brasileira. O Termo demonstra clareza na cláusula sexta, de que não será realizado qualquer tipo de transferência voluntária de recursos financeiros ao ente e, quaisquer despesas necessárias nesse instrumento, seriam realizadas por conta de dotações específicas, as quais deveriam constar nos orçamentos dos partícipes e/ou outros parceiros.

O presente instrumento de interlocução institucional parecia perfeito em todos os aspectos, no sentido de atender as demandas de cada município ou estado, se não fosse os condicionantes financeiros que estabelecem uma possível ruptura no diálogo entre a União e o Município/Estado e, nesse momento, a questão da qualidade da educação não é levada em conta, ou seja, priorizada. A meu ver, conforme os documentos analisados, os recursos financeiros destinados à educação se constituem em entraves para o avanço do desenvolvimento cultural, científico e tecnológico do país. Isso não se refere aos índices de vinculação de recursos, até porque o impostômetro¹³ brasileiro tem apontado a sua elevação constante, atingindo com facilidade a casa do trilhão, mas sim ao planejamento e gestão da aplicabilidade dos mesmos, o que Ciegliniski (2010) chama de eficiência no gasto público.

O Termo de Cooperação Técnica, utilizado como ilustrativo, aponta ainda, o que compete aos partícipes, cujas atribuições se dizem conjuntas:

- a) desenvolver, elaborar e prover apoio técnico aos programas e projetos a serem definidos para a implementação do presente Termo;
- b) disponibilizar materiais e informações técnicas necessárias à implementação dos programas e projetos;

¹³ Impostômetro é um aparelho instalado a vista de todos como uma espécie de relógio ou um painel que informa o quanto de imposto está sendo arrecadado no momento.

c) acompanhar, monitorar e avaliar os resultados alcançados nas ações e atividades programadas, visando a otimização e/ou adequação quando necessários;

d) conduzir todas as atividades com eficiência e dentro de práticas administrativas e técnicas adequadas.

Embora essas competências sejam claras para as instituições, elas estão vinculadas à disponibilidade de recursos, o que também se torna um ruído na comunicação que impacta no desenvolvimento das ações previstas e aprovadas no PAR e que demandam Assistência Técnica. Este ruído está relacionado ao diálogo necessário para discutir (interlocução) sobre a capacidade econômica dos entes federados, em especial dos menores (municípios).

Outro instrumento resultante da interlocução institucional entre a União, Município e Estado é o Termo de Convênio, enquanto Assistência Financeira. Esse Termo não é disponibilizado publicamente, mas o seu objeto e sua movimentação são passíveis de serem acompanhadas por qualquer cidadão através portal do MEC, do FNDE e pelo da Transparência Pública.

A assistência a que se refere esse Termo está relacionada diretamente às ações de construção, ampliação e reformas das unidades escolares, aquisição de mobiliários e equipamentos, bem como de veículos para o transporte escolar.

O fato de ter acompanhado o PAR em Mato Grosso no período de 2007 a 2010, também me permite afirmar que tanto a execução das ações de apoio técnico, quanto o financeiro, não cumpriu com o cronograma físico e quantitativo previsto no Plano, mesmo em municípios considerados prioritários. Pois, os documentos que tratam da elaboração do PAR e do recebimento do referido apoio, via execução da ação no município ou estado, comprovam esta situação, o que é possível acompanhar, visualizando a análise no histórico de cada município no SIMEC (*on line*), inclusive, a demora no processo dessa análise pela equipe do FNDE. Estas ações e subações acima destacadas eram, na maioria das vezes, de responsabilidade do MEC. Então, cabe questionar: há instrumentos que de fato são resultantes da interlocução local e institucional? Se há recursos destinados à educação, o que existe no entre meio dessas interlocuções? É consequência de uma pseudo-democracia, que descentraliza e centraliza ao mesmo tempo, ou seja, pseudo-participação dos interlocutores? Ou é apenas uma desconcentração? Cabe aqui uma investigação mais acurada sobre essas questões.

Leclerc (2007) concebe o “Regime de Colaboração como o mecanismo de regulação recíproca do desempenho das competências entre as esferas de governo, para mostrar que esse mecanismo se sustenta na interlocução institucional” (p. 2). No entanto, essa interlocução precisa ser revista, visto que ao definir competências de forma uniforme, não se leva em consideração as disparidades regionais, e, conseqüentemente, as condições socioeconômicas dos entes federados, o que implica de um modo geral, no desrespeito com o cidadão brasileiro que almeja acesso, permanência, equidade e sucesso na educação, ou seja, almeja qualidade. Embora a autora afirme ainda, que a interlocução é condição para o Regime de Colaboração e sua regulamentação, nele se tem percebido intenções que, na maioria das vezes, não tem passado de discurso, de formalização, e, muito pouco se tem feito no campo da prática. Isto é denunciado pelos próprios documentos. Ao me referir à prática, me refiro às ações e subações previstas e aprovadas no PAR, cujo cronograma físico não se cumpriu; apesar das mesmas estarem pactuados pela interlocução institucional.

Nesse sentido, o Regime de Colaboração tem se constituído num desafio da política educacional. O próprio Termo de Adesão ao *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* é ousado para muitos entes federados, dada as suas condições socioeconômicas que, ao assinarem o Termo, se comprometeram em cumprir de forma co-responsável as cinco metas nele estabelecidas,. Mas, como cumpri-las se há ruídos no nível dessa interlocução? Ruídos significam ausência de clareza no diálogo ou mesmo do próprio diálogo entre os pares em relação às responsabilidades financeiras de cada um, considerando que cada município apresenta uma característica socioeconômica diferente e peculiar, e que às vezes, não permite cumprir com aquilo que lhe foi colocado pelos documentos, os quais, muitos gestores os assinam sem a devida atenção ao seu teor.

As ações e subações resultantes de uma interlocução no âmbito do compromisso mútuo entre as esferas governamentais permitirão aos entes que toda criança e jovem de 4 a 17 anos estejam na escola? Que toda criança seja plenamente alfabetizada até os 8 anos? Que todo aluno tenha aprendizado adequado à sua série? Que todo jovem conclua o Ensino Médio até os 19 anos? Que o investimento em Educação seja ampliado, e bem gerido, para que tenhamos respostas positivas em relação a essas e tantas outras questões?

Estas questões anteriormente apontadas são metas estabelecidas pelo próprio *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, e que apenas as coloquei em forma de

questionamento como uma maneira de uma introspecção sobre as possibilidades de atingi-las no âmbito do contexto dos municípios brasileiros. Isso implica dizer que a materialização do PAR está ligada diretamente com as questões do financiamento de suas ações.

Nessa direção de raciocínio, a interlocução institucional, enquanto mecanismo do Regime de Colaboração no PAR tem indicado a necessidade de uma discussão, uma interlocução mais ampliada no sentido de coadunar com a realidade, as potencialidades e o ideal de educação. Dessa forma, destaco aqui (sem menosprezo ao mérito das ações e subações das demais Dimensões) a importância dessa discussão para a Formação de Professores tratada na Dimensão 2, cuja lacuna é evidenciada pelo não cumprimento de seu cronograma físico e quantitativo, devendo ser melhor formatada a partir dessa interlocução, transcendendo a lógica do pro forma, ou seja, da formalidade.

4.3 Resultado do engajamento político acerca da consolidação do Regime de Colaboração

As políticas públicas concorrem para uma trajetória histórica, cujas transformações são marcadas por processos longos em que os seus resultados, na maioria das vezes, não são imediatos, ou podem ser acometidos pela política da descontinuidade ou por processos de inoperância gerencial, ou seja, por inconsequência de um engajamento acerca de seus propósitos.

Nesse caso, ao discutir a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação a partir do PAR, com foco no Regime de Colaboração, entendo que o engajamento em questão iniciou desde o lançamento do PDE que, aos olhos de alguns pesquisadores (SAVIANI, 2009; MENDES, 2011), se constitui num plano de ações estratégicas para se atingir as metas estabelecidas no PNE, assim como o PAR, ele também é um plano de ação que concorre em direção das ações estratégicas do PDE.

Segundo Pinto (2010), pesquisador da Universidade de São Paulo (USP/Ribeirão Preto), em entrevista realizada ao Observatório da Educação em junho de 2010, “o PDE foi mais marca fantasia do que articulador de políticas”, visto que não foi responsável pelo aumento dos recursos da educação, e que os recursos – repassados a estados e municípios por transferência voluntária não foram suficientes, havendo o risco de descontinuidade das ações e subações. O aumento de recursos destinados à educação está relacionado ao PIB e não ao PDE.

Duarte (2008) afirma que o PDE é uma proposta de governo que vem na contramão em relação ao PNE enquanto plano de Estado, por não ter dado voz aos professores, gestores e pais, ou seja, pela não participação dos mesmos, e pelas suas contradições na implementação gerencial. Isto implica dizer que não partiu do coletivo da sociedade civil e política que representa os interesses da educação, mas, de grupos, que representam os interesses do capital. A autora diz ainda, que “ao se observar o distanciamento entre o que é proposto e o que é efetivado se verifica uma contradição fundante da forma como essa sociedade se organiza” (p.293).

Muito ainda se tem por entender e compreender o PDE, até porque o novo PNE 2011-2020 encontra-se mais enxuto em termos de metas, as quais apresentam características mais exequíveis e, o elemento considerado como um dos indicadores que balizam a qualidade da educação brasileira é o IDEB, que em nível nacional, tem apresentado uma ligeira elevação. Para o MEC, isso é resultado do engajamento político acerca da qualidade da educação a partir do PAR, onde ficou evidenciado pelo diagnóstico algumas demandas imprescindíveis, como a formação de professores da Educação Básica no País, a qual vem sendo resolvida a partir da implementação do Decreto Nº 6.755/2009 em relação à formação inicial e continuada.

No entanto, como um modelo de gestão descentralizada, mas ao mesmo tempo centralizada, o que poderíamos chamar de desconcentrada, o governo federal, onde a maioria das ações se concentra, tem o poder de efetuar as transferências voluntárias. Mas, não conseguiu efetivá-las por justificar a falta de recursos, como é o caso da construção de creches pelo Proinfância, construção, ampliação e reformas de escolas da Educação Básica, aquisição de veículo para ao transporte escolar. Por isso, como os demais pesquisadores desse campo, acredito que esta situação poderá implicar numa breve descontinuidade das ações e quiçá do Plano.

A preocupação de Pinto (2010) é que os recursos de que tratam o PDE não são amarrados numa política contínua, e que o PAR, é a forma de se realizar a transferência voluntária, no entanto, mudando a política, essa forma também pode ser alterada. Ao passo que se esse recurso destinado à educação (via PAR) fosse como complemento da União ao FUNDEB, não correria o risco da descontinuidade das ações. Para isso, exigiria o fortalecimento dos mecanismos de controle social e seria permanente e, conseqüentemente,

constitucional. O pesquisador acima cita outra pesquisadora, Cruz (2009), que em seus estudos discute a relação entre o pacto federativo e o financiamento da educação, tendo como eixo a problematização da função supletiva e redistributiva da união, especialmente pelas ações executadas pelo FNDE, no período de 1995 a 2006. A autora afirma que recursos do FNDE, ainda são usados por meio de resquícios ou viés políticos, apesar de todo município receber recursos de transferências voluntárias, independente de ser prioritário ou não. Isso é visível no PAR, visto que a fonte dos recursos para a execução de suas ações é do FNDE.

A execução das ações do PAR de Assistência Técnica e/ou Financeira do MEC foi regulamentada pela Resolução CD/FNDE /N.º 29, de 20 de junho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Posteriormente, regulamentada pela Resolução/CD/FNDE Nº 47 de 20 de setembro de 2007 e, por último, pela Resolução/CD/FNDE/Nº 46 de 31 de outubro de 2008, sendo que essas apenas alteram alguns elementos da Resolução nº 29/2007. Segundo Mendes (2011), esta Resolução determina a forma pela qual se dará a colaboração da União aos entes federados signatários do PAR.

Porém, Pinto (2010) é enfático ao dizer que:

O PAR é muito ruim. Não precisamos de mais transferência voluntária, porque já temos o mecanismo de transferência constitucional que é o Fundeb. Teria sido melhor se o MEC tivesse usado o mesmo esforço que usou para operacionalizar o PAR no sentido de melhorar os mecanismos de fiscalização do Fundeb, avançar a questão do custo-qualidade dentro do Fundeb. Porque já está tudo lá, na legislação (Entrevista realizada ao Observatório da Educação, junho/2010).

A melhoria da qualidade da educação no país está vinculada às políticas adotadas pelas três esferas (municipal, estadual e federal). Se não houver um engajamento político das mesmas, não há como fazer educação voltada para o desenvolvimento do país com base no desenvolvimento do sujeito. Não se pode esquecer de que o promotor financeiro da qualidade na educação é o Estado, e que há uma diferença enorme entre o discurso propalado sobre a mesma e a prática desenvolvida.

Não se pode esquecer ainda que o Estado é responsável pela avaliação que gera a regulação de uma competição, via ranking, entre escolas, municípios e estados, a partir dos resultados do IDEB.

4.4 Papel dos entes federados na implementação e concretização de políticas públicas

Com base nos princípios federativos, as unidades no Brasil são autônomas e democráticas, e não há uma hierarquia, por estar fundamentada no princípio da igualdade. No entanto, a relação entre os entes federados (União, estados e municípios) é de conflito na implementação e concretização de políticas públicas. Em relação às políticas educacionais, o campo é minado por ser uma das maiores pastas da gestão pública do governo federal, cujo financiamento definido pela Constituição Federal no artigo 211 e seus respectivos parágrafos é significativo. Para a Educação Básica o financiamento é regulamentado pelo FUNDEB, que leva em consideração a disparidade regional em função do desenvolvimento econômico e social, tendo ‘mecanismos próprios de controle social’. Porém, alguns pesquisadores (BOCALON, 2010; SILVA, 2010), sustentam a necessidade de maiores investimento na educação, enquanto outros (CIEGLINSKI, 2010) apontam para a incapacidade de gerenciamento dos recursos existentes por partes dos gestores em cada ente federado.

Todavia, a aplicação desse recurso destinado à educação “deve” partir de planejamento eficiente e eficaz com base num diagnóstico fidedigno da realidade de cada região brasileira. Isso exige uma ampla interlocução nos espaços públicos entre os entes federados.

Para Luce e Farenzena (2007), ao analisar o PDE após um ano de sua implantação, houve vários problemas na articulação entre as metas e o instrumento proposto, na desconsideração do papel dos estados, na definição e implantação das políticas educacionais, bem como no descompasso entre o PDE e o PNE.

Considero aqui que a política de formação de profissionais do magistério da Educação Básica foi construída a partir do PDE sem a participação efetiva das bases (municípios e estados), a não ser com o fornecimento de dados na fase diagnóstica do PAR (o que entendo ser uma forma de centralização no modelo federativo para a construção de políticas públicas). Aos entes federados inferiores (municípios) coube apenas o papel da execução das ações e subações emanadas do PAR, as quais compreendo, serem apenas a de desconcentração das atribuições, enquanto o poder e os recursos não foram descentralizados, ficaram, centrados, a cargo da União. Segundo Souza (2009), dentre os problemas evidenciados em sua pesquisa, na análise do PAR dos municípios pelo FNDE, está o fato do

processo não levar em conta a real capacidade de atendimento dos setores fins das Secretarias do MEC, o que acrescento a capacidade técnica e financeira dos municípios e estados.

Assim, se há uma indefinição e, conseqüentemente, indisponibilidade para normatização e regulamentação do Regime de Colaboração, o papel dos entes federados (municípios e estados) é apenas o de tarefeiros da União, apesar de o ministro da Educação, Haddad (2008), defender no PDE uma educação que permita a formação de um sujeito individuado e chamar a responsabilidade da educação pública para tal fim. Um paradoxo ou não? Souza (2009) afirma que:

Uma das constatações evidenciadas no estudo é a inadequada estrutura organizacional e de gestão do MEC para o atendimento de todas as demandas dos entes federativos constantes nos Planos de Ações Articuladas. Como já exposto, o Ministério da Educação delineou e vem implementando uma política de governo, que pelo alcance em todos os entes federados está gerando grandes expectativas na comunidade educacional, e a não execução dessas ações em muito comprometerá a credibilidade do Ministério (s.p.).

A centralização da gestão, do financiamento e da avaliação da educação ainda que se fale de novo modelo de gerenciamento com base no modelo econômico, define o papel dos entes inferiores e se posiciona na contramão da participação democrática e da autonomia que sustenta o princípio federativo.

O papel dos entes federados, no domínio do Regime de Colaboração ainda se constitui numa meta a ser atingida, não apenas na implementação e concretização das políticas públicas, mas na sua construção como um todo. Como pensar a formação dos profissionais do magistério da Educação Básica pelo desenvolvimento dos sujeitos nessa perspectiva?

Segundo Luce e Farenzena (2007),

a atuação dos governos em regime de colaboração na área da educação compreende mais do que prescrição, criação política: ‘a prática de relações intergovernamentais é que traça ações mais ou menos colaborativas ou coordenadas [...] é marcadamente de cunho político, não obedecendo, sempre ou em linha de continuidade e cumulatividade, à lógica mais formal da legislação’. (p. 10).

Portanto, cabe avaliar, por meio das futuras pesquisas acadêmicas os impactos do chamado Regime de Colaboração no PDE diante o papel dos entes federados na implementação e concretização das políticas educacionais, especialmente, as que tratam de

formação dos profissionais do magistério da Educação Básica, verificando o nível de participação e de autonomia das unidades federativas.

4.5 Compromisso e responsabilidade de todos pela educação: considerações acerca do Regime de Colaboração expresso na política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica

O compromisso e a responsabilidade de todos pela educação, sinaliza que alguns processos precisam ser clarificados, os quais têm o propósito de que sejam apropriados não apenas pelo Estado (enquanto tutor e indutor da qualidade social da educação no país), mas por todos (Estado, sociedade e família), de forma coesa, clara, responsável e democrática, a partir de uma colaboração na horizontalidade, respeitando-se os tempos e os espaços de cada parceiro. Isto implicaria numa interlocução real e, conseqüentemente num engajamento político amplo.

Assim, analisarei a seguir o Regime de Colaboração do PAR, já contextualizado e situado nos capítulos anteriores, a partir das categorias definidas como a *posteriori*. Porém, não tenho a pretensão aqui de exaurir o assunto, mas apenas compreendê-lo nesse estudo, no campo da Política e da Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica à luz dos teóricos.

4.5.1 Relação de poder entre as esferas de governo: União, Estados e Municípios no que tange à política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica a partir do PAR

Com um olhar para as relações de poder entre as esferas de governo já observadas no decorrer desse estudo e com base nas coordenadas cartesianas apresentadas a seguir, entendo que há uma relação retilínea na verticalização que se cruza num plano com uma horizontalização, cujo ponto de encontro se estabelece como marco inicial ou zero. Assim, os eixos perpendiculares a partir do zero se identificam em negativos e positivos, ou seja, com maior ou menor grau da relação, conforme se avança no Plano, o que indica sob a ótica do poder, o nível de relação entre os entes federados.

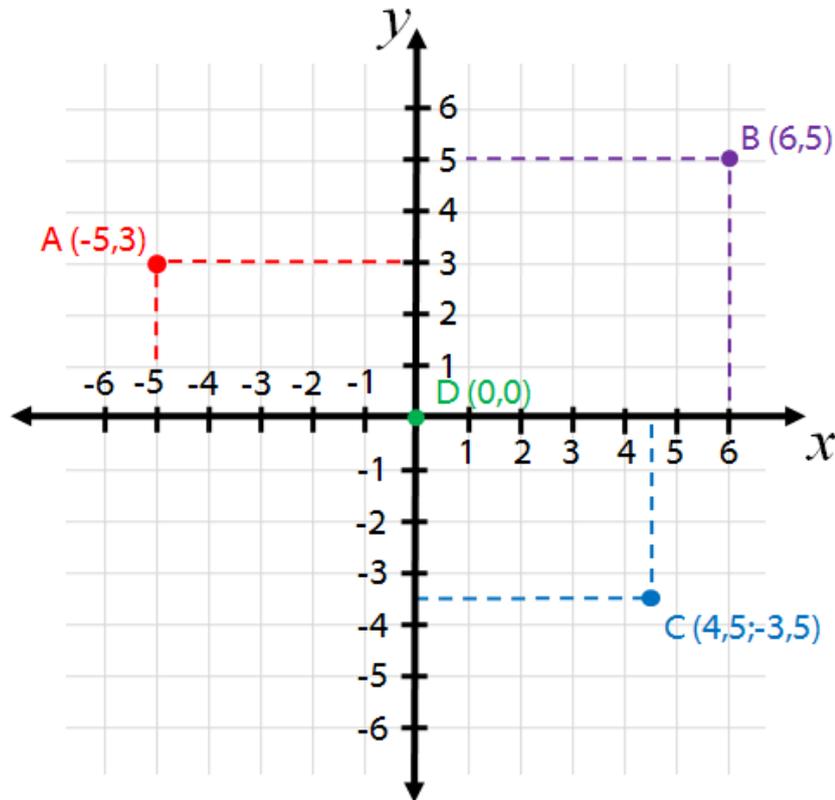


Figura 2- Plano Cartesiano PNG (482 × 467 pixels, tamanho: 17 kB, tipo MIME: image/png). Fonte: wikipedia

O uso dessa linguagem matemática é apenas para ilustrar o estabelecimento da relação entre os pares e o seu ponto no plano, e identificar os pares correspondentes. Dessa forma, a relação entre as esferas de governo (União, Estados e Municípios) também avançam num plano, ora mais concentrada numa coordenada, ora noutra; ora em nível maior, ora em menor, assim como ocorre na relação das esferas políticas com a sociedade e a família.

A forma de organização do Estado (Unitário e Federal) permite visualizar os dois extremos com base no princípio da dominação e subordinação entre os entes jurídicos. A estrutura e a dinâmica de cada um são diferentes e, conseqüentemente, respondem a princípios diferentes.

A relação de poder no Estado Unitário nessa ilustração de coordenada cartesiana se posiciona no ponto B, onde ocorre o encontro do eixo x como o Y nos polos positivos. Essa situação demonstra o alto poder político, cujas decisões são centradas numa única instituição política, cabendo a todo cidadão do território submeter-se às mesmas leis e decisões do governo. Em contrapartida, é permitido ao Estado Federal transitar nos eixos x e y , em função

da sua estrutura e funcionamento, ou seja, que há duas ou mais instituições políticas e as esferas nos âmbitos subnacionais, como é o caso do Brasil: Estados e Municípios. Essa formação exige leis, normas e regras claras para evitar conflitos e discriminações, bem como para haver uma divisão adequada de recursos entre os governos das respectivas esferas. Assim, se compreende no federalismo a existência de leis que normatizam a divisão de responsabilidades políticas e competências entre as esferas de governo, as quais são respaldadas pelas constituições.

Entretanto, no Brasil, as responsabilidades e competências das esferas políticas e a escala de relações entre as mesmas são regulamentadas pela Constituição Federal, a qual passou por um processo histórico de reformulação, e a última em vigor, é de 1988.

De acordo com Hentz (2009), no princípio federativo não há uma relação de subordinação, de hierarquia entre as esferas políticas. Nesse caso, transportando essa forma de relação colocada pelo autor para a coordenada cartesiana, significa imprimir o trânsito somente no eixo x, ou seja, na horizontalidade, por estar na condição de igualdade entre as esferas e, conseqüentemente, a relação é de colaboração entre os pares nesse plano. Dallari (1998) aponta essa situação como das dificuldades advindas do federalismo e que ainda não foram superadas, ou seja, não há uma obrigatoriedade das esferas inferiores seguir as superiores.

Nesse sentido, o Regime de Colaboração expresso na Constituição Federal, no artigo 211, que trata da organização dos sistemas de ensino, identifica essa relação de igualdade. Todavia, a divisão subnacional das esferas imprime uma forma triangular da relação entre elas, conforme ilustra a figura a seguir.

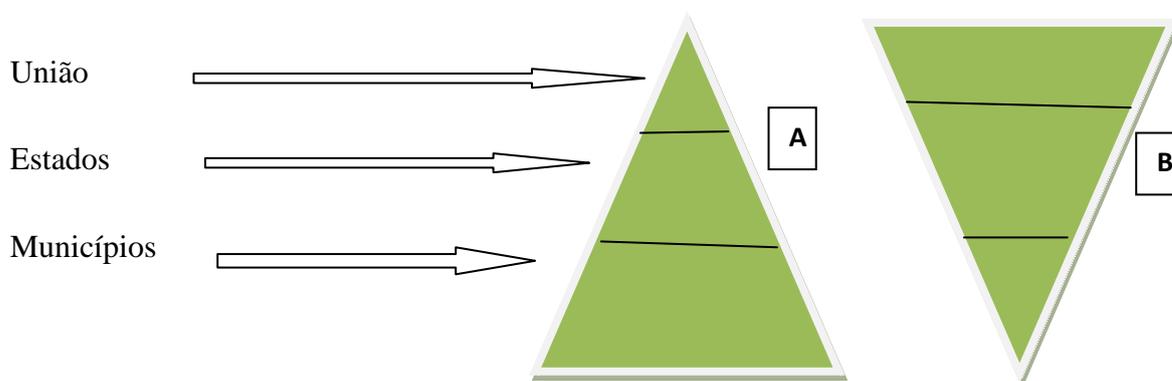


Figura 3 - Relação triangular de poder. Fonte: LÁZARI, E. S. M. (2011).

A ilustração triangular das figuras anteriormente apresentada permite uma melhor visualização da relação de subordinação e de poder. A figura **A** demonstra que, de acordo com a distância entre as esferas políticas, pressupõe-se maior nível de subordinação entre elas. Nessa direção, os municípios são os que apresentam maior nível de subordinação. A figura **B** já apresenta o grau da relação de poder político entre as esferas, que na contramão, os municípios são os menos dotados de poder; os estados se posicionam numa condição mediana tanto na subordinação quanto na de poder, e a União, concentra o maior nível de poder.

Essa relação de *subordinação* e, conseqüente relação de *poder* vincula-se a um modelo de Estado Federal com características de Estado Unitário. Assim, o Regime de Colaboração colocado, tanto pela Constituição Federal como nos demais documentos que tratam das políticas públicas sociais (na ordem em que as esferas políticas aparecem nos textos) é sempre posto pela União, seguida pelos estados e finalizado pelos municípios. Esta relação ocorre em função do federalismo ser centrípeto, ou seja, a maior concentração de ações e responsabilidades está na esfera da União. Essa situação está estampada na atual política educacional que também envolve a formação dos profissionais do magistério da Educação Básica.

Poderia questionar aqui, se haveria a possibilidade dessa relação ser diferente. Segundo Duarte (2005), o federalismo brasileiro pressupõe relações cooperativas entre os entes federados, isso implica em retomar a discussão já abordada por Hentz (2009) acerca dos princípios federativos de igualdades entre os entes.

Porém, o PAR, enquanto uma política a implantada pelo Regime de Colaboração, parece se revelar, de acordo com Mendes (2011), num instrumento regulatório, por ser uma forma de regulação da própria relação entre as esferas governamentais. Para a autora, ele se constitui na manutenção de um federalismo não-cooperativo com a ação coordenadora por parte da União. Ela afirma ainda, que isso não se constitui em Regime de Colaboração, mas na atuação regulatória por parte da União das metas a serem cumpridas pelos entes (municípios e estados). Isso posto, demonstra a relação de hierarquização e subordinação expressa pelas figuras acima e na própria política educacional atual, onde um ente (União) planeja e estabelece metas para o outro (municípios e estados).

As metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 apontam nessa direção, visto que a maioria das metas indica a exigência de colaboração da União para o seu cumprimento.

Conforme o Guia Prático de Ações de 2007 (que gera ações e subações no PAR a partir do diagnóstico pontuado 1 ou 2 nos indicadores analisados), a maioria das ações dependem do apoio do MEC, por meio de Assistência Técnica ou Financeira. Por exemplo, na Dimensão 2, *Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar*, o Guia disponibilizou 198 subações, sendo 188 direcionadas a professores e 10 aos profissionais de serviço e apoio escolar. Das 188 subações de formação de professores, 154 dependem exclusivamente do Apoio Técnico do MEC.

Esse quadro evidencia o alto nível de concentração de poder da União e de subordinação dos municípios, que por si, é uma contradição quando se trata do princípio da autonomia e da colaboração entre os iguais no Estado Federal, em especial, quando o PNE aponta que quanto mais se aplica a autonomia, mais se requer a colaboração entre os entes federados. Cabe então, questionar: que concepção de autonomia perpassa pela construção das políticas educacionais? Em que medida os objetivos e metas relacionadas a formação dos professores, estabelecidas no PNE 2001-2010, apontaram caminhos para regulamentação do Regime de Colaboração, considerando na sua construção a participação da sociedade política e civil e a autonomia dos entes? E, quais ações e subções do PAR que contribuiram para a definição da Política de Formação dos Profissionais do magistério da Educação Básica estão na direção da consolidação do Regime de Colaboração? É possível implementar uma Política de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica sustentada pelo Regime de Colaboração sem a coordenação da União, usufruindo do princípio da autonomia?

4.5.2 Concepção e princípios basilares do Regime de Colaboração

Em todo o corpo desse estudo o Regime de Colaboração perpassou por ideias, pensamentos, atitudes e documentos que regem a vida do cidadão, se portando como sustentabilidade na implantação e implementação de políticas educacionais e como estratégia para consolidação das metas estabelecidas pelo MEC.

Para Luce e Farenzena (2007) “esse regime de colaboração não pode ser concebido e praticado apenas como uma mera relação estabelecida entre governantes, que poderia ser

eventual, temporária, episódica e precipuamente voluntária” (p.10). No entanto, a concepção expressa e praticada nas políticas educacionais tem se sustentado pela lógica do capitalismo e marcada pelas rupturas e descontinuidades, atendendo mais as necessidades do mercado, cuja compreensão se trata de descentralização e de desconcentração. Essas são confundidas enquanto atos administrativos das esferas e, conseqüentemente tem a conotação de desresponsabilização. As autoras afirmam que a colaboração pode ser interpretada como abrangendo diferentes campos: a oferta, o financiamento, o planejamento e a normatização da educação.

Para Mendes (2011), colaboração implica a inter-relação entre os entes federados, de modo a subsidiar a autonomia do município ou estado na gestão de seu sistema de ensino.

A Constituição Federal de 1988, a LDBEN N° 9.394/96, bem como, os documentos que tratam das referidas políticas públicas, evidenciam princípios que circundam o Regime de Colaboração, mesmo em meio a uma ausência de clareza de sua prática e de sua normatização.

Quando o PAR não se constitui em colaboração, em função das ações planejadas por outro ente, conforme afirmado anteriormente, ele demonstra, de acordo com Mendes (2011), dúvida por parte da União sobre a capacidade de cada município e estado em responder às demandas educativas. Isso ocorre em função da ampliação de responsabilidades, do acompanhamento e monitoramento das ações e subações executadas e, conseqüentemente, pelas metas a serem cumpridas, o que acaba por responsabilizar o município e o estado pelo sucesso ou fracasso do cumprimento das metas e da elevação qualidade da educação aferida pelo IDEB.

A autora afirma que:

O verdadeiro cerne da questão, que se configura no principal entrave à efetivação de um verdadeiro regime de colaboração entre os entes federados, foi deixado de lado mais uma vez nesta política de governo que é o PAR. Este se refere à realização do pacto federativo por meio da equidade fiscal entre os municípios brasileiros, possível somente com o aumento substancial das transferências de impostos em favor destes, advindos de uma reforma tributária que mude o atual quadro de repartição de recursos entre os entes federados brasileiros (2011, p. 10).

Nesse sentido, há de convir com Mendes, visto que existem outras questões a serem combatidas para o possível atendimento às necessidades postas nas políticas educacionais brasileiras. Conforme apontado anteriormente está a reforma tributária. Ainda há que se

considerar a regulamentação do próprio Regime de Colaboração. Esse tem sido apenas regulado pelo governo federal, via Termo de Cooperação e de Convênio e não regulamentado por Lei Complementar, conforme prescreve a Constituição Federal.

Nesse campo, o PAR, via Regime de Colaboração, tem sido apontado nos documentos e publicações como um plano que responsabiliza mais os gestores pela sua execução (consequente sucesso ou fracasso), e a União, pela fiscalização a partir do acompanhamento e monitoramento.

Para Mendes (2011) este Plano não possibilitará a efetivação do Regime de Colaboração em matéria educacional no Brasil, tal como se propõe a fazer, visto que este envolve muito mais que mera coordenação ou fiscalização por parte da União junto aos seus entes que se esforçam para atingir metas pré-estabelecidas.

Dentre os princípios trago à tona: a defesa de uma educação de qualidade, autonomia equidade, gestão estratégica e controle de qualidade, gestão democrática e participação e, responsabilidade social. Esses princípios, futuramente, podem se desdobrar, perfeitamente, em categorias analíticas.

O discurso pela defesa da educação de qualidade é secular e vem rompendo a história da educação brasileira ano após ano. Atualmente, abordar essa questão da qualidade traz consigo o acesso, a permanência e o sucesso. Para o atendimento a esse primeiro princípio e com base nos elementos citados anteriormente, requer a colaboração multilateral de todos para além das esferas políticas e, conseqüentemente, sendo esse princípio sustentado também por outro, o da equidade, o qual é inerente ao direito de todos à educação, conforme preconiza a Constituição Federal.

O princípio da autonomia, como já apontado no item anterior, requer o respeito ao nível das relações de poder entre as esferas, sem sobreposição. Esse princípio aponta na direção da construção de um Regime de Colaboração fortalecido no âmbito das relações governamentais. Porém, o PAR tem promovido o esvaziamento da autonomia dos municípios, que ficam à espera do apoio técnico e financeiro da União para a execução das ações geradas e aprovadas no referido Plano.

O Regime de Colaboração tem por base a gestão estratégica e o controle da qualidade, visto que a planejamento estratégico, enquanto instrumento, se constitui na

sustentação de uma gestão equilibrada. Porém, nesse limiar do Século XXI, a administração empresarial tem emprestado ao Estado o seu modelo de gestão e gerenciamento, por se pautar pelo controle de qualidade, inclusive nos aspectos relacionados a co-responsabilidades dos stakeholders (colaboradores, fornecedores, clientes e acionistas), conferindo também à educação uma espécie de ISO, por meio das avaliações oficiais.

Na contramão desse viés está o princípio da gestão democrática e da participação, cuja divisão de responsabilidades, se faz necessária, como é o caso da elaboração do diagnóstico e do PAR, em que todos os parceiros foram chamados à participação efetiva, mas na definição da Política de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica esta participação ficou reduzida a um pequeno grupo. “Não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade de maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública. [...] Qualquer conceito de democracia, e há vários deles, importa em grau crescente de coletivização das decisões” (VIEIRA, 1998, p. 12). Isso demonstra que democracia e participação apenas na menor unidade (município) não é um aspecto determinante na definição de políticas regidas ou, que se dizem regidas, pelo Regime de Colaboração. Há que se considerar a necessidade de um envolvimento maior acerca das decisões, para que elas sejam ou se tornem mais democráticas.

Com base no Artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, o princípio da responsabilidade social enquanto dever do Estado implica em ampla colaboração, instituída num princípio básico para a comunhão de ações, onde a parceria e a cooperação são exigidas entre os pares de todas as esferas políticas.

A compreensão dos princípios apontados como base para o Regime de Colaboração é importante para a consolidação das políticas públicas no âmbito de sua construção, implantação e concretização. Portanto, requer de todos um aprofundamento maior, de forma que possamos ter uma melhor inserção no contexto teórico, político e econômico do nosso País.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se anuncia no título deste texto, a pretensão aqui é realizar algumas considerações acerca da trama desenvolvida no âmbito desta pesquisa, a qual envolveu o Regime de Colaboração e que, possivelmente, poderá se constituir em ponto de partida ou referência para outras pesquisas acadêmicas. Aponto essa possibilidade por compreender a política pública como algo que emerge no contexto social e que abrange aspectos fundamentais em sua definição, elaboração, implantação, implementação, do seu acompanhamento e, conseqüentemente, de sua avaliação. Apesar do curto espaço de tempo permitido e a dimensão investigativa a que me propus, procurei trilhar alguns caminhos que me conduzissem à compreensão da política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica implementada pelo Regime de Colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Considerando a unidade de análise da pesquisa, *o Regime de Colaboração*, inicialmente me levou a fazer da história uma parceira no entendimento da sua gênese. Porém, inicialmente, instalou-se uma pequena desordem no mundo das minhas ideias, devido a necessidade da desconstrução de algumas concepções que jaziam nos meus pensamentos e ideários, resultando na quebra das imagens construídas ao longo da minha vida profissional e quiçá, pessoal. Talvez, as imagens que até então resistia, fossem pela atuação *in locus*, cuja ideologia necessita ser reproduzida. Aí então, me reporto ao educador Miguel Arroyo, o qual nos fala em relação às imagens quebradas, pois o tempo muda, as pessoas se transformam, os conceitos são outros, as verdades são incertezas etc. Essa analogia é para demonstrar que a quebra das concepções são possíveis a cada instante.

O federalismo apresenta diferentes visões existentes. De um lado, ele pode ser analisado sob a ótica da organização constitucional, e de outro, pela lógica da ideologia que concentra alguns princípios, como: a liberdade, a ordem e o governo. No entanto, a ênfase apresentada no decurso dos documentos é a de que o federalismo é uma forma de organização que “procura” combinar a ideologia com a liberdade dos entes federados. Nesse intercâmbio, a colaboração surge como um instrumento mediador no campo da divisão de responsabilidades e das competências das instâncias políticas e das esferas subnacionais, onde

o princípio da autonomia e da interdependência passou a fazer parte da relação dessas instâncias e esferas.

Esse instrumento passou a fazer parte das políticas públicas no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, que quando se refere aos entes, o transforma em *Regime de Colaboração* e, quando se refere à sociedade, trata apenas da *Colaboração*. Isso posto, me fez compreender que, apesar da autonomia das esferas subnacionais, as responsabilidades precisam ser regimentadas, a partir de regras claras e precisas das competências: técnica, administrativa e, inclusive, financeira de cada ente federado, levando em consideração a capacidade dessas dimensões.

No campo da política educacional, não é diferente, pois elas trazem consigo os reflexos das políticas macro, em especial, a econômica. Para tanto, a exigência da colaboração e da conjugação de esforços tem sido uma constante nos documentos que oficializam a política educacional em nosso país. No entanto, enquanto categoria de análise, ora explícita ora implícita, ficou evidenciada a *relação de poder* existente nessa forma de organização federal, que leva àqueles mais distantes geograficamente (os municípios), na maioria das vezes, apenas a esperarem pelas ações a serem implantadas e implementadas pela União ou pelos estados. Isso ficou patente também nas minhas andanças pelo Estado de Mato Grosso para a implantação do PAR nos municípios e no acompanhamento dele pelo MEC. Esta relação é colocada pela relação de que um lado há quem coordena, ou seja, pensa, organiza e ordena (União), do outro apenas executa à medida do possível (municípios e estados) em função de sua capacidade técnica e financeira.

A evidência dessa situação ficou marcada, primeiro, no âmbito das questões pontuais do PAR respondidas pelos dirigentes municipais de educação, as quais tratam da formação dos profissionais do magistério da Educação Básica, cujo ponto é a existência de políticas ou programas de formação de professores nos municípios e que, na sua maioria, apontaram não existir. Segundo, pelo alto índice de subações de formação de professores sinalizadas no PAR e que são de competência do MEC por meio de apoio técnico.

Outra categoria que emergiu nas análises dos documentos é a que trata da concepção de Regime de Colaboração, conforme constatado anteriormente, a qual está vinculada ao Federalismo. Não há uma única concepção de Regime de Colaboração em função dos

diferentes princípios que subjaz a cada uma e que se torna conveniente de acordo com as circunstâncias. Embora, ao tratar da *educação de qualidade*, acredita-se em políticas que efetivem o pleno desenvolvimento da pessoa, e conseqüente, do desenvolvimento do país; tendo-se uma grande divisão no sistema educacional que promove a competição entre alunos e professores das diferentes esferas, não os considerando como uma unidade educacional. Em nome desta qualidade da educação, o Regime de Colaboração tornou-se um instrumento que mascara a verdadeira relação entre os entes federados.

Quando se trata da autonomia dos entes, devido ao princípio de igualdade advinda do federalismo, encontra-se o autoritarismo na imposição de situações indesejáveis. A exemplo, nenhum município foi avaliado técnica e sócio-economicamente para verificar o nível de viabilidade para a implementação total ou parcial da política de formação dos profissionais do magistério. Nenhum documento do PAR apontou indicadores que tratassem dessa avaliação. Com base na análise dos documentos, essa situação indica possibilidade de novas pesquisas acadêmicas para avaliar os impactos da formação dos profissionais do magistério da Educação Básica no âmbito do Regime de Colaboração, o qual foi instituído pela política nacional de formação em interface com PAR.

Nos preceitos da gestão democrática e da participação (enquanto princípios do Regime de Colaboração na implementação da política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica), são impressas intencionalidades políticas, previstas em determinadas circunstâncias, como no momento da elaboração do diagnóstico e do PAR. Tais preceitos se constituem de forma efetiva nos documentos orientativos do Plano, induzindo os participantes, que discutem democraticamente a educação local, a acreditarem piamente num novo modelo de gerenciamento da educação que se diz de fato democrática e participativa. No entanto, na execução da maioria das ações previstas e aprovadas no Plano dependem de decisões políticas e econômicas que fogem da alçada das bases locais de elaboração do PAR, cuja participação se restringe a um grupo seletivo em nível de instância federal. Nesse sentido, a participação efetiva dos sujeitos nas bases ocorre somente na fase inicial, apesar da instituição do Comitê Local de Acompanhamento do PAR, conforme o Decreto Nº 6.094/2007, que tem o papel de acompanhar a execução das ações aprovadas.

A equidade me levou a questionar a política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica nos seguintes aspectos: como implementá-la de forma igual

em todas as localidades se o Brasil tem grandes diferenças regionais? Como avaliar os alunos de forma parametrizada diante de professores com formação tão deficiente e distinta da necessária? Então, como atender aos preceitos constitucionais? Como controlar a qualidade da educação no meio dessas diferenças sem medir, classificar e rotular?

Em relação a primeira questão, considerando que o PAR deveria representar fidedignamente a situação educacional e demanda de cada município, se atendida a todas as demandas nele apontadas, seria um ponto de superação das diferenças, mas, infelizmente, isso esbarra no viés político, ou seja no jogo de interesses.

O Regime de Colaboração impresso no ordenamento jurídico, porém não expresso enquanto prática na Política está a exigir responsabilidade social, primeiro do Estado, já que é seu dever na ordem. Segundo Lima (2008) ao citar Santos (1999, 2000) e House (2000), “difundir o poder é pensar uma nova ética pautada na responsabilidade” (p. 151) e, conseqüentemente primar pelos princípios de um Estado Federal não centrípeto, mas de equilíbrio.

Aponto nessas considerações finais, mas ainda preliminares, que a divisão de competências e responsabilidades ainda é imprecisa em relação Regime de Colaboração, em função de sobreposição das esferas nas relações de governos, e que esta relação, não é muito clara, leva à concorrência não apenas nas diferentes esferas, mas entre elas mesmas, pelo viés político e pelo desequilíbrio no financiamento das ações. Isso denota que a ausência da clareza das responsabilidades é um resquício das dificuldades da forma de organização do Estado.

Para finalizar trago aqui as questões, que, segundo o movimento *Todos pela Educação*, precisam de respostas. Essas questões foram definidas no Congresso Internacional: agenda urgente em Brasília no período de 13 a 16 de setembro de 2011:

- Qual o regime de colaboração necessário para a gestão das políticas educacionais que atenda ao País?
- Quais as responsabilidades de cada ente?
- Quais os mecanismos concretos de colaboração entre os entes federativos?

- Quais são os recursos necessários e como deve ser feita sua distribuição?
- Que responsabilização é possível atribuir aos gestores?

Porém, é necessário se certificar se essas questões estão contempladas no novo PNE 2011-2020, cujo documento não é objeto desse estudo.

Nesse contexto descrito até o presente momento e diante das possíveis respostas às questões acima, vislumbro o Regime de Colaboração (mesmo no domínio do federalismo centrípeto) como uma das possibilidades plausíveis para a equalização das políticas de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica no Brasil. Porém, a política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica implementada pelo Regime de Colaboração a partir do PAR é uma política de regulação que contém apenas algumas medidas convencionais para administrar e controlar esse momento da política educacional. Embora os Termos de Cooperação Técnica e de Convênio que se constituíram bases de análises documentais nesse estudo expressem essa regulação, não é o suficiente para que essa política seja de Estado. Pois, regular algo é próprio do neoliberalismo, é uma categoria política que traduz o que as pessoas ou instituições devem ou não fazer. Nesse sentido, é necessário regulamentar o Regime de Colaboração, a partir de princípios normativos, conforme prescreve a Constituição Federal, o que denota que a atual política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica é de governo com uma perspectiva de regulação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta Educativa e Responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000300012&lng=pt&nrm=iso . Acesso em 08/12/10.

ALBURQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. O plano Decenal de Educação para todos e a estratégia nacional de desenvolvimento. **Em Aberto**, Brasília, ano 13, n.59, jul./set. 1993 p.63-67.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação. **Revista de Sociologia e Política**. Jun; n. 024. Universidade Federal do Paraná. P.29-40. Curitiba. 2005 Disponível em < ojs.c3sl.ufpr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/3715/2963 >. Acesso em: 10 jan. 2010.

ANDERSON, Georege. Federalismo en el siglo XXI: tendencias y prospectivas. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal. **n. 9 Santa Fe jul./dic. 2007**. Disponível em: < http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272007000200002&lang=pt >. Acesso em: 17 mar. 2011.

ANDRÉ, Maria Eliza Dalmazio Afonso de. **Etnografia da Prática Escolar**. Campinas, SP: Papirus, 1995.

ANDRADE, Rozane Jorge. **Educação, tecnologia e políticas públicas: um estudo da proposta política pedagógica de uma escola do município de São Paulo**. 2008. 100 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, SP, 2008.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2002.

APPLE, Michael W. **Para além da lógica do mercado**, compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

BARÃO, Gilcilene De Oliveira Damasceno. O Plano De Desenvolvimento da Educação e o Plano Nacional de Educação: interlocuções, ausências e silenciamentos. In: **1º Simpósio Nacional de Educação, XX semana de Pedagogia**. 11, 12 e 13 de novembro de 2008. Casavel, PR: Unoeste, 2008.

BARBOSA, Aparecida Reis. **A relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série em Curitiba**. 2008. 2 v. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

BARROSO, Telma Cristina Guerreiro Pinto. **Federalismo e política educacional: um estudo sobre o regime de colaboração no Estado do Pará**. 2007. 286f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005 (coleção Questões de nossa época).

BOBBIO, N; BOVERO, M. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOCALON, Saionara Cristina. **Dilemas e perspectivas da Política Nacional de Formação De Professores: um olhar a partir do Decreto N° 6.755/09**. 2010. 2 v. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. MEC. **Plano decenal de educação para todos**. Ver. Atual. Brasília: MEC, 1993.

_____. MEC. **Plano Nacional de Educação - PNE**. Brasília: Inep, 2001.

_____. **LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. 5. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010.

_____. Decreto N°. 6094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 abr. 2007.

_____. MEC. **Guia prático de ações monitoradas no PAR dos municípios**. Brasília: MEC, 2007.

_____. MEC. **Guia de programas**. Brasília: MEC, 2007.

_____. MEC. **Instrumento de campo**. Brasília: MEC, 2007.

_____. MEC. **Instrumento de campo**. Brasília: MEC, 2008.

_____. FNDE. **Plano de ações articuladas (PAR)**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-par>>. Acesso em: 21 out. 2008.

_____. MEC. **Compromisso Todos Pela Educação: passo-a-passo**. 2008. Disponível em: <<http://sceweb.mec.gov.br/termo/action/livreto.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2008.

_____. Decreto N. 6755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/92458/decreto-6755-09>>. Acesso em: 21 out. 2009.

_____. MEC. **Guia de acompanhamento das ações monitoradas no PAR dos municípios.** Brasília: MEC, 2009.

_____. MEC. **Orientações gerais para elaboração do Plano De Ações Articuladas dos municípios - PAR 2011-2014.** Etapa do Diagnóstico. Brasília: Mec. 2011

_____. Secretaria de Educação Fundamental. **Referenciais para formação de professores.** 2.ed. Brasília: A Secretaria, 2002.

BUSE, Robertson Luiz. **Caminhos entre os Sonhos, os Devaneios e a Realidade.** Publicado em 27 de maio 2011. Disponível em: < <http://www.recantodasletras.com.br/cronicas/2996150> >. Acesso: 30 maio 2011.

CAFFARATE, Viviane Machado. Federalismo: uma análise sobre sua temática atual. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 59, 1 out. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3249>>. Acesso em: 17 mar. 2011.

CAMARGO, Arlete Maria Monte de; HAGE, Salomão Mufarrj. A política de formação de professores e a reforma da educação superior. In: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de albuquerque (Orgs.). **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente.** São Paulo: Cortez, 2004.

CAMINI, Lucia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso todos pela Educação.** 2009. 293 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CAPUTO, Romeu Weliton. O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e o Plano de ações Articuladas. In: MONTEIRO, Silas Borges; MOREIRA, Cláudia da Consolação (Orgs.) **Plano de ações articuladas em Mato Grosso:** vivências e reflexões. Cuiabá: EdUFMT, 2010.

CARVALHO, Eliete Martins Cardoso de. **A Formação do Professor da Educação Básica e a Semicultura.** 2010. 200 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília-SP, 2010.

CIEGLINSKI, Amanda. **Brasil precisa de mais eficiência nos gastos em educação.** Rede Brasil Atual Brasília/ABr 14.12.2010. Disponível em < <http://www.redebrasilatual.com.br/temas/educacao/2010/12/estudo-do-banco-mundial-indica-que-brasil-precisa-de-mais-eficiencia-nos-gastos-em-educacao> >. Acesso em 14 dez 2010.

CONDE, Marco Antonio Ramos. **A educação nas leis orgânicas do município fluminenses:** um olhar sob a perspectiva do processo de descentralização. 2010. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2010.

COSTA, Alessandra Braga; SILVA, Márcio Antonio. As formas de comunicação do ministério da educação entre os municípios do norte de Minas na implementação do Programa de Ações Articuladas- PAR: algumas contradições. In: **5 Fórum de ensino, pesquisa, extensão e gestão – FEPEG.** 21 a 24 de setembro de 2011. Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros-MG. Disponível em: <

<http://www.fepeg.unimontes.br/index.php/eventos/forum2011/schedConf/presentations> >
Acesso em: 12 dez.2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

CRUZ, Vicente Vagner. **Repensando o conceito de políticas públicas**. 2009. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/politica-artigos/repensando-o-conceito-de-politicas-publicas-756674.html>>. Acesso em 10 dez 2010.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Org.). **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa**. Teorias e Abordagens. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Orgs.). **Políticas públicas e Educação Básica**. São Paulo Xamã, 2001.

_____. A reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Revista educação e Sociedade**. Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Revista educação e Sociedade**. Campinas, vol. 31, n. 112, jul/set. 2010 p. 677-705. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

DRAIBE, Sonia. Políticas sociais e neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. In: **Revista USP**, mar-abril-maio. N. 17, 1993.

DUARTE, Magali Saddi. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. In: **Revista Solta a Voz**. Goiânia, v. 19, n. 2, p. 291-294, jul./dez. 2008.

FERNANDES, Maria Anunciata. **Desafios para uma educação de qualidade: o IDEB no município de Juara - MT**. 2010. 153 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá-MT, 2010.

FOERSTE, Irineu. **Parceria na formação de professores**. São Paulo: Cortez, 2005.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise do conteúdo**. Série Pesquisa. 2. ed. Brasília: Liber Livro. 2005.

FREITAS, Helena Costa Lopes. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 8, n. 100- Especial, p.1203-1230, out 2007 Disponível em: < <http://cedes.unicamp.br> >. Acesso: em 14 jan. 2010.

GARMENDIA, Ernesto Soto Reyes. Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir. **Política. cult.**, México, n. 25, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000100003&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 17 mar. 2011.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (Orgs.). **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. (Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. Adaptação e revisão: Renato Dagnino). Material para uso exclusivo nos programas de capacitação do GAPI-UNICAMP nas disciplinas ministradas pelo DPCT- UNICAMP.

HENTZ, P. **O princípio federativo e o regime de colaboração**. 2009. Disponível em: <<http://fnce.org/index.php?view=article&catid=36%3Aartigos&id54%3Ao-principio-federativo>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Cadernos CEDES**, ano XXI, nº 55, novembro/2001. p. 30-41

YABIKU, Roger Moko. **Ética e Direito no utilitarismo de Jeremy Bentham**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 3090, 17 dez. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20642>>. Acesso em: 9 jan. 2011.

LANES, Erone Hemann. **Formação continuada dos professores da Educação Infantil no oeste catarinense: concepção técnico-instrumental ou emancipatória?**. 2009. 180 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba-SC, 2009.

LÁZARI, Eliane Siqueira de Medeiros. Uma análise qualitativa – Polo de Alta Floresta. **Fórum de Avaliação sobre a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR de Mato Grosso)**. 13 e 14 de novembro de 2008. Cuiabá, MT: Universidade Federal de Mato Grosso, 2008.

_____. A construção do Plano de Ações Articuladas: caminhos abertos para o regime de colaboração. In: In: MONTEIRO, S. B. e MOREIRA, C. C. (Orgs.) **Plano de ações articuladas em Mato Grosso: vivências e reflexões**. Cuiabá: EdUFMT, 2010

LECLERC, G. F.E. **O conceito normativo do regime de colaboração enquanto construção e ampliação dos espaços públicos de direitos: mediações no percurso institucional na atuação do prof. Dr, Neraldo Pontes de Azevedo**. 2007. 228 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2007.

LIBÂNIO, José Carlos; PIMENTA, Selma Garrido. Formação de profissionais da educação: visão crítica e perspectiva de mudança. **Revista Educação e Sociedade**. Ano XX, N. 68, dez 1999.

LIMA, Elizeth, Gonzaga dos Santos. **Avaliação institucional**: o uso de resultados como estratégia de (re)discussão dos espaços na Unemat. 2008. 250 f. Tese (Doutorado em educação) - Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, 2008.

_____. Avaliação institucional participativa: uma das alternativas de (re)construção da emancipação nos espaços educacionais. In: GENTIL, Heloisa; MICHELS, Mria Helena (Orgs.). **Práticas pedagógicas**: política, currículo e espaço escolar. Araraquara, SP: Junqueira & Marin; Brasília, DF: CAPES, 2011.

LIMA, Jucimara Bengert. **Formação continuada e desempenho estudantil**: O caso de Araucária – Paraná. 2010, 2v. 134 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

LOPES, Thais Andrea Carvalho de Figueiredo. **A Política Educacional e o Direito das Crianças à Educação Infantil em São Luís - Maranhão (1996-2006)**. 2009. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LUCE, Maria Batriz; FARENZENA Nalu. O regime de Colaboração Intergovernamental. In: GRACIANO, Mariangela (Coord.). O Plano de desenvolvimento da Educação (PDE). São Paulo: Ação Educativa. **Em Questão**, v. 4. 2007.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Dalmazo Afonso. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1996. (Temas básicos de educação e ensino).

MACHANLEM, Julia; VIEIRA, Suzane da Rocha. A política brasileira de formação de professores: repercussões sobre o trabalho docente. **VI Seminário da Redestrado – Regulação Educacional e Trabalho docente**. 06 e 07 de novembro de 2006 – UERJ - Rio de Janeiro-RJ. Disponível em: <
http://www.fae.ufmg.br/estrado/cd_viseminario/trabalhos/eixo_tematico_1/a_politica_brasileira_de_form.pdf>. Acesso em: 10 set. 2011

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis**: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. 2009. 338 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Educação. **Projeto de Acompanhamento e Monitoramento do PAR nos municípios**. Cuiabá, MT: Seduc, 2008.

_____. Seminário de Avaliação do Plano de Ações Articuladas 2007/2011. 17-19 de outubro 2011. Cuiabá-MT: Seduc-MT, 2011. Disponível em: <http://www.seduc.mt.gov.br/> > Acesso em: 25 out. 2011.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, Poder e Comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. O Plano de Ações Articuladas (PAR) no contexto federativo brasileiro. In: XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Políticas Públicas e Gestão da Educação: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. . São Paulo. Anpae: 2011. **Anais Eletrônicos**. Disponível em: <

<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0123.pdf> > Acesso em: 15 dez. 2011.

MENDONÇA, Daelcio Ferreira Campos. **O plano de ações articuladas como suporte a dimensão pedagógica da gestão da educação municipal**. 2010. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador-BA, 2010.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Plano Decenal de Educação para Todos (verbete). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, Disponível em: <
<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91> > Acesso em: 25 jul. 2011

MÉSZÁROS, Istvam. **Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MICHELS, Maria Helena. Gestão, formação docente e inclusão: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar. In: **Revista Brasileira de Educação** v. 11n. 33set./dez. 2006. p. 406-423.

MILANESI, Irton. **A interdisciplinaridade no cotidiano dos professores: uma avaliação de uma proposta curricular de estágio**. 2008. 154 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2008.

_____. *et al.* **O estágio interdisciplinar no processo de formação docente**. Cáceres-MT: Editora Unemat, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MORETO, Charles. Parceria na formação de professoras e professores da educação básica: apresentando conceitos e práticas. **Revista Universo Acadêmico**. N. 11 jan-jun 2007.

NARDI, E. L. O regime de colaboração entre sistema municipal e estadual de ensino: desafios e protagonismos dos municípios. **UNIREvista**. Vol. 1, N. 2. Abril, 2006. Disponível em <
http://unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_Nardi.pdf >. Acesso em 17/01/2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Orgs.). **Políticas públicas e Educação Básica**. São Paulo Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Maria Izete; LIMA, Elizeth Gonzaga dos Santos. **Guia prático: Projetos de pesquisa e trabalho monográfico**. 4. ed. rev. amp. Cáceres-MT: Ed. Unemat, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

PALUMBO, Dennis J. A abordagem política pública para o desenvolvimento político na América. In: **A avaliação e a formulação de políticas públicas em educação**. Leituras complementares. SOUSA, Eda C.B.M.; NETTLES Michael T.; SOUSA, Edson M.(orgs.). Curso de especialização em avaliação à distância, vol 7. Brasília: UNB, 1998.

PEREIRA, Willian Eufrásio Nunes. Do estado liberal ao neoliberal. **Revista Interface**. Natal, v.1 n. 1 jan-jun, 2004 p.11-24.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino Rezende. O PDE foi mais uma marca fantasia. Entrevista ao **Observatório da Educação**. 10 jun. 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?view=article&id=920%3Apde-foi-mais-uma-marca-fantasia-do-que-articulador-de-politicas-diz-pesquisador&option=com_content&Itemid=104 >. Acesso em: 21 ago. 2011.

RAIC, Daniele Farias Freire. **Sistemas de Ensino e Regimes de Colaboração**: o dito e o por dizer - um estudo de caso no município de Jequié - Ba. 2009. 100 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador-BA, 2009.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. Formação de professores: uma política de qualificação ou desqualificação do trabalho docente? In: OSÓRIO, Alda Maria do Nascimento (Org.). **Trabalho docente**: os professores e sua formação. Campo Grande-MS: Editora UFMS, 2003.

ROSSI, Alexandre José. **Avanços e limites da política de combate à homofobia**: uma análise do processo de implementação das ações para a educação do programa Brasil sem homofobia. 2010. 192 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SANTOS JÚNIOR, João Batista dos. **Colaboração Mediada como Ferramenta na Reestruturação do Sistema de Crenças Pedagógicas sobre Ensino e Aprendizagem do Professor de Química**. 2009. 186 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado e os modos de produção de poder social. In: **Pela mão de Alice, o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1997. (p. 115-133).

SARI, Marisa Timm. Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência pioneira do Rio Grande do Sul. In: XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. 11 a 14 de novembro de 2007. Anpae: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/319.pdf >. Acesso em: 15 fev. 2010.

_____. **Regime de Colaboração Intergovernamental na Educação**: a experiência do Rio Grande do Sul. 2009. 193 f. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SAVIANI, Demerval. **PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SEMERARO, Giovanni. Políticas públicas e poder popular. In: **Filosofia e política na formação do educador**. (p.183-202). Aparecida, SP: Ideias e letras, 2004.

SILVA, Cristiane Oliveira. **Avanços e retrocessos no direito à educação em Santo André: um estudo de caso**. 2008. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SILVA, Irondina de Fátima. **A educação municipal em mineiros: municipalização, expansão da oferta e desafios da gestão democrática e da qualidade de ensino**. 2008. 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiania, 2008.

SILVA, Lucivan Augusto; MONTEIRO, Silas Borges. Caracterização do Plano de Ações Articuladas- PAR do ponto de vista das políticas educacionais brasileira. In: MONTEIRO, S. B. e MOREIRA, C. C. (Orgs.) **Plano de ações articuladas em Mato Grosso: vivências e reflexões**. Cuiabá: EdUFMT, 2010

_____. **O Plano de Ações Articuladas - PAR: interface com a formação de professores nos municípios de Mato Grosso**. 2010. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá-MT, 2010.

SHIROMA, Eneida Otto, MORAES, Maria Célia M. de e EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SHIROMA, Eneida Oto et alli. Indicadores de qualidade: o fetiche da gestão por resultados. In: *Anais VII Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul (ANPED-Sul) "Pesquisa em educação e inserção social"* (CD-Rom), 22 à 25 de junho de 2008, Itajaí/SC. UNIVALI: Santa Catarina, 2008. [ISSN 978-85-7696-040-9]

SOARES, Fabrício Emerick. **Do discurso missionário à prática do poder político: uma análise da atuação do padre Júlio Maria de Lombarde na Paróquia do Senhor Bom Jesus de Manhumirim - 1928 a 1944**. 2009. 109 f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Severino Sombra, Vassouras-RJ, 2009.

SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. Os planos e a gestão da educação básica no Brasil – o PDE em análise. In: XXIV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Direitos humanos e cidadania: desafios para as políticas públicas e gestão democrática da educação. Espírito Santo: Anpae, 2009 **Anais Eletrônicos**. Disponível em: < http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/49.pdf > Acesso em: 20 ago. 2010.

_____. **Programa escola de gestores no estado do Piauí: pertinência e eficácia na visão de participantes**. 2010. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

_____. O Plano de ações articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo? In: XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Políticas Públicas e Gestão da Educação: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. São Paulo. Anpae: 2011. **Anais Eletrônicos**. Disponível em: < <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0079.pdf> > Acesso em: 15 nov . 2011.

SOUZA, Belo Donald; RAMOS, Marise Nogueira; DELUIZ, Neise. Regime de colaboração na oferta da educação profissional em âmbito municipal: uma prática possível? In: III Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. 11 a 14 de novembro de 2007. Anpae: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre. **Anais eletrônicos** Disponível em: < http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/119.pdf >. Acesso em: 15 fev. 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo. Desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós- 1988. **Revista de Sociologia e Política**, n° 24: 105-121 JUN. Curitiba, 2005. Disponível em: < <http://www.scribd.com/doc/22931626/federalismo-celina-souzaIII> >. Acesso em: 12 jan 2010.

SOUZA, Márcia Helena de Moraes. **O Plano de Ações Articuladas - PAR - das redes municipais de ensino de Mato Grosso**. 2010. 179 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá-MT, 2010.

TEIXEIRA, Ana Maria Silva. **Regime de Colaboração: ideologia nas práticas de parceria na Bahia**. 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado da Bahia, Salvador-BA, 2009.

_____; MUTIM, Avelar Luiz Bastos. Regime de colaboração: meio para a organização dos sistemas de educação? In: **Revista da FAEEBA: educação e contemporaneidade** / Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Educação I – v. 1, n. 1 (jan./jun., 1992) - Salvador: UNEB, 1992, p. 155-160.

VIEIRA. Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 56, p. 9-23, mar. 1998.

WEBER, Silke. Como e onde formar professores: espaços em confronto. **Revista Sociedade e Educação**. Ano XXI, n. 70, abr/2000.

WERLE, Flávia Obino. Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: Autonomia e Regime de Colaboração. In: **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Unijuí, 2006.

WIZIACK, João Carlos. **O ensino superior no PNE: os ideais estabelecidos para a “década da educação” e os compromissos renovados para o período 2011 a 2020**. 2010. 100 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba-SP, 2010.

ANEXOS

ANEXO I
QUADRO DE CURSOS DE FORMAÇÃO INICIAL (Área 1)

Dimensão: 2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar.			
Área: 1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.			
Indicador	Ações	Subações	Metodologia
1. Qualificação dos professores que atuam nas creches	Assegurar o acesso à formação mínima exigida em Lei a todos os professores que atuam nas creches	3. Oferecer curso de formação inicial em nível médio, modalidade Normal/Magistério, para os professores que atuam nas creches, que demandem esse nível de formação.	Curso semipresencial de formação inicial por meio do Proinfantil.
		4. Oferecer curso de formação inicial, em nível superior, para os professores que atuam nas creches, que demandem esse nível de formação.	Curso a distância de formação inicial de Pedagogia por meio da UAB.
2. Qualificação dos professores que atuam na pré-escola.	Assegurar o acesso à formação mínima exigida em Lei todos os professores que atuam na pré-escola.	3. Oferecer curso de formação inicial em nível médio, modalidade Normal/Magistério, para os professores que atuam na pré-escola, que demandem esse nível de formação.	Curso semipresencial de formação inicial por meio do Proinfantil.
		4. Oferecer curso de formação inicial, em nível superior, para os professores que atuam na pré-escola, que demandem esse nível de formação.	Curso a distância de formação inicial de Pedagogia por meio da UAB.
3. Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental	Assegurar o acesso à formação mínima exigida em Lei a todos os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental	3. Oferecer curso de formação inicial em nível médio, modalidade Normal/Magistério para séries iniciais, para os professores que não possuem habilitação específica para atuar nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.	Curso a distância de formação inicial de por meio do Proformação.
		4. Oferecer curso de formação inicial em nível superior para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.	Curso a distância de formação inicial de Pedagogia por meio da UAB.
4. Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental	Assegurar o acesso à formação mínima exigida em Lei a todos os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.	3. Oferecer curso de formação inicial, em nível superior, para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.	Curso a distância de formação inicial de Letras / Português por meio da UAB.
		4. Oferecer curso de formação inicial para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.	Curso a distância de formação inicial de Letras / Espanhol por meio da UAB
		5. Oferecer curso de formação inicial para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.	Curso a distância de formação inicial de Letras/Inglês por meio da UAB.
		6. Oferecer curso de formação inicial, em nível superior, para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.	Curso a distância de formação inicial de Matemática por meio da UAB.

	<p>7. Oferecer curso de formação inicial, em nível superior, para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.</p>	<p>Curso a distância de formação inicial de Ciências por meio da UAB.</p>
	<p>8. Oferecer curso de formação inicial, em nível superior, para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.</p>	<p>Curso a distância de formação inicial de História por meio da UAB.</p>
	<p>9. Oferecer curso de formação inicial, em nível superior, para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.</p>	<p>Curso a distância de formação inicial de Geografia por meio da UAB.</p>
	<p>10. Oferecer curso de formação inicial, em nível superior, para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.</p>	<p>Curso a distância de formação inicial de Artes por meio da UAB.</p>
	<p>11. Oferecer curso de formação inicial, em nível superior, para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.</p>	<p>Curso a distância de formação inicial de Educação Física por meio da UAB.</p>
	<p>12. Oferecer curso de formação inicial, em nível superior, para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.</p>	<p>Curso de formação inicial do Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciatura em Educação do Campo (Procampo).</p>
	<p>13. Oferecer curso de formação inicial, em nível superior, para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, que demandem esse nível de formação.</p>	<p>Curso de formação inicial do Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (Prolind).</p>

ANEXO II
QUADRO DE CURSOS DE FORMAÇÃO CONTINUADA (Área 2)

Dimensão: 2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar.					
Área: 2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica.					
Indicador	Ações	Subações	Metodologia		
1. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.	Implementar políticas de formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-scolas), considerando a Lei 10.639 e os princípios preconizados pelas Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.	3. Qualificar os professores de Educação Infantil que atuam no campo em cursos implementados pela SME.	Utilização de material específico produzido pela Secad - Campo.		
		4. Qualificar os professores de Educação Infantil utilizando material referencial para atuem nos temas de Diversidade Sexual e igualdade de gênero, defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de violência, educação em direitos humanos e educação em saúde (produzidos pelo MEC) em cursos implementados pela SME.	Utilização de material produzido pela Secad nos temas de Diversidade Sexual e igualdade de gênero, defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situações de violência, educação em direitos humanos e educação em saúde.		
		5. Qualificar os professores de Educação Infantil utilizando materiais produzidos pelo MEC em cursos implementados pela SME.	Utilização de material específico produzido pela TV Escola.		
		6. Oferecer curso de formação continuada para os professores que atuam na Educação Infantil em temas da diversidade.	Curso a distância, em práticas pedagógicas, em ed. étnico-racial, em ed. patrimonial, ed. em direitos humanos, EJA, ed. do campo, por meio da UAB.		
		7. Oferecer curso de formação continuada (aperfeiçoamento) para os professores que atuam na Educação Infantil.	Curso a distância de aperfeiçoamento por meio da Rede de Formação.		
		8. Oferecer curso de formação continuada (aperfeiçoamento) para os professores que atuam na Educação Infantil.	Curso a distância de aperfeiçoamento por meio da UAB.		
		9. Oferecer curso de formação continuada (especialização) para os professores que atuam na Educação Infantil.	Curso a distância de especialização por meio da Rede de Formação.		
		10. Oferecer curso de formação continuada (especialização) para os professores que atuam na Educação Infantil.	Curso a distância de especialização por meio da UAB.		
		2. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares, nos	Formular e implementar políticas e voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, considerando, também, as especificidades das escolas do campo, em particular as escolas de organização multietária ou multisseriada e as	3. Qualificar os professores dos anos/séries iniciais que atuam no campo em cursos implementados pela SME.	Utilização de material específico produzido pela Secad- Campo.
				4. Oferecer curso de formação continuada para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental em temas da diversidade e direitos humanos.	Curso a distância, em práticas pedagógicas, em ed. étnico-racial, em ed. patrimonial, ed. em direitos humanos, EJA, ed. do campo, por meio da UAB.
5. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento) para os professores que atuam com crianças de 6 anos-Ampliação do EF para 9 Anos.	Curso de Aperfeiçoamento, a distância, por meio da Rede de Formação.				

anos/séries iniciais do Ensino Fundamental	áreas temáticas, tais como educação ambiental, educação para os direitos humanos, educação integral.	6. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento em Alfabetização e Letramento e Educação Matemática) para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso de Aperfeiçoamento em Alfabetização e Letramento e Educação Matemática, a distância, por meio do Pró-letramento.
		7. Oferecer curso de formação continuada (opções metodológicas para o processo de alfabetização) para os professores que atuam na 1ª e na 2ª anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso de Aperfeiçoamento em opções metodológicas para o processo de alfabetização por meio do Programa de apoio à leitura e à escrita (Praler).
		8. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento em Matemática e Língua Portuguesa) para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso de Aperfeiçoamento em Matemática e Língua Portuguesa, para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental, por meio do Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar I).
		9. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento em Alfabetização e Letramento e Educação Matemática) para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso de Aperfeiçoamento, a distância, por meio da Rede de Formação.
		10. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento-demais componentes curriculares) para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso de Aperfeiçoamento, a distância, por meio da Rede de Formação.
		11. Oferecer curso de formação continuada (Especialização) para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso de especialização, a distância, por meio da Rede de Formação.
		12. Oferecer curso de formação continuada (Especialização em Alfabetização e Letramento) para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso de Especialização em Alfabetização e Letramento, a distância, por meio da UAB.
		13. Oferecer curso de formação continuada (Especialização em Matemática e Cidadania) para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso de Especialização em Matemática e cidadania, a distância, por meio da UAB.
		14. Oferecer curso de formação continuada em Gênero e Diversidade para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso em Temas da Diversidade - Gênero e Diversidade, a distância, por meio da UAB.
		15. Oferecer curso de formação continuada em Relações Étnico-Raciais para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso em Temas da Diversidade - Relações Étnico-Raciais, a distância, por meio da UAB.
16. Oferecer curso de formação continuada em Educação Integral para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso em Temas da Diversidade - Educação Integral, a distância, por meio da UAB.		

		17. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento) em Educação em Direitos Humanos para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso em Temas da Diversidade - Educação em Direitos Humanos, a distância, por meio da UAB.
<p>3. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares, nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Formular e implementar políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental visando integralmente à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática, considerando, também, as especificidades da sescolas do campo além das seguintes áreas temáticas: educação ambiental, educação para os direitos humanos, educação integral e integrada.</p>	4. Qualificar os professores dos anos/séries finais que atuam no campo em cursos implementados pela SME	Utilização de material específico produzido pela Secad - Campo.
		5. Oferecer curso de formação continuada em Educação Ambiental para professores e gestores da educação que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.	Curso de formação continuada em Temas da Diversidade - Educação Ambiental, presencial e/ou a distância, por meio da UAB, com material didático- pedagógico para a formação.
		6. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento) em Gênero e Diversidade para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso em Temas da Diversidade - Gênero e Diversidade, a distância, por meio da UAB.
		7. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento) em Relações Étnico-Raciais para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso em Temas da Diversidade -Relações Étnico- Raciais, a distância, por meio da UAB.
		8. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento) em Educação Integral para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.	Curso em Temas da Diversidade - Educação Integral, a distância, por meio da UAB.
		9. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental em temas da diversidade.	Curso de aperfeiçoamento, a distância, em práticas pedagógicas, em ed. étnico-racial, em ed. ambiental, em ed. patrimonial, ed. em direitos humanos, EJA, ed. do campo, por meio da UAB.
		10. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento em Matemática e Língua Portuguesa) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.	Curso de Aperfeiçoamento em Matemática e Língua Portuguesa, para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, por meio do Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar II).
		11. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento na área de Alfabetização e Linguagem) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.	Curso de Aperfeiçoamento na área de Alfabetização e Linguagem, a distância, por meio da Rede de Formação.
		12. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento na área de Educação Matemática e Científica) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.	Curso de Aperfeiçoamento na área de Educação Matemática e Científica, a distância, por meio da Rede de Formação.

		<p>13. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento na área de Ensino de Ciências Humanas e Sociais) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Curso de Aperfeiçoamento na área de Aperfeiçoamento na área de Ensino de Ciências Humanas e Sociais, a distância, por meio da Rede de Formação.</p>
		<p>14. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento na área de Artes e Educação Física) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Curso de Aperfeiçoamento na área de Artes e Educação Física, a distância, por meio da Rede de Formação.</p>
		<p>15. Oferecer curso de formação continuada (Especialização na área de Alfabetização e Linguagem) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Curso de Especialização na área de Alfabetização e Linguagem, a distância, por meio da Rede de Formação.</p>
		<p>16. Oferecer curso de formação continuada (Especialização na área de Alfabetização e Linguagem) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Curso de Especialização na área de Alfabetização e Linguagem, a distância, por meio da UAB.</p>
		<p>17. Oferecer curso de formação continuada (Especialização na área de Educação Matemática e Científica) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Curso de Especialização na área de Educação Matemática e Científica, a distância, por meio da Rede de Formação.</p>
		<p>18. Oferecer curso de formação continuada (Especialização na área de Educação Matemática e Científica) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Curso de Especialização na área de Educação Matemática e Científica, a distância, por meio da UAB.</p>
		<p>19. Oferecer curso de formação continuada (Especialização na área de Ensino de Ciências Humanas e Sociais) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Curso de Especialização na área de Aperfeiçoamento na área de Ensino de Ciências Humanas e Sociais, a distância, por meio da Rede de Formação.</p>
		<p>20. Oferecer curso de formação continuada (Especialização na área de Ensino de Ciências Humanas e Sociais) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Curso de Especialização na área de Aperfeiçoamento na área de Ensino de Ciências Humanas e Sociais, a distância, por meio da UAB.</p>
		<p>21. Oferecer curso de formação continuada (Especialização na área de Artes e Educação Física) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Curso de Especialização na área de Artes e Educação Física, a distância, por meio da Rede de Formação.</p>
		<p>22. Oferecer curso de formação continuada (Especialização na área de Artes e Educação Física) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Curso de Especialização na área de Artes e Educação Física, a distância, por meio da UAB.</p>
		<p>23. Oferecer curso de formação continuada (Especialização em Ed. Ambiental, Gênero e Diversidade, Ed. Integral e Relações Étnico-Raciais) para os professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Curso de Especialização em Temas da Diversidade, a distância, por meio da UAB.</p>

ANEXO III
QUADRO DE CURSOS DE FORMAÇÃO CONTINUADA (Área 3)

Dimensão: 2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar.			
Área: 3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou Indígenas.			
Indicador	Ação	Subações	Metodologia
1. Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.	Promover programas de formação e habilitação específica para professores que atuam em educação especial, em escolas do campo, em comunidades quilombolas e em comunidades indígenas, e que contemplem também as temáticas: educação ambiental, educação para os direitos humanos, educação integral e integrada.	3. Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento) para os professores que atuam na educação especial, nas escolas do campo, nas comunidades quilombolas e nas comunidades indígenas.	Curso de aperfeiçoamento, a distância, para os professores que atuam na educação especial e/ou nas escolas do campo e/ou nas comunidades quilombolas e/ou nas comunidades indígenas, por meio da Rede de Formação.
		4. Oferecer curso de formação continuada para os professores que trabalham na educação especial.	Curso de aperfeiçoamento, a distância, para professores que atuam no atendimento educacional especializado (ed.especial) – Seesp/Programa de Formação Continuada.
		5. Oferecer curso de formação continuada para os professores que trabalham nas escolas do campo.	Curso de formação continuada para professores que atuam nas escolas do campo.
		6. Oferecer curso de formação continuada para os professores que trabalham nas comunidades indígenas.	Curso de aperfeiçoamento, a distância, para professores que atuam nas comunidades indígenas.
		7. Implantar Escola Ativa para as escolas do campo.	Capacitação de técnicos da SME pelo MEC para formação dos professores, com disponibilização do material da Escola Ativa.
		8. Oferecer curso de formação continuada para os professores que atuam nas comunidades quilombolas.	Curso de formação continuada, presencial, específico em cultura afro, por meio de parceria
		9. Qualificar os professores que atuam em educação especial, em escolas do campo, em comunidades quilombolas e em comunidades indígenas, em cursos implementados pela SME.	Utilização de material específico produzido pela TV Escola.

ANEXO IV
QUADRO DE CURSOS DE FORMAÇÃO CONTINUADA (Área 4)

Dimensão: 2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar.			
Área: 4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03.			
Indicador	Ação	Subações	Metodologia
1.Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, visando o cumprimento da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003.	Desenvolver plano de formação continuada de professores da educação básica visando ao cumprimento da Lei 10.639/03	2.Oferecer curso de formação continuada para os professores da rede em História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.	Curso de aperfeiçoamento, a distância, para professores em História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.
		3.Oferecer curso de formação continuada para os professores da rede em História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.	Curso de aperfeiçoamento, presencial, para professores em História e Cultura Afro-Brasileira e Africana – Secad.

ANEXO V**INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DO PAR EM MATO GROSSO UTILIZADO NO SEMINÁRIO REALIZADO EM OUTUBRO DE 2011– CUIABÁ-MT****1. INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO:**

- a. O PAR 2007/2011 facilitou a articulação das políticas de educação entre municípios, estado, MEC/FNDE? De que modo?
- b. A participação dos membros do Comitê Local ou da comunidade educacional tem contribuído na implementação do PAR? De que forma?

2. INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO:

- a. O PAR influenciou no planejamento e/ou a gestão da educação nos municípios? Como?
- b. É possível perceber claramente na educação dos municípios os impactos dessa política do governo federal? Dê exemplos

3. INSTRUMENTO FACILITADOR DA EXECUÇÃO DAS AÇÕES EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO

- a. Enumere os entraves ou desafios que dificultaram o processo de execução e implementação dos plano de ações articuladas no período de 2007 a 2011.
- b. Aponte os procedimentos que a SME/SEDUC/MEC/FNDE/UFMT/UNCME/CEE precisam adotar para que o par seja realmente um instrumento que auxilia a educação nos municípios matogrossense.

Fonte: MATO GROSSO. SEDUC (2011).

ANEXO VI

ESRUTURA DO DIAGNÓSTICO DO PAR REALIZADO NOS MUNICÍPIOS

Dimensão 1. Gestão Educacional	
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	Existência de Conselhos Escolares (CE)
	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação
	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE
	Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola
	Critérios para escolha da Direção Escolar
	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE
	Plano de Carreira para o magistério
	Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.	Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar
	Implantação e Organização do ensino fundamental de 09 anos
	Existência de atividades no contra-turno
3. Comunicação com a Sociedade	Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC
	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares
	Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas
	Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.
	Quantidade de professores suficiente
5. Gestão de Finanças	Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores
	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação.
Total de Indicadores da Dimensão	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb 20

Dimensão 2. Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar	
Áreas	Indicadores
1. Formação inicial de professores da Educação Básica	Qualificação dos professores que atuam nas creches.
	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola.
	Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do Ensino Fundamental.
	Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.
2. Formação continuada de professores da Educação Básica	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e da matemática nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e de matemática nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.
3. Formação de professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores que visem à implementação da Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003.
5. Formação do profissional de serviços e apoio escolar	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.
Total de indicadores da dimensão	10

Dimensão 3. Práticas pedagógicas e avaliação	
Áreas	Indicadores
1. Elaboração e organização das práticas pedagógicas	Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas
	Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e das metodologias de ensino
	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar
	Existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.	Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos
	Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
	Formas de registro da frequência
	Política específica de correção de fluxo
Total de indicadores da dimensão	8

Dimensão 4. Infraestrutura física e recursos pedagógicos	
Áreas	Indicadores
1. Instalações físicas gerais	Biblioteca: instalações e espaço físico
	Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências)
	Existência e conservação de quadra de esportes
	Existência e condições de funcionamento da cozinha e do refeitório
	Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário
	Condições de acesso para pessoas com deficiência física
	Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos
2. Integração e expansão do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação pública	Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas
	Existência de recursos audiovisuais
3. Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.	Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico
	Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos)
	Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos
	Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.
	Confecção de materiais didáticos diversos
Total de indicadores da dimensão	14

Fonte: Instrumento de Campo (BRASIL/MEC, 2008, p. 10-12).

ANEXO VII

CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO DOS INDICADORES

Dimensão: 1. Gestão Educacional	
Área: 1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	
Indicador: 1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE).	
Pontuação	Crítérios (Preenchimento Obrigatório)
<input type="checkbox"/>	Não se aplica.
<input type="checkbox"/>	4. Quando existe, em toda rede, CE implantados com participação atuante de todos os segmentos. A SME sugere e orienta a implantação dos CE.
<input type="checkbox"/>	3. Quando existem CE atuantes em pelo menos 50% das escolas da rede; a SME sugere e orienta a implantação dos CE. As escolas da rede, em parte, se mobilizam para implantar CE.
<input type="checkbox"/>	2. Quando existem CE em menos de 50% das escolas, pouco atuantes (apenas no papel). A SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte se mobilizam para implantar CE, mas não recebem orientação.
<input type="checkbox"/>	1. Quando não existem CE implantados; a SME não sugere, tampouco orienta a implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE.
Justificativa:	
Demandas potenciais:	

Fonte: Instrumento de Campo (BRASIL/MEC, 2008, p.14)

Dimensão: 2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	
Área: 1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.	
Indicador: 1. Qualificação dos professores que atuam nas creches	
Pontuação	Crítérios (Preenchimento Obrigatório)
<input type="checkbox"/>	Não se aplica.
<input type="checkbox"/>	4. Quando todos os professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.
<input type="checkbox"/>	3. Quando 50% ou mais dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.
<input type="checkbox"/>	2. Quando menos de 50% dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.
<input type="checkbox"/>	1. Quando menos de 10% ou nenhum dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.
Justificativa:	
Demandas potenciais:	

Fonte: Instrumento de Campo (BRASIL/MEC, 2008, p.24)

Dimensão: 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

Área: 1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas

Indicador: 1. Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.

Pontuação	Crítérios (Preenchimento Obrigatório)
<input type="checkbox"/>	Não se aplica.
<input type="checkbox"/>	4. Quando todas as escolas da rede possuem coordenadores ou supervisores pedagógicos em tempo integral. Esses profissionais orientam e auxiliam os professores no desenvolvimento de conteúdos e metodologias.
<input type="checkbox"/>	3. Quando 50% ou mais das escolas da rede possui coordenadores ou supervisores pedagógicos em tempo integral e estes atendem a todas as etapas ofertadas. Esses profissionais orientam e auxiliam os professores no desenvolvimento de conteúdos e metodologias de ensino.
<input type="checkbox"/>	2. Quando existem coordenadores ou supervisores pedagógicos lotados na SME os quais apenas realizam visitas esporádicas às escolas.
<input type="checkbox"/>	1. Quando as escolas da rede não possuem coordenadores ou supervisores pedagógicos.

Justificativa:

Demandas potenciais:

Fonte: Instrumento de Campo (BRASIL/MEC, 2008, p.30)

Dimensão: 4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

Área: 1. Instalações físicas gerais

Indicador: 1. Biblioteca: instalações e espaço físico.

Pontuação	Crítérios (Preenchimento Obrigatório)
<input type="checkbox"/>	Não se aplica.
<input type="checkbox"/>	4. Quando as instalações da biblioteca são adequadas para a organização e armazenamento do acervo; proporciona a realização de estudos individuais e em grupo.
<input type="checkbox"/>	3. Quando as instalações da biblioteca são parcialmente adequadas para a organização e armazenamento do acervo; os espaços para estudos individuais e em grupo não atendem a necessidade da escola.
<input type="checkbox"/>	2. Quando as instalações da biblioteca não permitem a organização e armazenamento do acervo; não existe espaço suficiente para estudos individuais e em grupo.
<input type="checkbox"/>	1. Quando as instalações da biblioteca são totalmente inadequadas para o acervo e para realização de estudos. Ou quando não existe biblioteca.

Justificativa:

Demandas potenciais:

Fonte: Instrumento de Campo (BRASIL/MEC, 2008, p.35)