



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)
MESTRADO EM EDUCAÇÃO (ACADÊMICO)**

PATRÍCIA REZENDE DO NASCIMENTO

**PARFOR PRESENCIAL E RELAÇÕES FEDERATIVAS NO TOCANTINS:
CONDIÇÕES NECESSÁRIAS
A PERMANÊNCIA DE PROFESSORES-ESTUDANTES**

Palmas – TO
Abril, 2018

PATRICIA REZENDE DO NASCIMENTO

**PARFOR PRESENCIAL E RELAÇÕES FEDERATIVAS NO TOCANTINS:
CONDIÇÕES NECESSÁRIAS
A PERMANÊNCIA DE PROFESSORES-ESTUDANTES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosilene Lagares.

Palmas – TO
Abril, 2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- N244p Nascimento, Patricia Rezende do.
PARFOR PRESENCIAL E RELAÇÕES FEDERATIVAS NO TOCANTINS:
CONDIÇÕES NECESSARIAS A PERMANÊNCIA DE PROFESSORES-
ESTUDANTES. / Patricia Rezende do Nascimento. – Palmas, TO, 2018.
162 f.
- Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins
– Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em
Educação, 2018.
Orientador: Rosilene Lagares
1. Política Educacional. 2. Regime de Colaboração. 3. Formação de
Professores da Educação Básica. 4. Condições para a permanência de
professores-estudantes. I. Título

CDD 370

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

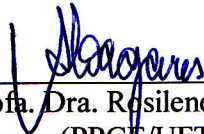
**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

FOLHA DE APROVAÇÃO

PATRÍCIA REZENDE DO NASCIMENTO

**PARFOR PRESENCIAL E RELAÇÕES FEDERATIVAS NO TOCANTINS:
CONDIÇÕES NECESSÁRIAS
A PERMANÊNCIA DE PROFESSORES-ESTUDANTES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), na Linha de Pesquisa Políticas Educacionais, Estado e Sociedade, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, defendida em 03/04/2018.



Profª. Dra. Rosilene Lagares
(PPGE/UFT)

Orientadora e Presidente da Banca



Profª. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva
(PPGDR/UFT)

Avaliadora externa



Profª. Dra. Vânia Maria de Passos Araújo
(PPGE/UFT)

Avaliadora



Prof. Dr. Damião Rocha
(PPGE/UFT)

Avaliador

DEDICATÓRIA

Às minhas queridas avós, Nora e Zezé, e meus pais, Williom e Cida, pelo amor incondicional dedicado ao longo dessa existência; ao meus amados, Theo e Leandro, por me ombrearem nesta jornada de desafios e progressos.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é fazer retornar a luz recebida de todos que me sombrearam nessa jornada de vida, intensa e transformadora, que é o mestrado. É reconhecer o valor, para mim e para o outro, do conforto de um sorriso, de um olhar gentil e confiante, dos abraços demorados e carinhosos, das gentilezas gratuitas e também dos “puxões de orelha” que me lembravam que precisava seguir e fazer o que tinha que ser feito.

Assim, em sinal de gratidão reverencio meu esposo, Leandro, e meu amado filho, Theo. Ninguém mais do que vocês vivenciaram essa jornada comigo, ombreando, lado a lado, na resistência de manter-me alerta no estudo, quando queria estar junto; e na lembrança do poder do descanso e do amor, quando envolvida no fazer. Quanta gratidão tenho por vocês!

Reverencio minha mãe, Maria Aparecida Rezende, pelo que me ensinou com o seu exemplo de força, de solidez no propósito e nos valores. Gratidão mãe!

Reverencio meu pai, Williom do Nascimento, por me ensinar que formação acadêmica não é tudo. Gratidão pai!

Reverencio meus irmãos, Ricardo e Rafael, fundamentalmente, pela experiência fraternal dessa existência. Gratidão irmãos meus!

Reverencio àquelas que talvez sejam as pessoas que mais verbalizam o quanto acreditam em mim: D. Sônia, minha sogra querida, e Cláudia, minha cunhada-irmã mais que querida. Gratidão!

Reverencio pelo apoio, por acreditar em mim, pelos ensinamentos teóricos e de vida, pela referência de docente, pesquisadora e humildade, à minha querida amiga e orientadora, Rosilene Lagares. Gratidão Rose, por tudo!

Reverencio meus queridos do mestrado, especialmente, à Meire, Luzenir, Rute, Ana Cláudia e Bruno. Muito obrigada pela companhia, pelas conversas e pela amizade que me preenche a vida. Gratidão queridos!

Reverencio minhas queridas companheiras da UFT, Mel, Dani, Greyci, Sirlene, Beth e Ana Carla. Como não fazer retornar a vocês todo amor e confiança expressados nas diversas formas de apoio? Sou-lhes muito grata!

Reverencio minhas amigas de vida, Adila, Mel, Regina, Ana, Rafaela, Inês, Taíssa e Angel. Ter vocês comigo, presente ou em pensamento, me faz mais forte sempre. Gratidão pela nossa amizade!

Reverencio todos os meus colegas de UFT que me ajudaram na coleta de dados documentais na Prograd e na Secretaria Acadêmica, especialmente, as queridas companheiras Josseane Santos e Joelma de Moura Gontijo. Sem o apoio de vocês, esta pesquisa não teria o mesmo valor.

E não poderia deixar de reverenciar meus queridos professores do Programa de Mestrado em Educação, especialmente, àqueles com quem convivi por meio de suas aulas: Carmem, Damião, Jocyléia, Roberto, Idemar e Rosilene (mais uma vez). Não tenho palavras para agradecer todos os ensinamentos.

Reverencio em gratidão também os professores Mônica, Vânia e Damião pelas contribuições mais que valiosas na banca de qualificação e, acima de tudo, pelo registro de suas experiências e ensinamentos na minha formação.

Reverencio à Yoga, na pessoa da minha mestra, Prof.^a Márcia, e do meu mestre, Sr. João. Seus ensinamentos e práticas me mantiveram, e me mantém, confiante no processo.

Por fim, reverencio à Doutrina Espírita, aos ensinamentos de Jesus, por me trazerem o conhecimento e consciência sobre a minha imortalidade e evolução. Gratidão!

RESUMO NA LÍNGUA VERNÁCULA

Esta Dissertação de Mestrado tem como tema o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR Presencial) e as relações federativas no Tocantins para a garantia de condições necessárias a permanência de professores-estudantes. Seu objetivo é analisar como se dão as relações entre a União – por meio do MEC/CAPES/FNDE e da UFT, o Estado – por meio da SEDUC e do FEPAD – TO, e Municípios do Tocantins – por meio da UNDIME, denominadas regime de colaboração, e as ações de garantia das condições necessárias para a permanência de professores-estudantes, trabalhadores de escolas da rede pública municipal por meio destas relações, para o desenvolvimento do PARFOR Presencial. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com informações coletadas por meio de revisão bibliográfica e análise documental. Como resultados, demonstra que, ao contrário do que fora proposto formalmente, as relações estabelecidas entre os entes federados União, Estado do Tocantins e Municípios, por meio de suas instituições e de seus órgãos, não se caracterizou como regime de colaboração. A pactuação pontual e fragmentada trouxe como consequência o conflito de interesses e a desconcentração de tarefas e papéis no desencadeamento de ações para a garantia de condições para permanência de professores-estudantes trabalhadores de Municípios nos cursos do PARFOR Presencial ofertados pela Universidade. Como conclusão, reforça a necessidade do debate qualificado a respeito do regime de colaboração, desvelando-se conflitos de interesses no entorno da ideia de que o regime já existe, demandando apenas o seu aprimoramento, e abordando, inclusive, as suas possibilidades no Estado brasileiro.

Palavras-chave: Política educacional. Regime de Colaboração. Formação de professores da educação básica. Condições para a permanência de professores-estudantes. Universidade Federal do Tocantins.

RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA

This Master's Dissertation has as its theme the National Training Plan for Basic Education Teachers (PARFOR Presential) and the federal relations in Tocantins to guarantee the necessary conditions for the permanence of teacher-students. Its objective is to analyze how the relations between the Union - through MEC / CAPES / FNDE and UFT, the State - through SEDUC and FEPAD - TO, and Municipalities of Tocantins - through UNDIME, of collaboration, and the actions of guaranteeing the necessary conditions for the permanence of teachers-students, workers of schools of the municipal public network through these relations, for the development of PARFOR Presential. This is a qualitative research, with information collected through bibliographic review and documentary analysis. As results, it demonstrates that, contrary to what was formally proposed, the relations established between the federated entities União, Tocantins State and Municipalities, through its institutions and its organs, was not characterized as a collaboration regime. The punctual and fragmented agreement resulted in the conflict of interests and the deconcentration of tasks and roles in the launching of actions to guarantee the conditions of permanence of teachers-students workers of Municipalities in the courses of PARFOR Presential offered by the University. As a conclusion, it reinforces the need for a qualified debate about the collaboration regime, revealing conflicts of interest surrounding the idea that the regime already exists, demanding only its improvement, and even addressing its possibilities in the Brazilian State.

Keywords: Educational politics. Collaboration Regime. Teacher training in basic education. Conditions for the permanence of teacher-students. Federal University of Tocantins.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação de documentos nacionais e fontes	25
Quadro 2 – Relação de documentos estaduais e fontes	27
Quadro 3 – Atas de Reuniões do FEPAD – TO, 2009-2015	28
Quadro 4 – Relação de documentos da UFT relacionados com o PARFOR, analisados na pesquisa	30
Quadro 5 – Relação de documentos analisados para compreensão da dinâmica de gestão da PONAFOR e do PARFOR Presencial	81
Quadro 6 – Apoio financeiro da União à formação de professores, 2006 e 2007.	88
Quadro 7 – Demanda de 1º licenciatura para o semestre de 2015/2.	106

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 – Professores da educação básica no Tocantins, 2008 e 2009.	96
Tabela 2 – Nível de formação dos professores em 2008 e 2009.	97
Figura 1 – Municípios com alunos do PARFOR Presencial em 2013.	131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ASMET	Assessoria dos Sistemas Municipais de Ensino
CF	Constituição Federal
CONAES	Conferência Nacional de Educação
CONEB	Conferência Nacional de Educação Básica
CNE	Conselho Nacional de Educação
CP	Conselho Pleno
CTC - EB	Comitê Técnico Científico da Educação Básica
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
DEB	Diretoria de Educação Básica
DED	Diretoria de Educação à Distância
FEPAD	Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição Superior de Ensino
IPES	Instituição Pública de Ensino Superior
MEC	Ministério da Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PONAFOR	Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica
PNAE	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PAR	Plano de Ações Articuladas
PARFOR	Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PIBID	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PRODOCÊNCIA	Programa de Consolidação das Licenciaturas
PROGRAD	Pró-reitoria de Graduação
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SESU	Secretaria de Educação Superior
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFT	Universidade Federal do Tocantins
RENAFOR	Rede Nacional de Formação Continuada
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
SEÇÃO 1	32
DOS CAMINHOS PARA A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO AOS DESCAMINHOS NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	32
1.1 Organização político-administrativa do Estado brasileiro	33
1.1.1 Contornos do federalismo brasileiro: aspectos do período pré-Constituição de 1988 e pós- Constituição de 1988	36
1.1.2 Dinâmica política e das relações intergovernamentais no federalismo: centralização, descentralização, desconcentração e coordenação federativa	41
1.2 Da descentralização de perfil municipalista ao princípio do regime de colaboração	46
1.2.1 Políticas públicas educacionais no palco de disputas por concepções de regime de colaboração	54
SEÇÃO 2	62
PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA 'PRESENCIAL' NO BRASIL E NO TOCANTINS: RELAÇÕES CONSTRUÍDAS ENTRE UNIVERSIDADE FEDERAL E SECRETARIAS DA EDUCAÇÃO DO ESTADO E DE MUNICÍPIOS	62
2.1 Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica: das práticas anteriores ao PARFOR Presencial	64
2.1.1 Da ideia de “Sistema” (Nacional Público de Formação de Professores) à instituição da “Política” (Nacional de Formação de Professores)	69
2.1.2 O PARFOR Presencial na PONAFOR	76
2.1.2.1 Gestão nacional do PARFOR Presencial	81
De 2009 a 2011.....	83
De 2012 a 2015.....	85
2.1.2.2. Apoio financeiro ao PARFOR Presencial	87
2.1.2.3 PARFOR Presencial integrado ao Plano de Ações Articuladas	90
2.2 PARFOR Presencial no Tocantins: relações na demanda e na oferta	92
2.2.1 Demanda real e Oferta	95
2.2.2 Relação entre os entes e seus órgãos e instituições e a UFT: regime de colaboração ou pactuação colaborativa pontual?	101
SEÇÃO 3	118
GARANTIA DE CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A PERMANÊNCIA NO PARFOR PRESENCIAL: DESCAMINHOS NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	114
3.1 Condicionantes para a permanência de professores-estudantes	119
3.2 Ações de apoio aos professores-estudantes	126
3.2.2 Apoio financeiro aos professores-estudantes das redes Municipais	128
3.2.3 Valorização do saber docente e articulação com a realidade vivida por estes professores ..	138
3.2.4 Organização do calendário acadêmico.....	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
REFERÊNCIAS	150

INTRODUÇÃO

Esta Dissertação de Mestrado, vinculada à linha de pesquisa “Estado, Sociedade e Práticas Educativas” do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Mestrado Acadêmico da Universidade Federal do Tocantins (UFT), insere-se em um contexto de discussões a respeito do regime de colaboração por meio da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (PONAFOR) e do Programa Nacional de Formação de Professores (PARFOR¹). Especificamente, seu tema é o PARFOR Presencial e as relações federativas no Estado do Tocantins, no período de 2008 a 2015, denominadas como regime de colaboração, e as ações de garantia das condições necessárias para a permanência de professores-estudantes, trabalhadores de escolas da rede pública municipal por meio destas relações, para o desenvolvimento do Programa.

Nesta pesquisa, os entes federados são representados por órgãos e instituições, sendo a União (por meio do Ministério da Educação (MEC), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da UFT, como Instituição Pública de Ensino Superior (IPES) que ocupa a função de colaboradora), o Estado do Tocantins (por meio da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) e do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente no Tocantins (FEPAD – TO) e Municípios do Tocantins (por meio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

A formação adequada para professores em exercício da docência nas escolas públicas de educação básica é uma exigência consolidada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a). Para a docência na educação infantil e nos quatro primeiros anos do ensino fundamental, o artigo 62 admite a formação em nível médio, contudo, estava² definido no 4º parágrafo do artigo 87, das Disposições Transitórias, que “Até

¹ A expressão PARFOR foi utilizada nos documentos do MEC/CAPES tanto para o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica quanto para o Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, fazendo referência aos cursos emergenciais de formação inicial e continuada ofertados em Instituições de Educação Superior (IES) para professores em exercício em escolas públicas de educação básica. A expressão PARFOR Presencial se refere ao programa emergencial (BRASIL/CAPES, 2011b) na modalidade presencial, coexistindo, portanto, a modalidade à distância denominada PARFOR - Distância. Neste estudo utilizamos o termo PARFOR para nos referirmos ao programa emergencial, em concordância com o texto do documento Orientações Gerais da CAPES (BRASIL/CAPES, 2011b).

² O parágrafo 4º do artigo 87 das Disposições transitórias foi revogado por meio da Lei nº 12.796 de 2013 (BRASIL, 2013), permanecendo indefinido, desde então, no que tange a essa Lei, o prazo para obtenção pelos professores do título com a formação em nível superior.

o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço” (BRASIL, 1996a).

Treze anos após a aprovação da LDB, o PARFOR Presencial é implementado como um programa emergencial, revelando a continuidade desse problema social de abrangência nacional. Sob a coordenação federativa dos órgãos da União, MEC e CAPES, o PARFOR Presencial é submetido à adesão voluntária de Estados, DF e Municípios interessados em oferecer a formação mínima aos professores dos seus respectivos sistemas de ensino por meio da oferta gratuita de cursos de 1ª e 2ª licenciaturas (BRASIL/MEC, 2009a).

O Decreto nº 6.755/2009, de 29 de janeiro de 2009 (BRASIL, 2009), instituiu a PONAFOR³ e indicou, por meio do seu artigo II, inciso III, a forma de atendimento à demanda emergencial por formação de professores:

III - oferta emergencial de cursos de licenciaturas e de cursos ou programas especiais dirigidos aos docentes em exercício há pelo menos três anos na rede pública de educação básica, que sejam:

- a) graduados não licenciados;
- b) licenciados em área diversa da atuação docente; e
- c) de nível médio, na modalidade Normal;

Para atendimento dessa determinação, em julho do mesmo ano, o MEC, por meio da Portaria Normativa nº 09/2009 (BRASIL/MEC, 2009a) instituiu o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, que traz, no artigo 2º, as formas de atendimento das necessidades de formação inicial e continuada dos professores “[...] pelas Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) e Secretarias de Educação dos Estados [...]”:

I – ampliação das matrículas oferecidas pelas IPES em cursos de licenciatura e de pedagogia, sendo estimulada preferencialmente a destinação emergencial de professores em exercício na rede pública de educação básica;

II – fomento às IPES⁴ para apoio à oferta de cursos de licenciatura e programas especiais emergenciais destinados aos docentes em exercício na rede pública de educação básica e à oferta de formação continuada, observadas as disposições da Lei

³ A PONAFOR incluía outros programas já desenvolvidos pelo MEC e pela CAPES que, também, passaram a integrar essa política. Dentre eles destacamos: o PIBID, o Prodocência, o Programa de Consolidação das Licenciaturas; o Observatório da Educação, Programa em parceria entre CAPES, INEP e SECADI. Além desses Programas, a UAB, um sistema integrado de universidades públicas que oferece cursos de nível superior, com prioridade para professores que atuam na educação básica da rede pública, também, foi integrada à política, passando a ser coordenada pela CAPES. Todos esses Programas, e outros que foram criados posteriormente, se relacionam com as atribuições da CAPES definidas no Decreto nº 6.755/2009 (BRASIL, 2009).

⁴ O Programa ficou disponível para adesão de IES privadas sem fins lucrativos, não somente IPES, desde que de forma complementar, garantindo a prioridade na participação de instituições públicas.

nº 11.502⁵, de 11 de julho de 2007, com repasse da CAPES e do FNDE concedidos na forma seguinte:

- a) bolsas de estudo aos participantes da elaboração e execução de cursos e programas de formação inicial em serviço;
- b) bolsas de pesquisa que visem à participação de professores em projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias educacionais [...];
- c) recursos para custeio das despesas assumidas pelas IPES participantes da formação emergencial [...] detalhados nos respectivos Termos de Adesão [...] cujos quantitativos de execução serão objeto de acompanhamento e avaliação pela CAPES; [...]. (Grifos nossos).

O ente estadual, por meio de sua Secretaria de Educação, interessado em aderir ao Plano Nacional de Formação de Professores e implementar suas ações, a exemplo do PARFOR Presencial, deveria assinar o instrumento “Acordo de Cooperação Técnica” (ACT), celebrado pelo MEC por intermédio da CAPES, e a partir daí estabelecer a relação com a União para o fim da oferta de cursos gratuitos de licenciatura para professores das escolas estaduais e municipais (BRASIL/MEC, 2009a). As IES interessadas em colaborar por meio da oferta de turmas especiais⁶ deveriam aderir ao ACT com a assinatura de Termo de Adesão (BRASIL, 2009; BRASIL/MEC, 2009a). A adesão dos Municípios não estava explicitada na Portaria Normativa nº 09/2009 (BRASIL/MEC, 2009a), somente a sua responsabilidade na validação das inscrições dos professores na Plataforma Freire⁷, como mostra o §2º do Artigo 4º desse documento: “**As Secretarias Municipais dos Municípios**, Estados e do Distrito Federal **deverão** analisar as pré-inscrições efetuadas por meio da Plataforma Paulo Freire, indicando o curso pretendido e a Secretaria de Educação em que se encontra vinculado.” (Grifos nossos).

Dois anos após a criação do Programa, ou seja, no ano de 2011, o documento “Orientações gerais”, anexo do Ofício Circular nº 11/2011 (BRASIL/CAPES, 2011a) trouxe a adesão Municipal de forma clara. Porém, embora siga o parâmetro estabelecido para a adesão das IES, o texto acrescenta um movimento de articulação, diferenciado do anterior, mostrando que tanto o Estado quanto as IES poderiam receber o termo dos Municípios e encaminhá-lo a CAPES.

⁵ A Lei nº 11.502/2007 modificou as competências da CAPES e o Decreto nº 6.755/2009 disciplina a sua atuação no fomento a programas de formação inicial e continuada de professores da educação básica.

⁶ O termo “turmas especiais” foi utilizado pela primeira vez pela CAPES no documento “Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica na modalidade presencial – orientações gerais”, que é anexo ao Ofício Circular nº 011/2011 (BRASIL/CAPES, 2011a). Antes disso, foram utilizados os termos “programas especiais emergenciais” (BRASIL/CAPES, 2009a, Art. 2º, inciso II) e “cursos emergenciais especiais de licenciatura” (BRASIL/CAPES, 2010a). Escolhemos o termo turmas especiais por identificarmos ser a expressão mais utilizada nos documentos produzidos pela CAPES e pela UFT.

⁷ A Plataforma Freire foi um ambiente virtual criado e administrado inicialmente pelo MEC, e posteriormente pela CAPES, onde o professor das redes Estadual, Distrital e Municipal de ensino poderia se candidatar às vagas ofertadas por meio do PARFOR em seu próprio Estado.

2.2.2. Os municípios interessados em participar do PARFOR PRESENCIAL deverão celebrar Termo de adesão ao ACT firmado entre a CAPES e o Estado. Para aderir, o município **deverá encaminhar** termo de adesão **ao Fórum Estadual ou à IES** que atenderá sua rede. Qualquer um destes entes poderá enviar o Termo de Adesão à Capes que procederá à homologação do ato.

Ainda com base nesse documento, foi definida a possibilidade das IES, com seus critérios, articularem a assinatura do “[...] Termo de Adesão com os municípios que irá atender. Nesse caso, deverão encaminhar o instrumento ao Fórum Estadual Permanente e à CAPES” (BRASIL/CAPES, 2011b, item 2.3.6).

Às IES fora prevista uma estratégia adicional de relação com a CAPES, formalizada pela assinatura do Termo de Cooperação Técnica para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e Termo de Convênio para as IES Estaduais, Municipais ou privadas sem fins lucrativos. A essa forma de relação direta estava condicionado o envio de recursos financeiros para execução dos cursos nas instituições de ensino. Por meio da Portaria nº 58, de 17 de março de 2010 (BRASIL/CAPES, 2010a) ficou determinado que:

Art. 2º. **Os recursos somente poderão ser disponibilizados quando** as IFES:

- I. Apresentarem o termo de adesão ao PARFOR.
- II. Disponibilizarem o quantitativo de vagas e cada curso a ser ofertado na Plataforma Freire, conforme cronograma determinado pelo MEC.
- III. Apresentarem a planilha orçamentária aos termos Anexo desta Portaria, que deverá ser analisada e aprovada pela Diretoria de Educação Básica Presencial da CAPES.

Parágrafo Único: Após aprovação, a CAPES tomará as providências necessárias para a liberação do limite de empenho a ser utilizado por IFES. (Grifos nossos).

O Decreto 6.755/2009 (BRASIL, 2009) além de ter instituir a Política Nacional também apresenta um novo ator para a dinâmica interinstitucional de formação de professores da educação básica: a CAPES. A agência, que até então atuava como “reguladora da formação de professores da educação superior” (FREITAS, 2007, p. 1216), passou a dividir com o MEC a função de reguladora da formação de professores da educação básica, com finalidades específicas:

[...] **induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração** com os Estados, os municípios e o Distrito Federal e **exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas**, a formação inicial e continuada de profissionais do magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas [...] (BRASIL, 2009, art. 2º, § 2). (Grifos nossos).

A regulação pré-definida pelo MEC (Decreto e Portarias) e complementada pela CAPES (Portarias, Ofícios e Orientações), bem como os termos dos documentos assinados para firmar a pactuação entre os entes e IES, permitia a tomada de decisão nos Estados dentre as formas de oferta de vagas nos cursos de licenciatura do PARFOR Presencial: por meio da abertura de vagas em cursos já existentes nas IES; pela implantação de turmas especiais nos cursos de licenciatura já ofertados pela instituição; ou, ainda, pela abertura de novos cursos, criados exclusivamente para atender a demanda por formação dos professores das redes públicas de ensino dos Estados aos quais pertencem. Essa decisão poderia ser tomada em consideração à necessidade dos professores conciliarem o papel de trabalhador com o novo papel, o de estudante.

O regime de colaboração, princípio constitucional previsto nos artigos 23 e 211 da Constituição Federal de 1988 (CF de 1988) (BRASIL, 1988) no que tange, respectivamente, a cooperação entre os entes federados e das formas de colaboração entre os sistemas de ensino, para desenvolvimento da escolarização nos diversos níveis, etapas e modalidades, é a forma prevista no Decreto para a sua organização da PONAFOR e seus programas.

A Carta Magna trouxe o regime de colaboração como princípio, porém deixa como demanda a sua regulamentação (Art. 211, §4º), bem como a cooperação entre os entes federados (Art. 23, parágrafo único). A elaboração de um regulamento específico para o regime de colaboração no desenvolvimento das políticas públicas educacionais, contendo conceito e regras claras para este princípio constitucional é a defesa da maioria dos pesquisadores que têm esse instituto como objeto, embora também considerem que a norma não garantirá a sua institucionalização.

Araújo (2005) escreve que na ausência de um regulamento para normatizar e estabelecer um sentido único para regime de colaboração, outro sentido, o de pactuação pontual – realizada por diferentes formas pontuais ou minipactos de colaboração – vem sendo construído.

Embora não haja consenso entre muitas das ideias de pesquisadores como Araújo (2006; 2010; 2013), Abrucio (2010; 2012), Cury (2006; 2012), Costa (2010), poderíamos dizer que, em síntese, seus estudos têm buscado construir uma base teórica sobre o regime de colaboração, relacionando-o à estrutura jurídico-administrativa do Estado brasileiro; o Federalismo, mais especificamente, com o federalismo cooperativo, modelo estabelecido na CF de 1988; e, também, com os elementos que compõem a Reforma de Estado desencadeada nos anos 1990 sob a influência do neoliberalismo.

Outro fundamento defendido por teóricos do regime de colaboração é que para além da distribuição de atribuições, esse regime implica no entrosamento entre os entes federados. Em se tratando ao PARFOR Presencial, a União (MEC/CAPES), ao criar e normatizar a PONAFOR e o PARFOR, instituiu um mecanismo para articulação e participação dos componentes dessa política pública de formação de professores: os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente. A implantação desse Fórum tornou-se obrigatória em todos os Estados que aderiram aos PONAFOR, constituindo-se como órgão colegiado responsável pela organização da formação de professores em regime de colaboração com as instituições e os órgãos representativos da União e dos Municípios.

O Estado do Tocantins, *locus* desta pesquisa, aderiu⁸ à PONAFOR em 2009, por meio da SEDUC, seguindo pela adesão da UFT como IES colaboradora. O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente do Tocantins, o FEPAD-TO, foi oficialmente implantado no ano de 2010, com o papel, segundo seu Regimento Interno (TOCANTINS/SEDUC, 2010a, Art. 2º), de “[...] aproximação da política nacional de formação de professores às necessidades dos sistemas públicos de educação do estado do Tocantins, de articulação da formação inicial e continuada e de elaboração e acompanhamento do Plano Estratégico de Formação de professores do estado do Tocantins.”

O Plano Estratégico, de que trata o texto do Regime Interno do FEPAD-TO, foi definido no Decreto que instituiu a PONAFOR (BRASIL, 2009) como o mecanismo de concretização do regime de colaboração pelos Fóruns Permanentes de cada Estado. O artigo 5º do Decreto determinou que este instrumento de planejamento deveria contemplar:

I - diagnóstico e identificação das necessidades de formação de profissionais do magistério e da capacidade de atendimento das instituições públicas de educação superior envolvidas;

II - definição de ações a serem desenvolvidas para o atendimento das necessidades de formação inicial e continuada, nos diferentes níveis e modalidades de ensino; e

III - atribuições e responsabilidades de cada participante, com especificação dos compromissos assumidos, inclusive financeiros.

§ 1º O diagnóstico das necessidades de profissionais do magistério basear-se-á nos dados do censo escolar da educação básica, de que trata o art. 2º do Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008, e discriminará:

I - os cursos de formação inicial;

II - os cursos e atividades de formação continuada;

III - a quantidade, o regime de trabalho, o campo ou a área de atuação dos profissionais do magistério a serem atendidos; e

IV - outros dados relevantes que complementem a demanda formulada.

§ 2º O planejamento e a organização do atendimento das necessidades de formação de profissionais do magistério deverão considerar os dados do censo da educação

⁸ A SEDUC oficializou a adesão por meio do ACT nº 017/2009 (BRASIL/CAPES, 2009a), seguido da UFT com o Termo de Adesão nº 66/2009 (BRASIL/CAPES, 2009b). Sobre a adesão dos Municípios, nesta pesquisa, não encontramos documentos que comprovassem a sua formalização.

superior, de que trata o art. 3º do Decreto nº 6.425, de 2008, de forma a promover a plena utilização da capacidade instalada das instituições públicas de educação superior.

O conteúdo do documento de planejamento denominado Plano Estratégico contemplou tanto a previsão das atividades que seriam realizadas, oferta de cursos em atendimento às demandas dos sistemas de ensino de cada Estado, quanto a definição das responsabilidades e atribuições de cada uma das partes envolvidas na PONAFOR. Embora o Decreto traga o regime de colaboração, que em suma prevê divisão de responsabilidades e entrosamento entre os entes federados, a explicitação do que seriam essas responsabilidades deveria vir apresentadas no documento de planejamento a ser elaborado no órgão colegiado de cada Estado.

Na UFT, as primeiras turmas do PARFOR Presencial ingressaram em 2010, e, segundo dados do Relatório de Avaliação Institucional de 2011 (TOCANTINS/UFT, 2011), no primeiro semestre do Programa, 990 (novecentos e noventa) vagas foram ofertadas e divididas em turmas especiais oferecidas em todos os sete campi da Universidade, sendo Araguaína, Arraias, Gurupi, Miracema, Palmas, Porto Nacional e Tocantinópolis.

Após o Decreto (BRASIL, 2009), somente no ano de 2011 um documento complementar elaborado pela CAPES, “Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica: Orientações Gerais” (BRASIL/CAPES, 2011), apresentou a tentativa de definir as “atribuições e responsabilidades de cada partícipe [...]” (BRASIL, 2009, Art. 5º). Aos entes federados, o documento inclui a atribuição e responsabilidade de “garantir as condições necessárias dos docentes de sua rede frequentarem os cursos de formação” (BRASIL/CAPES, 2011); às IES, inclui a de “articular-se com os estados e municípios para definir um calendário escolar e alternativas, quando necessário, que possam garantir a participação e permanência dos docentes nos cursos sem prejuízo de suas atividades profissionais” (BRASIL/CAPES, 2011); e da CAPES, inclui-se “promover o processo da articulação entre as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e as IES na organização da oferta e implantação dos cursos” (BRASIL/CAPES, 2011).

De acordo com essas orientações, em cada Estado, como no Tocantins, as especificidades das responsabilidades da CAPES, do Estado e Municípios dividem-se entre o fomento do processo de articulação (entrosamento entre os entes), papel da CAPES, à elaboração e implementação de ações necessárias para a garantia da permanência de professores-estudantes das redes públicas de ensino estadual e municipais nas turmas especiais que estivessem matriculados.

Diante do exposto, nessa Dissertação norteamos-nos pelas questões que seguem:

- a) Como se caracteriza o federalismo no Brasil?
- b) Quais as implicações do modelo de federalismo brasileiro para a gestão das políticas públicas educacionais?
- c) Qual o sentido de regime de colaboração dado pela União na PONAFOR e no PARFOR Presencial?
- d) A relação materializada⁹ entre a União, o Estado e os Municípios do Tocantins, por meio de seus respectivos órgãos e instituições na organização do PARFOR Presencial, podem ser denominadas como regime de colaboração?
- e) A relação materializada, em regime de colaboração ou não, possibilitou o desencadeamento de ações para a garantia da permanência de professores-estudantes, trabalhadores de escolas pública municipal, matriculados na UFT, na modalidade PARFOR Presencial?
- f) A relação materializada, em regime de colaboração ou não, deixou lacunas no desencadeamento de ações para a garantia da permanência de professores-estudantes, trabalhadores de escolas pública municipal, matriculados na UFT, na modalidade PARFOR Presencial?

Objetivamos, assim, analisar como se dão as relações entre a União – por meio do MEC/CAPES/FNDE e da UFT, o Estado – por meio da SEDUC e do FEPAD – TO, e Municípios do Tocantins – por meio da UNDIME, denominadas regime de colaboração, e as ações de garantia das condições necessárias para a permanência de professores-estudantes, trabalhadores de escolas da rede pública municipal por meio destas relações, para o desenvolvimento do PARFOR Presencial.

Especificamente, buscamos:

- a) compreender o federalismo em seu aspecto conceitual, sua relação com o processo de descentralização e as relações entre os entes federados resultantes desse modelo de organização do Estado, especialmente, as implicações na gestão das políticas públicas educacionais;
- b) descrever o processo de implementação do PARFOR Presencial no Brasil (MEC/CAPES/FNDE), no Estado (SEDUC/FEPAD-TO), na UFT e em Municípios do Tocantins (UNDIME);

⁹ O termo “relação materializada” neste estudo tem o sentido de implementação.

c) caracterizar as relações estabelecidas entre a União, o Estado e os Municípios, para o desenvolvimento do PARFOR Presencial do Tocantins; e

d) compreender as ações desencadeadas pelos entes federados para a garantia das condições necessárias para a permanência de professores-estudantes, trabalhadores de escolas da rede pública municipal, matriculados na UFT, na modalidade PARFOR Presencial.

O foco nas ações para a permanência de professores-estudantes de escolas da rede pública municipal se justifica pela superioridade de matrículas de professores vinculados as redes municipais do Tocantins, em relação à rede estadual, nas turmas especiais ofertadas na UFT, bem como em todos os 24 Estados da federação que aderiram ao Programa (BRASIL/CAPES, 2013a). Como mostra o estudo de Pereira e Carvalho (2017, p. 111), desde o ano de 2010 foram implantadas cinquenta e três turmas na UFT, atendendo aproximadamente 1.560 (mil quinhentos e sessenta) professores-estudantes, sendo estes “[...] oriundos de dezenas de municípios do estado do Tocantins, sendo que alguns deles moram em cidades limítrofes aos estados de Goiás e Pará”.

A busca pela compreensão das ações desencadeadas pelos entes federados para garantia da permanência dos professores-estudantes das redes municipais de ensino justifica-se, também, pela relação direta com o dado sobre evasão que a CAPES apresenta em seus Relatórios de Gestão (BRASIL/CAPES, 2013a; 2014a). A agência indica que apesar do caráter especial do PARFOR Presencial, na relação entre matrícula e conclusão dos cursos, é observada uma taxa de evasão de 16,53%, seguindo a tendência dos cursos regulares, sendo ela associada à falta de apoio aos professores-estudantes em formação (BRASIL/CAPES, 2014a).

Machado (2014, p. 125), em pesquisa sobre o PARFOR Presencial na Bahia, constata, por meio dos dados e informações do FEPAD desse Estado, uma maioria de matrículas de professores-estudantes trabalhadores de escolas públicas das redes municipais e um número acentuado de evasão durante a realização dos cursos. Para a pesquisadora,

Isto denota que as ações do Programa voltadas à permanência dos professores-estudantes não têm sido eficientes para manter os matriculados. Como são **várias as instâncias responsáveis por essas ações**, fica difícil detectar os pontos críticos desta realidade, com os dados estatísticos. (Grifos nossos).

Embora a garantia das condições para permanência dos professores-estudantes se enquadre no rol das atribuições dos Estados e dos Municípios aos quais eles estão vinculados como trabalhadores, a análise da autora indica que não somente a estes entes estão

resguardadas ações relativas ao cuidado com a permanência. Ao tratar de “várias instâncias responsáveis” (MACHADO, 2014, p. 125), a pesquisadora retoma a questão do relacionamento e da integração de todos os partícipes, incluindo as IES, e traz à tona a forma de relacionamento efetivada entre os entes federados.

Observamos na UFT, por meio da ocupação da função de técnica administrativa desta IES com atuação na assistência estudantil desde o ano de 2010, a “solidão” de professores-estudantes matriculados nas turmas especiais ofertadas no Campus de Palmas. Referimo-nos à “solidão”, para tratar o aparente “desprotegimento” desse estudante, tanto no vínculo trabalhista com as redes públicas de ensino, quanto do vínculo relativamente estabelecido com os estudantes de cursos regulares. Inquietávamos a ideia de que a estes professores-estudantes a Universidade, e as instâncias governamentais envolvidas no PARFOR Presencial, estavam oferecendo um “favor” ou invés da garantia do direito a formação adequada. Na ocasião, ainda não compreendíamos o papel da União na Política, e o ingresso no Mestrado em Educação foi a oportunidade de adentrar nesta problemática, e contribuir academicamente com a Instituição da qual integramos sobre a experiência de desenvolvimento deste programa emergencial.

O debate sobre a evasão de estudantes nas Instituições Federais de Ensino Superior resultou na implantação de um Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) (BRASIL, 2010), com a finalidade de “[...] ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.” (Art. 1º) “[...] regularmente matriculados em cursos de graduação presencial [...]” (Art. 3º) e combater o risco de evasão. Mostra, com isso, que a garantia do acesso à educação superior é apenas uma parte do que está estabelecido no Artigo 206 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), cujo princípio, também, é a igualdade de condições de permanência na escola. Sendo a educação um “direito de todos” (BRASIL, 1988, art. 205) e que alguns passos vêm sendo cumpridos na tentativa de solucionar os problemas que comprometem a permanência de estudantes matriculados em cursos regulares de graduação das IFES, esta pesquisa traz à tona a questão da permanência de professores em exercício da docência em cursos presenciais como algo de valor para o alcance dos objetivos de qualquer programa que vise ofertar vagas em cursos de graduação e, com isso, resolver o problema relativo ao déficit na formação dos professores que atuam nas escolas públicas de educação básica.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, baseamo-nos em Minayo (1994), que diz que as investigações qualitativas são aquelas cujas estratégias de pesquisa privilegiam a compreensão do sentido dos fenômenos sociais para além de sua explicação. A investigação

qualitativa na educação visa compreender os fenômenos educacionais em termos de seu processo e da experiência humana que estes envolvem, tendo o ambiente natural como fonte direta dos dados, sendo esses predominantemente descritivos. Assim, o objetivo da pesquisa não será somente o produto, mas principalmente analisar o processo.

Na relação com os dados coletados buscamos garantir a vigilância epistemológica apontada por Lima e Miotto (2007), sendo esta necessária ao laborioso movimento de compreensão dos objetivos de estudo, no cuidado com as etapas de leitura, no questionamento e realização do diálogo crítico com o material bibliográfico e documental.

Na etapa exploratória do processo de pesquisa nos adentramos tanto nos documentos produzidos pela União para instituir a PONAFOR e o PARFOR Presencial, como na busca por trabalhos de pesquisa sobre a implantação do Programa em outros Estados e as relações intergovernamentais estabelecidas na prática de sua gestão. Esse processo foi fundamental para aproximação do tema, para o entendimento da sua importância social, e das lacunas ainda presentes no campo científico.

Utilizamos como instrumentos técnicos para coletar informações, a revisão bibliográfica e a análise documental. O aporte teórico foi construído com base em produções de autores que buscam deslindar os meandros do federalismo brasileiro e do regime de colaboração, no registro histórico anterior e a partir da CF de 1988 (BRASIL, 1998). Também se fez necessário que buscássemos referências de estudos sobre as políticas públicas educacionais, sobre a PONAFOR e o PARFOR Presencial em outros Estados. Nosso objetivo era tanto obter referências sobre as experiências de pesquisa a respeito da temática, quanto de montar um repertório dos dados e análises produzidos.

Utilizamos documentos nacionais, do Tocantins, da UNDIME e da UFT, produzidos antes, durante e depois da implantação do PARFOR Presencial no Estado, entre os anos de 2008, período de preparação da Política, e 2015, ano da última Ata de reunião do FEPAD-TO disponibilizada para análise.

Para fundamentação em relação à análise documental, nos baseamos em Silva; Damasceno; Martins; Sobral; Farias (2009, p. 4547), para os quais,

Na concepção positivista de História, o documento é algo objetivo, neutro, prova que serve para comprovar fatos e acontecimentos numa perspectiva linear (IDEM). A ideia do **documento como monumento**, erigida sob os auspícios da Nova História, contrapõe-se a esta aceção, postulando que **toda fonte histórica “exprime o poder da sociedade do passado sobre a memória e o futuro”** (IBIDEM, p. 10). **Como produto de uma sociedade, o documento manifesta o jogo de força dos que detêm o poder. Não são, portanto, produções isentas,**

ingênuas; traduzem leituras e modos de interpretação do vivido por um determinado grupo de pessoas em um dado tempo e espaço. (Grifos nossos).

Com esta ideia, “a atividade investigativa não poderá ser vista como simples descrição do documento” (SILVA; DAMACENO; MARTINS; SOBRAL; FARIAS, 2009, p. 4547), devendo, portanto, eleger a amostra documental; contextualizá-los e desvelar suas ideias, as concepções, os modos de compreender o fato social dos sujeitos envolvidos (determinação de unidades de análises, eleição das categorias e organização de um quadro de dados), que significa descrever e interpretar o conteúdo das mensagens a partir do contexto político, econômico e social no qual foi escrito; das representações sociais: os autores das normas (grupos, partidos); se possível, sujeitos favoráveis e sujeitos contrários; e, se possível, embates, dissensos e consensos no processo de sua construção. Isto, para levantarmos hipóteses acerca de intenções para além das mensagens explicitadas nos documentos, com seus conteúdos latentes.

Tendo essa perspectiva para o uso de documentos, no Quadro 1 apresentamos as fontes de dados documentais nacionais, com uma sintética descrição de cada documento e sua origem (local onde foi coletada)¹⁰.

Quadro 1 – Relação de documentos nacionais e fontes.

Documento Nacional	Descrição	Base da Fonte
1. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. (BRASIL, 2001)	Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010)	Site do MEC
2. Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. (BRASIL, 2006)	Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores da educação básica	Site do MEC
3. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. (BRASIL, 2007a)	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.	Site do MEC
4. Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007. (BRASIL, 2007b)	Modifica as competências e a estrutura organizacional da CAPES	Site do MEC
5. Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e	Livro que apresenta o PDE	Site do MEC

¹⁰ Não constam na lista os documentos base para qualquer pesquisa documental que tenha como objeto uma política pública educacional, sendo a Constituição Federal (utilizamos a de 1969 e a vigente, de 1988) e a LDB (utilizamos a vigente, de 1996).

Programas (2007).		
6. Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB): documento final (2008).	Documenta as deliberações da CONEB	Site do MEC
7. Minuta do Decreto de 2008	Propunha instituir o Sistema Nacional Público de Formação dos Profissionais do Magistério	Site do MEC
8. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009.	Institui a PONAFOR e disciplina a atuação da CAPES	Site do MEC
9. Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 017/2009.	Acordo firmado entre SEDUC e CAPES	Diário Oficial da União (DOU)
10. Termo de Adesão nº 66, de 28 de maio de 2009.	Termo de Adesão da UFT ao Acordo de Cooperação Técnica entre SEDUC e CAPES	Diário Oficial da União (DOU)
11. Portaria Normativa nº 09, de 30 de julho de 2009.	Institui o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação	Site do MEC
12. Portaria nº 883, de 16 de setembro de 2009.	Estabelece as Diretrizes Nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente	Site do MEC
13. Ofício nº 069/2010/DEB/CAPES (BRASIL/CAPES, 2010b).	Apresenta a Portaria CAPES nº 58/2010 (BRASIL/CAPES, 2010a) e instrui a IES (UFT) quanto a utilização dos recursos disponibilizados na dotação orçamentária para a gestão do PARFOR Presencial.	Arquivo físico da Pró-reitoria da Graduação da UFT
14. Portaria nº 1.087, de 10 de agosto de 2011. 15. (BRASIL/MEC, 2011a)	Institui o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica e define suas diretrizes gerais.	Site do MEC
16. Portaria nº 1.328, de 23 de setembro de 2011.	Institui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Pública.	Site do MEC
17. Ofício Circular nº 011/2011 – CGDOC/DEB/CAPES.	Traz como assunto o calendário da oferta dos cursos e vagas no âmbito do PARFOR referente ao segundo semestre de 2012. Apresenta como anexo as “Orientações Gerais”, primeiro documento com normas e procedimentos operacionais do PARFOR Presencial.	Site da Universidade Federal do Pará
18. Parecer CNE/CEB nº 11/2012.	Dispõe sobre Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino.	Site do MEC
19. Relatório de Gestão 2009 – 2012.	Apresenta dados sobre a Gestão da CAPES dos programas de formação de professores no período de 2009 a 2012	Site da CAPES
20. Manual Operativo (2013).	Documento elaborado pela DEB/CAPES com base no documento “Orientações gerais”, anexo ao Ofício Circular nº 011/2011 (DEB/CAPES) (BRASIL/CAPES, 2013b)	Site da CAPES
21. Relatório de Gestão PARFOR (2013).	Apresenta dados sobre a gestão do PARFOR (BRASIL/CAPES, 2013a)	Site da CAPES
22. Manual Operativo (2014).	Atualização do Manual Operativo de 2013 (BRASIL/CAPES, 2014b)	Site da CAPES
23. Relatório de Gestão 2009 – 2014 (Volumes 1 e 2).	Apresenta dados, em dois volumes, sobre a Gestão da CAPES dos programas de formação de professores no período de 2009 a 2014 (BRASIL/CAPES, 2014a)	Site da CAPES

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

No Quadro 2 apresentamos as fontes de dados documentais do Estado do Tocantins, com uma sintética descrição de cada documento e sua origem (local onde foi coletado).

Quadro 2 – Relação de documentos estaduais e fontes.

Documento Estadual	Descrição	Base da Fonte
1. Ata da Reunião da Diretoria Executiva da Undime – TO.	Documento que registra a reunião, de 14 de agosto de 2012, com os Secretários Municipais de Educação que integravam a Diretoria Executiva do órgão.	Livro Ata da UNDIME
2. Ofício nº 517/2009/SEDUC/S S.	Ofício emitido pela Secretaria Estadual de Educação com o fim de orientação dos Secretários Municipais de Educação quanto a validação das inscrições	Livro Ata da Undime
3. Ajuda memória.	Reunião sobre o PARFOR realizada no dia 10 de fevereiro de 2010 com o objetivo de discutir a gestão do Programa.	Livro Ata da Undime
4. Regimento interno do Fórum Estadual Permanente de Apoio à formação Docente do Estado do Tocantins (versão 2010).	Documento obrigatório que define as normas de funcionamento do Fórum. Elaborado de acordo com as diretrizes definidas na Portaria nº 883 (BRASIL/MEC, 2009b).	Site da CAPES
5. Regimento Interno do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado do Tocantins (versão 2014).	Documento atualizado.	FEPAD - TO
6. Histórico e balanço das atividades do FEPAD-TO 2008 a 2014.	Documento produzido no âmbito da SEDUC/FEPAD – TO. Descreve elementos da história do fórum a partir do registro das Atas.	FEPAD - TO
7. Planilha Plano Estratégico de 2015.	Planilha que registra a demanda no Estado de 1ª licenciatura.	FEPAD - TO

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Além dos documentos listados no Quadro 2, no âmbito do Estado do Tocantins, especificamente pelo FEPAD – TO, foram produzidos registros de reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas no período de 2009 a 2015. Considerando as conclusões de Machado (2014) em relação a dificuldade de detectar pontos críticos do relacionamento das instâncias envolvidas no PARFOR Presencial a partir de dados estatísticos, nossa pesquisa traz as Atas das reuniões do FEPAD – TO com o sentido dado por Esquinsani (2007, p. 103), ou seja, para “[...] além de registro solene de um encontro, mas que podem subsidiar ricamente a reconstrução de processos históricos no campo da educação.”

A explicação de Esquinsani (2007, p. 104) para o uso destes documentos na análise documental parte da discussão entre o sentido dado por quem registra e o sentido social e jurídico que esse registro tem:

As atas elaboradas para/em/a partir de reuniões, podem ser qualificadas enquanto registros formais de um encontro promovido por um órgão, associação, entidade ou grupo de sujeitos, tanto com seus pares quanto subordinados, visando deliberar sobre assuntos de interesse comum ou repassar informações.

Encaradas como potenciais documentos de valor jurídico, as atas têm a necessidade de consubstanciarem-se enquanto um fiel registro do que ocorreu na reunião (deliberações, decisões, discussões). Por outro lado, atas também podem servir como uma **rica fonte documental**, sobremaneira para a história da educação. (Grifos nossos).

Em nossa pesquisa, as Atas do FEPAD – TO foram consideradas ricas fontes documentais, adentrando-as por meio da busca por dados no site da CAPES. Com base no §4º, artigo 3º, da Portaria nº 883 (BRASIL/MEC, 2009b), as referidas Atas são documentos públicos: “As atas das reuniões dos Fóruns serão registradas e publicadas na página da CAPES na Internet, em espaço destinado às informações sobre o Plano Nacional de Formação de Professores, dois dias úteis após a reunião de sua aprovação.”

Todavia, apesar do que dizia o regulamento, das 21 (vinte e uma) Atas das Reuniões do FEPAD – TO coletas, 08 (oito) não estavam disponíveis no site da CAPES¹¹. Ao realizar a pesquisa, o site indicava um número maior de documentos, mas o acesso nos permitiu apreender que se tratava de repetição de arquivo.

Ao tentarmos “transformar em fonte histórica um documento sobre o qual há esparsos estudos específicos, deixando entreaberta a possibilidade de ensaio e erro do pesquisador” (ESQUISANI, 2007, p. 109-110), mantivemos em sigilo os nomes dos sujeitos partícipes do FEPAD – TO. Muito embora sejam documentos públicos, levamos em consideração o fato das pessoas estarem representando os seus órgãos e instituições, e, em tese, não expressando as suas opiniões pessoais.

Trazemos no Quadro 3 a identificação de cada uma das Atas de Reuniões do FEPAD –TO coletadas por meio do site da CAPES ou por controle remoto com representantes do próprio Fórum.

Quadro 3 – Atas de Reuniões do FEPAD – TO, 2009-2015.

¹¹ Em contato remoto com representantes do FEPAD – TO recebemos a seguinte mensagem: “Informamos que a Capes não atualizou os envios das atas por motivos por nós desconhecidos e, por esse fato, não constam no site onde buscou as informações.” (TOCANTINS/FEPAD, 2017, s/p).

Ano	Identificação no documento	Origem
2009	Ata do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente realizada aos 3 dias do mês de dezembro de 2009	CAPES
2010	Ata da Reunião do Fórum Permanente de Apoio à <u>Formação Básica</u> , realizada aos 16 dias do mês de março de 2010	CAPES
	Ata da 2ª Reunião do Fórum Permanente de Apoio a Formação dos Professores da Básica – PARFOR, realizada aos 05 dias do mês de maio de 2010	CAPES
	Ata ¹² da Reunião do Fórum Permanente de Apoio à Formação Básica – PARFOR, realizada aos 16 dias do mês de maio de 2010	CAPES
	Ata da 3ª Reunião do Fórum Permanente de Apoio à Formação dos Professores Educação Básica – PARFOR, realizada aos 18 dias do mês de maio de 2010	CAPES
	Ata da 4ª Reunião do Fórum Permanente de Apoio à Formação dos Professores Educação Básica – PARFOR, realizada aos 29 dias do mês de junho de 2010	CAPES
	Ata da 5ª Reunião do Fórum Permanente de Apoio à Formação dos Professores da Educação Básica – PARFOR, realizada aos 12 dias do mês de novembro de 2010	CAPES
2011	Ata de Reunião da 1ª Reunião do Fórum Permanente de Apoio dos Professores Educação Básica – PARFOR, realizada aos 4 do mês de junho de 2011	CAPES
	Ata da Reunião do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente dos Professores da Educação Básica – PARFOR, realizada aos 14 dias do mês de junho de 2011	CAPES
	Ata da 3ª Reunião do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente dos Professores da Educação Básica – PARFOR, realizada aos 24 dias do mês de agosto de 2011	CAPES
	Ata da 4ª Reunião do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente dos Professores da Educação Básica – PARFOR, realizada aos 24 dias do mês de outubro de 2011	CAPES
2012	Ata da Reunião do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente dos Professores da Educação Básica – PARFOR, realizada aos 05 dias do mês de março de 2012	CAPES
	Ata da Reunião do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente dos Professores da Educação Básica – PARFOR, realizada aos 10 dias do mês de setembro de 2012	FEPAD – TO
2013	Ata da Reunião do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente dos Professores da Educação Básica – PARFOR, realizada aos 05 dias do mês de abril de 2013	FEPAD – TO
	Ata da Reunião do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente do Tocantins – PARFOR, realizada aos 18 dias do mês de dezembro de 2013	FEPAD - TO
2014	Ata da Reunião do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente do Tocantins – PARFOR, realizada aos 28 dias do mês de fevereiro de 2014	FEPAD - TO
	Fórum Estadual de Apoio à Formação Docente – FEPAD – TO Ata de Reunião (extraordinária). Aos 12 dias do mês de junho de 2014	FEPAD – TO
	FEPAD – TO ¹³ Ata de Reunião Ordinária. Aos 12 dias do mês de agosto de 2014	FEPAD – TO
	FEPAD – TO Ata de Reunião Extraordinária. Aos 10 dias do mês de setembro de 2014	FEPAD – TO

¹² O texto que descreve a essa reunião corresponde ao conteúdo referente à Ata da Reunião do dia 16/03/2010. Por esta razão, e por não ter sido considerada no Relatório Anual do FEPAD-TO, os dados deste documento foram descartados da pesquisa, porém mantivemos a sua identificação na lista pelo fato de constar entre as Atas disponíveis no site da CAPES.

¹³ Uso de *logo* e da sigla FEPAD – TO na identificação do documento.

	FEPAD – TO Ata de Reunião Ordinária. Aos 10 dias do mês de dezembro de 2014	FEPAD – TO
2015	FEPAD – TO Ata de Reunião Ordinária. Aos 30 dias do mês de março de 2015	CAPES

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Além dos documentos nacionais e dos produzidos no âmbito do Estado pela SEDUC e pela UNDIME na articulação com os Municípios, a UFT, como instituição de ensino colaboradora e representante da União no relacionamento instituído para o desenvolvimento do PARFOR no Tocantins, também, produziu uma série de documentos para dar cumprimento ao seu papel de formadora. No Quadro 4 apresentamos a lista de documentos obtidos por meio do site da instituição, do arquivo físico e do arquivo digital da Pró-reitoria de Graduação (PROGRAD).

Quadro 4 – Relação de documentos da UFT relacionados com o PARFOR, analisados na pesquisa.

Documento UFT	Descrição	Base da fonte
Membros do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente conforme Decreto 6.755/2009.	Lista de membros do Fórum Permanente.	Site da CAPES
1. Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) nº 21/2009	Dispõe sobre a adesão da UFT ao Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica – PARFOR. Palmas, TO.	Site da UFT
2. Resolução do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) nº 13/2010.	Dispõe sobre a Normativa Complementar ao Regimento Acadêmico da Universidade Federal do Tocantins visando o atendimento da especificidade do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) da CAPES/MEC.	Site da UFT
3. Plano de Trabalho	Anexo ao Ofício/UFT/Nº 495/2010 – encaminhado a CAPES.	Arquivo físico da Pró-reitoria da Graduação da UFT
4. Termo de Compromisso	Anexo ao Ofício/UFT/Nº 495/2010 – encaminhado a CAPES.	Arquivo físico da Pró-reitoria da Graduação da UFT
5. Termo de Cooperação Simplificado.	Anexo ao Ofício/UFT/Nº 495/2010 – encaminhado a CAPES.	Arquivo físico da Pró-reitoria da Graduação da UFT
6. Relatório de avaliação institucional	Relatório institucional relativo ao período de 2009-2010.	Site da UFT
7. Relatório de avaliação institucional	Relatório institucional relativo ao ano de 2011.	Site da UFT
8. Relatório de avaliação institucional	Relatório institucional relativo ao ano de 2012.	Site da UFT
9. Relatório de avaliação	Relatório institucional relativo ao ano de 2013.	Site da UFT

institucional		
10. Relatório de avaliação institucional	Relatório institucional relativo ao ano de 2014.	Site da UFT
11. PROGRAD dados alunos PARFOR	Planilha produzida pela UFT com dados sobre matrícula e evasão.	Arquivo digital da Pró-reitoria da Graduação da UFT
12. Edital nº 108, de 29 de junho de 2016.	Abertura de inscrições para auxílio financeiro para alunos regularmente matriculados nos Cursos de Licenciatura/Parfor.	Site da UFT
13. Edital nº 89/2015	Abertura de inscrições do Programa de Auxílio Financeiro para alunos de graduação na modalidade do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica.	Site da UFT

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Para apresentação dos resultados da pesquisa, nosso texto está sistematizado em três seções. Na primeira, apresentamos nossas compreensões acerca do federalismo em seu aspecto conceitual, sua relação com o processo de descentralização e as relações entre os entes federados resultantes desse modelo de organização do Estado, especialmente, as implicações na gestão das políticas públicas educacionais. Na segunda, descrevemos o processo de implementação do PARFOR Presencial no Brasil, no Estado do Tocantins, na UFT e em Municípios do Tocantins; e caracterizamos as relações estabelecidas entre a União, o Estado e os Municípios, para o desenvolvimento do PARFOR Presencial do Tocantins. E, na terceira, apresentamos nossas em relação às ações desencadeadas pelos entes federados para a garantia das condições necessárias para a permanência de professores-estudantes, trabalhadores de escolas da rede pública municipal, matriculados na UFT, na modalidade PARFOR Presencial.

SEÇÃO 1

DOS CAMINHOS PARA A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO AOS DESCAMINHOS NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Nesta seção, construída por meio de revisão bibliográfica e documental, apresentamos elementos para a compreensão do federalismo em seu aspecto conceitual, sua relação com o processo de descentralização instituído no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF de 1988) (BRASIL, 1988, Art. 211) e as relações entre os entes federados resultantes desse modelo de organização do Estado, especialmente, as implicações nas políticas públicas educacionais. Realizar esse percurso se faz necessário para que possamos contextualizar o princípio organizador das políticas públicas educacionais implantadas no País a partir da CF de 1988 e mais fortemente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996a, Art. 8º), o regime de colaboração.

A Carta Constitucional reconhece o Brasil como uma República Federativa “formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1988, Art. 1º), organizados político-administrativamente por meio da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “[...] todos autônomos nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, Art. 18). O princípio de cooperação, que sustenta o desígnio do regime republicano e da forma de organização federativa, é incorporado ao modelo federativo brasileiro, substituindo a ideia de um sistema dualista ou hierárquico, para um sistema de divisão de competências e encargos legislativos entre os entes que integram este sistema federativo (CURY, 2012).

A cooperação e a colaboração foram inseridas na Federação brasileira em um processo que demonstrava visar o rompimento da relação hierárquica entre o governo central e os estados subnacionais e, implantar um Estado democrático de diretos. Souza (2005, p.109) corrobora com essa leitura sobre a CF de 1988, colocando-a como mecanismo para a “restauração” do federalismo, “interrompido” (ABRUCIO, 2010, p. 44) durante o período de Ditadura Militar, e a descentralização do poder do governo central. Por outro lado, Araújo

(2005) questiona a associação entre federalismo e democracia, o que fortalece a discussão neste estudo sobre a existência de diferentes modelos de federalismo e de relação entre os entes federados.

Da discussão sobre federalismo e da existência de uma relação cooperativa entre os entes federados nasce o debate sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino para desenvolvimento de políticas públicas educacionais. A CF de 1988 (BRASIL, 1988, artigos 211 e 214) destaca o regime de colaboração como meio de desenvolvimento de um Sistema Nacional de Educação (SNE), expresso em um Plano Nacional de Educação (PNE), denotando a necessidade da ação cooperativa entre os entes no planejamento e desenvolvimento de uma educação de qualidade¹⁴.

Autores que discutem essa temática, juntamente com uma análise dos documentos nacionais Constituição Federal de 1969 (BRASIL, 1969), Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996 (LDB) (BRASIL, 1996a), constituíram a base para a discussão aqui proposta e estruturada em duas seções secundárias: i) Organização político-administrativa do Estado brasileiro, a partir dos estudos de Abrucio (1994; 2010; 2012), Araújo (2005; 2006; 2010a; 2010b), Arretche (2004; 2012), Costa, Cunha e Araújo (2010), Cury (2006; 2010), Lagares (1998) e Souza (2005); ii) Da descentralização de perfil municipalista ao princípio do regime de colaboração: implicações nas políticas públicas educacionais, discussão fundamentada nos trabalhos de Araújo (2006; 2010; 2013), Cassini (2010; 2011), Costa (2010), Cruz (2012), Cury (2006; 2012), Dourado (2013; 2016), Fiori (1998), Frigotto (2014), Lagares (1998; 2015), Oliveira (2014), Saviani (2006; 2007; 2013), Silva, Teixeira e Oliveira (2014) Teixeira e Mutim (2009).

1.1 Organização político-administrativa do Estado brasileiro

¹⁴ Embora não seja o cerne da nossa pesquisa, consideramos importante pontuar a existência de diferentes vertentes do que seja qualidade na educação, já que esse “projeto” é utilizado para defesa das políticas educacionais estabelecidas pela União, como à que é objeto deste estudo. Dourado e Oliveira (2009, p.203) consideram que a discussão acerca de qualidade na educação tem aderência na própria concepção de educação. Defendem que a educação seja tratada como “[...] elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, desse modo, para a transformação e a manutenção dessas relações”. Nessa perspectiva, os autores desenvolvem o conceito de uma escola/educação de qualidade socialmente referenciada, em contraposição a ideologia neoliberal orientadora das políticas públicas educacionais balizadas “[...] na teoria do capital humano, sobretudo pelo Banco Mundial [...]”. Nessa lógica, a educação tem seu valor associado ao aprimoramento das aptidões e habilidades dos indivíduos, objetivando torná-los mais produtivos. Assim, educação de qualidade, de forma sintética, é a que atende as necessidades do mercado.

Para a compreensão do modelo de organização político-administrativa do Estado brasileiro, o federalismo, apresentamos alguns elementos presentes no momento anterior à CF de 1988 (BRASIL, 1988), período de vigência da Constituição Federal de 1969 (CF de 1969) (BRASIL, 1969), e no período posterior a promulgação da atual Constituição.

Iniciamos abordando a origem do federalismo e definindo sobre qual lógica estamos dirigindo as nossas discussões. A teoria do federalismo é muito extensa e diversa, e para este estudo buscamos nos orientar pelos autores que tratam da importância do entendimento desse modelo de organização do Estado para a compreensão das políticas educacionais produzidas em seu cerne.

A origem do termo federalismo remete ao século XVIII “[...] para designar a forma de organização implantada nos Estados Unidos, resultante da união territorial do poder de colônias para formar um Estado” (COSTA, CUNHA; ARAÚJO, 2010, s/p).

Abrucio (2010, p. 41) corrobora confirmando que federalismo é um modelo de arranjo territorial, mas também político-administrativo do Estado, pois impacta profundamente “[...] na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos. Isso porque o **processo de decisão** e sua **base de legitimação** são distintos do outro modelo clássico de nação, o Estado unitário”. (Grifos nossos).

Partindo dessa mesma ideia, Cury (2006, p. 114) conceitua federação “[...] como a **união dos membros federados**, que formam uma só unidade soberana, o Estado” (Grifos nossos), e os limites das unidades subnacionais:

[...] No regime federal, só há um Estado Soberano, com unidades federadas subnacionais. Estas gozam de **autonomia, cuja relatividade se dá dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados**. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes nem unidades somente administrativas. (Grifos nossos).

Sendo um pacto em que entes federativos, governo central e unidades subnacionais, têm responsabilidades e são participantes, no federalismo, portanto, as subunidades não são nações independentes, a exemplo da organização no modelo de confederações¹⁵, embora gozem de autonomia dentro de limites jurisdicionais outorgados e específicos, no que tange às competências determinadas na Constituição Federal.

¹⁵ “A Confederação indica a união entre várias nações autônomas reunidas em torno de um só poder central que as representa ante as demais nações. Essas nações preservam sua autonomia interna e sua personalidade jurídica ante os outros Estados Nacionais da Confederação. Enquanto Estados Nacionais Confederados, eles abdicam de sua soberania externa à qual é delegada àquele poder que os representa em fóruns internacionais. Mas gozam do chamado direito de secessão, ou seja, um Estado pode se retirar da Confederação”. (CURY, 2010, p. 153).

Salvo tais características gerais, Cury (2010, p. 152-153) chama atenção para o fato de que dentro dessa forma de organização política-administrativa do Estado é possível distinguir-se três tipos:

O **federalismo centrípeto** se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração – difusão do poder, **predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal.**

O **federalismo centrífugo** remete ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União em que, na relação concentração – difusão do poder **prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros.**

O **federalismo de cooperação** busca um **equilíbrio de poderes** entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. (Grifos nossos).

Nos Estados Unidos (EUA), berço do federalismo, o modelo instituído tinha por trás o objetivo de fortalecimento de um poder central pelo enfraquecimento do poder local, sendo a alternativa acordada para o movimento de centralização nas esferas locais. Araújo (2006, s/p) julga que o modelo de federação construído nos EUA surge como um artifício para diminuir a força das unidades locais e, neste sentido, corrobora para desmistificação da crença sobre a associação entre federalismo e democracia, e de que esse modelo de Estado foi desenvolvido para ampliar ou resolver as demandas de poder dos entes subnacionais. Essa ideia reforça a perspectiva de modelos de federalismo, como os elencados por Cury (2010), cada qual com diferentes possibilidades de relação entre os membros federados.

No que se refere ao Brasil Araújo (2006) pondera que “a fórmula que identifica o federalismo com maior democracia e maior descentralização [...]” precisa ser ao máximo relativizada “[...] na medida em que, como tributária da ideia de contrato social, a ideia de federação (o contrato federativo) **pode estar vinculada a uma lógica de perfil bastante centralizador e até mesmo antidemocrático**”. (Grifos nossos).

O federalismo foi instalado no Brasil com o discurso de contraposição à excessiva centralização monárquica no Brasil Colônia. Logo, vinculado à necessidade de maior independência de Portugal, e, portanto, de descentralização e enfraquecimento do poder central. Por essas qualidades, Cury (2006) classifica o federalismo implantado nessa época como sendo do tipo centrífugo, Souza (2005) pondera que embora o movimento republicano dispusesse de um discurso que igualava federalismo (associado à descentralização) à

liberdade, esta não se encontrava entre os objetivos do movimento. O que se almejava, de fato, era o fim do Estado Unitário¹⁶ e a implantação do Estado Federativo.

Do Estado Unitário ao Estado Federativo brasileiro temos um processo iniciado no Brasil Colônia, perpassado de aspectos ideológicos e políticos que colaboraram para a introdução dos Municípios na CF de 1988 (BRASIL, 1988) como ente federado. Na ocasião do processo constituinte que deu origem à Carta Magna (CF de 1988) tínhamos um país que saía da Ditadura Militar (1964 a 1985). A Constituição Federal que vigorou em boa parte desse período é resultado de uma Emenda Constitucional (EC), que edita um novo texto à datada de 1967, com o objetivo de dar legitimidade ao cenário de exceção, censura e repressão presente nesse período (SOUZA, 2005).

A partir de 1988, temos um novo processo, com propósitos manifestadamente democráticos, regido com participação de diferentes grupos e resultado de embates e conflitos. Nessa Constituição, os Municípios, desconsiderados nos textos anteriores, foram inseridos na categoria de entes federados, dividindo o espaço com a União, os Estados e o DF. O “federalismo tridimensional” (ARAÚJO, 2005, p. 163) foi sendo desenhado desde a implantação do federalismo brasileiro, e ganha força no momento em que esse modelo de Estado não foi colocado em xeque no País.

1.1.1 Contornos do federalismo brasileiro: aspectos do período pré-Constituição de 1988 e pós-Constituição de 1988

A convivência estática entre federalismo e os mecanismos de descentralização é uma ideia questionada por autores que sinalizam que o Estado brasileiro ora é orientado por medidas mais centralizadoras, ora descentralizadoras (ABRUCIO, 2010; SOUZA, 2005). Um outro argumento é fortalecido pela constatação de práticas consideradas descentralizadoras em Estados Unitários, o que nos induz a compreender que nem o federalismo é sinônimo de descentralização, nem o Estado Unitário de centralização (SOUZA, 2005).

Considerarmos a centralização no federalismo torna possível compreender porque, mesmo com ditaduras, o país manteve a sua constituição de Estado Federativo. Mesmo na mais longa de todas, que começa a vigorar em 1964, e vai até 1985, tínhamos um Estado Federativo. Essa constatação contraria a ideia de que durante esse período houve um

¹⁶ No Estado Unitário é considerado um único governo, o central, que está legitimado como anterior e superior às instâncias locais, estabelecendo-se, assim, uma relação hierárquica.

rompimento do federalismo, ou seja, de que o golpe militar de 1964 interrompe o federalismo, colocando no lugar um modelo centralizador e tecnocrático de Estado (ABRUCIO, 2010).

O regime militar coloca o Brasil no rol de ditaduras que passaram a governar países da América Latina por influência das reformas de Estado de base capitalista, cuja a intenção foi a expansão do mercado e enfraquecimento das estruturas protecionistas. Não estava em jogo o modelo de organização político-administrativa do Estado, mas sim a sua forma de atuação.

Nessa conjuntura de exceção, censura e repressão, paradoxalmente¹⁷, o governo não promoveu uma nova constituição federal; efetivou uma série de emendas à vigente desde 1946 (SOUZA, 2005). Um novo texto só foi promulgado em 1967, e alterado em 1969 por meio da EC nº1, que de fato instituiu aquilo que seria reconhecido como a Constituição de 1969¹⁸. Esse novo texto localizou o país como República Federativa, declarando formalmente o federalismo, o regime representativo e a união indissolúvel de Estados, DF e Territórios (BRASIL, 1969, art. 1º).

Tanto a Constituição de 1967, de curta duração, quanto a de 1969 representaram um maior alargamento do poder de intervenção da União sobre os estados subnacionais e restringiram de forma significativa o federalismo, mas não romperam completamente com ele, como argumenta Araújo (2005, p. 171):

[...] foram definidos critérios rígidos para a aplicação de recursos transferidos aos estados e aos municípios e foram ampliadas as possibilidades de intervenção nos estados, nos casos em que esses adotassem medidas ou executassem planos econômicos ou financeiros que contrariassem as diretrizes estabelecidas em lei federal. As competências tributárias de estados e municípios foram reduzidas, e o princípio da segurança nacional resultou, entre outras coisas, na utilização abusiva dos decretos-leis.

Estados e Municípios ficaram condicionados às regras constitucionais e a leis complementares tanto para o manejo de tributos quanto no que se refere à administração fiscal. Lopreato (2002 *apud* ARAÚJO, 2005, p. 172) mostra que as mudanças nas relações entre os entes federados e no sistema tributário em favorecimento ao aumento da arrecadação da União e diminuição para os entes federados ocorreram mais fortemente nesta conjuntura “[...] pois, antes desse período a estrutura do pacto federativo brasileiro permitia que ao

¹⁷ Para Souza (2005, p.108) o paradoxo se dá pelo fato da Constituição de 1946 ser fruto do período democrático que o país viveu após a Era Vargas, e por ter introduzido “[...] o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais [...]” e de “[...] destinação de recursos federais para as regiões economicamente mais pobres”.

¹⁸ Não há um consenso entre os teóricos e pesquisadores sobre o documento de 1969 ser uma Constituição ou uma Emenda.

mesmo tempo fosse garantida certa margem de autonomia aos estados e fosse preservada a força do poder central.”

O regime militar inaugurou uma medida de distribuição a partir da instituição de um sistema legal de transferência de recursos financeiros, cujo “[...] critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os entes constitutivos, passando a incorporar o objetivo de maior equalização fiscal pela adoção do critério de população e inverso a renda **per capita**” (SOUZA, 2005, p. 109, grifo da autora). Nesse contexto foram criados dois fundos pelo Governo, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que segundo Araújo (2005) demonstravam tanto aspectos centralizadores quanto descentralizadores.

O FPE e o FPM, além de significarem uma distribuição de recursos muito tímida da União, condicionavam o repasse de recursos à adequação aos programas do Governo Federal, implicando extrema rigidez orçamentária para estados e municípios, principalmente do Norte e Nordeste do País. (ARAÚJO, 2005, p.173).

Mesmo que às instâncias subnacionais estivessem disponíveis certas condições de acesso a recursos governamentais, o maior critério de repartição e distribuição dependia fundamentalmente de negociações e trocas de interesse, reforçando as desigualdades regionais e o endividamento dos Estados em relação à União.

Abrucio (1994) problematiza o aspecto econômico colocando-o como uma das causas para a queda do regime militar. Para ele, se a reforma tributária colocou os entes subnacionais em situação de dependência econômica dos cofres da União (fortalecendo o poder central), as contrapartidas não-tributárias, verdadeiras barganhas para o Governo Militar, tornaram-se insustentáveis¹⁹. Importa-nos saber que estes mecanismos, tributários e não tributários, significavam formas de centralização, e que as negociações entre as esferas se baseavam no jogo de permuta, de modo que o apoio político dos governantes subnacionais legitimava o regime militar (ABRUCIO, 1994; ARAÚJO, 2005).

Ao final do regime militar, início dos anos 1980, com a situação dos Estados complicada pelo aumento do endividamento e a incapacidade de utilização dos próprios recursos nas despesas estaduais, a União sofreu o impacto da crise do petróleo e ficou impedida de manter o fluxo de recursos para os Estados. Ao mesmo tempo, os recursos externos, advindos dos órgãos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), passaram a ser condicionados ao cumprimento de medidas que expressassem maior

¹⁹ Para saber mais sobre o assunto, ler “Os barões da Federação” de Fernando Abrucio (1994).

austeridade nos gastos públicos. Essa dinâmica promoveu conflitos entre as instâncias subnacionais, e impulsionou a mudança no padrão da relação entre os entes federados (ABRUCIO, 1994).

Neste novo contexto de retomada do processo democrático, a exemplo do que ocorrera na segunda metade dos anos 1940, o movimento municipalista voltou a ganhar destaque. Araújo (2006) defende que neste momento a descentralização deixa de ter contornos federalistas e passa a assumir a forma municipalista com a participação ativa no debate revisionista de grupos e instituições que expressavam a ideologia, o idealismo e os interesses dos Municípios. Baseando-nos em Cury (2012), poderíamos refletir que o federalismo brasileiro nesse momento ganha contornos do federalismo centrífugo, fortalecendo o poder dos Municípios em relação aos Estados e à União.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), criado na década de 1940, é um exemplo de instituição que participou ativamente do processo que resulta na CF de 1988, e garante o registro dos Municípios como ente federado, ao lado da União, Estados e Distrito Federal (DF) para a configuração do federalismo tridimensional (ARAÚJO, 2005).

As constituições até então concebidas no país apresentaram a distribuição de competências considerando os Municípios, mas foi a CF de 1988 (BRASIL, 1988) a primeira a estabelecer a ideia de uma estrutura cooperativa de repartição de competências como base do Estado federativo brasileiro. Souza (2005, p. 112) ressalta que dos embates ocorridos durante o processo constituinte de 1988 resultou a “[...] divisão institucional de trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo”.

Araújo (2010a) não pactua com a ideia de que modelo de federalismo adotado na CF de 1988 abandona a lógica competitiva, e escreve que no processo constituinte a questão da distribuição de recursos e competências aos entes subnacionais ignora a histórica relação de tutela e dependência dos Municípios ao governo federal, e que no desenho desse pacto pouco parece ter sido avaliado sobre as convivência de diferentes forças dentro do Estado.

Para compreender esse impasse que Araújo (2010a) aponta, é necessário que entendamos aspectos da questão tributária que trazem implicações para a repartição de competências e recursos financeiros. O estudo de Arretche (2004) mostra que na CF de 1988 são observadas mudanças no aspecto fiscal, e não exatamente na distribuição dos recursos. O sistema de arrecadação tributária implantado foi concentrado em cinco principais impostos que representam mais de 70% da arrecadação total, e destes, quatro são de domínio da União.

Do ponto de vista da arrecadação horizontal, referente aos governos subnacionais, para a autora, há uma enorme desigualdade, inclusive entre Municípios de um mesmo Estado.

A realidade desigual no sistema de arrecadação tributária alimenta a necessidade de compensação por meio de sistema de transferência fiscal obrigatória da União para os Estados e Municípios. Todavia, o sistema de compensação implantado por meio da CF de 1988, embora descentralizado, não representa mudança real, pois não interfere na autoridade da União em realizar a tributação e controlar a distribuição.

[...] estão diretamente associados às alíquotas aplicadas aos impostos de repartição obrigatória, bem como à autonomia de gasto dos governos locais sobre os recursos recebidos. [...] o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios têm como fonte de receita a soma de 44% da receita dos dois maiores impostos federais, sendo que as receitas provenientes das transferências constitucionais podem ser gastas de modo bastante autônomo pelos governos subnacionais, **excetuando-se as vinculações constitucionais de gasto em saúde e educação**. (ARRETCHE, 2004, p. 18, grifos nossos).

A distribuição de competências é um aspecto fundamental a ser analisado no federalismo adotado na CF de 1988 (BRASIL, 1988). Araújo (2010b, p. 264) considera que o modelo instituído na Carta Magna se aproxima do modelo alemão (federalismo cooperativo), “[...] mas preserva as técnicas de repartição de competências típicas do federalismo norte-americano, em que se estabelecem competências fixas e reduzidas à União, sendo o restante das competências distribuídas às unidades subnacionais”.

As competências exclusivas e privativas à União foram postas, respectivamente, em dois artigos da CF de 1988, o artigo 21 e o artigo 22. Aos Estados não foram determinadas competências exclusivas, nem privativas, mas foram reservadas a essa instância “[...] as competências que não lhes sejam vedadas [...]” (BRASIL, 1988, Art. 25, parágrafo único) pela própria Constituição. À esse ente também foram destinadas competências comuns com a União e os Municípios (Art. 23) e concorrentes (Art. 24), essas últimas no que tange à produção de legislações. Aos Municípios foram guardadas as competências administrativas (materiais) exclusivas, bem como de suplementação às da União e dos Estados (Art. 30), inclusive no que tange à produção de legislações.

Em uma análise sobre as competências concorrentes, Araújo (2010b, p. 234) destaca seu papel proeminente em consideração ao princípio do federalismo cooperativo adotado na CF de 1988:

[...] no âmbito das competências concorrentes, não se pode afirmar hierarquia ou prevalecimento de norma da União sobre as normas dos estados e destes sobre os municípios. O marcado princípio descentralizador da Constituição Federal de 1988

indica **uma federação de estados e municípios coordenados pela União, mas não subordinados à mesma**. Importa ainda dizer que é nas competências concorrentes que se materializa o instituto da coordenação federativa, procedimento que busca o resultado comum [...]. (Grifos nossos).

Em relação às competências comuns, o destaque fica por conta do caráter material e administrativo. Cury (2012, p. 34) as define como “[...] uma soma integrada e articulada de esforços cooperativos em função de um bem de índole social e de interesse público, de modo a evitar a dispersão de iniciativas e a duplicação de meios para os mesmos fins”.

A partir desses pressupostos, compreendemos que, em tese, federalismo cooperativo, é um instrumento em resposta a necessidade de ajustar as dinâmicas de Estado às suas demandas sociais. A distribuição de competências, bem como a realização de algumas delas de modo compartilhado entre os diferentes entes federados, é o modo encontrado no federalismo para a resolução de problemas práticos respeitando as realidades distintas e a autonomia administrativa de cada uma das instâncias (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010, s/p).

Por meio das análises de Araújo (2010a; 2010b) e Cury (2012) compreendemos, também, que no federalismo cooperativo tanto as competências comuns quanto as competências concorrentes dizem respeito a objetivos de interesse comum à União, aos Estados e aos Municípios, portanto implicando no trabalho colaborativo e de igual importância. Contudo, no Brasil, o modelo apresenta uma série de impasses para a sua efetivação, como “[...] a vasta extensão territorial, a existência de enormes desequilíbrios econômicos, políticos e sociais, intra e interregionais [...]”, bem como a consolidação de mecanismos efetivos para institucionalização de interesses coletivos (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010, s/p).

1.1.2 Dinâmica política e das relações intergovernamentais no federalismo: centralização, descentralização, desconcentração e coordenação federativa

No que tange à relação entre os entes federados, deve prevalecer a autonomia dessas instâncias, além do compartilhamento de competências e de tomadas de decisão, dentro de um conjunto de limites estabelecidos na Constituição Federal (CURY, 2006; ABRUCIO, 2010). É no cerne do compartilhamento de competências e de tomadas de decisão que se encontra a complexa análise da relação entre o binômio centralização e descentralização no Estado federativo brasileiro.

As relações políticas e administrativas centralizadoras e descentralizadoras presentes no Estado são naturalizadas como, respectivamente, autoritárias/verticalizadas e democráticas/participativas. Entretanto, com um olhar mais atento é possível identificar que essa visão simplificada escamoteia conflitos ideológicos dominantes da nossa sociedade. A própria história tem registrado um movimento pendular entre centralização e descentralização, mesmo em Estados considerados democráticos. Portanto, é preciso compreender sob qual ponto de vista ideológico se defende a descentralização e o que se pretende com ela, bem como o contexto político, histórico e social em que está inserida.

Estudos sobre as reformas promovidas nos Estados sob a regência da lógica neoliberal têm mostrado que tornar trivial a associação entre descentralização e democracia é uma estratégia utilizada para forjar as diferenças fundamentais de lógica, de objetivo, de concepção e de projeto de sociedade (OLIVEIRA, 2014; FRIGOTTO, 2014; LAGARES, 1998).

A descentralização proposta na CF de 1988 (BRASIL, 1988), que alterou de forma significativa o painel de distribuição de poderes e competências entre as instâncias governamentais, pode ter por base o ideal neoliberal de redução das ações do Estado por meio da implantação do Estado-mínimo. Lagares (1998, p. 21-22) mostra que os argumentos utilizados para defesa da descentralização municipalista demonstravam a estratégia de rearticulação dos esquemas de poder como forma de garantir a hegemonia num quadro em que os discursos progressistas, logo contra hegemônicos, vinham crescendo.

[...] os custos dos empreendimentos municipais, inferiores aos do Estado e da União;
[...] maior proximidade da administração municipal em relação às reivindicações da população; maior racionalidade administrativa, o que dispensaria uma cara e muitas vezes incompetente burocracia; a carência econômica e a falta de desconhecimento das potencialidades e possibilidades culturais da população podendo ser supridas, em parte, por soluções locais; facilidade na criação de maiores condições de participação popular, inclusive na fiscalização; combate à parceria do Estado com interesses econômicos privados; revalorização do espaço ocupado pelos funcionários que atuam na periferia do sistema.

Araújo (2010a), como constatamos neste estudo, escreve que o processo constituinte ignorou a longa trajetória de tutela e atrelamento dos Municípios brasileiros ao governo central e a realidade desigual em Estados e Municípios da mesma região e até entre Municípios do mesmo Estado, e ressalva a tese de que a descentralização municipalista, como registra Lagares (1998) na citação anterior, foi facilitadora do processo de minimização do Estado brasileiro.

A simples associação entre o aspecto descentralização e federalismo é questionada por Costa, Cunha e Araújo (2010). Teorizando sobre a estruturação de um Estado federativo tendo como base um sistema político e administrativo descentralizado, ponderam que essa associação, por si só, não garante a formação desse modelo de Estado. À estrutura acrescentam três pressupostos: 1) autonomia política e financeira, instituída constitucionalmente; 2) a existência de mais de uma esfera de governo, além do governo central, a fim de que se desenvolvam autônomos politicamente, financeiramente e administrativamente; e 3) a indissociabilidade das esferas de governo que foram constituídas em âmbito nacional, e igualmente a divisão de competências por meio de uma condução cooperativa das relações intergovernamentais.

A associação entre esses pressupostos parece, inclusive, induzir para estruturação de um federalismo do tipo cooperativo, na medida em que reforça a divisão de competências garantindo a cooperação nas relações intergovernamentais. No entanto, tais ideias nos ajudam compreender que descentralização sem o respeito de qualquer um desses pressupostos enfraquece a própria estrutura administrativa de um Estado de modelo federalista. Sinteticamente, observamos que a ideia de descentralização que se associa ao federalismo diz respeito a dar condições técnicas e financeiras aos entes federados para exercer o princípio constitucional de autonomia política e administrativa, e ao aspecto cooperativo e colaborativo se associam a forma de relacionamento entre os entes federados na consecução de objetivos de interesse comum.

A autonomia política e administrativa de Estados e Municípios e a distribuição de recursos financeiros e técnicos como forma de atuação colaborativa a União gera, no processo brasileiro, o que Abrucio (2010, p. 47) chama de “paradoxo federativo”:

A conquista de posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas.

O paradoxo federativo surge, então, da necessidade de suprir os Municípios de recursos financeiros e técnicos e reduzir as desigualdades e a necessidade de que esses entes progridam de uma relação de dependência para uma relação de autonomia na execução de suas competências. É nesse contexto que também se enquadra o movimento pendular entre centralização e descentralização, pois considerando que o ente não tem condições de

desenvolver suas competências com autonomia, o governo central elabora e submete ao recebimento de parte dos recursos à adesão das políticas reflexionadas sem a articulação do coletivo de entes federados. (ABRUCIO, 2010).

Arretche (2012, p. 19) traduz o desenho constitucional que define o papel dos entes federados a partir da concentração de competências privativas e exclusivas na União, como limitante da autonomia dos entes subnacionais. A autora analisa trazendo para discussão dois conceitos: o do papel de quem regula (quem delibera) e do papel de quem executa:

A distinção analítica entre quem regula (*policy decision-making*) e quem executa (*policy-making*) é essencial para examinar a propalada autonomia dos governos subnacionais no Brasil. A interpretação de que estes são excessivamente autônomos está baseada na indistinção conceitual entre *polict-making* e *policy decision-making*. Assume-se que os governos subnacionais têm autonomia sobre suas próprias políticas porque sua execução foi descentralizada e porque governos subnacionais têm uma participação importante na receita e nos gastos nacionais.

A participação importante no gastos da receita da União pelos entes subnacionais, considerando que a fonte dessa receita é significativamente estadual e municipal, reforça a regulação da União e a dependência financeira de Estados e Municípios. Abrucio (2010) entende que nesse contexto podem nascer, nas relações intergovernamentais, dois tipos antagônicos de comportamento: um do tipo **defensivo e não cooperativo**, e outro orientado pela **criação de formas de coordenação entre os diferentes níveis dos governos**.

A prática defensiva e não cooperativa, tanto na relação da União com os Estados e Municípios, quanto na relação dos Estados com os Municípios, compromete a integridade do federalismo desenhado na CF de 1988 (BRASIL, 1988), e distancia cada vez mais o país da concretização dos seus objetivos fundamentais explicitados em seu artigo 3º, com destaque para as alíneas II, “garantir o desenvolvimento nacional”, e III, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Em aderência a esse modelo de relacionamento intergovernamental surge o papel de coordenação federativa das políticas deliberadas pela União e executadas pelos entes subnacionais. Abrucio (2010) defende a assunção do papel de coordenação federativa, porém numa perspectiva mais ampliada, incluindo os Estados na relação com Municípios do seu território. Para o autor, dada a dificuldade de resolução de problemas relativos ao trabalho coletivo e cooperativo, e ao próprio processo que envolve o desenvolvimento da autonomia, a coordenação federativa constitui-se como uma possibilidade de articulação, mesmo que hierarquizada, entre todos os entes.

Segatto e Abrucio (2016, p. 419-420) consideram que o conceito de coordenação federativa está presente na política educacional brasileira desde a CF de 1988, por meio do conceito de regime de colaboração, porém, seu fortalecimento ocorre somente a partir de 1995, por meio das políticas do governo Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a janeiro de 2003).

Essa iniciativa foi resultado de uma variedade de fatores, entre eles a crise fiscal dos estados brasileiros e a necessidade de coordenar o repasse de funções aos municípios. [...] houve mudanças na redistribuição dos recursos com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); nas transferências federais, que antes eram realizadas de maneira clientelista e passaram a ser baseadas em determinados critérios, e alguns programas, que então passaram a descentralizar os recursos às escolas; na regulamentação federal e na formulação de diretrizes nacionais, com a LDB, e o Plano Nacional de Educação (PNE); nos sistemas de avaliação e informação, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Censo Escolar, que eram importantes para o controle das transferências do FUNDEF; e na criação de espaços participativos, como o Conselho Nacional de Educação (CNE).

O papel de coordenador federativo do governo federal nas políticas educacionais foi aprofundada no Governo Lula (de 2003 a janeiro de 2011) por meio de “[...] programas e ações que buscaram redistribuir recursos ou aumentar a articulação entre os níveis de governo mediante uma norma federal” (SEGATTO; ABRUCIO, p. 420). Dentre os programas e ações podemos destacar: o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O próprio PARFOR, programa que integra o objeto do nosso estudo, é um exemplo de programa em que governo federal atua como coordenador federativo.

Apesar da forte presença nas políticas educacionais, entre os autores parece não haver um consenso em relação à coordenação federativa. Araújo (2010b), por exemplo, denuncia que as ações de coordenação federativas são desenvolvidas de forma pontual, por meio de programas planejados e implementados pela União. Para ela, a coordenação federativa, associada aos princípios do regime de colaboração, é uma interpretação decorrente da reforma promovida pelo neoliberalismo, não estando incluída à sua ideia original presente em 1988. O próprio Abrucio (2010), que aceita e defende esse dispositivo, compreende que há um desequilíbrio intergovernamental dada a centralidade na União e desocupação, podemos assim dizer, pelos Estados do papel de coordenador junto aos Municípios, a exemplo de como acontece em outros países federativos. Cury (2012) problematiza ao lembrar que o modelo institucional cooperativo depende do entendimento mútuo entre as instâncias governamentais,

e, portanto, da vivência em arenas públicas de práticas de deliberação e tomadas de decisão, sendo tarefa da coordenação federativa a abertura efetiva para as diversas instâncias de participação.

Lagares (1998) corrobora com essa discussão ao acrescentar ao binômio centralização e descentralização, outro tipo de prática: a desconcentração de tarefas. A autora defende a tese de que processos hierarquizados, como os desenvolvidos sob a coordenação federativa do governo federal, não coadunam com a ideia de descentralização conforme um processo que envolve rede de relações entre economia, administração, política e participação popular. Deste modo, pleiteia: “[...] se acontecer apenas uma **desconcentração de tarefas** e um discurso de participação popular sem a sua efetivação, sem dúvida, será um processo autoritário” (LAGARES, 1998, p. 23, grifos nossos), e, portanto, não descentralizador.

A ideia corrente presente no Brasil e relativizada por Araújo (2006) de que o Estado federalista é um Estado democrático, bem como o esclarecimento de Lagares (1998) sobre a equivocada prática de desconcentração de tarefas tal como descentralização, nos ajuda a entender porque em diferentes momentos da história brasileira o federalismo permanece formalizado nas Constituições Federais, mesmo sob a regência de ditaduras.

1.2 Da descentralização de perfil municipalista ao princípio do regime de colaboração

Como vimos, a estrutura de distribuição de competências e o relacionamento entre os entes federados que se baseia no discurso de igualdade e autonomia, pode promover a manutenção da centralização e hierarquização das tomadas de decisão pela União. Nessa lógica, mesmo cabendo ao Estado brasileiro o dever de assegurar o exercício de todos os direitos sociais à população, sendo o primeiro deles o direito à educação (BRASIL, 1988, Art. 6º), a execução da oferta dos serviços relativos a esses direitos sociais impacta mais fortemente os entes subnacionais do que a União.

A natureza da descentralização realizada a partir da CF de 1988 passa tanto pela inclusão dos Municípios à condição de entes federados, estabelecendo um modelo tridimensional de federalismo (ARAÚJO, 2005) até então sem referências, como distribui competências antes exclusivas e privativas à União, especialmente às de perfil legislativo, aos Estados e DF, e de forma suplementar aos Municípios. Nesse sentido, Arretche (2012, p. 16) é enfática ao afirmar a supremacia da União, para quem,

A Constituição de 1988 não foi uma exceção a essa tradição. A despeito de sua decisão em favor da descentralização da execução das políticas, os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União. O artigo 21, que lista as competências legislativas da União, tem 25 incisos e inclui políticas executadas pelos governos subnacionais. Nessas áreas, tanto a União quanto as unidades constituintes podem iniciar legislação, mas as normas da primeira prevalecem sobre as últimas. O artigo 22 lista as áreas de competência legislativa exclusiva da União, nas quais, portanto, as unidades constituintes estão interdidas de legislar. Tem 29 incisos, incluindo políticas executadas pelos estados e municípios. O artigo 24 lista as áreas de competência concorrente, em que estados, municípios e a União podem legislar. Tem apenas 16 incisos. O artigo 25 estabelece que os poderes legislativos residuais são dos estados. Entretanto, dada a amplitude jurisdicional da União, esse “resíduo” tende a ser praticamente inexistente. [...]

Na mesma linha de raciocínio Araújo (2010a) adverte para a complexidade dessa organização político-administrativa no Brasil, que para ela tem relação com a combinação²⁰ entre a referência alemã (de lógica colaborativa/cooperativa) e norte-americana (de lógica competitiva) de federalismo. Escreve que o estabelecimento de competências de natureza material, fixas e reduzidas à União, onde se concentra a maior parte dos recursos, responsabiliza os entes subnacionais pela efetivação da maior parte das ações e impõe uma relação de subsidiariedade, mesmo garantido o direito de autonomia dessas instâncias.

Em consideração à lógica solidária e não predatória de relação que o federalismo cooperativo propõe, Araújo (2010a, p. 764) advoga a favor da substituição da ideia de subsidiariedade na distribuição das competências, que tem como critério a instância federativa maior ou menor, pelo critério de reconhecimento do ente federado que melhor²¹ pode realizar a competência. Explica (2010a, p. 756-757) subsidiariedade como:

[...] ideia e um princípio que consiste na defesa de políticas diretamente conduzidas pela autoridade e/ou instituição mais próxima do cidadão. Dessa forma, a prioridade das iniciativas, do ponto de vista das políticas, seria a da sociedade sobre o Estado e, na esfera estatal, a preponderância da instância local sobre o estado e deste sobre o governo federal. [...] a combinação da doutrina social da Igreja com as mais distintas correntes neoliberais recentes tem configurado a subsidiariedade como critério determinante dos fins econômicos e sociais do Estado, mediante a despolíticação das decisões, a pretensão de neutralidade e uma postura menos interventiva do Estado.

Da ideia de subsidiariedade justifica, podemos supor, a pouca discussão para a descentralização de perfil municipalista, como nos chama atenção também Araújo (2005), e a

²⁰ Cassini (2011, p. 75) denomina a federação brasileira como “[...] um misto das matrizes dual e cooperativa (sem a devida definição da cooperação), [o que] faz com que a lógica da colaboração se concilie com a lógica da competição, propiciando um modelo cooperativo-competitivo”.

²¹ A ideia apresentada por Araújo (2010a) em relação à realização de competências se assemelha, no nosso entendimento, ao que Abrucio (2010) apresenta quanto ao papel de coordenação federativa quando defende a atuação de outras instâncias, além da União, nessa função. São propostas que laçam mão de aspectos presentes na realidade e necessários em uma relação colaborativa, mesmo se preservada alguma hierarquia, como no instituto da coordenação federativa.

relação despolitizada desse processo com a democracia. São induções que buscam tirar o foco do sentido real destas determinações, justificando a urgência das deliberações à necessidade de uma resposta efetiva aos problemas sociais.

Costa (2010) reforça a ideia de uma intencionalidade disfarçada ao tentar mostrar que subsidiariedade é o sentido dado para o regime de colaboração na legislação brasileira. Para a autora, a LDB (BRASIL, 1996a) e a CF de 1988 (BRASIL, 1988), alterada por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, no seu artigo 211 (BRASIL, 1996b), sobre a função redistributiva e supletiva da União na organização do sistema federal de ensino e o dos Territórios, trazem o sentido do regime de colaboração com fundamento no princípio de subsidiariedade e não de solidariedade. Acrescenta que as políticas públicas educacionais estão fundamentadas na lógica da redistribuição e suplementação, e busca demonstrar que o modelo de Estado vigente congrega para a manutenção das assimetrias regionais.

A União poderia atuar como colaboradora de fato, sem incorrer em ingerência [a intervenção direta da União só é garantida na CF em situações excepcionais], articulando-se com as entidades federativas para propor outros programas em que houvesse uma maior aplicação de verbas no ensino, sob a responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, criando espaços de maior participação política de educadores, pais, funcionários e alunos da escola pública. Entretanto, **a União opta pela prática do assistencialismo e do possibilitismo**, nos momentos de planejamento e de implementação de políticas públicas, mesmo aquelas consideradas como prioritárias. (COSTA, 2010, p. 118, grifos nossos).

Os apontamentos da autora demonstram que a escolha da União de privar a participação dos entes subnacionais nos momentos de deliberação, retira de forma implícita a possibilidade de esses entes exercerem autonomia. Demonstram que agir colaborativamente, lado a lado, propondo discussões que amadurecem tomadas de decisão, inclusive dando espaço para o outro tomar as próprias decisões, é antagônico à vivência da relação apoiada no subsídio, no envio de recurso pontual. Indicam, por fim, que a atuação assistencialista da União é uma escolha fundamentada em um projeto de sociedade pouco preocupado com as demandas reais da sociedade.

Ainda buscando revelar a contradição nas normas educacionais brasileiras, Costa (2010, p. 119) argumenta:

Em alguns momentos, **o regime de colaboração chega à forma de intervenção legalizada da União** [...] a fim de irradiar essa nova lógica do aparelho estatal às instituições. [...] Trata-se de uma nova forma de intervenção da União nas instâncias estatais, por meio de uma maior rigidez no controle sobre a destinação de verbas, no sentido de garantir os interesses da classe hegemônica, de proporcionar uma escola pública para a classe trabalhadora e qualidade mínima. (Grifos nossos).

Araújo (2010a; 2010b) também é uma autora que busca demonstrar as contradições entre as manifestações políticas do Estado, mas não deixa de conferir certo grau de importância à criação de norma complementar para a institucionalização do regime de colaboração. Retoma o papel redistributivo e supletivo da União buscando ressaltar o impasse nas relações intergovernamentais no que confere a sua função de coordenadora federativa de políticas públicas educacionais, e a sua condição de ente federado na organização do sistema nacional de educação em regime de colaboração. Defende que a ausência de normatização para o regime de colaboração, em atendimento ao parágrafo único do artigo 211 da CF de 1988, é uma das causas para o referido impasse na assimilação do papel de coordenador federativo que cabe à União, bem como as disputas políticas presentes nas relações intergovernamentais.

Outro argumento apresentado por Araújo (2005) para a defesa da regulamentação do regime de colaboração é a necessidade de diferenciar os termos presentes na CF de 1988: “norma de cooperação” (artigo 23); “regime de colaboração” (artigo 211) e “formas de colaboração” (artigo 211). A autora clarifica que tais termos não são sinônimos e, portanto, precisam ter seus conceitos mais bem trabalhados, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista normativo.

Teixeira e Mutim (2009) creditam à ausência de regulamentação o uso indiscriminado da expressão “regime de colaboração” sem muita preocupação conceitual com o preconizado na Carta Magna. Está presente na interpretação desses pesquisadores a indicação de uma contradição entre o sentido dado pelas normas e o sentido proposto nas políticas públicas que trazem o regime de colaboração como forma de organização, e também a ideia de que ele não se materializará por decreto instituído, mas por meio do planejamento integrado e decisões compartilhadas.

Ainda no que diz respeito às consequências da ausência de normativa sobre o regime de colaboração, Cassini (2011, p. 71-72) registra que em alguns Estados é “[...] unânime a da transferência de encargos e responsabilidades para os municípios por motivo comum: conflito na execução da competência educacional definida constitucionalmente, principalmente após a promulgação da Emenda Constitucional 14/96 (EC 14/96) (BRASIL e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [...]”. A autora ainda esclarece que advém deste conflito a ideia de que coordenação federativa e regime de colaboração são sinônimos: “[...] o que se vê regulamentado nos estados são formas de transferência de encargos e responsabilidades com o codinome de ‘regime de colaboração’, estabelecidos basicamente pela coordenação federativa vertical e não pela colaboração horizontal recíproca.”

O conflito entre as normas se revelam a partir do texto do artigo 211 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) e dos artigos 10 e 11 da LDB (BRASIL, 1996a). O artigo 211 da CF de 1988 dissolve a competência comum estabelecida no artigo 23 em atuação prioritária para cada ente subnacional: Municípios com atuação prioritária no ensino fundamental e educação infantil (§2º); e os Estados e o DF com atuação prioritária no ensino fundamental e médio (§3º). A LDB delimita para os Estados e ao DF, no artigo 10, inciso VI, que a atuação prioritária dessa instância se dar no ensino médio, e retira do ensino fundamental o grau de prioridade. Para os Municípios, o texto do artigo 11, inciso V, guarda atuação prioritária no segundo seguimento da educação básica, o ensino fundamental, em cooperação com o Estado, e acrescenta a atribuição com a educação infantil.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, instituído pela Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001, diretriz 11.2) e revogado em 2014 pelo PNE – Lei nº 13.005/2014 (2014-2024) (BRASIL, 2014), busca elucidar o cruzamento entre as “competências” da CF de 1988 e a “atuação prioritária” da LDB, e do mesmo modo demonstrar que o objetivo maior dessa integração é tornar a gestão da educação brasileira eficiente²²:

Para que a gestão seja eficiente há que se promover o autêntico federalismo em matéria educacional, a partir da **divisão de responsabilidades** previstas na Carta Magna. A educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. Há **competências concorrentes**, como é o caso do **ensino fundamental**, provido por Estados e Municípios. Ainda que **consolidadas as redes** de acordo com a vontade política e capacidade de financiamento de cada ente, **algumas ações devem envolver Estados e Municípios**, como é o caso do transporte escolar. Mesmo na hipótese de **competência bem definida, como a educação infantil, que é de responsabilidade dos Municípios**, não pode ser negligenciada a **função supletiva dos Estados** (art. 30, VI, CF) e **da União** (art. 30, VI, CF e art. 211, § 1º, CF). (BRASIL, 2001, diretriz 11.2, grifos nossos).

A distribuição de atribuições seguindo uma lógica verdadeiramente colaborativa consideraria a capacidade de execução do ente federal numa lógica de corresponsabilização ao invés de fixar quase que completamente a responsabilidade sobre um ente (ARAÚJO, 2010a; COSTA, 2010). Assim, a função supletiva da União e dos Estados aos Municípios mantém a relação de dependência e de tutela desse que é considerado o ente mais frágil na relação intergovernamental.

Também é possível observar no texto do PNE 2001-2010 a expectativa no aprimoramento contínuo do regime de colaboração: “Este deve dar-se, não só entre União,

²² Tomando as diferentes concepções que disputam as conceituações de eficiência e eficácia, é possível que no PNE o significado de eficiente seja na acepção do neoliberalismo.

Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais” (BRASIL, 2001). As ideias apresentadas no texto posicionam o regime de colaboração como algo já estabelecido, mas que precisa ser aprimorado; como algo que integra prioritariamente diferentes instâncias federativas, mas que pode ligar instâncias iguais, caso haja possibilidade; como algo que se efetiva tanto por meio de ações pontuais quanto sistemáticas.

Se a CF de 1988 (BRASIL,1988) indica, no parágrafo único do artigo 211, a necessidade de leis complementares para fixar formas de colaboração entre os sistemas de ensino, no ano de 2001, a Lei nº 10.172/2001 (PNE 2001-2010) parece já trabalhar com a ideia de que as normas instituídas respondiam a esse dispositivo, demandando apenas o seu “aprimoramento” (BRASIL, 2001, diretrizes 11.2 e meta 19). Pesquisadores sobre o regime de colaboração não coadunam com essa interpretação, embora admitam que a instituição dessa normativa não implica em sua prática efetiva (ARAÚJO, 2005; ABRUCIO, 2010; CURY, 2012).

O artigo 241 da CF de 1988, modificado pela EC nº 19/1998 (BRASIL, 1998) e a Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005), embora disciplinem os convênios de cooperação entre entes idênticos e os consórcios como acordos celebrados entre entes diferentes, não podem ser confundidos, como defende Araújo (2010b, p. 239), com o regime de colaboração, pois este é:

[...] nada mais que a gestão associada de serviços, os convênios e consórcios são instrumentos que viabilizam, de algum modo (ainda que precário e não sistemático) este instituto, porém, ao contrário do regime de colaboração, não necessitam ser regulamentados por lei complementar.

Cassini (2010, p. 68) salienta, em concordância com Araújo, que estes dispositivos regulamentam algumas “formas de colaboração”, mas mantêm a lacuna por uma regulamentação do regime de colaboração, entendendo-o como o instituto necessário para a realização da competência comum descrita no artigo 23 da CF de 1988; portanto, exigindo um mecanismo sistêmico e permanente de cooperação entre os entes federados. Para a autora, regime de colaboração é entendido como “[...] um instituto obrigatório, não vulnerável à uma “possível adesão” e, dessa forma, não corre o risco de ser mais um instrumento sujeito ao jogo defensivo e não colaborativo das unidades subnacionais”.

Em 2012, o Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação (CNE/CP) elabora o Parecer nº 11 (BRASIL, 2012) como resultado de um movimento institucionalizado e de contribuição para a construção do regime de colaboração na organização da educação

brasileira. Foi construído com a participação de diferentes representações sociais e acadêmicas, e, embora tenha sido aprovado e publicado no ano de 2012, ainda aguarda a homologação que é o procedimento jurídico-administrativo que legitima o resultado desse processo²³. De todo modo, esse Parecer é uma referência do que diz respeito ao regime de colaboração, bem como sobre a sua relevância para a organização da educação nacional.

No texto do Parecer, há referências ao estudo realizado pelo Conselheiro Adeum Sauer no ano de 2006, reiterando a necessidade de posicionamento institucional da parte do CNE na defesa do regime de colaboração como forma sistêmica de organização da educação nacional, e ao mesmo tempo não deixa de considerar que os problemas relacionados a sua frágil implementação estão vinculados a causas macro:

[...] **causas maiores, de natureza estrutural, ligadas ao nosso regime federativo**, localizadas no desenho institucional que hoje preside a relação entre os diferentes atores do jogo federativo na formulação, implementação, controle e avaliação das políticas setoriais de educação (BRASIL, 2012, p. 1, Grifos nossos).

Com isso, o CNE reforça a ideia de que, apesar da instituição do regime de colaboração na educação como um princípio constitucional, existe uma estrutura nas relações intergovernamentais, complexa e histórica, difícil de romper apenas pela lógica de divisão de competências e atribuições entre os entes federados. Elenca tentativas anteriores do CNE (BRASIL, 2012, p.3) de atender às demandas específicas sobre o regime de colaboração e colaborar para a sua institucionalização.

Com o objetivo de avançar na institucionalização desse Regime, a Câmara de Educação Básica (CEB), por meio do Parecer CNE/CEB nº 9/2011 e da Resolução CNE/CEB nº 1/2012, aprovou **proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração entre entes federados, basicamente entre Municípios, mediante arranjos de desenvolvimento da educação**. A proposta, baseada em experiências já desenvolvidas no país, constitui-se num **instrumento de institucionalização de formas de colaboração horizontal relevante para a consolidação do Regime de Colaboração**. (Grifos nossos).

O CNE manifesta, por meio desse Parecer, o conceito de regime de colaboração como forma sistêmica de organização da educação brasileira, o arranjo proposto no desenho institucional de nosso regime federativo para a distribuição de competências e atribuições entre os sistemas de ensino de cada instância federativa, conciliando a autonomia de cada ente com a interdependência entre eles. Por ser sistêmico, poderá ser composto por arranjos de desenvolvimento da educação (ADE's), por pactos, por convênios, acordos e tantas outras

²³ A não homologação do Parecer CNE/CP nº 11/2012 demonstra, a nosso ver, a presença de disputas de interesses quanto à institucionalização do regime de colaboração.

formas de colaboração horizontal, porém estas, separadamente, não substituem ou representam a execução do regime de colaboração em seu sentido pleno.

Araújo (2010b), também, entende que acordos, consórcios, convênios, arranjos, colaboração federativa e coordenação federativa são institutos que se relacionam, mas não representam o **regime de colaboração**, e sim **formas de colaboração**, e confirma que a presença dessas favorece, mas não consolidam o regime de colaboração na educação brasileira. Para explicar a confusão em torno dessa ideia a autora recorre ao texto constitucional, e demonstra que: o regime de colaboração é tratado no artigo 23 e artigo 211, no que tange a organização dos sistemas de ensino na CF de 1988 (BRASIL, 1988), portanto, tem o regime de colaboração como instituto macro, organizador dos próprios sistemas de ensino. As formas de colaboração são indicadas também no artigo 211, especificamente no § 4º, para demonstrar que o regime de colaboração, como sistêmico, prevê que sejam definidos mecanismos variados de colaboração a partir da organização dos sistemas de ensino.

Dourado (2016, p. 35) corrobora essa interpretação ao explicitar o regime de colaboração como um conceito e um princípio que:

[...] deverá orientar leis que instituírem os sistemas de educação, consonante às leis do SNE, **sempre prevendo formas de colaboração necessárias para que os pactos federativos se expressem na prática**. As normas de cooperação a serem definidas por regulamentação do dispositivo constitucional (art. 23) orientarão todas as leis dos sistemas, que deverão se adequar às regras nacionais, constituindo-se em referência de Estado. (Grifos nossos).

A descentralização de perfil municipalista inserida no federalismo desenhado na CF de 1988, no campo da educação, prevê o desenvolvimento e a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração, sob a exigência da elaboração de uma norma que expresse exatamente como os entes federados podem colaborar reciprocamente no desenvolvimento de tarefas que lhes são prioritárias. Concordamos com o Parecer nº11/2012 do CNE/CP (BRASIL, 2012) e com a posição de Araújo (2010b) e Dourado (2016) de que o regime de colaboração, por ser sistêmico, necessita de norma e não pode ser substituído por qualquer forma de colaboração pontual, mesmo que horizontal. Por fim entendemos que regime de colaboração está intrinsecamente vinculado com a instituição do SNE, porque visa organizar o desenvolvimento de competências que não são pontuais e sim estruturais para a nação, como o direito social por uma educação de qualidade.

Considerando os traços patrimoniais e a lógica competitiva do Federalismo brasileiro, assim como Costa (2010), Dourado (2013, p. 768) advoga a favor de um **novo**

pacto federativo como uma forma de avançar, verdadeiramente, na direção do regime de colaboração, pois “[...] **vários são os limites que demarcam a relação política entre o constituído e o constituinte do federalismo brasileiro** [...]” (Grifos nossos). O autor defende a noção de descentralização qualificada, definida por Therét (1998, *apud* CRUZ, 2012), como forma de avançar para um federalismo de cooperação na educação.

Na descentralização qualificada a coordenação federativa é resultado do esforço de cooperação e colaboração entre os entes federados, na mesma lógica do defendida por Araújo (2010b) e Abrucio (2010), que se opõe à ideia de coordenação federativa por centralização da União e sem participação efetiva das instâncias subnacionais (CURY, 2012); ou ainda à lógica que tem a descentralização como desconcentração de tarefas (LAGARES, 1998). Para essa nova racionalidade é necessário repensar o que está posto na CF de 1988 no que se refere às competências privativas da União e comuns aos entes federados, colocando à disposição da descentralização qualificada não apenas aquilo que já está constituído no artigo 23, referente às competências comuns, mas também as competências privativas do governo federal, desde que esteja assegurado o seu papel de coordenador (CRUZ, 2012).

1.2.1 Políticas públicas educacionais no palco de disputas por concepções de regime de colaboração

Com base nos textos da CF de 1988 (BRASIL, 1988), alterado significativamente nos anos 1990 em decorrência da reforma de Estado, “ancorada no modo de produção capitalista” (LAGARES; CAVALCANTE; ROCHA, 2018), da LBD, produzida nessa conjuntura, e nos estudos que expressam o sentido construído e a natureza do regime de colaboração no campo da educação, buscamos compreender como esta lógica traz implicações nas políticas públicas educacionais. Isto é, as políticas sociais, dentre elas as educacionais, não ficaram aguardando a legitimação de normas de colaboração (regime de colaboração) por meio de um regulamento (BRASIL, 1988, Art. 23, parágrafo único). Desde os anos 1990 uma grande reforma vem sendo organizada com o argumento da ampliação do direito à educação de qualidade para todos (SILVA; FERREIRA; OLIVEIRA, 2014), e o primeiro PNE, revogado em 2014, trabalhou com a ideia de um regime de colaboração instituído e que precisava, apenas, ser aprimorado.

Os estudos vêm demonstrando que, como base do discurso do “direito da educação de qualidade para todos”, há a disputa de duas concepções de educação: uma que tem a educação como direito social e a outra que tem a educação como serviço (SILVA;

FERREIRA; OLIVEIRA, 2014, p. 93). A primeira concepção tem fundamento nas ideias democráticas e emancipadoras, portanto, num projeto mais abrangente de educação que trabalha, “[...] principalmente, no sentido de definir, com maior precisão, o papel do Estado como instituição capaz de garantir a educação pública como direito para todos”. A concepção da educação como serviço, de acepção neoliberal, defende a educação utilitarista, portanto, como importante instrumento econômico, estruturada com base nos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade.

Essas disputas são reveladas, como vimos, no período anterior ao processo constituinte, que foi marcado por lutas sociais, pelo desenvolvimento de ideologias de emancipação que promulgavam o direito à participação social e à democracia. Após 35 anos de ditadura, o país, por meio dos movimentos de classe e acadêmico, viveu um eufórico momento de discussão, de tentativas de problematização da realidade vivida e da busca por propostas que representassem os anseios e necessidades da sociedade.

Se essa movimentação teórica trouxe inquietação para a relação educação e sociedade, a falta de liberdade pelo uso da força em um ambiente de ditadura coloca questões da vida cotidiana em evidência, e isso, como afirma Oliveira (2014), também inquieta e convida os grupos à luta. Assim, nasceram os movimentos sociais e acadêmicos que se propuseram a questionar o sistema e a propor uma mudança na ordem social, político-econômica e educacional.

O período de abertura democrática no Brasil, anos 1980, é reconhecido como um momento privilegiado para desenvolvimento de propostas contra hegemônicas (SAVIANI, 2013). Todavia, a transição democrática traz a marca da ambiguidade, expressa tanto nos limites linguísticos quanto nos limites sociológicos, e é essa ambiguidade que cria um ambiente propício para o desenvolvimento do consenso, da conciliação (SAVIANI, 2006). Sob o ponto de vista do limite sociológico, percebe-se a oportunidade de a burguesia forjar sua ideologia e camuflar o antagonismo entre classes sociais.

Os grupos dominantes, à frente da burguesia, interpretam a “transição democrática” na linha da estratégia da conciliação pelo alto, reduzindo-a a um mecanismo de preservação, numa forma que incorpora o consentimento dos dominados, dos próprios privilégios. Em contrapartida, os grupos dominados, em especial o proletariado, veem a “transição democrática” como um processo de libertação de sua condição de dominados. (SAVIANI, 2013, p. 414).

É neste contexto de “obtenção do consentimento dos dominados”, que os envolvidos no processo de democratização da sociedade brasileira não se deram conta do movimento de dominação desenhado pela burguesia, e que ao mesmo tempo as intervenções promovidas

pelos organismos internacionais vão tomando forma. As avaliações destas agências indicavam a necessidade de reforma em países periféricos como o Brasil, sendo o exemplo mais contundente o resultante das discussões no Consenso de Washington²⁴, publicado em 1990. Por seu turno, as propostas de reforma conclamadas nessa reunião enunciavam as ideias, consideradas unânimes, de diversos organismos internacionais e intelectuais da área de economia, e tinham como objetivo maior promover um verdadeiro “ataque ao estado regulador e a defesa do retorno ao estado liberal idealizado pelos clássicos” (FIORI, 1998, p. 428).

As políticas promovidas por influência do Consenso de Washington em um primeiro momento foram impostas à elite política e econômica dos países da América Latina. Não obstante, em pouco tempo perdem o rigor de imposição e passam a ser integradas à ideologia dessas classes.

[...] em seu conjunto, o Consenso de Washington apresenta as seguintes recomendações: reforma fiscal do Estado, abertura comercial, política de privatizações e redução fiscal do Estado. A ideia nodal do que o Consenso procura transmitir é que, para ocorrer expansão e desenvolvimento, é preciso privatizar tudo, desregularizar tudo, nenhum empecilho legal para a atuação do mercado. (SILVA; DICKMANN; BERNARTT, 2017, p. 10).

Sob a ordem das recomendações neoliberais, se impôs uma política de liberalização econômica cujos princípios interferem diretamente nas relações sociais. No campo da educação, “substitui a reflexão teórica pela afirmação de um catálogo de princípios e verdades irreversíveis de caráter doutrinário e, portanto, ideológico.” (FRIGOTTO, 2014, p. 18).

Dourado (2002, p. 238) observa que das orientações gerais dos organismos internacionais é possível depreender a indicação para determinadas políticas públicas educacionais condizentes com a lógica neoliberal, “[...] cuja ótica de racionalização do campo educativo deveria acompanhar a lógica do campo econômico, sobretudo a partir da adoção de programas de ajuste estrutural”. O autor indica que estas proposições são estruturadas com base na tese da descentralização:

[...] defesa da **descentralização dos sistemas** (ênfase no localismo, desarticulação de setores organizados etc.); 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 [...], onde se fizerem necessários; na capacitação docente em

²⁴ “Elaborado pelo economista norte-americano John Williamson, o Consenso de Washington é o resultado (consenso) de uma reunião realizada em novembro de 1989 na capital dos Estados Unidos, com a presença de funcionários do governo norte-americano e representantes dos FMI, Banco Mundial e BID. Na pauta, a avaliação das reformas econômicas implementadas nos países da região.” (SILVA; DICKMANN; BERNARTT, 2017, p. 10).

programas paliativos de formação em serviço, dentre outras orientações. (Grifos nossos).

A partir dessa interpretação, podemos apreender o caráter utilitarista da descentralização de perfil municipalista e, por consequência, do regime de colaboração entre os entes federados presente no texto do PNE de 2001-2010 (BRASIL, 2001, diretrizes 11.2): “Para que a gestão seja eficiente²⁵ há que se promover o autêntico federalismo em matéria educacional, a partir da **divisão de responsabilidades** previstas na Carta Magna” (Grifos nossos).

Esse Plano foi aprovado no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e embora considerado resultado de um processo de construção coletiva, tendo mobilizado um grande número de pessoas, “Uma apreciação ainda que superficial do mesmo evidencia que boa parte de suas intenções ficou no papel” (VIEIRA, 2007, p. 59). Silva, Ferreira e Oliveira (2014), Saviani (2007), dentre outros autores, atribuem o insucesso desse PNE ao conjunto de vetos do Presidente da República referentes ao aspecto nevrálgico para efetivação de qualquer plano: o financiamento.

O fim do mandato de FHC em 2002 poderia ter representado a retomada do projeto proposto pelo PNE pelo então eleito à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), entretanto, não foi o que aconteceu, como consideram Silva, Teixeira e Oliveira (2014, p. 85):

A partir de 2003, o governo de Lula da Silva assume a condução política do país, tendo por base uma ampla composição e aliança política, que envolveu a conservadora oligarquia rural, os setores urbanos industriais e os sindicatos. Destaca-se que esta ampla aliança de centro-esquerda **representou significativas contradições no processo de condução política**, em especial pela dificuldade de satisfazer aos interesses econômicos dos diversos segmentos do empresariado. O governo, logo no início, **teve que assumir o compromisso de manter os fundamentos macroeconômicos** e, ao mesmo tempo, **negociar com os movimentos sociais e com os sindicatos**, tendo em vista avançar no crescimento do país, na distribuição de renda e na inclusão social. (Grifos nossos).

Ao invés de ter derrubado os vetos de FHC, o Governo Lula optou por ignorá-lo e, ainda no segundo mandato, faltando apenas três anos para a conclusão do período de vigência do PNE, apresentar um novo plano, dessa vez elaborado exclusivamente pelo MEC sob forte

²⁵ Considerando possível que no PNE o significado de eficiente seja na acepção do neoliberalismo, a gestão eficiente proposta nesta diretriz pode ser explicada pelo modelo baseado na gestão burocrática das empresas, na qual, segundo Bordignon e Gracindo (2000, s/p), “[...] a eficiência e eficácia ocupam a centralidade das questões gerenciais, sobrepondo-se ao enfoque da dimensão da especificidade da organização educacional. [...] uma vez que estão voltadas para a produtividade, cuja estratégia é a produção em série e a economia de escala.”

influência das ideias defendidas pelas agências internacionais e pelos interesses de grupo de empresários que compunham o movimento Compromisso Todos Pela Educação.

O projeto de educação do Governo Lula, intitulado por Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL/MEC, 2010a), foi apresentado em 2007 como uma estratégia de unificação dos programas que já vinham sendo desenvolvidos pelo MEC aos novos programas que estariam sendo implantados com o foco no enfrentamento da questão da qualidade do ensino das escolas de educação básica. A proposta de “organicidade” e o título de “plano” são questionados por Saviani (2007, p. 1251) que, embora reconheça o “dinamismo do MEC [...] em evitar a fragmentação e dispersão que levariam à perda do foco na questão principal: a melhoria da qualidade da educação básica”, entende a proposta do PDE como um aglomerado de ações de natureza e características distintas e que, em comparação com a estrutura do PNE, a ideia de “plano” deve ser questionada. Para o autor (SAVIANI, 2007, p. 1239), o PDE:

[...] não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

Por efeito desse “plano” se estruturaram todas as políticas educacionais desenvolvidas desde o ano de 2007, dentre elas o PARFOR²⁶ em 2009. Todavia, o “carro-chefe” (SAVIANI, 2007, p. 1233) do PDE foi o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (“Compromisso”), instituído por meio do Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007a), que para o MEC (BRASIL/MEC, 2011a, p. 2) é um “programa estratégico”:

[...] inaugura um **novo regime de colaboração**, que **busca concertar a atuação dos entes federados** sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Trata-se de um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que

²⁶ O Decreto nº 6.755/2009 (BRASIL, 2009) que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, não faz referência ao PDE, e sim a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 que institui o PNE de 2001 à 2010. Porém, uma vez que o aspecto “financiamento” para desenvolvimento do PNE foi vetado, e considerando ainda posicionamento de diversos autores, dentre eles o de Saviani (2007), de que o PDE passou a configurar o “verdadeiro” projeto do MEC, justificamos a inferência de que as políticas educacionais implantadas a partir do ano de 2007, incluindo a de formação de professores, tem aderência ao PDE e não ao PNE.

compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas e manutenção e desenvolvimento da educação básica. (Grifos nossos)

A estrutura organizacional da educação brasileira, revelada nas políticas públicas, nos discursos políticos e de alguns especialistas, passou a propagar a articulação entre os sistemas de ensino e a lógica produtiva. Para Silva, Ferreira e Oliveira (2014, p. 86), as diretrizes do PDE e das políticas educacionais desenvolvidas no governo Lula indicavam o fortalecimento das políticas sociais de natureza compensatória.

Nesta perspectiva, a universalização da educação pretendia diminuir as desigualdades regionais e locais, visando maior equalização dos resultados. Para tanto, adota-se uma visão sistêmica, centrada em metas aferidas por provas, testes e índices. Tais diretrizes foram assumidas com o objetivo de disponibilizar recursos para os grupos considerados mais vulneráveis ou desprivilegiados da sociedade brasileira. As políticas educacionais passaram a articular-se com o foco no desenvolvimento econômico, na inclusão social e na possível empregabilidade da população.

Nesse contexto, a regulamentação do regime de colaboração, na perspectiva de divisão de responsabilidades para desenvolvimento de objetivos comuns, perde força, justamente por representar uma possibilidade de fortalecimento das relações entre os sistemas públicos em detrimento das forças conservadoras e privatistas. No projeto de educação como serviço não havia espaço para discussões densas, já que as propostas são apresentadas como soluções postas, fundamentadas em conhecimento técnico e na disponibilidade financeira.

O “novo regime de colaboração” (BRASIL, 2011, p. 2) proposto por meio do Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007a) que institui “Compromisso” desconsidera a necessidade de participação dos entes subnacionais, impondo-os, para recebimento de recursos técnicos e financeiros, a adesão por meio da assinatura de “Termo” (BRASIL, 2007a, art. 4º), comprometendo, especialmente, os Municípios a realizarem 28 (vinte e oito) diretrizes do documento, bem como o cumprimento das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica²⁷ (IDEB).

O Plano de Ações Articuladas (PAR), também, implementado por adesão ao “Compromisso”, é, segundo o artigo 9º do Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007a), o “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que

²⁷ O capítulo II do Decreto nº 6.094/2007 (“Compromisso”) (BRASIL, 2007a) trata do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): “Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso”.

visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”. Parece-nos que o PAR foi elaborado pelo MEC como um instrumento eficaz de planejamento e gestão, no qual os Municípios deveriam localizar suas prioridades, ações, cronogramas e responsabilidades, e de forma transparente demonstrar sua competência para melhor utilizar os recursos públicos.

Em pesquisas que tratam do PAR não há consenso a respeito do regime de colaboração proposto na lógica desse programa. Para Silva, Teixeira e Oliveira (2011, p. 91-92), por exemplo, há uma impossibilidade de consolidação do regime de colaboração:

O PAR materializa um paradigma conservador de planejamento educacional, pois o fundamento principal do Plano encontra-se no predomínio de uma concepção tecnicista de planejamento. [...] Esta característica tem respaldo na história do planejamento no Brasil, em que diversos planos foram definidos pela tecnocracia estatal sem a consulta ou a definição de acordos com as demais esferas governamentais.

Pudemos compreender que o nosso federalismo, em especial, o modelo implementado, é resultado de esforços dos governos e de diversos outros agentes políticos, imbricados nos interesses dos agentes externos e de mercado, para forjar o regime de colaboração são denunciados pelos pesquisadores críticos no campo das políticas públicas educacionais. Nem esse “novo regime de colaboração” como, também, nem as diversas formas de pacto, contrato, convênios ou acordos, são considerados mecanismos que dão conta do princípio definido na Constituição Federal, porque:

[...] um efetivo regime de colaboração, com a definição das respectivas responsabilidades administrativas e financeiras não se sustenta, do ponto de vista político, sem uma ampla aliança e um projeto educativo exaustivamente discutido e debatido pelos diversos grupos sociais (SILVA; TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2014, p. 92).

Por outro lado, o paradigma colaborativo constituído nas relações intergovernamentais possibilitadas por meio das políticas educacionais induzidas pela União mantêm, especialmente, os Municípios, em uma condição de submissão às propostas defendidas pelo governo federal ainda reforça o papel restritivo dos Municípios quanto a participação da formulação de políticas públicas (SILVA; TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2014; ARAÚJO, 2013).

Lagares (2015, s/p) complementa esse entendimento ao julgar o regime de colaboração no Brasil como algo presumidamente utópico, caso não se efetive uma mudança de concepção e postura sobre o tema educação e seus responsáveis.

[...] considerando que é um país com disparidades regionais enormes que funciona sob o estigma da tensão centralização e descentralização e os conflitos de poder; um país que ainda não se definiu quanto ao que significa o termo regime de colaboração; um país em que a União, a instância que mais arrecada, não assume a responsabilidade pela educação básica, deixando enormes problemas para Estados e Municípios; um país em que a maioria dos Municípios tem recursos limitados para suprir as necessidades básicas na educação; um país em que a política partidária permeia as relações de poder em seus Municípios.

Estudar o federalismo é mais um forma de apreender como algumas ideias são estabelecidas como verdades no País. Pouco se discute a natureza desse modo de organização político-administrativa, especialmente com a sua associação ao conceito cooperativo. Um País com a extensão territorial do Brasil só funcionaria como unidade em prol de um objetivo comum. Essa “verdade” parece começar a se caracterizar como utopia quando é associado ao federalismo cooperativo à descentralização. Ao ser realizada como desconcentração de tarefas, a descentralização transforma cooperação em competição desigual, fortalecedora das históricas desigualdades do País.

Em relação às implicações do modelo de federalismo brasileiro para a gestão das políticas públicas educacionais, podemos pensar que estão ancoradas na ideia que, de fato, esconde o interesse de manutenção da hegemonia contrária a divisão justa dos recursos, na participação dos entes Estaduais e Municipais em todas as etapas e na assunção da União pelas responsabilidades que lhe cabem.

SEÇÃO 2

PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA ‘PRESENCIAL’ NO BRASIL E NO TOCANTINS: RELAÇÕES CONSTRUÍDAS ENTRE UNIVERSIDADE FEDERAL E SECRETARIAS DA EDUCAÇÃO DO ESTADO E DE MUNICÍPIOS

Destinamos esta seção, construída com pesquisa bibliográfica e documental, à descrição do processo de implementação do PARFOR Presencial no Brasil e no Estado do Tocantins, por meio da atuação da UFT, de Secretarias da Educação do Estado e de Municípios, assim como da UNDIME, e a caracterização das relações estabelecidas entre estes entes federados e seus órgãos e instituições no desenvolvimento do Programa no Estado, no período 2009 a 2015.

Fundamentando-nos na ideia de que o pacto federativo estabelecido na conjuntura do Estado capitalista congrega mecanismos que forjam a igualdade entre os entes federativos, reforçam assimetrias regionais e a atuação supletiva e redistributiva da União em detrimento de uma ação verdadeiramente colaborativa com Estados e Municípios no desenvolvimento dos serviços educacionais. Consideramos possível encontrar na experiência de implementação do PARFOR no Tocantins processos e mecanismos que também forjam a participação articulada e colaborativa dos entes e suas instituições em todos os processos relativos à essa implementação. Também consideramos, de acordo com o sentido sistêmico do regime de colaboração, que caso a experiência tocantinense se caracterize como colaborativa entre os entes e instituições, está só poderá se configurar como forma de colaboração pontual ou pactuação pontual, caso não sejam identificados outros elementos que somados caracterizem uma relação em regime de colaboração.

Tendo tais hipóteses como orientadoras da discussão em andamento, nessa seção, trazemos para a análise o processo de implementação do PARFOR Presencial no Brasil que se inicia, no ano de 2008, antes mesmo da publicação do Decreto nº 6.755/2009 (BRASIL, 2009), estendendo-se até 2010, ano de efetiva implantação do Programa no Tocantins.

O Programa PARFOR Presencial foi desenvolvido no país a partir de 2009, com a instituição da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação

Básica, pelo Decreto nº 6.755/2009 (BRASIL, 2009). Preliminarmente, no ano de 2008, foram realizadas reuniões no âmbito da União, por meio de um Comitê Técnico Científico vinculado a CAPES, com o objetivo de elaborar e propor o que veio a ser publicado na forma do referido Decreto.

Para a descrição do processo de implementação do PARFOR Presencial e a caracterização das relações estabelecidas entre os entes federados envolvidos, seus órgãos e instituições, nos reportamos, inicialmente, a descrição do processo que antecede à instituição da Política Nacional, no que se refere à política de educação do Governo Federal adotada a partir de 2007, com o PDE e o Compromisso, e a contextualização dessa política de formação nacional no conjunto de ações que tinham como objetivo principal a melhoria da qualidade da educação básica no Brasil.

Utilizamos²⁸ documentos normativos e legislações anteriores à Política Nacional e documentos estruturantes para o PARFOR, como o Decreto nº 6.755/2009, a Portaria MEC nº 09/2009 (BRASIL/MEC, 2009a) e a Portaria MEC nº 883/2009 (BRASIL/MEC, 2009b). Também recorremos aos documentos complementares elaborados pela CAPES/MEC para orientação das Instituições de Educação Superior (IES), como o Ofício Circular nº 011/2011 (BRASIL/CAPES, 2011a) e os Manuais Operativos (BRASIL/CAPES, 2011b; 2013; 2014), bem como Relatórios de Gestão da CAPES dos anos de 2013 e 2014 (BRASIL/CAPES, 2013a; 2014). Os referidos relatórios colaboraram na compreensão dos meandros do processo de implementação sob a lógica do órgão indutor e coordenador da Política. Complementarmente utilizamos textos de notícias publicados na página da Internet da CAPES²⁹, que nos contaram sobre algo que acabou sendo omitido dos documentos, sendo a ideia inicial de implantação de um Sistema Público Nacional de Formação de Professores.

Em se tratando da implementação do PARFOR Presencial no Tocantins, buscamos os documentos³⁰ que compunham o acordo de cooperação com a CAPES e a adesão da UFT, para a oferta de cursos especiais no PARFOR Presencial.

Para caracterizar as relações intergovernamentais, por meio de seus órgãos e instituições (MEC/CAPES, UFT, SEDUC, UNDIME, SECRETARIAS MUNICIPAIS DE

²⁸ Os documentos nacionais utilizados nesta pesquisa (anteriores à PONAFOR, estruturantes dessa Política e complementares) estão disponíveis no Quadro 1.

²⁹ Encontramos quatro notícias publicadas no ano de 2008 (25 de junho, 10 de outubro, 26 de novembro e 09 de dezembro).

³⁰ Os documentos estaduais utilizados nesta pesquisa estão disponíveis no Quadro 2.

EDUCAÇÃO), consideramos os anos de 2011 a 2015, período em que datam os documentos encontrados, nacionais e do Estado, especialmente, as Atas³¹ das reuniões do FEPAD-TO.

Analisamos documentos da articulação UFT e CAPES, SEDUC e UNDIME e de gestão da política no Estado, portanto, referentes ao FEPAD-TO.

No que se refere à UFT³², analisamos os documentos disponíveis em sua página na Internet, referentes ao período 2009 a 2015 - Resolução CONSUNI nº 21/2009 (TOCANTINS/UFT, 2009); Resolução CONSEPE nº 13/2010 (TOCANTINS/UFT, 2010); Relatórios de Avaliação Institucional dos anos de 2009 -2010 (TOCANTINS/UFT, 2010a), 2011 (TOCANTINS/UFT, 2012), 2013 (TOCANTINS/UFT, 2014) e 2014 (TOCANTINS/UFT, 2015) e no Diário Oficial da União (DOU), como o Termo de Adesão ao Acordo de Cooperação Técnica entre CAPES/MEC e SEDUC (BRASIL, 2009c); e outros documentos obtidos em um arquivo físico da Pró-reitoria de Graduação (PROGRAD), como ofícios de comunicação entre a instituição e a CAPES/MEC (BRASIL/CAPES, 2010a; TOCANTINS/UFT, 2010b), cópia do Plano de Trabalho (TOCANTINS/UFT, 2010b) e do Termo de Compromisso enviado à CAPES/MEC em 2010 (TOCANTINS/UFT, 2010b). Todos estes documentos estavam arquivados sem uma ordem precisa, havendo ainda muitos documentos repetidos, alguns com característica de rascunho. Diante disso, consideramos na pesquisa apenas documentos em sincronicidade com documentos emitidos pela CAPES/MEC e dirigidos à UFT.

Para uma organização didática das informações, ou seja, apresentar informações das análises dos documentos produzidos no âmbito do MEC, da CAPES, da SEDUC, da UFT e da UNDIME, e integrar estas análises com as teorias que sustentam a nossa pesquisa, no que diz respeito ao regime de colaboração e a política pública educacional em estudo, dividimos a seção em duas seções secundárias: i) Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica: das práticas anteriores ao PARFOR Presencial; e ii) PARFOR Presencial no Tocantins: demanda, oferta e regime de colaboração.

2.1 Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica: das práticas anteriores ao PARFOR Presencial

³¹ No Quadro 3 apresentamos todas as Atas de Reuniões do FEPAD – TO encontradas e utilizadas em nossa pesquisa.

³² No Quadro 4 apresentamos a relação dos documentos da UFT relacionados com o PARFOR, analisados na pesquisa.

A PONAFOR foi a primeira política de abrangência nacional focada na resolução de problemas relativos à formação dos profissionais do magistério da educação básica. O PARFOR Presencial, como programa nacional que buscou dar efetividade por meio da abertura de vagas gratuitas em IES (públicas ou sem fins lucrativos), foi lançado com a expectativa de resolver a demanda por formação mínima dos professores das redes públicas da educação básica e, com isso, melhorar a qualidade da educação ofertada nessas redes. O Relatório de Gestão PARFOR (BRASIL/CAPES, 2013a, p. 40) mostra que “Entre 2009 e 2013, foi ofertado no Parfor um total de 244.065 vagas”, um número inferior ao estimado pelo Censo Escolar de 2008, mas significativo, sob o ponto de vista do órgão do MEC, pelo alcance territorial: “[...] 500 Municípios brasileiros, localizados em 26 Unidades da Federação” (p. 41).

Os professores no Brasil representam o terceiro maior agrupamento profissional do país, realidade que impõe ao Estado, por sua maioria atuar no setor público, a obrigação de pensar e desenvolver políticas docentes abrangentes (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011). Dados do Censo Escolar de 2008 (BRASIL/INEP, 2008), utilizados como parâmetro na formulação de demanda para a formação nacional de professores, revelam que de um total de 1.988.161, o quantitativo de 1.448.986 professores atuavam exclusivamente em escolas de educação básica dos sistemas públicos de ensino (federal, estadual e municipal). Dos 1.988.161 professores atuantes na educação básica brasileira, 67% possuía ensino superior, e dos 33% que demandavam formação adequada em cursos de licenciatura na área de atuação, a maioria estava concentrada nas turmas de educação infantil e no ensino fundamental, perfazendo um total de 605.306 professores com ensino médio no exercício da docência em escolas de educação básica.

Como já mostramos nesta pesquisa a exigência disposta na LDB (BRASIL, 1996a) sobre a formação em nível superior para professores da educação básica, vem sofrendo ajuste desde a promulgação da Lei. Inicialmente, o prazo dado era de dez anos para que todos os professores, em exercício em escolas de educação básica, tivessem formação em nível superior. Entretanto este ainda é o principal argumento para o desenvolvimento de uma política nacional de formação para estes profissionais (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011).

No §1º do artigo 62 da LDB (BRASIL, 1996a), a demanda nacional por formação em nível superior deve ser promovida em regime de colaboração, pela União, Estados, DF e Municípios:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal.

Mesmo sendo admitida na LDB (BRASIL, 1996a) a formação em nível médio para professores de educação infantil e primeira fase do ensino fundamental, em 2001, o PNE 2001-2010, aprovado pela Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), por meio de seus objetivos e metas, insistiu ao propor “24. Ampliar a oferta de cursos de formação de professores de educação infantil de nível superior, com conteúdos específicos, prioritariamente nas regiões onde o déficit de formação é maior, de modo a atingir a meta estabelecida pela LDB para a década da educação.”

A indicação por uma política nacional de formação de professores, também, tem seu esteio na luta desses trabalhadores (FREITAS, 2007, p. 1204):

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. (Grifos nossos).

Ao argumentar por uma “política global”, não somente nacional, Freitas (2007, p. 1204-1205) defende a tese que concebe o magistério como profissão, “[...] com o sentido de projeto de vida e futuro, enquanto percurso da existência [...]”, e ao mesmo tempo expressa sua preocupação com medidas que visam atender às demandas capitalistas desenhadas nas intervenções dos organismos internacionais, enfatizando que essa realidade produz “[...] condições perversas que historicamente vêm degradando e desvalorizando a educação e a profissão docente [...] em níveis bastante elevados”.

O PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001, 10.1), trouxe a expressão “política global de magistério” ao se referir ao desenvolvimento de forma simultânea de três condições consideradas fundamentais à melhoria da qualidade da educação básica: a formação inicial dos profissionais do magistério; a melhoria nas condições de trabalho, salário e carreira; e de formação continuada. O relator argumenta:

Os esforços dos sistemas de ensino e, especificamente, das instituições formadoras em qualificar e formar professores têm se tornado pouco eficazes para produzir a melhoria da qualidade do ensino por meio da formação inicial porque muitos professores se deparam com uma realidade muitas vezes

desanimadora. Ano após ano, grande número de professores abandona o magistério devido aos baixos salários e às condições de trabalho nas escolas. **Formar mais e melhor os profissionais do magistério é apenas uma parte da tarefa. É preciso criar condições que mantenham o entusiasmo inicial, a dedicação e a confiança nos resultados do trabalho pedagógico.** É preciso que os professores possam vislumbrar perspectivas de crescimento profissional e de continuidade de seu processo de formação. (Grifos nossos)

Esse Plano, embora definido no contexto de fortalecimento da reforma de Estado iniciada nos anos 1990, insere a formação de professores em um contexto maior, em convergência com outros aspectos considerados estruturais para a melhoria da qualidade da educação básica. Forja a tentativa legal de implementação de uma política que garantisse a qualidade de “projeto de vida” ao magistério, como sugere Freitas (2007, p. 1205), intencionalmente “mutilada” (SAVIANI, 2007, p. 1241) pelos vetos do Presidente da República, FHC, neutralizando de modo especial as metas relativas ao financiamento. A formação de professores como política global, sem a garantia do financiamento necessário, fica enfraquecida.

O desafio defendido pela ANFOPE, na voz de Freitas (2007, p. 1208-1210), que era de institucionalização de uma política que congregasse todas as dimensões fundamentais à valorização do magistério enquanto profissão, a exemplo do proposto no PNE, acabou tendo como realidade a configuração de uma formação de professores que atendeu mais “às recomendações dos organismos internacionais” e a necessidade de expansão da educação superior no país, do que ao objetivo de qualidade da educação básica. As ações do MEC se desenvolveram pautadas “pela continuidade de programas de caráter **continuado e compensatório**, destinados à formação de professores leigos, **em exercício a distância**, em cooperação com sistemas de ensino” (Grifos da autora). O contexto do qual a autora se refere foi o que promoveu a expansão da educação superior por meio de unidades de educação à distância e, no âmbito federal, da Universidade Aberta do Brasil (UAB)³³.

A investida governamental para implementar uma política com caráter de política global se estrutura no PDE, implantado no ano de 2007, e também nas modificações das competências da CAPES, após a Lei nº 11.502 (BRASIL, 2007b). Este órgão, antes com competências restritas à formação de profissionais de nível superior, assume

³³ O Sistema UAB foi instituído em 2006, por meio do Decreto nº 5.800. Informações na página na Internet da CAPES (14/03/2016) se refere a este Sistema como uma “política pública entre a Secretaria de Educação à Distância – SEED/MEC e a Diretoria de Educação à Distância – DED/CAPES com vistas à expansão da educação superior, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE”. O PARFOR, também, previa uma modalidade à distância para atender as necessidades de segunda formação e de formação continuada. Embora provenientes do MEC/CAPES a UAB e o PARFOR à distância seguem orientações distintas.

responsabilidades com a formação dos profissionais da educação básica sem a formação exigida na LDB (BRASIL, 2006).

Antes de 2007, tanto o MEC quanto a CAPES já coordenavam ações de formação dos professores. O MEC coordenava programas voltados aos professores em exercício nas redes públicas de ensino, por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB) e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI); e a CAPES, por meio das Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), no fomento a programas complementares à formação inicial, realizados nos cursos de licenciatura, como o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID³⁴) e o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência³⁵), dentre outros.

A “nova CAPES” (FREITAS, 2007, p. 6), com a alegação de integrar e oferecer mais qualidade às propostas de formação docente, passa a subsidiar o MEC:

[...] na **formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica** e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País § 2º **No âmbito da educação básica**, a Capes terá como finalidade **induzir e fomentar**, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, **a formação inicial e continuada de profissionais de magistério**, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas, observado, ainda, o seguinte:
I - na formação inicial de profissionais do magistério, dar-se-á preferência ao ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação a distância II - na formação continuada de profissionais do magistério, utilizar-se-ão, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância.
§ 3º A Capes **estimulará a valorização do magistério** em todos os níveis e modalidades de ensino. (BRASIL, 2007b, Art. 2º, grifos nossos).

Na estrutura organizacional da CAPES foram criados dois Conselhos Técnico-Científicos, sendo de Educação Básica e de Educação Superior, além da Diretoria de Educação Básica, e 410 (quatrocentos e dez) cargos de provimento efetivo, como explicita o artigo 2º da Lei nº 11.502/2007 (BRASIL, 2007b). Souza (2014, p. 637) contextualiza o crescimento desse órgão com a “[...] emergência da centralidade da qualidade da educação básica no atual estágio do capitalismo brasileiro, reforçada por ideias de especialistas internacionais [...]” e, também, no interesse da própria fundação em se proteger da extinção³⁶, e continuar presente e forte no campo dos órgãos de coordenação, apoio e fomento à educação

³⁴ Bolsas de iniciação à docência para licenciandos que desenvolvem atividades pedagógicas na rede pública de educação básica.

³⁵ Fomento à inovação e à qualidade dos cursos de formação de professores.

³⁶ Souza (2014) acrescenta que a CAPES foi extinta por meio da medida provisória nº 150/1990, e que após forte protesto da comunidade acadêmica do País o órgão foi recriado com status de fundação por meio da Lei nº 8.405/1992.

brasileira. Sua análise coaduna com as interpretações de Freitas (2007) ao buscar desvelar o enfraquecimento da política de formação com um sentido global para uma política de formação com sentido compensatório.

O PDE (BRASIL/MEC, 2007a, p. 2, Grifos nossos), que para Saviani (2007) se sobrepõe ao PNE que estava vigente até 2010, foi instituído para colocar “[...] à disposição dos estados, municípios e Distrito Federal, **instrumentos eficazes de avaliação** e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica”, apresenta o Compromisso³⁷ como seu Plano Estratégico e possibilidade de efetivação de um “novo regime de colaboração”.

Dentre as Diretrizes apresentadas no Compromisso (BRASIL/MEC, 2007b, Art. 2º, XII) propunha-se a “**instituir programa** próprio ou em regime de colaboração **para formação inicial e continuada** de profissionais da educação”, reforçando a demanda nacional por uma ação articulada ou por ações localizadas com o objetivo de corrigir o déficit de professores sem a formação mínima exigida por Lei. (Grifos nossos). Observamos que a proposta consistia na instituição de programa, ação pontual, e não política pública, conjunto de ações articuladas em função de objetivos comuns.

Por outro lado, se o Compromisso tinha como diretriz a instituição de programa para formação inicial e continuada de profissionais da educação, o PDE, documento no qual ele se baseia, considerava que as ações, portanto os “programas”, já desenvolvidas no âmbito do MEC e da CAPES seriam o “embrião” de algo maior, ou seja, do “sistema nacional público de formação de professores” ao qual a União assumiria a responsabilidade, em colaboração com os demais entes federados, pela formação dos professores de todos os sistemas de ensino. Nesse contexto, o regime de colaboração estava sendo proposto como uma necessidade real para o desenvolvimento de um conjunto de ações, integradas e não duplicadas, de formação desses profissionais, que, por assim dizer, coaduna com o artigo 211 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) que associa a organização dos sistemas de ensino a partir do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios.

2.1.1 Da ideia de “Sistema” (Nacional Público de Formação de Professores) à instituição da “Política” (Nacional de Formação de Professores)

³⁷ Instituído por meio do Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007a).

O desenho que articulou o PDE e o Compromisso para atendimento da demanda de formação de professores da educação básica parecia confuso, pois ora fala em “instituir programa”, ora em articular os programas existentes com novos e formar um sistema nacional. A partir da reestruturação da CAPES, com a criação da Diretoria de Educação Básica (DEB) e do Conselho Técnico-científico de Educação Básica da CAPES (CTC-EB), a proposta que tomou vigor foi de elaboração de um documento legal que sustentasse a ideia de um Sistema Público Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério. Os debates iniciais realizados no âmbito do CTC-EB, foram registrados em pesquisa realizada por Souza (2015, p. 194):

A ideia era estruturar um sistema nacional de formação de professores da educação básica, entendido como o **caminho para integração de ações do MEC nesse campo**. Tal sistema abrangeria, então, a oferta de cursos e programas existentes e outros ofertados, de forma a potencializar seus resultados e eliminar esforços em duplicidade. (Grifos nossos).

Na análise da autora, o sistema era entendido como uma oportunidade para integrar as ações do MEC, coordenadas por diferentes secretarias e pela CAPES, e eliminar, com isso, o desperdício de recursos financeiros e de energia das equipes técnicas. Ou seja, melhorar a eficácia e a eficiência das ações desenvolvidas pelo MEC nesse campo, impactando internamente na sua forma de organização e gestão. Sem questionar a ideia de Sistema, mas se contrapondo a ideia de integração defendida nesse projeto do MEC, Souza (2015) levanta a tese de que a junção de ações criadas previamente, e com uma história institucional, não necessariamente garantiria a sua organicidade.

Encontramos quatro notícias na página na Internet da CAPES, referentes ao ano de 2008. Na primeira delas, publicada no dia 25 de junho, são apresentados encaminhamentos realizados em uma reunião de estruturação das atribuições do CTC-EB, dentre os quais a definição de um Comitê do Sistema Nacional de Formação de Professores cuja tarefa central consistia na proposição de diretrizes para a construção deste Sistema Nacional. O Presidente da CAPES, Jorge Guimarães (CAPES, 2008, 25 de junho), expõe o desafio do órgão no propósito de construir o Sistema Nacional de Educação Básica: “A CAPES é um exemplo quase único no mundo no quesito fomentar e avaliar a pós-graduação. É um desafio. **Vamos trabalhar na linha de federalizar o sistema educacional** fundamental e médio” (Grifos nossos). Nesse registro, o gestor da CAPES expressa a intensão do órgão em atuar para além da formação nacional de professores da educação básica.

Retomando o texto do PDE (BRASIL/MEC, 2007a), identificamos que o MEC expõe a temática da formação de professores e da valorização dos profissionais na educação como uma questão urgente e estratégica. Apreendemos essa urgência e priorização no fluxo do trabalho realizado pelo CTC-EB: de fevereiro, mês em que foi realizada a primeira reunião até outubro de 2008, quando foi discutido, elaborado e submetido à Consulta Pública o texto proposto como Decreto para instituição do Sistema Público Nacional de Formação de Profissionais do Magistério. Souza (2015) respalda essa apreensão sob o ponto de vista da intenção da CAPES em regular o mais rápido possível a sua atuação na formação de professores da educação básica.

Em 10 de outubro de 2008, na página na Internet da CAPES (BRASIL/CAPES, 2008), o então Ministro da Educação explicita, em entrevista, a previsão de financiamento específico para a implantação e desenvolvimento do Sistema pela CAPES, com o discurso do empenho político-institucional para tornar viável este projeto:

O ministro da Educação, Fernando Haddad, revelou, nesta sexta-feira (10/10), durante o lançamento da minuta do decreto que **vai instituir o Sistema Nacional Público de Formação dos Profissionais do Magistério**, que a iniciativa prevê **investimentos da ordem de R\$ 1 bilhão**. Segundo o ministro, a meta é avançar na formação de professores nos planos quantitativo e qualitativo. "A formação de professores é o ponto central do Sistema. Nosso objetivo é oferecer uma formação continuada, qualificando o professor e adequando o que ele aprende na universidade ao que encontra na realidade, no chão da escola", disse Haddad.

A minuta do decreto está **aberta a consulta pública até 24 de novembro**. O documento está disponível à sociedade no portal do MEC.[...] As propostas serão examinadas ao Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que pode dar nova redação à minuta. A intenção é que o decreto seja assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva até dezembro. (Grifos nossos).

A Minuta do Sistema Nacional (BRASIL/MEC, 2008, Art. 13) define o orçamento como uma atribuição da União:

Art. 13. As despesas deste Decreto **correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, a CAPES e ao FNDE**, devendo o Poder Executivo compatibilizar o apoio financeiro da União com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites de movimentação e empenho, bem como os limites de pagamento da programação orçamentária e financeira. (Grifos nossos).

Todavia, e para demonstrar a complexidade do tema financiamento, Saviani (2014, p. 49 - 50) escreve que o desafio econômico ligado ao financiamento da educação não sofreu alteração mesmo no contexto do PDE, considerando que sua principal fonte é o FUNDEB:

[...] é preciso reconhecer que o fundo não representou aumento dos recursos financeiros. Ao contrário. Conforme foi divulgado no dia 20 de junho de 2007, na ocasião da sanção da lei que regulamentou o FUNDEB, o número de estudantes atendidos pelo fundo passou de 30 milhões para 47 milhões, portanto, um aumento de 56,6%. Em contrapartida, o montante do fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões de reais, o que significa um acréscimo de apenas 36,3%.

O Sistema em discussão, mesmo fundamentado no PDE, contaria com recursos do próprio MEC, direcionados pela CAPES e FNDE, porém, a “colaboração constante” (BRASIL/MEC, 2008, Art. 2º, alínea III) exigiria dos entes federados subnacionais, Estados, DF e Municípios, investimentos para garantia da participação dos professores das escolas de seus respectivos sistemas de ensino nos cursos de formação inicial e continuada previstos, com a fonte financiadora da formação de professores sendo o FUNDEB. Sem uma articulação explícita entre as fontes de financiamento, e ainda com limitações postas pela dinâmica de arrecadação e de (re)distribuição de recursos pela União, mesmo que o MEC quisesse demonstrar certa independência de recursos para desenvolver este Sistema.

Como resultado da Consulta Pública, segundo notícia de 26 de novembro da página na Internet da CAPES (BRASIL/CAPES, 2008), a CTC-EB acolheu as sugestões enviadas por IES Públicas e Privadas, Secretarias e Conselhos de Educação, entidades sindicais e acadêmicas, além de manifestações individuais. A última notícia disponível na página na Internet sobre a temática, publicada em 9 de dezembro (BRASIL/CAPES, 2008), permite-nos afirmar que os debates acerca das alterações no Decreto a ser publicado foram realizados em um prazo curto, de aproximadamente quinze dias, com a conclusão em uma reunião da CTC-EB realizada no dia 8 de dezembro. Essa notícia não fazia referência ao Sistema inicialmente proposto e sim à criação de uma Política Nacional: “[...] as discussões em torno do texto do decreto que **irá criar a Política Nacional** de Formação de Profissionais do Magistério para a educação básica” (BRASIL/CAPES, 2008, 9 de dezembro) (Grifos nossos). Dessa forma, em 29 de janeiro de 2009, pouco mais de um mês após a conclusão do trabalho do CTC-EB, foi sancionado pelo Presidente Lula o Decreto nº 6.755 (BRASIL, 2009) que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (PONAFOR).

Entre a proposta de Sistema e a instituição da Política há um vácuo para identificação de embates que no ano de 2015 foram revelados no estudo de Souza (2015). Por meio de Atas das reuniões do CTC-EB sua pesquisa identifica tanto disputas internas, entre órgãos e secretarias do MEC, e externas, disputa de poder entre os entes federativos, bem como pelo direito à participação de IES de todo tipo.

Entre os órgãos vinculados ao MEC, os embates revelaram dúvidas e inseguranças a respeito da reorganização das competências institucionais, e entre secretarias do próprio MEC, em decorrência do papel que seria assumido pela “nova CAPES” (FREITAS, 2007). Já as disputas externas foram reveladas a partir das negociações para participação de instituições privadas de educação superior, bem como nas inquietações sobre os limites de atuação dos entes subnacionais e suas instâncias (Secretarias de Educação, Conselhos Estadual e Municipal de Educação, Fóruns), considerando que a proposta de Sistema abrangeria muito mais que a formação de professores e a valorização da carreira dos profissionais da educação.

Sobre as disputas internas ao MEC, Souza (2015, p. 199, grifo da autora) compreende que:

Não estava descartado o risco de que alguns dos órgãos envolvidos pudessem ser extintos ou esvaziados, fazendo como que o insulamento burocrático³⁸ se evidenciasse nos interesses específicos desses agentes públicos. Diante desse quadro, **ambigualmente**, o delineamento da proposta do Sistema Nacional de Formação pareceu ser o início da sua dissolução pelo tencionamento das competências do CTC-EB/Capes em relação às competências do CNE [Conselho Nacional de Educação], da Conaes³⁹ [Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior] e do próprio INEP⁴⁰ [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira], sem que os limites e diferenças tivessem sido devidamente esclarecidos.

A proposta de sistema idealizada no âmbito da União, pela atuação direta da CAPES e do MEC, se revelou grandiosa em relação à perspectiva de promover a formação de professores de escolas públicas de educação básica. Mesmo consolidado o papel da União na coordenação federal de políticas públicas submetidas por ela, com respaldo na necessidade de suplementação e redistribuição de recursos a Estados e Municípios, o debate sobre a institucionalização de um sistema de educação trouxe à tona as disputas conceituais sobre a autonomia dos entes federativos. Ao tentar instituir um Sistema Nacional de Formação de Professores a CAPES/MEC, implicitamente, buscou inaugurar o Sistema Nacional de Educação, conforme nos fala Gatti, Barreto e André (2011), trazendo para dentro do debate sobre a formação de professores as disputas presentes no campo da educação como um todo.

³⁸ Insulamento burocrático, conceito de Scorpol (2002) utilizado pela autora, refere-se “[...] numa tradução livre, nos interesses da burocracia em si, não necessariamente vinculados aos interesses da sociedade civil” (SOUZA, 2015, p. 199).

³⁹ É o órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de Abril de 2004.

⁴⁰ É uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Sua missão é subsidiar a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo com intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país.

Como a intenção prioritária do órgão era garantir-se órgão regulador da formação de professores para todos os níveis da educação, a proposta de Sistema perde fôlego.

Outros temas da proposta de Sistema que promoveram disputas são evidenciados por Souza (2015, p. 199):

a) **a dualidade público-privada na oferta com qualidade dos cursos**, que colocou de lado a **preferência da maioria dos membros do CTC-EB** pela oferta pública dos cursos e programas e, do outro, **a posição da direção da Capes** de garantir ambas as ofertas, utilizando-se do argumento de que, independentemente da natureza jurídica das IES, projetos de boa qualidade deveriam ser identificados e fomentados pelos recursos disponíveis para o sistema; b) **a questão da modalidade do ensino** (presencial ou a distância), na qual se **estabeleceu uma tendência no Conselho** em prol da prioridade da formação inicial de forma presencial; c) **a questão federativa**, destacando-se a relação entre estados, municípios e a União em meio à proposta de **participação voluntária e colaboração** entre eles e a **proeminência do MEC na coordenação das ações** do sistema e no suprimento de suas deficiências a fim de evitar a dispersão dos esforços. (Grifos nossos).

Nesse apanhado elaborado por Souza (2015) encontramos a disputa pela participação de instituições privadas de ensino superior, na qual podemos observar a possível intenção da CAPES em ampliar o alcance de sua atuação, pois no que tange a pós-graduação é de maior abrangência a relação com instituições públicas. A segunda questão diz respeito à modalidade de ensino onde, em uma conjuntura de fortalecimento do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)⁴¹, o CTC-EB conseguiu manter a formação inicial prioritariamente na forma presencial.

A questão federativa é novamente ressaltada por Souza (2015), notificando o conflito sobre os limites de atuação da CAPES como representante da União/MEC na coordenação do proposto Sistema e a “participação voluntária e colaborativa”. Nesta questão está presente o impasse quanto o sentido de regime de colaboração: um que estabelece, por meio de normas, uma relação solidária entre os entes no desenvolvimento de competências do tipo comum; outro, estruturado em uma relação hierárquica, dada a condição de dependência técnica e financeira dos entes subnacionais ao ente central, a União.

Antes das discussões no CTC-EB, apreendemos a ideia de Sistema Nacional Público de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica defendida no PDE, sob o título de Sistema Nacional Público de Formação de Professores, como já demonstrado neste estudo. Em 2008, mesmo ano de realização das atividades desse Conselho, ocorreu a

⁴¹ O Parágrafo Único do Art. 1º do Decreto nº 5.800, de 08/06/2006 que institui o Sistema UAB, estabelece que a oferta de formação inicial e continuada, prioritariamente, para professores da educação básica. Freitas (2007) aponta como contraditória a associação entre qualidade e formação inicial à distância para os professores da em exercício nas escolas públicas de educação básica.

Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB), que teve como tema central a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação. Nessa conferência, há a defesa pela instituição de um sistema nacional de formação de trabalhadores em educação, expressão mais abrangente da apresentada no PDE.

O Documento Final da CONEB (BRASIL/MEC, 2008, p. 83) apresentou tanto a expressão “Sistema Nacional” quanto à expressão “Política Nacional”: o termo “sistema nacional de formação de trabalhadores em educação” está inserido no conjunto de deliberações e demandas resultantes da Conferência para a construção do “Sistema Nacional Articulado de Educação”; e o termo “política nacional de formação e valorização dos trabalhadores da educação” foi apresentado no Eixo V que tratava, especificamente, sobre a “Formação e Valorização Profissional”. O tratamento dado à “política” é semelhante, em grau de prioridade, ao tratamento dado no texto do PDE: urgência.

É **urgente** que se crie uma política nacional de formação e valorização dos trabalhadores em educação, articulando, de forma orgânica, as ações das instituições formadoras, dos sistemas de ensino e do MEC, com a definição de estratégias que garantam políticas consistentes, coerentes e contínuas de formação inicial e continuada e a valorização profissional efetiva de todos os trabalhadores da educação. (BRASIL/MEC, 2008, p. 83, grifo nosso).

O texto não deixa claro o conceito de Política e Sistema Nacional de Formação. A partir do contexto inferimos que os termos foram utilizados com o sentido de sistema dentro do sistema, ou seja, de constituição de uma articulação orgânica entre as diferentes instâncias federativas e formadoras na implementação e desenvolvimento de ações de formação de professores e valorização de profissionais da educação, e que desta articulação, como de outras demandas da educação, institucionalizar-se-ia o Sistema Nacional Articulado de Educação.

A luta em prol de uma educação com qualidade social que reconheça e valorize os profissionais da educação básica e vise à superação das desigualdades sociais, raciais, de gênero, de idade e de orientação sexual foi um dos pontos destacados em vários colóquios e debates, assim como nas discussões da plenária final. Suas deliberações avançaram no sentido de se **buscar mais organicidade nas políticas para a educação básica, sinalizando para a necessária articulação entre a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, a efetivação de um sistema nacional de educação**, a rediscussão dos marcos das políticas de financiamento e defesa da ampliação dos recursos para a educação, a garantia do direito à inclusão e à diversidade, além da regulamentação da gestão democrática, do sistema nacional de avaliação, do sistema nacional de formação de trabalhadores em educação, dentre outros. Todas essas temáticas tiveram por norte a educação como bem público, e enfatizando o papel do Estado na garantia de educação pública, gratuita e de qualidade para todos, sem prejuízo da prerrogativa de sua oferta pela iniciativa privada (BRASIL/MEC, 2008, p. 2-3) (Grifos nossos).

Ao tratar do Sistema Nacional de Educação, Saviani (2014, p. 4) conceitua “sistema” como a “[...] unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que forme um conjunto coerente e operante”:

Se o sistema nasce da tomada de consciência da problematidade de uma situação dada, ele surge como forma de superação dos problemas que o engendraram. E se ele não contribuir para essa superação terá sido ineficaz, inoperante, ou seja, incoerente do ponto de vista externo.

A noção de “sistema” defendida por Saviani (2014) traz como característica a coerência com a realidade para garantir que o sistema seja entendido como parte de um conjunto mais amplo do que ele próprio.

A noção de “Sistema Nacional de Formação de Professores” proposta pelo Governo Federal por meio do PDE, no coletivo coordenado pelo MEC na CONEB de 2008, e problematizada nas reuniões e proposições do CTC-EB da CAPES, nasceu como forma de superação do problema do *déficit* na formação dos professores que atuavam nas escolas públicas de educação básica do país. Apesar disso, a proposta se desvelou como medida complexa, exigindo muitas discussões e debates, acarretando na sua supressão em razão da urgência. Priorizou-se, como analisa Souza (2015, p. 203), o argumento para a definição, o mais rapidamente possível, do decreto que deveria ser sancionado até o final do ano de 2008:

[...] visando regular a atuação da Agência [CAPES] e a execução do seu orçamento reservado à formação docente da educação básica, independentemente de se ter, um sistema de formação docente. [...] venceu o entendimento “de que não falar em sistema e sim em política [de formação docente] não era recuo do CTC-EB. [Podia ser visualizado como um] ‘considerado’ inicial que apontasse para o Sistema Nacional, [representando] um avanço e não um recuo” (TOCANTINS/FEPAD, 2010e).

2.1.2 O PARFOR Presencial na PONAFOR

Das discussões e embates sobre o Sistema Público Nacional de Formação de Profissionais do Magistério, o MEC instituiu a PONAFOR, por meio do Decreto Presidencial nº 6.755 (BRASIL, 2009), tendo como objeto tanto a instituição da Política quanto o disciplinamento da atuação da CAPES no fomento à programas de formação de professores da educação básica. O Decreto complementou a Lei nº 11.502/2007 (BRASIL, 2007b), que

alterou as competências da CAPES, criando a ideia de uma “nova CAPES” (FREITAS, 2007, p. 6).

O Decreto apresentou um conjunto de dez princípios e dez objetivos de desenvolvimento dirigidos a finalidade maior da Política, definida no artigo 1º, que era “[...] 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 das redes públicas de educação básica”.

Dentre os objetivos propostos os que estavam diretamente relacionados ao PARFOR Presencial são:

II - apoiar a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada a profissionais do magistério pelas instituições públicas de educação superior; III - promover a equalização nacional das oportunidades de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério em instituições públicas de educação superior; e IV - identificar e suprir a necessidade das redes e sistemas públicos de ensino por formação inicial e continuada de profissionais do magistério.

Em 30 de junho de 2009, cerca de seis meses após a publicação do Decreto, o MEC lançou, em consonância com os princípios, objetivos e determinações deste documento, a Portaria Normativa nº 09 (BRASIL/MEC, 2009a), para instituir o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação.

No artigo 1º desta Portaria o MEC deixou claro a sua intenção de agir nessa ação por intermédio da CAPES, em colaboração com Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das Instituições Públicas de Educação Superior, com a finalidade de atender à demanda por formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica.

No artigo 2º deste mesmo documento foi definida a forma de atendimento:

O atendimento às necessidades de formação inicial e continuada dos professores pelas Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) e Secretarias de Educação dos Estados, conforme quantitativos discriminados nos planos estratégicos elaborados pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, de que trata o art. 4º do Decreto nº 6.755/2009, dar-se-á por meio de: I – ampliação das matrículas oferecidas pelas IPES em cursos de licenciatura e de pedagogia, sendo estimulada preferencialmente a destinação emergencial de vagas para professores em exercício na rede pública de educação básica; II – fomento às IPES para apoio à oferta de cursos de licenciatura e **programas especiais emergenciais destinados aos docentes em exercício da rede pública de educação básica e à oferta de formação continuada**, observadas as disposições da Lei nº 11. 502, de 11 de julho de 2007, com repasses da CAPES e do FNDE [...] (Grifos nossos).

Os “programas especiais emergenciais destinados aos docentes em exercício da rede pública de educação básica e à oferta de formação continuada” de que trata o referido artigo foram os implantados por meio de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a CAPES e Secretarias de Educação de Estados, e por adesão de IES⁴² e Municípios.

O artigo 2º, também, descreveu os tipos de ações para formação aos professores em exercício nas escolas públicas de educação básica que poderiam ser objeto de fomento da CAPES e do FNDE: cursos de licenciatura e programas especiais emergenciais. Estes cursos e programas poderiam ser ofertados tanto na modalidade presencial como a distância, desde que especificados em planilhas, com previsão de entrada de alunos, previstas para os anos de 2009 a 2011, anexadas aos Termos de Adesão da instituição com o órgão.

A Portaria traz o período de 2009 a 2011 para a execução do Plano, mas a qualidade de programa emergencial foi dada apenas para os cursos na modalidade presencial, com oferta de turmas especiais em cursos de primeira licenciatura, segunda licenciatura e formação pedagógica em IES (BRASIL/MEC, 2009a).

O documento deixou algumas lacunas quanto à participação dos Estados, e ainda mais em relação aos Municípios. O texto se restringiu a normatizar que as Secretarias de Educação de Estados, do DF e dos Municípios deveriam analisar as pré-inscrições efetuadas pelos professores e validar aquelas que correspondem às necessidades das respectivas redes (BRASIL/MEC, 2009a, art. 4º, § 2º). A forma de vinculação estabelecida no Decreto da PONAFOR para os Municípios não foi confirmada nesta Portaria, sendo mais específica quanto à articulação entre a Secretaria Estadual de Educação, IES e CAPES.

A CAPES, por meio do Relatório de Gestão PARFOR 2009-2013 (BRASIL/CAPES, 2013a, p. 39), demonstrou não ter percebido a fragilidade da relação estabelecida com as instâncias subnacionais desde a concepção do Programa. Ao tratar da demanda para formação de professores vinculados as redes, avaliou que as redes estaduais demonstravam melhor compreensão dos objetivos do programa em relação às redes municipais, considerando esse dado como indicador da necessidade de atuação do órgão na formação de gestores municipais.

Os dados das redes estaduais demonstram que elas conhecem os objetivos do Programa e realizaram sua demanda visando dar aos docentes de sua rede a formação na área, disciplina ou etapa em que atuam, mas para a qual não tem a

⁴² A portaria MEC nº 9/2009 (BRASIL/MEC, 2009a) define que as instituições formadoras, em concordância com o Decreto nº 6.755/2009, serão Instituições Públicas de Ensino Superior. O Ofício Circular da CAPES nº 11 (BRASIL/CAPES, 2011a), de 22 de dezembro de 2011, cujo anexo é o manual operativo, apresenta as IES (Instituições de Ensino Superior) como a possibilidade de instituição formadora, cabendo a oferta de cursos em instituições não-públicas, sem fins lucrativos. Desde então, todos os documentos se utiliza o termo IES em referência às instituições formadoras.

formação. Quanto às redes municipais, por sua vez, os números superestimados de demanda em áreas que não se aplicam ao ensino fundamental indicam que alguns municípios não entendem objetivamente o Parfor e que ainda não estão suficientemente preparados para elaborar o planejamento das ações de formação docente em suas unidades administrativas. Tal cenário é um indicativo que é necessário investir e atuar na formação dos gestores em educação.

O alcance dos objetivos da PONAFOR e do Plano Nacional dependeu da criação de Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente da Educação Básica. Este órgão colegiado se apresentou como elemento chave do Decreto por ser o responsável por organizar, em regime de colaboração, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica. Neste sentido, era o órgão responsável por informar as redes sobre os programas de formação de professores, por recepcionar a intenção de adesão de entes municipais, e fazer toda a gestão da PONAFOR no âmbito do Estado (BRASIL/MEC, 2019b).

Para organizar a formação inicial e continuada no âmbito da PONAFOR, os Fóruns deveriam elaborar e acompanhar o desenvolvimento de planos estratégicos. Tais documentos, com base no Decreto (BRASIL, 2009, art. 5º), deveriam contemplar:

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

Na Portaria Normativa nº 09/2009 (BRASIL/MEC, 2009a, Art. 2º, I, b) foi reforçado o papel de elaborador do Plano Estratégico para fundamentar a estruturação dos cursos e programas especiais no atendimento às necessidades de formação inicial e continuada dos professores pelas IES em cada Estado. Era partir desse plano que as IES deveriam elaborar suas planilhas de cursos e vagas, e obter, junto à CAPES, recursos de fomento para as despesas com essa formação.

As propostas de formação que deveriam ser apresentadas no Plano Estratégico dependiam de aprovação do MEC para serem implementadas, ficando, no Decreto, estabelecidas as formas:

I - pela ampliação das matrículas oferecidas em cursos de licenciatura e pedagogia pelas instituições públicas de educação superior; e
II - por meio de apoio técnico ou financeiro para atendimento das necessidades específicas, identificadas na forma dos art. 5º.

Parágrafo único. A formação inicial de profissionais do magistério dará preferência à modalidade presencial. (BRASIL, 2009, Art. 7º).

Em setembro de 2009, o MEC estabeleceu por meio da Portaria nº 883/2009 (BRASIL/MEC, 2009b) as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente (FEPAD), em virtude do estabelecido no §7º, do artigo 4º do Decreto nº 6.755/2009 (BRASIL, 2009). As atribuições deste órgão colegiado, com base no artigo 2ª da Portaria são:

- I – elaborar os planos estratégicos de que trata o § 1º do art. 4º e o art. 5º do Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009;
- II – articular as ações voltadas ao desenvolvimento de programas e ações de formação inicial e continuada desenvolvidas pelos membros do Fórum;
- III – coordenar a elaboração e aprovar as prioridades e metas dos programas de formação inicial para profissionais do magistério, e demais questões pertinentes ao bom funcionamento dos programas;
- IV – propor mecanismos de apoio complementar ao bom andamento dos programas de formação como aplicação de recursos oriundos de receitas dos Estados e Municípios, segundo as possibilidades de seus orçamentos;
- V – subsidiar os sistemas de ensino na definição de diretrizes pedagógicas e critérios para o estabelecimento de prioridades para a participação dos professores em cursos de formação inicial e continuada;
- VI – propor ações específicas para garantia de permanência e rendimento satisfatório da educação básica nos programas e estimular a possibilidade de instituição de grupos de professores em atividades de formação por unidade escolar;
- VIII – zelar pela observância dos princípios e objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica na elaboração e execução dos programas e ações de formação inicial e continuada para profissionais do magistério no seu âmbito de atuação;
- IX – acompanhar a execução do plano estratégico e promover sua revisão periódica.

A natureza das atribuições dos Fóruns, bem como sua finalidade de organização da PONAFOR em regime de colaboração, sugere a participação de sujeitos de origens diversas, e com atuação na área objeto dessa Política, a formação de professores. Diante disso, tem assento garantido nos Fóruns:

- I - o Secretário de Educação do Estado ou do Distrito Federal e mais um membro indicado pelo Governo do Estado ou do Distrito Federal;
- II - um representante do Ministério da Educação;
- III - dois representantes dos Secretários Municipais de Educação indicados pela respectiva seção regional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- IV - o dirigente máximo de cada instituição pública de educação superior com sede no Estado ou no Distrito Federal, ou seu representante;
- V - um representante dos profissionais do magistério indicado pela seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- VI - um representante do Conselho Estadual de Educação;
- VII - um representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME; e

VIII - um representante do Fórum das Licenciaturas das Instituições de Educação Superior Públicas, quando houver. (BRASIL, 2009, Art. 4º, §1º).

No parágrafo 5º desse mesmo artigo do Decreto, sendo replicado no artigo 3º da Portaria nº 883 (BRASIL/MEC, 2009b), ficou determinada a importância do ente estadual para o desenvolvimento de ações do Fórum. Cabia ao Secretário de Educação do Estado a presidência do Fórum, e somente no caso de sua ausência ou falta de adesão caberia ao colegiado indicar substituto.

A posição dos Municípios na dinâmica federativa para desenvolvimento do PARFOR Presencial pode ser explicada pelo que Costa (2010, p. 110) chama de “entidade de 3º grau”. Para essa autora, os Municípios, na escala hierárquica da relação federativa, assumem a 3ª posição, “uma vez que são divisões interiores aos estados” (idem), de forma que a Federação trata exclusivamente da relação entre Estados e União, e não entre União e os Municípios. Sua visão é crítica à concepção de federalismo ancorada no modo de produção capitalista. Para ela, não há possibilidade real de relacionamento tridimensional (ARAÚJO, 2005) na estrutura desenhada na CF de 1988 (BRASIL, 1988). Arretche (2012) também chama atenção para a impossibilidade de um relacionamento equilibrado em uma estrutura que dá predominância à União.

2.1.2.1 *Gestão nacional do PARFOR Presencial*

A compreensão da dinâmica de gestão da PONAFOR e do PARFOR Presencial e a Distância é complexa, vez que foi por meio desta Política que a participação da CAPES na formação de professores da educação básica foi inaugurada, embora algumas ações ainda tenham ficado sob o domínio de secretarias do MEC. Para a sua compreensão, analisamos os documentos apresentados no Quadro 5:

Quadro 5: Relação de documentos analisados para compreensão da dinâmica de gestão da PONAFOR e do PARFOR Presencial.

Documento Nacional	Descrição
Decreto nº 6.755/2009 (BRASIL, 2009)	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.
Portaria Normativa nº 09/2009 (BRASIL/MEC, 2009a);	Institui o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação

Portaria MEC nº 1.087, de 10 de agosto de 2011 (BRASIL/MEC, 2011a)	Institui o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica e define suas diretrizes gerais.
Portaria nº 1.328, de 23 de setembro de 2011 (BRASIL/MEC, 2011b)	Institui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Pública.
Relatório de Gestão PARFOR (BRASIL/CAPES, 2013a)	Apresenta dados sobre a gestão do PARFOR
Relatório de Gestão 2009 -2012 (BRASIL/CAPES, 2012)	Apresenta dados sobre a Gestão da CAPES dos programas de formação de professores no período de 2009 a 2012
Relatório de Gestão 2009 – 2014 – Volumes 1 e 2 (BRASIL/CAPES, 2015a; 2015b)	Apresenta dados, em dois volumes, sobre a Gestão da CAPES dos programas de formação de professores no período de 2009 a 2014
Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica Modalidade Presencial – Orientações Gerais (BRASIL/CAPES, 2011b)	Documento elaborado pela DEB/CAPES para apresentar as regras e o papel de cada participante no Programa
Manual Operativo (BRASIL/CAPES, 2013b)	Atualização do documento “Orientações gerais”, anexo ao Ofício Circular nº 011/2011 (DEB/CAPES)
Manual Operativo (BRASIL/CAPES, 2014b)	Atualização do Manual Operativo de 2013

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

O Decreto que instituiu a PONAFOR (BRASIL, 2009) e a Portaria Normativa que criou o Plano Nacional (BRASIL/MEC, 2009a) demonstram essa complexidade, pois além de anunciarem a atuação de órgãos com a CAPES e o MEC, indicam o fomento do FNDE aos programas desenvolvidos nesse contexto.

O mesmo Decreto que instituiu a PONAFOR, também, disciplinou a atuação da “nova CAPES” (FREITAS, 2007, p. 6) como já vimos neste estudo. No entanto, por mais que as ações de formação de professores de educação básica devessem ter sido assumidas pelo órgão desde então, a análise dos documentos nos possibilitou observar a permanência da atuação articulada, porém confusa no que tange a sua gestão, tanto na Diretoria de Educação Básica da CAPES (DEB/CAPES), quanto na Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC); tanto na Diretoria de Educação à Distância da CAPES (DED/CAPES), quanto na Secretaria de Educação à Distância do MEC (SED/MEC). Ainda, foram percebidas atuações da Secretaria de Educação Superior (SESU) e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), ambas do MEC.

Nucci (2013), por meio de entrevista realizada com dirigentes da CAPES, registra que o programa surgiu na SED/MEC, tendo sido planejado e elaborado nessa secretaria, e, posteriormente, transferido para a CAPES, a fim de que o órgão assumisse a sua operacionalização.

Por entendermos que a dinâmica de gestão revela embates e disputas que trazem implicações para a sua implementação nos Estados, IES e Municípios, apresentamos aqui um histórico da gestão do PARFOR no MEC, a partir dos dados identificados em documentos

produzidos pela CAPES, disponíveis em sua página na Internet. Fizemos um recorte dessa análise a partir do ano de implantação da PONAFOR, 2009, até o ano de 2014, data de publicação do último relatório de gestão da DEB/CAPES.

De 2009 a 2011

No período entre 2009 a 2011, para a gestão nacional do PARFOR Presencial, foram produzidos os seguintes documentos:

1. Decreto nº 6.755/2009 (BRASIL, 2009)
2. Portaria Normativa nº 09/2009 (BRASIL/MEC, 2009a)
3. Portaria nº 883/2009 (BRASIL/MEC, 2009b)
4. Portaria MEC nº 1.087, de 10 de agosto de 2011 (BRASIL/MEC, 2011a)
5. Portaria nº 1.328, de 23 de setembro de 2011 (BRASIL/MEC, 2011b)
6. Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica Modalidade Presencial – Orientações Gerais (BRASIL/CAPES, 2011b)

A participação da CAPES no PARFOR, a partir do que estava posto nas normativas que apresentamos nesse estudo, era de representação da União no regime de colaboração proposto para o desenvolvimento tanto da Política Nacional quanto do Plano Nacional. Com base no Relatório de Gestão PARFOR, período de 2009 a 2013 (BRASIL/CAPES, 2013a), identificamos que o PARFOR na modalidade Presencial era de responsabilidade da DEB/CAPES e o PARFOR na modalidade à Distância de responsabilidade da Diretoria de Educação à Distância desse mesmo órgão (DED).

O Relatório de Gestão PARFOR (BRASIL/CAPES, 2013a, p. 28) expôs o encaminhamento dado no âmbito do MEC para amenizar a disputa por espaço na formação de professores da educação básica.

O PARFOR iniciou sua trajetória na CAPES, em 2009, com a oferta de cursos de formação inicial e continuada, nas modalidades presencial e a distância, por meio da Plataforma Freire. A partir de 2011, a formação continuada ficou sobre a responsabilidade da SEB e da SECADI, ambas do MEC, sendo ofertada em âmbito da Rede Nacional de Formação Continuada (RENAFOR). A CAPES permaneceu com a oferta de formação inicial e continuada, na modalidade à distância, por meio da DED; e a DEB com a ação emergencial da oferta de formação inicial, na modalidade presencial.

A proposta de divisão de papéis manteve o cruzamento de órgãos à frente da formação do tipo continuada, pois embora o texto explore a concentração nas secretarias do MEC (SEB e SECADI), também registra que na modalidade à Distância a formação continuada esteve sob a responsabilidade da CAPES (DED).

As ações do MEC sob a regência da SEB e da SECADI foram promovidas na Rede Nacional de Formação Continuada (RENAFOR), criada por meio da Portaria nº 1.328, de 23 de setembro de 2011 (BRASIL/MEC, 2011b, Art. 1º), sendo instituída “[...] em atendimento às demandas de formação continuada formuladas nos planos estratégicos de que tratam os artigos 4º, 5º, e 6º do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009”, integrando, portanto, a estrutura da PONAFOR.

A Portaria que criou a RENAFOR trouxe a figura de um novo órgão de gestão, não previsto no Decreto que institui a PONAFOR, sendo o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica. Este Comitê, instituído por meio da Portaria MEC nº 1.087, de 10 de agosto de 2011 (BRASIL/MEC, 2011a), portanto anterior à criação da RENAFOR, tem por finalidade “[...] formular, coordenar e avaliar as ações e programas do Ministério da Educação (MEC), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)” (BRASIL/MEC, 2011b, Art. 2º).

A RENAFOR parece se articular com o PARFOR muito em função da PONAFOR, embora as ações de formação continuada, também, estivessem presentes no Plano Nacional (BRASIL/MEC, 2009a, Art. 2º, inciso II): “fomento as IPES para apoio à oferta de cursos de licenciatura e programas especiais emergenciais [...] e à oferta de formação continuada [...]”. (Grifos nossos).

Nos documentos nacionais não foram encontrados sinais de integração efetiva entre essas frentes distintas e provenientes da mesma política, ficando a depender, ao que nos parece, dos encaminhamentos da gestão em cada Estado realizada nos FEPAD, órgão responsável pela elaboração do Plano Estratégico, fonte das demandas e planejamento das ações implementadas para desenvolvimento da PONAFOR.

A transferência da gestão financeira do Programa para a CAPES tornou-se fundamental para o aprimoramento do processo de implementação. Apesar disso, em 2010, primeiro ano da gestão da CAPES, parte do recurso empenhado para execução no Programa não foi utilizado. O Relatório (BRASIL/MEC, 2015b, p. 199) trouxe o registro de que apenas 50,02% da dotação autorizada de 2010 foi executada e que as mudanças providenciadas a partir da assunção da DEB à Plataforma Freire tiveram como o objetivo a superação dos

problemas provenientes da dificuldade de casamento entre das demandas identificadas em diferentes instâncias.

A projeção de ofertas de vagas em cursos especiais do Parfor presencial foi superestimada por várias instituições formadoras. Os planos estratégicos da formação inicial, tomados como base pelas IES e elaborados pelos Fóruns Estaduais de Apoio à Formação Docente, apresentaram imprecisões na definição da demanda. A pré-inscrição dos candidatos aos cursos de formação inicial é feita por meio da Plataforma Freire, sistema informatizado criado pelo MEC para a gestão dos cursos do Parfor. As pré-inscrições dos professores devem ser validadas pela Secretaria de Educação do respectivo sistema de ensino, para envio posterior das inscrições às IES, realização dos processos seletivos e eventual matrícula. A conjugação desses fatores - pré-inscrição, validação e seleção - gerou divergências entre as metas físicas estimada e executada.

Em 22 dezembro de 2011, a DEB/CAPES encaminha para as IES o Ofício Circular nº 011/2011 (BRASIL/CAPES, 2011a) para apresentação do “calendário de oferta de cursos e vagas no âmbito do Parfor referente ao segundo semestre de 2012”, e demonstra com isso sua influência na execução do programa. Esta medida é uma das formas encontradas pela Diretoria para “[...] melhorar a articulação com os Fóruns Estaduais, as IES participantes e Secretarias de Educação.” (BRASIL/CAPES, 2015b, p. 199).

Esse processo faz parecer a PONAFOR como estratégia do PDE para dar mais “organicidade” (SAVIANI, 2007, p. 1251) às ações coordenadas pelo Governo Federal na formação de professores, e “[...] evitar a fragmentação e dispersão [...]” e melhorar a eficácia e a eficiência, porém não levou em conta as disputas dos órgãos do MEC pela liderança na regulação da área.

De 2012 a 2015

No período entre 2012 a 2015, para a gestão nacional do PARFOR Presencial, foram produzidos mais cinco documentos:

1. Relatório de Gestão PARFOR (BRASIL/CAPES, 2013a)
2. Relatório de Gestão 2009 -2012 (BRASIL/CAPES, 2012)
3. Relatório de Gestão 2009 – 2014 – Volumes 1 e 2 (BRASIL/CAPES, 2015a; 2015b)
4. Manual Operativo (BRASIL/CAPES, 2013b)
5. Manual Operativo (BRASIL/CAPES, 2014b)

O anexo do Ofício Circular nº 011/2011/DEB/CAPES (BRASIL/CAPES, 2011a), documento intitulado “Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica na

Modalidade Presencial – Orientações Gerais” (BRASIL/CAPES, 2011b) é um marco na gestão do PARFOR Presencial. As lacunas das normativas anteriores, Decreto (BRASIL, 2009) e Portarias do MEC (BRASIL/MEC, 2009a; 2009b), começaram a ser preenchidas com definição e orientações gerais para a implementação do Programa.

Por ele ter sido elaborado e enviado às IES no final de 2011, praticamente três anos após a instituição e execução do PARFOR Presencial nos Estados, podemos dizer que sua efetivação se deu a partir do calendário de atividades relativo ao ano de 2012. Inclusive, o Relatório de Gestão PARFOR (BRASIL/CAPES, 2013a) demonstra que a DEB assumiu mais efetivamente a totalidade de gestão do PARFOR Presencial em 2012.

O supracitado Relatório de Gestão PARFOR (p. 28), mostrou que esta divisão mais clara foi se efetivando de fato somente a partir do final de 2012:

No final de 2012, os cursos de formação inicial e continuada, na modalidade a distância passaram à ser ofertados e geridos, exclusivamente, por meio do sistema do Sistema de Gestão da Universidade Aberta do Brasil. A Plataforma Freire passou, então, a realizar exclusivamente a gestão dos cursos de formação inicial na modalidade presencial.

O documento de “orientações gerais” é conhecido nos registros da CAPES pelo termo que em 2013 passou a ser utilizado: Manual Operativo. Em documento do órgão, as providências efetivadas por meio desse Manual foram fundamentais para dar “[...] transparência e esclarecer os parceiros quanto às condicionalidades de participação e financiamento” (BRASIL/CAPES, 2013b, p. 29).

Iniciou-se então, um incisivo **processo de aperfeiçoamento da Plataforma Freire e regulamentação do Programa**, seguidos da implantação de calendário de atividades para organizar o fluxo de atividades a serem desenvolvidas por cada parceiro.

As principais mudanças introduzidas na Plataforma contribuíram para: **concretizar a participação das secretarias municipais de educação; facilitar o processo de elaboração do planejamento estratégico pelos Fóruns Estaduais**; fortalecer o papel dos Fóruns Estaduais como articuladores da política de formação docente; **realizar o acompanhamento da demanda, da oferta e das matrículas**; tornar o ambiente mais amigável aos usuários; tornar mais eficiente o processo de gestão do programa por meio da automatização do cadastramento da demanda e da oferta; da pré-inscrição vinculada ao cadastro no Educacenso e da integração da Plataforma Freire com o sistema e-MEC para garantir que as turmas especiais ofertadas estejam vinculadas a IES com IGC válido e criadas em cursos autorizados e ativos para oferta de vagas. (Grifos nossos).

Como vemos, todas as medidas foram tomadas no sentido de resolver os problemas identificados durante o período que a CAPES dividia a gestão do Programa com o MEC. Alguns relativamente regulamentados no Decreto, mas desprezados na prática de

implementação do Programa como, por exemplo, a questão da formalização da adesão dos Municípios. Esta questão parece ter sido resolvida com a implantação do “módulo demanda” na Plataforma Freira que permitiu às “secretarias de educação além de poderem informar sua demanda, realizarem a adesão ao Programa, por meio de um formulário eletrônico. Com a adesão, as secretarias tomam conhecimento das normas de participação no Programa e podem decidir se desejam ou não participar do Programa” (BRASIL/CAPES, 2013a, p. 47).

Em relação à adesão dos Municípios, anterior à criação do módulo demanda na Plataforma Freira, a DEB, por meio das Orientações Gerais (BRASIL/CAPES, 2011b), buscou orientar dois caminhos para a formalização desse relacionamento:

- I. Para aderir o Município deveria encaminhar termo de adesão ao Fórum Estadual ou à IES que atende a sua rede;
- II. As IES, a seu critério, poderiam articular a assinatura do termo de adesão com os Municípios que iria atender, e em seguida encaminhar o instrumento ao Fórum Estadual e a CAPES.

Inferimos que o não acolhimento, por parte dos Municípios e das IES, às estratégias orientadas pela CAPES gerou o encaminhamento no sentido de garantir esse procedimento por meio da plataforma *on line*, incluindo esta ação no elenco de atribuições de gestão direta do órgão. Como vimos nesta pesquisa, ao que indica a CAPES e o MEC não parecem admitir fragilidade na forma de inclusão do ente municipal no PARFOR e no FEPAD-TO, e a visão produtivista direciona órgão a fazer o que for necessário para resolver a formalização da adesão dos Municípios, sem se preocupar com a participação desse ente no processo de gestão da Política.

2.1.2.2. *Apoio financeiro ao PARFOR Presencial*

Em 2006 e 2007 foram publicadas Leis, explicitadas no Quadro 6, para tratar sobre apoio financeiro da União à formação de professores. Uma estrutura financeira foi montada para apoio à proposta do PDE. Essas mudanças na legislação foram fundamentais para a estruturação da PONAFOR.

Quadro 6 – Apoio financeiro da União à formação de professores, 2006 e 2007.

Legislação	Descrição
Lei nº 1.273, de 6 de fevereiro de 2006 ⁴³	<p>Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a praticantes de programas de formação inicial e continuada de professores da educação básica. FNDE e CAPES são autorizados a conceder bolsas de estudos e bolsas de pesquisa no âmbito dos programas de formação para professores da educação básica desenvolvidos pelo MEC. (BRASIL, 2006, Art. 1º).</p> <p>§4º do artigo 1º: “adicionalmente, poderão ser concedidas bolsas a professores que atuem em programas de formação de funcionários de escola e de secretarias de educação [...]”. (BRASIL, 2006). (Grifos nossos).</p> <p>Art. 2º §2º - “A concessão de bolsas de estudos para professores estaduais e municipais ficará condicionada à adesão dos respectivos entes federados aos programas instituídos pelo MEC [...]”. (BRASIL, 2006). (Grifos nossos).</p>
Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007 ⁴⁴	<p>Art. 2º, § 2º - “No âmbito da educação básica, a CAPES terá como finalidade induzir, fomentar e acompanhar, mediante convênios, bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e com instituições de ensino superior públicas e privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério [...]”. (BRASIL, 2007b). (Grifos nossos).</p> <p>§ 4º - Compete à CAPES regulamentar as bolsas e os auxílios de que trata este artigo.</p> <p>§ 5º - As bolsas de estudos e auxílios concedidos para a formação inicial [...] deverão priorizar as respectivas área de atuação dos docentes (BRASIL, 2007b). (Grifos nossos).</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

A Lei nº 11.273/2006 (BRASIL, 2006) foi modificada em consequência das alterações nas competências da CAPES, expandindo os limites dessa Fundação no fomento aos programas de formação dos professores da educação básica, e reforçando a atuação do FNDE no apoio, por meio da concessão de bolsas de estudos e de pesquisa.

No que se refere à gestão financeira do programa, com base no artigo 13 do Decreto nº 6.755 (BRASIL, 2009) as despesas decorrentes da PONAFOR “[...] correrão por conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, à CAPES e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, devendo o Poder Executivo compatibilizar o apoio financeiro da União com as dotações orçamentárias existentes [...]”. O Relatório de Gestão DEB 2009 – 2014 (BRASIL/CAPES, 2014a, p. 194) registra a dinâmica

⁴³ Alterada três vezes: 2007 – com a Lei que modifica as competências da CAPES; em 2009 – com a Lei que dispõe sobre o atendimento da alimentação e do Programa Dinheiro Direto na Escola; e em 2010, pela Lei nº 12.349.

⁴⁴ Lei que modifica as competências da Fundação CAPES.

na administração do orçamento anual disponível para ação de Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica que estavam sobre a responsabilidade desta Diretoria.

Na Lei Orçamentária Anual - LOA, para o período de 2009 a 2011, o Programa que ancorou o trabalho da DEB foi o 1448 - Qualidade na Escola. Nele, estavam incluídas (1) a Ação 009U – Concessão de Bolsa de Iniciação à Docência – Pibid; (2) a Ação 20CV - Fomento a Estudos e Pesquisas para o Desenvolvimento da Educação Básica e (3) a Ação 6333 - Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica, todas sob responsabilidade da CAPES/DEB.

Em 2009, a Ação 6333 foi executada pelo FNDE, mas a partir de 2010, a CAPES tornou-se também unidade gestora dessa ação utilizada na execução dos recursos de custeio do Parfor.

As IES, ao aderirem ao PARFOR Presencial, passam a contar com recursos concedidos pela CAPES. O documento de Orientações Gerais (BRASIL/CAPES, 2011b) tornou mais transparente as regras para concessão do fomento por parte do órgão. No item 5 do documento foi definido que a concessão dar-se-ia na forma de recursos financeiros (de custeio e capital) e de pagamento de bolsas.

O envio dos recursos de custeio e de capital implicava na formalização de outra ação entre CAPES e IES: o Termo de Cooperação, para as IES da esfera federal; e o Termo de Convênio, quando a IES for da esfera estadual, municipal ou privada sem fins lucrativos.

Adicionalmente ao Termo de Cooperação e de Convênio, as IES deveriam elaborar um Plano de Trabalho plurianual, com duração de até quatro anos, e prorrogável por igual período. Neste Plano, deveria estar explicitada a capacidade de vagas a serem ofertas pela IES e a forma de utilização do recurso necessário ao desenvolvimento do Programa em um período determinado.

Além dos itens financiáveis no PARFOR Presencial desde o início de sua implantação, o Manual Operativo de 2013 (BRASIL/CAPES, 2013b) trouxe a inovação de utilização do recurso de custeio, a critério da IES e havendo disponibilidade, para pagamento de auxílio financeiro aos professores-estudantes. O documento apresentou critérios em relação ao valor do auxílio, que não poderia ser maior que quatrocentos reais por auxílio pago, e a prioridade de atendimento para professores-estudantes trabalhadores efetivos de escolas públicas das redes municipais de ensino.

Partindo da leitura de que a PONAFOR estava inserida no conjunto de políticas implantadas por meio do PDE e do Compromisso, entendemos que ao aderir ao Compromisso e ao PARFOR Presencial, Estados e Municípios teriam disponível o apoio financeiro da

União necessário para realização de suas atribuições neste Programa, efetivamente todas relacionadas às condições de permanência dos professores de sua rede nos cursos ofertados nas IES.

2.1.2.3 *PARFOR Presencial integrado ao Plano de Ações Articuladas*

Como vimos na primeira seção deste trabalho, o Compromisso (BRASIL, 2007a) trouxe o PAR como proposta eficaz de planejamento e gestão da educação. Foi a partir da adesão ao Compromisso que os Estados, o DF e os Municípios passaram à elaboração dos seus respectivos PAR. Gatti, Barreto e André (2011, p. 55) corroboram com este entendimento ao afirmarem que “o PARFOR integra o Plano de Ações Articuladas (PAR), no bojo do Plano de Desenvolvimento da Educação, ao qual aderiram todos os entes federados.”

Embora não esteja explícita essa relação nos documentos normativos ao PARFOR, há uma integração institucional entre esses dois mecanismos propostos pela União por meio do MEC.

Oliveira (2016, p. 18) localiza o PAR como um instrumento que foi criado para:

Auxiliar os entes federados no planejamento educacional, visando ao alcance das metas do PDE, mas sem ferir a autonomia. O diagnóstico, as dimensões, as ações previstas e o planejamento em geral devem ser objeto de ações técnicas que conduzissem a decisões políticas para o atendimento às demandas educacionais de cada localidade, tendo em vista a melhoria dos indicadores educacionais.

A necessidade maior apontada pelo PAR é de melhoria dos indicadores educacionais evidenciados no IDEB dos anos anteriores a este planejamento, como a necessidade de formação dos professores que atuam nas escolas públicas de educação básica de cada Estado, do DF e dos Municípios, por exemplo. Um dos objetivos principais era reduzir os riscos de duplicação de investimento, técnico e financeiro, para o mesmo fim, e com isso focar mais rapidamente na melhoria dos indicadores de qualidade da educação básica nos sistemas públicos de ensino. Portanto, o mesmo argumento para a PONAFOR: favorecer a organicidade das ações realizadas pelos órgãos do MEC e reduzir os riscos de duplicidade, e assim, melhorar a eficácia e a eficiência da atuação do Estado.

O conceito e as regras definidas para este planejamento, que orientou todas as etapas realizadas desde a sua criação, foram estabelecidos no Compromisso (BRASIL, 2007a):

Art.9º O PAR é o 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.

§1º O Ministério da Educação enviará ao ente selecionado na forma do art. 8º, § 2º, observado o art. 10, § 1º, equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local.

§2º A partir do diagnóstico, o ente 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, observado o disposto no art. 8º, § 3º e 4º.

Art.10. O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado.

§1º São requisitos para a celebração do convênio ou termo de cooperação a formalização de termo de adesão, nos moldes do art. 5º, e o compromisso de realização da Prova Brasil.

§2º Os Estados poderão colaborar, com assistência técnica ou financeira adicionais, para a execução e o monitoramento dos instrumentos firmados com os Municípios.

§3º A participação dos Estados nos instrumentos firmados entre a União e o Município, nos termos do § 2º, será formalizada na condição de partícipe ou interveniente. (Grifos nossos).

Os termos apresentados nestes artigos nos permitem captar o tipo de relacionamento e os limites estabelecidos para o apoio técnico e financeiro do MEC aos Municípios. Tudo parte das metas estabelecidas pela União no Compromisso e da adesão dos entes subnacionais ao que está posto nesse acordo. O diagnóstico pode depender de apoio técnico do MEC, cuja equipe técnica faz indicação das medidas a serem tomadas como forma de resolução para os problemas identificados. O Estado entra como colaborador da União, técnica e/ou financeiramente, nas ações de monitoramento deste instrumento, ocupação que lhe converte, ao que nos parece, a função de coordenador federativo desta política pública gestada e coordenada nacionalmente pela União na figura do MEC. É o lugar de coordenador federativo das políticas públicas possível de ser ocupado pelo Estado, em decorrência da imaturidade dos Municípios para exercerem a autonomia da qual têm direito (ABRUCIO, 2010). É também uma forma de demonstrar como, na estrutura federativa, os Municípios ocupam a posição de “entidade de 3º grau”. (COSTA, 2010, p. 110).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE⁴⁵) trata o PAR como uma estratégia que “consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, **contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino**” (BRASIL/FNDE, 2017, s/p). (Grifos nossos).

O argumento do Sistema Nacional de Educação é reiterado no contexto do PAR como uma oportunidade resultante desse processo de planejamento de forma articulada,

⁴⁵ O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao MEC.

entretanto a pouca autonomia dos entes federados evidenciada no formato proposto se coloca como um dispersor desse objetivo. Não há articulação no planejamento, e sim subordinação dos entes subnacionais à regulação da União/MEC. Oliveira (2016) escreve que a participação dos entes no processo de elaboração e reelaboração dos instrumentos possibilitaria maior especificidade e articulação entre este planejamento e o planejamento das secretarias de educação estadual e municipais, e que isso sim poderia suscitar a construção de um Sistema Nacional de Educação.

Damasceno e Santos (2015) coadunam com a ideia de que o PAR seja um instrumento importante de planejamento para os entes federados e de articulação com a União. Para eles o PAR foi um “momento mobilizador capaz de dinamizar a participação de setores do Estado e da Sociedade Civil e portador de um ineditismo histórico, dada sua capacidade” (p. 145). No entanto, reforçam a necessidade de “uma reinterpretação do **papel de interlocução**, ocupado por agentes sociais e políticos envolvidos entre si, de forma a articular um arranjo municipal de relações permeadas por interesses diversos, perspectivas conflitantes, valores antagônicos e projetos políticos disjuntivos” (p. 149, Grifos nossos) e criar, assim, uma nova cultura relacional.

2.2 PARFOR Presencial no Tocantins: relações na demanda e na oferta

As atividades de preparação para o PARFOR Presencial no Estado do Tocantins foram iniciadas no ano de 2008, por meio de “reuniões de articulação” (TOCANTINS/SEDUC/FEPAD, 2014a, s/p) entre Secretaria de Educação do Estado (SEDUC), UFT e UNDIME.

O documento “Histórico e Balanço das atividades do FEPAD-TO 2008 a 2014” (TOCANTINS/SEDUC/FEPAD, 2014a) informa a realização desses encontros em 2008, mas não apresenta uma síntese dos temas discutidos nesse momento em que a Política Nacional ainda estava em fase de elaboração.

Com base em Nucci (2013, p. 104), inferimos que estas ações caracterizadas como articuladoras foram suscitadas pela ação da SED/MEC, por meio do Ofício Circular GM/MEC nº 118/2008, enviado aos Estados em julho de 2008, que:

[...] apresentou o interesse em incentivar e financiar a oferta de cursos de licenciatura e de especialização para professores da rede pública de educação básica, bem como, forneceu embasamento as ações de planejamento estratégico do PAR. Também **propôs a adoção de uma estratégia de arranjos educacionais**,

coordenadas pela Secretaria de Estado de Educação que envolve os municípios e as IPES. (Grifos nossos).

A “estratégia de arranjo educacional” da qual Nucci (2013, p. 104) se refere parece ser a comissão organizadora da formação de professores da educação básica no Estado, aparentemente em atendimento às demandas diagnosticadas por meio do instrumento PAR. No Tocantins, estas ações de articulação por meio desse “arranjo educacional” foram assinaladas no estudo de Pereira e Carvalho (2017, p. 109-110) sobre a implantação, entraves e perspectivas do PARFOR na UFT:

[...] uma comissão composta da equipe técnica da Secretaria Estadual de Educação, da Undime e da Pró-reitoria de graduação da UFT para elaboração de diagnóstico com previsão de oferta de vagas de formação inicial do Estado. [...]. Logo a seguir, foi constituído, como base no Decreto 6.755/2009, Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente como espaço de decisão sobre as questões de formação dos professores da educação básica.

Como vimos neste trabalho, as normas legais para instituição da PONAFOR e do PARFOR Presencial foram lançadas oficialmente em 2009. Inclusive, a Portaria nº 883 (BRASIL/MEC, 2009b) que trouxe as diretrizes nacionais para funcionamento dos FEPAD data de setembro de 2009. No entanto, estes estudos confirmam que a urgência da CAPES e do MEC para realização das ações relativas à formação dos professores da educação básica ainda em 2009 antecipou a articulação da União com os Estados e IES à oficialização dos processos.

Na realidade tocantinense, a UFT, embora tenha se comprometido a iniciar suas ações de formação em 2009, conforme cobra um representante da SEDUC à UFT na Ata da reunião do FEPAD⁴⁶ – TO, de 05 de maio de 2010 (TOCANTINS/FEPAD, 2010a, s/p), só conseguiu concretizar a oferta para o ano de 2010. Na segunda reunião oficial do FEPAD – TO (TOCANTINS/FEPAD, 2010a, s/p) há uma síntese realizada pela Pró-reitora de Graduação da UFT, sobre o processo de implantação do PARFOR que culminou no início do período letivo nos meses de janeiro e fevereiro de 2010:

Em seguida a mesma [Pró-reitora de Graduação da UFT] fez uma breve apresentação do **processo de implantação do Plano Nacional de Formação de Professores – PARFOR/UFT**, desde **a fase de projeto e sua aprovação até a primeira entrada**, cujo processo seletivo se deu no segundo semestre de 2009 e o

⁴⁶ O representante da SEDUC registra na reunião sua queixa em relação à prospecção da UFT para oferta de cursos de 2ª licenciatura em atendimento à demanda dos professores da rede estadual no ano de 2009: “Destacou que, de acordo com o projeto, essa licenciatura está prevista para ingresso em julho de 2009” (TOCANTINS/FEPAD, 2010b, s/p).

período letivo iniciou no período compreendido entre janeiro e fevereiro de 2010. (Grifos nossos).

As reuniões do FEPAD – TO realizadas desde o ano de 2009 foram registradas em Atas. A primeira reunião, realizada no dia 07 de dezembro de 2009 (TOCANTINS/FEPAD, 2009, s/p), contou com a presença do Diretor de Educação Básica da CAPES, e teve como objetivo a abertura oficial do Fórum no Tocantins.

No Decreto nº 6.755 (BRASIL, 2009), os Estados que aderissem ao Plano Nacional deveriam firmar Acordos de Cooperação Técnica (ACT) com a CAPES. Em 28 de maio de 2009, a SEDUC assinou o ACT nº 017/2009⁴⁷ (BRASIL/CAPES, 2009a) com a CAPES, e, concomitantemente, a UFT, que já vinha em articulação por meio da “comissão”, também, efetivou sua adesão como colaboradora do Plano no que tange a oferta dos cursos de formação demandados pelas redes do Estado e Municípios do Tocantins.

A adesão da UFT foi realizada com base em decisão de seu Conselho Universitário (CONSUNI), que aprovou em 23 de abril de 2009 a Resolução nº 021 (TOCANTINS/UFT, 2009), confirmando a intensão da instituição em colaborar com o Plano Nacional.

No ano de 2010, implantação do PARFOR Presencial no Tocantins, foi realizado o maior número de reuniões pelo FEPAD-TO, cinco no total, no entanto, para além dessas, uma articulação direta entre a UFT e a CAPES também pôde ser observada nas Atas de reuniões do órgão. Parte dessa dinâmica atribuímos ao vínculo para efetivação do financiamento do Programa. Além de aderir ao ACT a IES Federal precisava firmar, como já mostramos nesse estudo, um Termo de Cooperação com a CAPES, e manifestar suas condições de atuação, como forma de responder à demanda por vagas nos cursos.

No Ofício nº 069/2010/DEB/CAPES, de 13 de abril de 2010 (BRASIL/CAPES, 2010b) endereçado ao Reitor da UFT, o órgão procura orientar a instituição quanto à viabilização da liberação de recursos para execução dos cursos especiais do PARFOR Presencial no ano de 2010. No documento, a UFT foi informada sobre o valor disponibilizado a ela, da ordem de R\$ 2.536.317,00 (dois milhões, quinhentos e trinta e seis mil, trezentos e dezessete reais), e orientada quanto ao preenchimento de formulários exigidos, em referência à Portaria nº 58⁴⁸, de 17 de março de 2010 (BRASIL/CAPES, 2010a).

Em decorrência das exigências legais referentes ao acordo celebrado diretamente com a CAPES, a UFT retornou em 7 de maio de 2010, por meio do Plano Nacional de

⁴⁷ Publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 141, de 27 de julho de 2009.

⁴⁸ A Portaria nº 58/2010 (BRASIL/CAPES, 2010a) dispõe sobre a utilização de recursos por IFES na realização do PARFOR.

Assistência Estudantil), os documentos Plano de Trabalho (TOCANTINS/UFT, 2010b), Termo de Compromisso⁴⁹ (TOCANTINS/UFT, 2010b) e o Termo de Cooperação Simplificado do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (TOCANTINS/UFT, 2010b).

No documento Plano de Trabalho, a UFT se comprometeu com a oferta de 34 turmas e 1.267 vagas, nos cursos de licenciatura em Letras-Inglês, Letras-Português, História, Geografia, Matemática, Ciências Econômicas, Ciências Sociais, Pedagogia e Educação Física. Os cursos seriam distribuídos nos sete campus da universidade, com 80% da carga horária presencial e 20% com atividades semipresenciais e a distância, mediadas por tecnologias da informação e comunicação.

Como a justificativa de que no Estado do Tocantins, naquele momento, “aproximadamente 12.000 professores precisam ser inseridos em programas de formação inicial, quer por não possuírem a titulação mínima exigida pela legislação educação, quer por estarem fora da área de formação.” (TOCANTINS/UFT/ Plano de Trabalho, 2010b, p. 2.), a Universidade se compromete com a formação inicial, com a 2ª licenciatura e com a formação pedagógica de 11.288 professores das redes estadual e municipais de ensino do Estado.

Na análise do documento “Plano de Trabalho” observamos uma contradição referente à capacidade de oferta de vagas expressa pela Instituição, que ora se compromete com a oferta de 1.267 vagas, ora se compromete com o atendimento a 11.288 professores das redes públicas do Estado do Tocantins. Considerando que tanto no documento referência da CAPES quanto no documento emitido pela UFT o período de execução do Plano é de maio a dezembro de 2010, confirmamos a incoerência e a possibilidade desse planejamento ter sido realizado, como nos sugere Lima (2013), apenas como ato burocrático, sem uma reflexão real a despeito do compromisso assumido.

2.2.1 Demanda real e Oferta

A análise das vinte Atas do FEPAD – TO disponibilizadas para nossa pesquisa nos mostrou que a composição da demanda real de professores em exercício da educação básica no Estado do Tocantins foi um complicador para a SEDUC, para a UFT e para o FEPAD-TO.

Inicialmente, seguindo a orientação do parágrafo 1º do artigo 5º do Decreto nº 6.755/2009 (BRASIL, 2009), de que “O diagnóstico das necessidades de profissionais do

⁴⁹ No referido Termo de Compromisso a UFT declara “[...] cumprimento do devido processo licitatório e do respectivo empenho orçamentário da despesa [...]” (TOCANTINS/UFT, 2010b).

magistério basear-se-á nos dados do **censo escolar** da educação básica [...]” (Grifos nossos), a SEDUC realizou a mensuração desses dados que foram apresentados à UFT e ao FEPAD – TO. No documento “Histórico e Balanço das atividades do FEPAD-TO 2008 a 2014” (TOCANTINS/SEDUC/FEPAD, 2014a, s/p) o Estado confirma o quantitativo apresentado pela UFT em seu Plano de Trabalho (TOCANTINS/UFT, 2010b, item 5), demonstrando que a fonte do dado utilizado pela instituição de ensino foi a SEDUC: “levantamento de demanda de 11.288 professores sem formação superior, sendo em sua grande maioria da rede municipal; a UFT assume toda a demanda de 11. 285⁵⁰ professores, tanto de 1ª como de 2ª licenciatura”.

Para entendermos a conjuntura apresentada pelo INEP a partir dos dados do Censo Escolar, apresentamos duas tabelas: a Tabela 1, com o quantitativo de professores em exercício da educação básica; e a Tabela 2, com o nível de formação desses professores. Observamos que o INEP neste período não discriminava a dependência administrativa à qual estes professores estavam inseridos: público municipal, público estadual, público federal e/ou privado. Havia a possibilidade destes professores estarem lotados em duas escolas, de redes distintas, e ter havido a duplicação de dados.

Tabela 1 – Professores da educação básica no Tocantins, 2008 e 2009.

		2008		2009
Total		7.382	1	17.58
Atuação na Educação Infantil	Creche	40	7	878
	Pré-escola	.516	1	1.702
Atuação no ensino fundamental	Total	4.555	1	13.14
	1ª fase	.634	6	6.615

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do Censo Escolar de 2008 e 2009 (INEP, 2008; INEP, 2009).

⁵⁰ Há dois quantitativos registrado no mesmo documento (TOCANTINS/UFT, 2010), 11.285 (item 5) e 11.288 (item 6). Inferimos, pela pequena diferença, se tratar de um erro de digitação.

Tabela 2 – Nível de formação dos professores do Tocantins em 2008 e 2009.

Nível de formação		Ano de 2008 17.382 professores	Ano de 2009 17.583 professores
Fundamental		226	183
Ensino Médio	Magistério (Técnico)	3.626	3.323
	Ensino Médio	1.327	1.588
	Total	4.953	4.911
Graduação		12.203	12.489
Graduação com licenciatura		11.595	11.700
Graduação sem licenciatura		596	775
Graduação com e sem licenciatura		12	14

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do Censo Escolar (INEP, 2008; INEP, 2009).

Ao analisarmos os dados das Tabelas 1 e 2, observamos que o total considerado pela SEDUC (11.285 professores), se conjecturarmos que este total se refere ao ano de 2008, representa 64% dos professores em vigência da docência na educação básica. Isto é, a SEDUC e, por consequência a UFT, considerou como demanda real para a formação nos cursos ofertados por meio do PARFOR 64% dos professores em atuação nas redes públicas de educação básica do Tocantins. A Tabela 2 demonstra que de 17.583 apenas 4.911 professores possuía formação em nível médio, portanto, exigindo a formação em cursos de 1º licenciatura ofertados pela UFT no primeiro ano do PARFOR Presencial. Com demanda para 2ª licenciatura havia um total de 775 professores, e, mesmo que somemos ao total com necessidade de 1ª licenciatura não chegaríamos ao total esperado e sim 5.686 professores, portanto, a metade da quantidade planejada.

Sendo o PARFOR destinado aos professores exclusivamente em exercício nas redes das públicas de educação básica, apreendemos que os dados do Censo não bastavam para composição da demanda de formação em cada Estado. O Relatório da CAPES de 2009 a 2014 (BRASIL/CAPES, 2014a, p. 50) mostrou que este problema só foi relativamente resolvido quando na inclusão na Plataforma Freire do Módulo Demanda, onde as secretarias de educação estaduais e municipais poderiam identificar a real demanda de professores de suas redes para os cursos ofertados no Programa. Na perspectiva da DEB esse mecanismo favoreceria o cruzamento das informações e resolveria os problemas de formação de demanda vivenciados até então.

Com a introdução, em 2013, do módulo “Demanda” na Plataforma Freire, as redes de ensino puderam introduzir essas informações diretamente no Sistema, tornando possível às IES avaliarem suas possibilidades de atender à demanda, bem como aos Fóruns de analisarem a pertinência da demanda no contexto da realidade da Unidade da Federação.

Se na ocasião a DEB reconhecia a dificuldade das instituições representativas dos entes subnacionais em obter os dados para composição da demanda, no Relatório de Gestão PARFOR 2009-2013 (BRASIL/CAPES, 2013a, p. 39) o mesmo órgão atribuiu ao envolvimento dos entes à fidedignidade no levantamento dos dados, responsabilizando efetivamente os municípios no comprometimento da formação da demanda.

Os dados das redes estaduais demonstram que elas conhecem os objetivos do Programa e realizaram sua demanda visando dar aos docentes de sua rede a formação na área, disciplina ou etapa em que atuam, mas para a qual não tem a formação. Quanto às redes municipais, por sua vez, os números superestimados de demanda em áreas que não se aplicam ao ensino fundamental indicam que alguns municípios não entendem objetivamente o Parfor e que ainda não estão suficientemente preparados para elaborar o planejamento das ações de formação docente em suas unidades administrativas.

No Tocantins, como podemos inferir dos registros nos documentos, a SEDUC foi o órgão responsável por organizar a demanda, tanto da própria rede quanto das redes municipais. A centralização dessa instância no desenvolvimento do PARFOR no Estado é estimulada pela estrutura desenhada na PONAFOR, e, obviamente fortalecida no federalismo brasileiro. Sem a possibilidade de participação, e até de adesão, compreendemos que aos Municípios do Tocantins, em se tratando do PARFOR Presencial, o mínimo de tarefas chegou à conhecimento, e portanto, a desconcentração foi realizada até o nível do Estado, muito embora não houvesse um reconhecimento das instâncias federais e estaduais das limitações impostas aos Municípios.

A dificuldade para composição da demanda expressa, também, desarticulação entre as ações do PAR e o trabalho dos Fóruns Permanentes. O PARFOR é um programa criado para atender as demandas identificadas no Censo Escolar, mas, fundamentalmente, pelo diagnóstico realizado por meio do PAR. O PAR, como mecanismo de gestão educacional proposto pelo MEC, é o meio para diagnóstico da educação básica dos sistemas locais, com vistas a articular as ações para melhoria da qualidade da educação básica. A Formação de Professores, Profissionais de Serviço e Apoio escolar é uma das dimensões do PAR, e a dificuldade em articulá-lo com o PARFOR e outras ações realizadas pelos Fóruns Permanentes, além de comunicar contradição com a própria proposta, também, pode

expressar o que Damasceno e Santos (2015) nos ajudam entender, de que esse arranjo é permeado por interesses diversos, concepções e ações políticas antagônicas.

No trabalho de implantação de uma das etapas do PAR no Tocantins por meio do projeto PAR Amazônia, Damasceno (2011, p. 4) relata a dificuldade da equipe técnica na Universidade Federal do Pará (UFPA) em desenvolver ações de orientação com os Municípios do Estado:

A maior parte dos técnicos municipais não tinha a devida compreensão de como buscar execução de suas ações; foi identificado município que tinha suas **ações paralisadas desde 2008**; percebe-se a **grande interferência do estado no município**, tanto na condução da etapa da elaboração do PAR, como na execução do monitoramento, muitas vezes, por falta de entendimento e domínio dos técnicos municipais da metodologia PAR. Os próprios gestores municipais não tem o devido entendimento do Plano e rejeitam informações de monitoramento. **Percebe-se a condução do estado frente a execução municipal das ações do PAR.** (Grifos nossos).

As questões presentes neste relato nos permitem fazer inferências sobre a nítida desarticulação entre os dois Programas do Governo Federal, que resultam na dificuldade de configuração da demanda real para os cursos ofertados por meio do PARFOR Presencial, e chama-nos atenção a ideia trazida pelo pesquisador de que o Estado do Tocantins, buscando se manter forte na função de colaborador da União, como sugere o artigo 9º do Compromisso (BRASIL, 2007a), acaba por interferir de forma negativa nas ações de apoio técnico que, possivelmente, poderiam ser estimuladoras da autonomia dos Municípios na elaboração do PAR.

Da dificuldade inicial, decorrente do “argumento de falta de instrumentos” que possibilitassem o cruzamento entre dados reais e as estimativas do Censo Escolar, não identificamos avanços nas discussões registradas nas Atas a respeito do tema, mesmo com a introdução do módulo demanda em 2013. Esse dado leva-nos a inferir, também, uma contínua desarticulação entre os programas PAR e PARFOR⁵¹. Na reunião do dia 18 de dezembro de 2013 (TOCANTINS/FEPAD, 2013a, s/p) (Grifos nossos) o Fórum ainda discutia formas de qualificar a demanda, de obter dados reais junto aos Municípios.

A representante da Seduc na ocasião destacou a **importância de se fazer um levantamento da demanda dos municípios para oferta de cursos**. A demanda foi solicitada à [...] representante da Undime, que sugere encaminhar o referido documento à Assessoria aos Sistemas Municipais de Ensino Asmet/Seduc para obter

⁵¹ A desarticulação entre os programas traz à tona a participação das equipes técnicas da SEDUC, articuladora dos programas nacionais implantados e em desenvolvimento no Estado do Tocantins.

uma resposta mais imediata. [...] o [coordenador geral do PARFOR na UFT] **fez referência às novas ofertas para 20 turmas, afirmando que terão inscrições abertas a partir de 11 de fevereiro**, estendendo até 18 de março”. (Grifos nossos).

Havia a indicação de um caminho inverso ao processo orientado pela normativa. O artigo 5º do Decreto nº 6.755/2009 (BRASIL, 2009), que trata do Plano Estratégico, em seus incisos I e II, sugeriu que fosse realizado “diagnóstico e identificação das necessidades de formação de profissionais do magistério e da capacidade de atendimento das instituições públicas de educação superior envolvidas”, depois “definição de ações a serem desenvolvidas para atendimento das necessidades de formação inicial e continuada [...]”. A lógica do planejamento proposto pela norma parecia buscar respeitar os dados da realidade, já que o Plano Estratégico era um instrumento a ser elaborado pelo Fórum de cada Estado. No entanto, a dificuldade permanente de mensurar e qualificar a demanda real parece ter sido predominante para esta inversão. Apesar da representante da SEDUC afirmar que o importante seria fazer um levantamento da demanda antes de realizar-se a oferta (TOCANTINS/FEPAD, 2013a, s/p), o coordenador geral do PARFOR na UFT (TOCANTINS/FEPAD, 2013a, s/p) indica que, independentemente desse dado a oferta de 20 turmas estava confirmada. Isto é, independentemente, de haver ou não uma demanda diferente da oferta, independentemente, ou não da UNDIME e da ASMET/SEDUC conseguirem sensibilizar os gestores municipais de educação, a oferta estava posta.

Outra amostra de problemas na implementação do Programa, em acordo com o proposto, aparece na Ata da primeira reunião de 2012, de 05 de março de 2012 (TOCANTINS/FEPAD, 2012a, s/p). Na ocasião, a coordenadora geral do PARFOR na UFT, comentou sobre a disposição da Instituição em negociar com a CAPES a autorização de abertura de turmas com um quantitativo de inscritos inferior ao estabelecido, o que demonstra certa acomodação em resolver o problema da demanda, independentemente, do que o FEPAD – TO conseguisse encaminhar: “os cursos de Química e Física ainda não foram autorizados, mas quando forem, **será autorizado formar turmas de 15 alunos** e para os demais cursos, turmas com 25 alunos.” (Grifos nossos).

O não preenchimento das vagas ofertadas pela UFT, ou em outra IES do Tocantins, era utilizado como argumento para a não oferta de alguns cursos solicitados pela rede estadual, sem uma discussão mais profunda no sentido de encaminhar para formas mais concretas de resolução do problema, como já pontuamos neste estudo. Mesmo que debatessem sobre o assunto, e até fizessem encaminhamentos, nas reuniões seguintes não identificamos indícios, seja de que as propostas tenham sido colocadas em prática, seja de que

o problema tenha deixado de existir. Até a última Ata que tivemos acesso, referente ao dia 30 de março de 2015 (TOCANTINS/FEPAD, 2015, s/p), o assunto foi resgatado dentro do ponto de pauta referente a validação das pré-inscrições pela SEDUC e pela UNDIME: “O professor [representante da UFT] destacou que as ofertas tanto de cursos de licenciatura quanto de pós-graduação foram feitas, porém, as vagas não foram preenchidas.”

2.2.2 Relação entre os entes e seus órgãos e instituições e a UFT: regime de colaboração ou pactuação colaborativa pontual?

A concepção que trazemos neste estudo não conceitua relações estabelecidas sob pactuações pontuais como regime de colaboração entre os sistemas ou redes de ensino. Lagares (2015), Cury (2012), Cassini (2011), Araújo (2010a; 2010b; 2005) e Abrucio (2010) defendem, ainda, a normatização nacional desse instituto, e, acima de tudo, a necessária mudança de pensamento e conduta na prática das relações intergovernamentais para que possam ser denominadas, de fato, cooperativas. Pactos colaborativos pontuais, como os estabelecidos por adesão dos entes subnacionais a políticas públicas nacionais propostas pelo Governo Federal, são formas de colaboração (ARAÚJO, 2010) que contribuem para o fortalecimento do regime de colaboração, mas não substituem a necessidade de estabelecimento de normas com regras e orientações para o seu desenvolvimento.

Entretanto, não deixamos também de problematizar o regime de colaboração no Federalismo brasileiro estruturado no modelo de Estado capitalista, em que a relação entre os entes federados é efetivamente desigual, ou, como nos indica Costa (2010, p. 113), citando Pereira (1997):

[...] o regime de colaboração materializa-se, pelo menos na educação, na **forma de ações complementares, suplementares, supletivas**, seguindo o sentido da subsidiariedade, o que nos leva a ponderar que aí estaria contemplado o sentido de regime de colaboração. Portanto, o problema das limitações para o estabelecimento de um real sistema federativo não seria a falta de definição, mas, também, **a própria forma que o Estado tem assumido** após a reforma observada nos anos 1990, **em que ele delega às instâncias regionais**, em matéria de educação, **poderes restritos** à gerência das verbas e da estrutura, deixando de compartilhar o poder decisório. (Grifos nossos)

Sem poder decisório de todos os entes federados, a relação que se estabelece é do jogo de interesses, da competição e da submissão (SILVA; TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2014; CASSINI, 2011; ARAÚJO, 2010), em uma lógica que induz a adesão apenas ao que convém ao ente federativo, e no caso do PARFOR, poderíamos incluir às IES.

Participar nesta perspectiva implica “tomar parte” e não somente “fazer parte”, utilizando os termos de Bordenave (1983, p.22-23):

[...] a palavra **participação** vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte. Mas tudo é a mesma coisa ou há diferença no significado destas expressões? [...] é possível fazer parte sem tomar parte [...] a segunda expressão [tomar parte] representa um nível mais intenso de participação. Eis a diferença entre a participação passiva e a participação ativa [...] Ora, mesmo na participação ativa, isto é, entre pessoas que “tomam parte”, existem diferenças na qualidade de sua participação. Algumas, por exemplo, sentem “ser parte” da organização, isto é, se consideram como “tendo parte” nela e lhe dedicam sua lealdade e responsabilidade. [...] **A prova de fogo da participação não é o quanto se toma parte mas como se toma parte.** (Grifos do autor)

Diferenciando “participação ativa” de “participação passiva”, Bordenave nos apresenta um fundamento para analisar o conceito de participação proposto na PONAFOR e seus programas, como o PARFOR.

O conceito de participação proposto na PONAFOR estava imbricado no regime de colaboração como forma de colaboração pactuada pontualmente, necessitando apenas ser aprimorada. O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente é o mecanismo ou a forma pactuada de colaboração para institucionalização do regime de colaboração nesta Política, adicionalmente aprimorado por meio de outro instrumento, o “Plano Estratégico” (BRASIL, 2009, Art. 4º, § 1º). O Plano Estratégico impõe aos partícipes da PONAFOR de cada Estado e ao MEC/CAPES o desafio de se articularem continuamente no acompanhamento e replanejamento das ações realizadas em atendimento às necessidades de formação dos professores das redes estadual e municipais.

A participação de órgãos, instituições e entidades estava condicionada à adesão no Fórum, tendo assento garantido representações de cada ente federado, da IES colaboradora, do Conselho Nacional dos Trabalhadores do Magistério (CNTE), da UNDIME, da UNCME e do Fórum das Licenciaturas das Instituições de Educação Superior Públicas (ANFOPE).

Com assento garantido em todos os Fóruns Estaduais, inclusive no FEPAD – TO, pela posição de partícipe do colegiado, o MEC e a CAPES, deveriam participar da elaboração do Plano Estratégico, mas a norma delimita o seu papel na direção da deliberação total, a de quem autoriza a sua execução ou não, analisando-o e aprovando-o.

Art. 6º O Ministério da Educação **analisará e aprovará os planos estratégicos apresentados na forma** do art. 9º⁵², considerando as etapas, modalidades, tipo de

⁵² “O Ministério da Educação apoiará as ações de formação inicial e continuada de profissionais do magistério ofertadas ao amparo deste Decreto, mediante: I – concessão de bolsas de estudo e bolsas de pesquisa para

estabelecimento de ensino, bem como a distribuição regional e demográfica do contingente de profissionais do magistério a ser atendido. (BRASIL, 2009, grifos nossos).

O artigo 6º dispõe sobre a atribuição do MEC em se tratando aos planos estratégicos e mostra que embora os Fóruns Estaduais tivessem a função de elaborá-los, a sua implementação dependeria da aprovação deste Ministério, caracterizando subordinação (ARAÚJO, 2010) do órgão e dos partícipes do PARFOR aos atos decisórios do órgão central.

Seguindo as diretrizes da União em 2010, o FEPAD – TO elaborou Regimento Interno (TOCANTINS/SEDUC, 2010a) replicando parte do que está disposto na Portaria nº 883 (BRASIL/MEC, 2009b). No artigo 5º, trouxe como sua primeira atribuição “elaborar o Plano Estratégico de que trata o §1º do Art. 4º e o Art. 5º do Decreto Federal nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009;”. Entendemos que, a partir desse instituto, o FEPAD – TO assume o regime de colaboração com o sentido de pactuação pontual (ACT e Termo de Adesão), mas que demanda planejamento, acompanhamento e avaliação (Plano Estratégico).

Considerando a importância desse instrumento para o regime de colaboração proposto na PONAFOR e PARFOR, buscamos, nas Atas das reuniões do FEPAD – TO, nos demais documentos produzidos pela SEDUC, nos documentos produzidos pela UFT e pela UNDIME, identificar como se deu o processo de elaboração na realidade do Tocantins e o nível de participação dos órgãos representantes dos entes federados.

O documento “Histórico e Balanço das atividades do FEPAD – TO 2008 a 2014” (TOCANTINS/SEDUC/FEPAD, 2014a, s/p), mostra, relativamente, o contexto e como se deu o trabalho de elaboração do Plano Estratégico desde a comissão anterior ao FEPAD – TO.

Em setembro de 2008, por iniciativa da Seduc e a partir da reunião da **comissão organizadora para Elaboração do Plano Estratégico Educacional**, cujo objetivo foi pensar a oferta de cursos de licenciatura e estrutura de funcionamento para **formação demandada de professores das redes estadual e municipal do Tocantins**, no Programa de Formação de Professores – Parfor e para atendimento às necessidades de formação docente do Estado.

Na reunião se fez presente 09 (nove) instituições de órgãos governamentais e não governamentais, além das instituições de ensino superior, quais sejam: a) a Secretaria Estadual de Educação – Seduc, Secretaria da Ciência e Tecnologia – SCTE, Conselho Estadual de Educação – CEE; b) Universidade Federal do Tocantins – UFT e Fundação Universidade do Tocantins – Unitins; c) Sindicato dos Professores do Tocantins – Sintet e União Nacional dos Dirigentes Municipais –

professores, na forma da Lei nº 11.27352, de 6 de fevereiro de 2006, bem como auxílio a projetos relativos às ações referidas no caput; e II - apoio financeiro aos Estados, Distrito Federal, Municípios e às instituições de educação superior previstas nos artigos 19 e 20 da Lei nº 9.39452, de 1996, selecionadas para participar da implementação de programas, projetos e cursos de formação inicial e continuada, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.40552, de 9 de janeiro de 1992.” (Redação dada pelo Decreto nº 7.21952, de 2010) (BRASIL, 2009).

Undime, dando início as discussões e instalação do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente.

O trecho nos apresenta outra terminologia, “Plano Estratégico Educacional”. O contato remoto com o FEPAD – TO nos trouxe um dado que, no mínimo, interpela a ideia de que o “Plano Estratégico” (BRASIL, 2009, Art. 5º) ou “Plano Estratégico Educacional” (TOCANTINS/SEDUC, 2014, s/p) tenha sido construído em uma proposta colaborativa e contínua: “Quanto ao plano estratégico, o de 2014 **foi o primeiro que enviamos** [FEPAD – TO] via Capes, os demais (anteriores) **não era pelo Fepad e sim articulação da própria IES com a Capes.**” (TOCANTINS/FEPAD, 2017, s/p). (Grifos nossos).

Desse dado são possíveis duas formas de entendimento: a de que a IES era responsável apenas por enviar o plano elaborado pelo colegiado; e a de que a IES era responsável por elaborar o documento. Diante da primeira possibilidade, questionamo-nos: Se o FEPAD – TO era o responsável, com base no Decreto e com o seu Regimento, pela elaboração do Plano Estratégico, porque não há registro no órgão dos documentos enviados pela IES a CAPES entre os anos de 2009 e 2013?

Das Atas analisadas, o termo “Plano Estratégico” só aparece como atribuição do FEPAD – TO na que apresentava o registro da reunião do dia 28 de fevereiro de 2014 (TOCANTINS/FEPAD, 2014a, s/p), portanto, no 6º ano de existência do colegiado. O texto registra que “[...] ficou encaminhado que **os membros precisam elaborar o Plano Estratégico com atividades e ações do Fórum e o cronograma de reuniões**” (Grifos nossos). Pareceu-nos que houve um ajuste ao conceito de plano, incluindo atividades e ações do Fórum, sem registrar a necessidade de incluir as atribuições de cada partícipe no seu desenvolvimento, como preconiza o inciso III do artigo 4º do Decreto (BRASIL, 2009): “[...] atribuições e responsabilidades de cada partícipe, com especificação dos compromissos assumidos, inclusive financeiros.”

Sendo a UFT a primeira IES a aderir ao ACT entre a CAPES e a SEDUC, buscamos identificar o Plano Estratégico junto à Coordenação geral do PARFOR na Instituição. Fizemos contato com a ex-coordenadora, que atuou de 2010 a 2013 e, também, com a técnica responsável pelo trabalho administrativo da coordenação, e nenhuma dessas profissionais demonstrou ter conhecimento sobre um documento denominado Plano Estratégico. A técnica administrativa da Coordenação Geral do PARFOR buscou nos *e-mails* trocados entre esta coordenação e a CAPES, e, também, não encontrou indicadores de que esse assunto tivesse sido tratado na relação da Coordenação Geral com o órgão do MEC.

No arquivo físico da Pró-reitoria de Graduação encontramos um documento com algumas características de “Plano Estratégico”, porém com a denominação de “Plano de Trabalho”. Este documento compõe um conjunto de documentos que a UFT teve que apresentar junto ao Termo de Cooperação Simplificado (TOCANTINS/UFT, 2010b) firmado diretamente com a CAPES, configurando, portanto, outra forma de pactuação pontual realizada dentro do Termo de Adesão nº 66/2009 (BRASIL/CAPES, 2009b).

Dentre os documentos encontrados neste arquivo está o Ofício nº 069 da DEB/CAPES (BRASIL/CAPES, 2010b, Plano de Trabalho/Termo de referência, s/p) ao Reitor da UFT. Neste, foram apresentadas orientações para a elaboração do Plano de Trabalho e Termo de Cooperação entre o órgão do MEC e a IES. Em relação ao instrumento “Plano de Trabalho” apreendemos tratar-se de um projeto no qual a IES deveria apresentar: uma descrição completa dos cursos que pretendia oferecer; o modo de oferta desses cursos, se nas férias, finais de semana ou outra forma; e o “acordo firmado com as Secretarias de Estado ou Municipal quanto à liberação dos professores para frequentar os cursos de formação” (BRASIL/CAPES, 2010a, Plano de Trabalho/Termo de referência, s/p). Na justificativa de tal plano, a instituição deveria destacar, “de forma contextualizada a necessidade de formação de professores da Educação Básica apresentada no Estado, **a fim de justificar a oferta e o financiamento dos cursos.**” (Grifos nossos).

Apreendemos nessas orientações que há semelhanças entre os instrumentos “Plano de Trabalho” e “Plano Estratégico”, dentre as quais destacamos: deveriam constar informações sobre demandas de formação e oferta para atendimento à demanda; e deveriam constar às responsabilidades dos entes federados no acordo firmado para oferta dos cursos aos professores das redes estadual e municipal. Assim, poderíamos dizer que se o Plano de Trabalho era tarefa da instituição de ensino e fazia parte do compromisso para obtenção de recursos financeiros, por outro lado, o Plano Estratégico como principal tarefa do Fórum responsável pelo regime de colaboração na PONAFOR tinha uma dimensão ainda maior, considerando a diversidade de demandas e todas as possibilidades de formação e de participação de IES. Podemos supor pelas semelhanças existentes entre os instrumentos, e até pela diversidade de pactuações realizadas dentro de uma única política, a possibilidade do “Plano de Trabalho” da UFT ter sido “confundido” com o “plano estratégico”, eximindo o FEPAD – TO de sua efetiva elaboração, até o ano de 2014.

Em se tratando do Plano Estratégico encaminhado pelo Fórum à CAPES, observamos que este não apresentou as características marcadas no Decreto (BRASIL, 2009). Eram de duas planilhas denominadas respectivamente “demanda de 1º licenciatura aprovada”

e “demanda de 2ª licenciatura aprovada”, referentes à oferta no semestre de 2015/2. Apesar de apresentar a oferta de cursos em duas diferentes instituições, Instituto Federal de Educação do Tocantins (IFTO) e UFT, o instrumento não qualificou a demanda dos professores nas redes, portanto, não apresentou um diagnóstico, bem como não trouxe o papel assumido por cada partícipe na realização desse plano. Logo, o documento denominado “Plano Estratégico” pelo FEPAD – TO respondia apenas ao item oferta, como podemos confirmar no Quadro 7.

Quadro 7 – Demanda de 1º licenciatura para o semestre de 2015/2.

Ofertas – 2015/2 – 1ª Licenciatura – TO ⁵³				
Instituição Superior de Ensino (IES)	Pólo da turma	Turma	Tipo de turma	Vagas
UFT	Campus de Araguaína	Química	1ª licenciatura	30
UFT	Campus de Araguaína	Matemática	1ª licenciatura	30
UFT	Campus de Gurupi	Biologia	1ª licenciatura	30
UFT	Campus de Palmas	Artes	1ª licenciatura	30
UFT	Campus de Palmas	Informática	1ª licenciatura	30
UFT	Campus de Palmas	Matemática	1ª licenciatura	30
UFT	Campus de Palmas	Informática	1ª licenciatura	40
UFT	Campus de Porto Nacional	Ciências Biológicas	1ª licenciatura	30
UFT	Campus de Porto Nacional	Letras/Libras	1ª licenciatura	40
UFT	Campus de Tocantinópolis	Ciências Sociais	1ª licenciatura	30
UFT	Campus de Tocantinópolis	Matemática	1ª licenciatura	30
IFTO	Polo padrão CAPES - Palmas/TO	Educação Física	1ª licenciatura	40
IFTO	Polo padrão CAPES – Paraíso do Tocantins/TO	Matemática	1ª licenciatura	40

Fonte: FEPAD/TO (2014).

Uma referência a este Plano Estratégico é identificada na reunião realizada no dia 12 de junho de 2014 (TOCANTINS/FEPAD, 2014b, s/p). Na oportunidade foi apresentado o cronograma do MEC e o movimento de articulação entre os membros do Fórum para atender as demandas do representante da União:

[...] a Planilha do Plano Estratégico de Formação Continuada para o ano de 2015, a qual deverá ser enviada ainda esse mês para a Secadi [...] importância se sermos ágeis, pois o **prazo é exíguo**, mas que a **Seduc** somará esforços para validar as inscrições nos cursos, a **Undime** também se comprometeu de **fazer o diálogo com municípios** nos sentidos de viabilizar o cumprimento do prazo. Quanto ao **Fepad – TO**, **haverá esforço de cada membro e da Secretaria executiva** no sentido de garantir que os sistemas de ensino sejam contemplados conforme suas necessidades e que as propostas das IES serão analisadas e referendadas em tempo hábil. (Grifos nossos).

⁵³ A previsão de início destas turmas no mês de julho de 2015, com realização das aulas nos períodos de férias: janeiro, fevereiro e julho.

O “entendimento mútuo entre os entes” (CURY, 2012, p. 32) dependeria da quebra da relação hierárquica que a própria PONAFOR impele com fundamento no nosso pacto federativo. Dessa dinâmica, configurou-se um grau diferenciado de importância do ente estadual em relação ao municipal, assumindo a posição de coordenador por meio da Presidência do Fórum Permanente e na relação direta com o órgão da União que coordena a Política em âmbito nacional.

Na realidade do Tocantins, a SEDUC, órgão do Estado, tomou a frente na configuração da demanda, na assunção da presidência e na representação formal do FEPAD – TO em eventos externos, como reuniões e encontros nacionais coordenados pelo MEC/CAPES, com mostram as suas Atas.

A Presidência do FEPAD-TO foi assumida desde a sua implantação em 2009 por representantes da SEDUC, muito embora o Decreto (BRASIL, 2009) indicava-a ao Secretário de Educação do Estado. Das Atas analisadas, que datam de 2009 a 2015, podemos identificar que a presença do Secretário ocorreu em momentos pontuais. O registro mais comum foi da Presidência sendo ocupada por servidores de carreira da SEDUC, professores ou técnicos indicados pelo Secretário⁵⁴, não tendo sido encontrados indícios de que esta substituição tivesse sido fruto de decisão colegiada, como determina o Decreto (BRASIL, 2009, Art. 4º inciso VIII, § 7º) e replicado no Regimento Interno (TOCANTINS/SEDUC/FEPAD, 2010a, Art. 3º, inciso VIII, § 4º). Em algumas Atas, esse o(a) servidor(a) da SEDUC, em exercício da Presidência do FEPAD-TO, era identificado como Vice-presidente.

O número de representantes do Estado do Tocantins no órgão colegiado também é maior do que o proposto no Decreto e regimentado no FEPAD-TO. Enquanto o Decreto (BRASIL, 2009, Art. 4º, § 1º) determinou que “[...] terão assento garantido: I – o secretário de Educação do Estado ou Distrito Federal e mais um membro indicado pelo Governo do Estado o do Distrito Federal.”, nas reuniões do FEPAD – TO, registradas em Atas, foi possível notar a presença de dois ou três representantes da SEDUC, além de representação da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia.

Em relação à UFT apreendemos a participação de mais representantes do que o número indicado pelo Decreto (BRASIL, 2009, Art. 4º, § 1º): “IV – o dirigente máximo de cada instituição pública de educação superior com sede no Estado ou no Distrito Federal, ou

⁵⁴ A única reunião realizada no ano de 2009 foi presidida pelo Diretor da DEB/CAPES. Em 2010, todas as cinco reuniões oficiais foram presididas por um Professor, servidor da SEDUC; em 2011 e 2012, todas as seis reuniões realizadas foram presididas por uma Servidora da SEDUC, e vice-presidente, também servidora da SEDUC; em 2013, duas servidoras da SEDUC são indicadas para presidir o Fórum; em 2014, as reuniões também são presididas por servidoras da SEDUC.

seu representante.”. Embora o Regimento Interno do FEPAD – TO tenha mantido a estrutura do Decreto, nas reuniões houve a participação da Pró-reitora de Graduação (PROGRAD), do Vice-reitor, da coordenação geral do PARFOR na UFT, e de representante(s) da Diretoria de Tecnologias Educacionais (DTE). A participação mais regular era da Pró-reitora de Graduação.

As participações não previstas no Regimento Interno não foram contínuas, porém, quando presentes, esses “convidados” não se limitavam à participação como ouvintes. Podemos inferir a possibilidade de esses sujeitos influenciarem nas deliberações do colegiado e/ou participarem de outros espaços paralelos de gestão da Política no Tocantins. O registro da reunião realizada no dia 12 de agosto de 2014 (TOCANTINS/FEPAD, 2014c, s/p) sugere que esses atores, vinculados geralmente à SEDUC, atuavam na gestão da PONAFOR e seus programas:

Solicitou [a Diretora de Formação da SEDUC] que **os responsáveis pelos pólos da UFT encaminhem com a maior brevidade possível as frequências dos cursistas**. A professora [Presidente em exercício] informou que **na reunião anterior do Fepad sugeriu ao grupo a elaboração de um instrumento de registro de frequência que garantisse o retorno imediato** e de forma sistematizada à Seduc.

O contexto desse registro diz respeito aos procedimentos para pagamento do auxílio financeiro aos professores das redes estadual e municipais pelo Governo de Estado. Embora o encaminhamento dado pela servidora da SEDUC, Diretora de Formação, fosse de cunho administrativo, trazia para discussão o papel do colaborador UFT no fornecimento de dados à SEDUC. O encaminhamento dado pelo representante dessa IES demonstra esse movimento: “O [representante da UFT] **sugere que seja solicitado à Pró-reitoria de Graduação a efetivação da matrícula do cursista do Parfor no sistema**, com a finalidade de agilizar o processo de encaminhamento das frequências à Seduc.”

Os representantes da União, MEC e CAPES, tinham assento no FEPAD – TO desde sua implantação em 2009. O Decreto (BRASIL, 2009) e o Regimento estabeleciam apenas um representante desse ente federal, mas, na relação de membros divulgada na página na *internet* da CAPES, identificamos dois nomes ligados a essa instância. As Atas registram a participação do ente em cinco das vinte reuniões documentadas nessa pesquisa, e em cada reunião com a presença da União por meio da CAPES ou do MEC, um nome diferente representava esses órgãos. Em uma dessas cinco reuniões, identificamos a presença simultânea de representante da Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC) e da Diretoria de Educação Básica (DEB/CAPES).

Podemos inferir da análise desses documentos que a expectativa dos membros do FEPAD – TO era de participação ativa dos representantes do MEC/CAPES, com o sentido de “tomar parte” (BORDENAVE, 1983, p. 23) do processo de desenvolvimento da Política no Estado. Os registros demonstram que esses sujeitos compreendiam o limite de suas deliberações, pois estava bem definida a posição diferenciada e determinadora dos órgãos da União.

Na primeira reunião de 2014, por exemplo, a Presidente ressalta a “[...] dificuldade em gerir o Fórum devido à falta de orientação do MEC e manifestou a **importância da funcionalidade da representação do MEC** (TOCANTINS/FEPAD, 2014a, s/p, Grifos nossos). Apreendemos a necessidade de ampliar a capacidade do Fórum de fazer a gestão local da Política, melhorando o alcance das deliberações e tomadas de decisão dessa estrutura colegiada, e que isso só seria possível a partir da participação ativa do MEC, com sentido de “ser parte” dedicando “lealdade e responsabilidade” (BORDENAVE, 1983, p. 23).

Considerando, podemos supor, a realidade vivenciada no colegiado em 2014, o órgão promoveu modificações em seu Regimento Interno (TOCANTINS/SEDUC/FEPAD, 2014b, Art. 3º) apresentando ajustes na composição de membros natos:

- I. Secretário de Educação do Estado;
- II. 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação – Sedecti;
- III. 01 (um) representante do Ministério da Educação/Capes;
- IV. 01 (um) representante dos Secretários Municipais de Educação indicados pela respectiva presidência da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado do Tocantins – UNDIME – TO;
- V. O dirigente máximo de cada instituição pública de educação superior com sede no Estado, **ou representante por ele indicado**;
- VI. 01 (um) representante dos profissionais do magistério indicado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado do Tocantins – SINTET/Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação – CNTE;
- VII. 01 (um) representante do Conselho Estadual de Educação – CEE e,
- VIII. 01 (um) representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME. (Grifo do autor).

A mudança apresentou a formalização na participação da Secretaria Estadual responsável pela modalidade de formação à distância, a SEDECTI, e reduziu formalmente para um a representação Municipal realizada por meio da UNDIME.

A UNDIME é uma associação civil, constituída nacionalmente em 10 de outubro de 1986, que tem por finalidade, com base em seu Estatuto (UNDIME, 2007, Art. 2º):

- I. Promover a ética, a cultura de paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais;

- II. defender a educação básica como direito público subjetivo;
- III. lutar pela qualidade da educação pública, em todos os níveis e para todos;
- IV. representar os interesses da educação municipal junto às autoridades constituídas;**
- V. apoiar, defender e integrar as ações dos Dirigentes Municipais de Educação visando a uma sociedade justa e a uma educação democrática e libertadora;
- VI. atuar como órgão de articulação e de coordenação das ações comuns das Secretarias Municipais de Educação, em prol de uma educação pública de qualidade;**
- VII. divulgar a ação educativa municipal e regional, estimulando e apoiando a criação das seccionais estaduais;
- VIII. propor mecanismos para assegurar, prioritariamente, a educação básica numa perspectiva municipalista, buscando a universalização do atendimento, o ensino de qualidade e a escola pública voltada para os interesses da maioria;
- IX. participar da formulação de políticas educacionais nacionais, com representação em instâncias decisórias e acompanhar sua concretização nos planos, programas e projetos correspondentes;**
- X. coletar, produzir e divulgar informações relativas a ética, cultura de paz, cidadania, direitos humanos, democracia, educação, a partir de um planejamento integrado e participativo;
- XI. promover o voluntariado;
- XII. incentivar a formação do Dirigente Municipal de Educação para que, no desempenho de suas funções contribua decisivamente para a melhoria da educação pública;
- XIII. incentivar a participação de diferentes segmentos da população na gestão do processo educacional, por meio de encontros locais, regionais e nacionais. (Grifos nossos).

Aprendemos com destaque as finalidades IV, VI e IX e sua relação com a participação da UNDIME na representação dos Municípios no FEPAD – TO desde as primeiras atividades, realizadas pela Comissão, em 2008.

Ao longo das 20 (vinte) Atas de reuniões do FEPAD – TO analisadas a presença desta Associação foi registrada em 19 (dezenove), o que nos permite supor a intenção de dar efetividade à sua finalidade de participar tanto da formulação, quanto do acompanhamento de planos, programas e projetos relativos a políticas educacionais nacionais.

Além da presença como membro nas reuniões do FEPAD – TO, a articulação entre a UNDIME e a SEDUC se dava, também, de maneira direta. No Ofício nº 517/2009 da Secretaria (TOCANTINS/SEDUC, 2009, s/p), por exemplo, encaminhado à Presidente da UNDIME na época, o Subsecretário da Educação e Cultura solicitava “1. [...] apoio de Vossa Senhoria no sentido de divulgar aos Municípios a necessidade das Secretarias Municipais de Educação realizar a validação da pré-inscrição de seus professores nos cursos do PARFOR/Plataforma Freire, até o dia 10 de dezembro de 2009”, e informa os critérios fundamentais para realização desse procedimento, colocando a SEDUC a disposição para informações complementares.

No arquivo desta Associação, encontramos o registro de uma reunião (TOCANTINS/SEDUC, 2010b) entre a SEDUC – Presidente do FEPAD-TO, a Coordenadora

de Formação Inicial e Continuada, Técnicas da Assessoria de Articulação com os Municípios do Tocantins (ASMET) e uma representante da UNDIME. Apreendemos nas Atas do FEPAD – TO a utilização desse tipo de reunião onde, sem a presença de todos os membros do colegiado, eram realizadas discussões e deliberações de assuntos relativos à gestão do PARFOR. No registro da Ata de 10 de setembro de 2010 (TOCANTINS/FEPAD, 2012b, s/p), por exemplo, a Pró-reitora de Graduação da UFT, relata questões discutidas em reuniões paralelas ao FEPAD – TO, mostrando ser este um recurso na articulação da IES com representantes do ente estadual e municipal separadamente:

[...] A [Pró-reitora de Graduação – UFT] falou sobre uma reunião que teve com o [Secretário de Educação] sobre as mudanças na CAPES e dificuldade do trabalho com a retirada dos Coordenadores de cada curso, propondo uma coordenação geral, por curso, para todos os CAMPI; realizou-se uma reunião com a UNDIME para tratar principalmente sobre questões do estágio e das bolsas.

Apreendemos que a dinâmica de gestão da PONAFOR no Tocantins extrapolava as reuniões do FEPAD – TO, na qual ora a SEDUC se movimentava na tentativa de resolver alguma demanda relativa à articulação com os Municípios, ora a UFT era quem promovia buscando resolver questões relativas ao processo de gestão do PARFOR na própria instituição, inclusive de aspectos relativos ao processo formativo dos professores-estudantes. À UNDIME, podemos considerar, implicava sempre o meio do caminho, no atendimento às demandas de uma ou de outra discussão comandada pelo Estado ou pela IES. Neste sentido, questionamos a possibilidade da Associação, conforme defende seu Estatuto (UNDIME, 2007, Art. 2º, inciso IV), “**representar os interesses da educação municipal** junto às autoridades constituídas” (Grifos nossos), em uma estrutura politicamente e factualmente hierarquizada.

Além da UNDIME, a ASMET, órgão da SEDUC, demonstrava atuar na articulação do Estado com os Municípios do Tocantins na implementação e no desenvolvimento do PARFOR Presencial. Sua função está explicitada em seu próprio nome, “Assessoria de Articulação com os Municípios do Tocantins”, e embora não tivesse atuação permanente e direta no FEPAD-TO, podemos inferir do modo externo de gestão do Fórum que sua equipe técnica era chamada a contribuir na articulação com os Municípios cujos professores estavam em formação no PARFOR Presencial.

Das informações analisadas nas Atas, podemos deduzir que a articulação realizada tanto pela UNDIME quanto pela ASMET era dirigida no sentido de sensibilizar e chamar à

responsabilidade os Prefeitos e Secretários de Educação de Municípios cujos professores estavam matriculados nas turmas especiais ofertadas na UFT:

Quanto à divulgação e sensibilização, também, dependendo de autorização da Secretária, será utilizado o site da SEDUC como um canal e, também será divulgado presencialmente, durante os encontros regionais com Prefeitos e Secretários Municipais de Educação promovidos pela ASMET nas treze DREs com a participação de um membro do Fórum e um representante da UFT. [...]. A ASMET encaminhará o calendário dos encontros para o Fórum e UFT. [...] **Nesses encontros será apresentado o calendário e alternativas para que os municípios deem apoio** aos professores das suas respectivas redes no sentido de incentivá-los e viabilizar a permanência dos mesmos na formação (TOCANTINS/FEPAD, 2010b, s/p, Grifos nossos).

[...] ficou definido que será agendada uma reunião dos prefeitos e secretários de educação dos municípios, com a Undime, Conselho Estadual de Educação, UFT, SEDUC/ASMET, para **sensibilização** os mesmos. Nesta ocasião será apresentado o Termo de Adesão. (TOCANTINS/FEPAD, 2011b, s/p, Grifo nosso).

A representante da Seduc na ocasião destacou a importância de se fazer um levantamento da demanda dos municípios para oferta de cursos. A demanda foi solicitada à prof.^a [...] **representante da Undime, que sugere** encaminhar o referido documento à Assessoria aos Sistemas Municipais de Ensino **Asmet/Seduc para obter uma resposta mais imediata**. (TOCANTINS/FEPAD, 2013a, s/p9 (Grifos nossos).

A perspectiva manifesta pela representante da UNDIME, de que o relacionamento entre a ASMET com os Municípios tem resposta mais imediata, é relevante para o entendimento da relação Estado-Municípios do Tocantins. Em estudo sobre as essas relações intergovernamentais Lagares (2015, s/p) conclui:

No âmbito da Secretaria de Estado da Educação, desde a década de 90, são constituídos arranjos administrativos para a constituição de relações entre o Estado e os Municípios, os quais são alterados, sobretudo com as mudanças de governos, sendo a Coordenadoria de Projetos Especiais, em 1988; a Assessoria aos sistemas Municipais de Ensino (Asmet), em 2004; a Diretoria de Assistência aos Municípios (Dam), em 2014; e, a partir de janeiro de 2015, a Gerência de Apoio aos Municípios (Gam).

Lagares (2015) e Cavalcante (2015) reconhecem a notoriedade das ações realizadas pelo Estado do Tocantins na busca por mecanismos de articulação com os Municípios. Essa mesma importância é apreendida por nós nesta pesquisa, porém, não podemos deixar de considerar o interesse do Estado em promover essa articulação na coordenação de políticas e de programas implementados pela União. Tais experiências são caracterizadas como “ações/formas de colaboração que focalizam especificidades” (LAGARES, 2015, s/p), e não como tentativas reais para firmar o regime de colaboração. A autora conclui:

Em se tratando das ações desta **Assessoria**, em boa parte, envolvem políticas, programas e projetos provenientes do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, como o Fundescola, Levantamento da Situação Escolar, Plano de Desenvolvimento da Escola, Escola Ativa, Livro Didático, Gestar I, Ensino Fundamental de Nove Anos, Projeto de Adequações de Prédios Escolares, Transporte Escolar, Plano de Ações Articuladas (PAR). (Grifo da autora)

O fato do PARFOR não ter sido citado nessa lista de programas sobre as ações da ASMET parece revelar a razão para participação apenas indireta na articulação com os Municípios no que tange as demandas específicas do FEPAD – TO. Ao mesmo tempo, como as ações da PONAFOR estavam inseridas no PDE, portanto, faziam, também, parte do PAR. Dessa informação podemos apreender ainda uma dificuldade, no âmbito do Estado, de articulação entre as ações realizadas por órgãos e setores da SEDUC com semelhanças da dificuldade evidenciada por Souza (2015), relativa aos órgãos e secretarias do MEC.

Outros trechos extraídos de Atas de reuniões nos possibilitam apreender a tentativa do Fórum de estabelecer com os Municípios uma forma de colaboração pontual, com o sentido, na maioria das vezes, de subordinação/submissão (CURY, 2012; ARAÚJO, 2010a; 2010b). Essas ideias estão caracterizadas, podemos inferir, no uso das expressões destacadas nas citações abaixo - “convocar [...] para uma reunião” e “repassar o Termo de Compromisso/Colaboração para adesão” - e na ideia de que falta ao ente municipal conhecimento sobre o Programa.

[...] além de solicitar [o Presidente do Fórum] empenho para **convocar Prefeitos e Secretários Municipais para uma reunião** a fim de sensibilizá-los e **juntos procurarem** uma forma para incentivar e manter os professores/alunos **frequentando os cursos para os quais se inscreveram**. (TOCANTINS/FEPAD, 2010b, s/p, grifos nossos).

A Presidente esclareceu que a **Secretaria de Educação está organizando uma reunião com todos os prefeitos** e na ocasião será aproveitado o momento **para repassar o Termo de Compromisso/Colaboração para adesão dos mesmos** e foi repassado uma cópia aos membros do Fórum para que todos tivessem conhecimento. Foi destacado a importância da assinatura dos prefeitos, pois os cursistas não podem ser prejudicados em razão da falta da assinatura do Termo. (TOCANTINS/FEPAD, 2012a, s/p, grifos nossos).

A [Pró-reitora de Graduação da UFT] [...] faz referência ao histórico em relação aos alunos que estão atualmente em sala de aula. Coloca a questão: **Será que os Secretários de Educação Municipais tem conhecimento da dimensão dos programas do Governo Federal?** (TOCANTINS/FEPAD, 2013a, s/p, grifos nossos).

Podemos apreender da análise das Atas de reunião do FEPAD – TO certo incômodo sobre a falta de responsabilidade do ente municipal no desenvolvimento de suas atribuições no PARFOR Presencial, sem se considerar os obstáculos da participação por meio da

representação e a própria informalidade da adesão oferecida à ele. Os diálogos registrados nesses documentos nos permitem inferir que a adesão dos Municípios, por exemplo, só se tornou uma preocupação no FEPAD-TO com a constatação da evasão dos professores pela falta de apoio. Antes disso, a ideia de adesão defendida era exclusivamente no cumprimento da única tarefa dos Municípios que estava explicitada no Decreto (BRASIL, 2009), a validação das pré-inscrições dos professores de suas redes de ensino.

A primeira reunião realizada em 2010 (TOCANTINS/FEPAD, 2010a, s/p), a segunda após a criação do Fórum, inaugura as discussões sobre o papel dos Municípios no PARFOR Presencial e dos “problemas dos professores das redes municipais”.

Aproveitou a oportunidade [a Pró-reitora de Graduação] para **discutir alguns problemas encontrados pelos alunos das redes municipais**, que vão da **falta de recursos e de incentivo dos seus respectivos municípios**, no sentido de disponibilizar ajuda financeira para manutenção própria durante a realização o curso à descontos nos seus contracheques referentes aos dias de afastamento ou reposição das aulas nas escolas à que se encontram vinculados. Segundo o [Presidente do Fórum – SEDUC], essa **realidade foi constatada durante a visita de técnicos da Seduc aos pólos do Parfor** e acrescentou que relativamente aos **cursistas da rede estadual esse problema foi resolvido** com a oferta de ajuda financeira para o professor/aluno e a disponibilização de recursos para a escola contratar professor substituto para atuar durante o período dos encontros presenciais. Acrescentou, ainda, que **levou o problema dos professores das redes municipais para o Secretário de Educação e solicitou a sua intervenção, juntamente com o Governador** do Estado, no sentido de viabilizar recursos para atender a esse público [...]”.

Podemos inferir desse registro que a perspectiva dos sujeitos que integravam o FEPAD –TO sobre regime de colaboração estava alinhada com o sentido definido para esta política pública. Mesmo que consideremos a limitação do documento naquilo que Esquinsani (2007, p. 105) nota a respeito “da produção escrita das atas”⁵⁵, é possível constatar as ideias e intenções dos órgãos ali representados. O nível de participação do ente municipal não parecia ser colocado em cheque, a menos que para responsabilizá-lo por aquilo que cabia na lógica da desconcentração de tarefas. Entretanto, as dificuldades enfrentadas pelos professores-estudantes trabalhadores das redes municipais de ensino acabaram por trazer à tona, mesmo que superficialmente, a questão da adesão dos Municípios do Tocantins, fazendo os membros do Fórum buscar meios para formalizar a pactuação para além da validação das pré-inscrições na Plataforma Freire.

⁵⁵ A autora chama atenção ao fato de que no processo ritualístico de registro é comum que o escriba não se preocupe com as possibilidades de leitura futura sobre o que estava registrando, sendo comum um “[...] vocabulário reduzido, a falta de finalização adequada para as frases, além de uma redundância em se tratando de expressões” (ESQUINSANI, 2007, p. 105), que não desqualifica a ata como um “[...] registro oficial, somente as vozes oficiais estão nela presente [...]” (idem, p. 106).

Podemos considerar que a participação dos Municípios, nesta perspectiva, tem o sentido latente de “fazer parte” sem “tomar parte” (BORDENAVE, 1983, p. 22) mesmo se considerarmos a representação da UNDIME, pois as discussões revelam que a ela não estava disponível a possibilidade de deliberar a favor dos Municípios, como já mostramos neste estudo.

Os Municípios aparecem nas Atas quase sempre de modo genérico, se referindo ao conjunto “municípios” ou “gestores e secretários municipais”. Porém, no documento referente à reunião realizada em 10 de dezembro de 2014 (TOCANTINS/FEPAD, 2014c, s/p. Grifos nossos) é possível observar a tentativa de aproximação e de participação de um Município com professores em formação no PARFOR Presencial: Município de Palmeirópolis. No documento observamos o movimento de buscar se relacionar com o FEPAD – TO, por meio do encaminhamento de um Ofício.

Informou [a Presidente do Fórum] sobre os ofícios recebidos: Ofício SEMED 34/2014 do **Município de Palmeirópolis**, informou o conteúdo da demanda encaminhada e **ponderou que não retrata uma coleta fiel de demanda**, por ser apenas uma consulta pública de interesse da população, em momento festivo da cidade contemplando mais de 500 pessoas. [...] representante da **Undime reforçou** a dificuldade de compreensão pelos gestores e secretários municipais quanto à coleta de dados de demandas pelos municípios.

O trecho citado aparece na Ata, na seção “Informes Gerais”, na qual os assuntos são apenas apresentados aos membros antes de serem abertas as discussões principais do encontro. Podemos supor, da localização do assunto na reunião, desvalorização à manifestação do ente, e quem sabe até, um modo de desconsiderá-lo como partícipe do processo. Do mesmo modo, a posição da representante da UNDIME parece reforçar a ideia de que este ente não está “preparado” para participar, pois têm “dificuldade de compreensão” (TOCANTINS/FEPAD, 2014c).

De modo geral, apreendemos por meio da análise dos documentos que o entendimento do FEPAD - TO era de que todos estavam cumprindo ao pactuado, com exceção dos Municípios: a UFT ofertava os cursos e a SEDUC coordenava a Política no Estado e, ainda, assumia atribuições “ignoradas” pelos Municípios. Aos Prefeitos e Secretários de Educação Municipal faltava entendimento sobre a PONAFOR e o PARFOR Presencial e responsabilidade sobre o papel assumido com a “adesão” para participação dos professores de suas redes de ensino nos cursos. Essa ideia está bem explicitada também no Relatório de Gestão PARFOR 2009-2013 (BRASIL/CAPES, 2013a) quando a DEB apresenta a dificuldade de formar a demanda.

Da descrição do processo de implementação do PARFOR Presencial no Brasil, no Estado do Tocantins, na UFT e em Municípios do Tocantins podemos identificar uma determinada urgência em iniciar o processo de formação no modo do PARFOR Presencial, com um entendimento precário de atribuições desde a gestão nacional até as gestões locais (Estados e Municípios), procedimento e normas. Esta urgência tem relação com aquilo que Souza (2014, p. 637) nos traz como conjuntura, que é a “[...] emergência da centralidade da qualidade da educação básica no atual estágio do capitalismo brasileiro, reforçada por ideias de especialistas internacionais [...]”, bem como no interesse da CAPES de se fortalecer a partir da sua atuação na formação de professores deste nível de ensino.

A expectativa de resolver o problema de déficit na formação dos professores em exercício da docência nas redes públicas de educação básica foi sendo minada por dificuldades relativamente primárias, com a da formação de demanda, por exemplo. Podemos apreender que tornou-se mais importante abrir turmas, e portanto manter o Programa ativo, do que buscar entender e atender as necessidades reais das redes.

No que tange as relações estabelecidas entre os entes federados por meio de seus órgãos e suas instituições e a UFT, das informações analisadas, apreendemos que: se caracterizam pontualmente, entre UFT e SEDUC, de modo colaborativo, com tentativas, em todo o processo, de discussão e tomada de decisão coletiva; entre a UFT e a UNDIME, a relação indica submissão/subordinação ao “sugerido” pela instituição de ensino, em razão da argumentação técnica sobre a forma de organização administrativa dos cursos; entre a SEDUC e a UNDIME, de submissão/subordinação em associação ao papel de coordenação do Estado e de “leva e traz” da UNDIME; entre a SEDUC e Municípios, de dependência (financeira e técnica) pela atuação supletiva e substitutiva do ente estadual à atuação do ente municipal; entre a UFT e a CAPES caracteriza-se pontualmente como colaborativa, porém de subordinação, em virtude do pacto para envio de recurso para execução dos cursos, bem como pela função de coordenação federativa ocupada pelo órgão da União; entre SEDUC e CAPES, de submissão, com pouca discussão qualificada e maior recorrência de ações de execução de tarefas demandadas pelo órgão da União.

Em relação ao FEPAD - TO, apreendemos pouco ou nenhum envolvimento do coletivo na resolução das problemáticas experienciadas ao longo do processo. Além disso, para além dos órgãos, instituições ou entidades participantes do colegiado, como esta participação estava vinculada à adesão voluntária, em se tratando dos Municípios, apreendemos que o desenho proposto para a Política desmistifica a ideia de igualdade entre os entes federados e traz à tona a relação hierárquica que está presente na Constituição Federal.

A essa condicionante ainda se somam os interesses do Estado do Tocantins em se manter na coordenação territorial do PARFOR.

Como política pública educacional focada na necessidade de formação dos professores das redes públicas da educação básica, o PARFOR Presencial no Tocantins, por estar inserido no conjunto de políticas fragmentadas e pactuadas pontualmente sob a regência dos dois entes federativos e uma instituição de ensino, mesmo sendo identificadas ações colaborativas, não pode ser caracterizado como regime de colaboração.

SEÇÃO 3

GARANTIA DE CONDIÇÕES PARA A PERMANÊNCIA NO PARFOR PRESENCIAL: DESCAMINHOS NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Nesta seção, construída com base em revisão bibliográfica e análise documental, objetivamos compreender as ações desencadeadas pelos entes federados para a garantia das condições necessárias para a permanência de professores-estudantes, trabalhadores de escolas da rede pública municipal, matriculados na UFT, na modalidade PARFOR Presencial, em um contexto de relações intergovernamentais que deveriam se caracterizar como colaborativas, porém sendo marcadamente de submissão, de dependência técnica e financeira (LAGARES, 2015; CURY, 2012; CASSINI, 2011; ABRUCIO, 2010; ARAÚJO, 2010).

Sobre tal questão a CAPES, em seu Relatório de Gestão 2009-2014 (BRASIL/CAPES, 2014a, p. 47), reconhece que os esforços para abertura de vagas em cursos de educação superior não garantem a resolução da demanda por formação dos professores trabalhadores de escolas públicas de educação básica, já que os cursos, mesmo sendo gratuitos e planejados para atender as necessidades de profissionais em serviço, mantinham índices de evasão.

No Parfor, os índices da evasão estão particularmente associados à **inexistência de apoio aos docentes em formação**. A maioria desses docentes utilizam seu tempo livre (noite, férias, feriados e finais de semana) para realizar o curso e necessitam se deslocar para as localidades onde as atividades acadêmicas são desenvolvidas, arcando com os gastos do deslocamento e estada. (Grifos nossos).

As reflexões do órgão coordenador federal do PARFOR Presencial levam em conta o esforço dos professores-estudantes para cursar a graduação e a necessidade de obterem apoio para a permanência. É possível apreendermos que o risco e a realidade sobre a evasão estão postos a partir da não garantia das condições para a permanência por meio de ações desencadeadas pelos entes federados.

No mesmo relatório (BRASIL/CAPES, 2014a, p. 47) a CAPES, apesar de considerar a existência de índices de evasão, qualifica-as como pouca e excepcional. Para ela, em se

tratando dos professores-estudantes, “[...] com poucas exceções, não recebem qualquer tipo de **apoio das redes** às quais estão vinculados.” (Grifos nossos). Podemos inferir que esta posição tem como fundamento a ideia, bastante difundida nas análises sobre o PARFOR Presencial, de que o número de evasão nos turmas especiais é semelhante aos cursos regulares (PEREIRA; CARVALHO, 2017).

Pretendemos, então, nesta seção apresentar a compreensão das ações desencadeadas pelos entes federados para a garantia das condições necessárias para a permanência de professores-estudantes, trabalhadores de escolas da rede pública municipal, matriculados na UFT, na modalidade PARFOR Presencial. Isto, a partir dos documentos normativos, primários e complementares, dos relatórios e das Atas de reuniões dos órgãos e instituições de gestão do PARFOR Presencial, integrando com os resultados de pesquisas realizadas sobre esse Programa de formação de professores.

Não intentamos, assim, esgotar a discussão sobre as condicionantes para a permanência, até porque não conseguiríamos. Nossa limitação parte do reconhecimento da existência de fatores objetivos, mas, também, subjetivos causadores de evasão.

A permanência de professores-estudantes nos cursos especiais do PARFOR Presencial tem sido associada, com base nos estudos de Machado (2014) e Gatti, Barreto e André (2011), aos aspectos relativos às questões financeira, da não integração entre formação obtida e a realidade da escola da rede que atua e a valorização na carreira. Ao compreendermos as condições dadas na realidade do PARFOR Presencial no Tocantins, partindo da premissa que nos é apresentada por estes estudos, buscaremos identificar outros aspectos que emanam da leitura dos documentos produzidos na realidade local.

A título de organização, a seção apresenta duas seções secundárias: i) condicionantes à permanência de professores-estudantes; ii) e ações de apoio aos professores-estudantes para a realização dos cursos desencadeadas pelos entes federados e seus órgãos. Na primeira seção secundária buscaremos compreender os aspectos condicionantes que emanam da leitura dos documentos nacionais, preliminares e complementares ao PARFOR Presencial, e também de alguns estudos sobre esse Programa. Na segunda seção secundária, trazemos as ações realizadas pela União, pelo Estado do Tocantins, especificamente, na atuação do FEPAD – TO, e, também, as ações da UFT, como IES *locús* do nosso estudo.

3.1 Condicionantes para a permanência de professores-estudantes

Para compreendermos o que são estas condicionantes para a permanência de professores-estudantes nas turmas especiais do PARFOR Presencial é fundamental que retomemos de modo estrito o artigo 62, na seção “Dos Profissionais da Educação” da LDB (BRASIL, 1996a):

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal.

§ 1º **A União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial**, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância.

§ 3º **A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância.**

§ 4º **A União, o Distrito Federal, os estados e os municípios adotarão mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior** para atuar na educação básica pública. (Grifos nossos)

A LDB confirmava a responsabilidade dos entes federados na promoção da formação inicial dos professores da educação básica e que esta deveria ser realizada em IES, universidades e institutos superiores, preferencialmente, no ensino presencial. Acrescentou à essa responsabilidade a adoção de mecanismos facilitadores tanto do acesso quanto da permanência nos cursos de formação docentes em nível superior. Portanto, na acepção da Lei, tanto o acesso quanto a permanência nos cursos de formação docente são aspectos indispensáveis à promoção, em regime de colaboração entre os entes federados, da formação inicial de professores da educação básica.

Lembremo-nos que a competência comum dos entes federados definida constitucionalmente é de proporcionar os meios de acesso à educação (BRASIL, 1988, Art. 23, inciso V) de forma discriminada pela atribuição estabelecida para cada um deles no artigo 211 (BRASIL, 1988): na organização em regime de colaboração de seus sistemas de ensino, a União atua na organização do sistema federal de ensino e exercendo, redistributiva e supletivamente, a assistência técnica e financeira aos Estados, DF e Municípios; os Estados e o DF têm atuação prioritária no ensino fundamental e médio; e aos Municípios é indicada atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil.

Como medida promotora do acesso à formação dos professores, a PONAFOR e o PARFOR Presencial, criado para resolver emergencialmente o problema do déficit na formação mínima dos professores em exercício nas escolas públicas de educação básica, a

União induziu os demais entes federados e as IES colaboradoras, baseada na sua função redistributiva e supletiva, a executarem as tarefas relativas à gestão da demanda, aos mecanismos de acesso (validação das inscrições) e aos mecanismos de permanência.

Sob o argumento de aprimorar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, a União estabeleceu como prioridade da Política a criação de Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, que eram os espaços de atuação dos partícipes, por meio de membros indicados, cujas atribuições conferidas circulam entre os mecanismos de promoção do acesso e os mecanismos de promoção da permanência, e dar, desta forma, cumprimento aos objetivos da PONAFOR. A atribuição mais diretamente ligada às condições de permanência dos professores-estudantes foi definida no artigo 2º, inciso VII, da Portaria nº 883 (BRASIL/MEC, 2009b) que estabeleceu as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns: **“propor ações específicas para garantia de permanência e rendimento satisfatório dos profissionais da educação básica nos programas de formação e estimular a possibilidade de instituição de grupos de professores em atividades de formação por unidade escolar.”** (Grifos nossos).

Apesar da explicitação da atribuição dos Fóruns, a caracterização das condições necessárias para a permanência dos professores-estudantes em cada Estado demandava um estudo coletivo, não sendo algo claramente detalhado nos documentos e orientações complementares. Com base nos dados e nas informações da pesquisa compreendemos que a elaboração, o acompanhamento e a revisão periódica do Plano Estratégico pelos Fóruns⁵⁶, inclusive da capacidade de autonomia técnica e financeira dos Municípios, sejam os principais aspectos condicionantes da permanência dos professores-estudantes, associando-se a eles outras condicionantes.

Brzezinski (2014, p. 1255) compreende a necessidade do “[...] fortalecimento do regime de colaboração via relacionamento cooperativo entre os entes federados [...]” nos Fóruns, embora reconheça as heterogeneidades e conflitos presentes nesses espaços. Em sua pesquisa, nos apresenta uma condicionante para a permanência dos professores-estudantes nos cursos, que é ter substitutos nas suas atividades laborais enquanto estudam, e relaciona o atendimento desse condicionante ao esforço colaborativo dos entes federados e das IES, mas, fundamentalmente da estruturação de uma política de fato global nos Municípios, que contemplasse a questão da valorização profissional e das condições de trabalho.

⁵⁶ Da mesma forma o Plano Estratégico, e todo o trabalho a ele relacionado, são condicionantes ao acesso, já que não bastava às IES ofertarem cursos para terem as vagas ocupadas pelos professores das redes públicas de ensino.

A forma como os cursos foram pensados e organizados, também, pode impactar na permanência dos professores-estudantes. Embora fosse atribuição dos Fóruns buscar meios para favorecer esta permanência, a proposta de estruturação dos cursos era atribuição primeira das IES, em consonância com os princípios e objetivos da PONAFOR (BRASIL, 2009) dos quais destacamos:

Art. 2º São princípios da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica:

[...]

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;

[...]

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

Art. 3º São objetivos da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica:

[...]

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

Dada a natureza desta formação, criada para acolher professores em exercício da docência em escolas públicas de educação básica que não possuíam a formação mínima exigida por Lei, os princípios e objetivos que destacamos interagem com essa especificidade na medida em que reforçam a necessidade de integração e articulação com o saber tácito, na realidade vivida pelos professores-estudantes. Nesse sentido, entendemos que a valorização do saber docente e a articulação com a realidade vivida por estes professores é uma condicionante para a sua permanência nos cursos do PARFOR Presencial, e exigia a atuação e disposição da IES e dos entes federados de se articularem nos Fóruns Estaduais.

Gatti, Barreto e André (2011, p. 259) deferem a respeito dessa condicionante apontando para o entendimento de que a complexidade do processo de formação de professores na educação superior extrapola as políticas pontuais da União, que se espelham, de certa forma, nos currículos dos cursos consolidados:

A fragmentação formativa é clara, as generalidades observadas nos conteúdos curriculares também. Os problemas curriculares na formação de docentes estão presentes também nas políticas específicas do nível federal para essa formação, seja nas propostas da UAB, seja nas do PARFOR. **Falta uma política voltada aos currículos formativos de professores.**

É preciso integrar essa formação em instituições articuladas e voltadas ao **objetivo precípua – formar professores para a educação básica** – com uma dinâmica curricular mais proativa, pensada e realizada com base na função social própria à educação básica e aos processos de escolarização, que pressupõem saber desenvolver ações pedagógicas para favorecer às novas gerações a apreensão de conhecimentos e consolidar valores e práticas coerentes com a vida civil. (Grifos nossos).

Entendemos que as problemáticas apontadas pelas autoras são consideradas na PONAFOR quanto à atuação da CAPES na formação dos professores da educação básica. O artigo 11 (BRASIL, 2009) complementa a atuação do MEC por meio da atuação da CAPES no fomento à:

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

A descrição dessas possíveis ações a serem realizadas pela CAPES demonstra a importância da discussão sobre o currículo formativo dos professores, tanto na formação inicial quanto na formação continuada. Está presente em pelo menos seis (incisos I, II, V, VI e VII) das possibilidades de fomento do órgão, à exceção do inciso III que trata da oferta emergencial ou programas especiais na qual podemos enquadrar o PARFOR Presencial. Podemos supor dessa leitura que, para a formação emergencial, tais aspectos não foram valorizados, mesmo fazendo parte dos princípios da Política “a garantia de padrão de qualidade dos cursos de formação de docentes ofertados pelas instituições formadoras nas modalidades presencial e à distância” (BRASIL, 2009, Art. 2º, inciso IV) e “o reconhecimento da escola e demais instituições de educação básica como espaços necessários à formação inicial dos profissionais do magistério” (BRASIL, 2009, Art. 2º, inciso VI).

O PARFOR Presencial foi pensado para atender não a uma demanda futura de professores para a educação básica, mas a uma realidade vigente de professores que atuavam neste nível educacional. Por isso, seu caráter emergencial⁵⁷, com data de início e de término. No documento “orientações gerais” (BRASIL/CAPES, 2011b, itens 1.2 e 2.2.2, alínea VII; item 2.3.5, alínea VI) havia o detalhamento das atribuições de todos os partícipes desse processo, localizando na atuação dos Estados e Municípios a de “**Articular-se** com as IES sediadas no estado **visando à compatibilização dos calendários** escolares ou a definição de alternativas, quando necessário, que possam permitir a participação e permanência dos docentes nos cursos sem prejuízo de suas atividades profissionais” (Grifos nossos). Às IES estava estabelecida a atribuição de “**articular-se** com os estados e municípios **para definir um calendário escolar e alternativas**, quando necessário, que possam garantir a participação e permanência dos docentes nos cursos sem prejuízo de suas atividades profissionais.” (Grifos nossos), o que confirma a orientação para elaboração do Plano de Trabalho dessas instituições.

Na atribuição dos entes foi utilizada a ideia de “articular-se visando a compatibilização ou a definição de alternativas”, e no que tange as IES “articular-se para definir um calendário escolar e alternativas”. O sentido das palavras “compatibilizar” e “definir” são distintos e mostram, a nosso ver, uma intenção de distinguir hierarquicamente a atribuição das IES com os entes federados. Para fundamentar melhor essa compreensão, buscamos a semântica dessas palavras. Segundo o Houaiss (2010) enquanto “**compatibilizar**” significa “tornar(-se) compatível com; conciliar(-se), harmonizar(-se)” (p. 180), “**definir**” significa “estabelecer limites; delimitar” (p. 223). Podemos inferir que o uso dessas duas expressões para definir a atribuição dos partícipes sobre a questão dos calendários tem aderência no sentido do regime de colaboração estruturado em uma relação desigual entre os entes federados, na qual a IES, especialmente, as públicas e federais, como a UFT, atuam como órgãos do MEC, portanto da União, ente central dessa relação.

Outra condicionante à permanência foi excluída do texto do Decreto (BRASIL, 2009) após a Consulta Pública realizada em 2008. A Minuta do Sistema Nacional Público de Formação dos Profissionais do Magistério (BRASIL/MEC, 2008) apresentava o apoio financeiro aos professores-estudantes como parte da função do MEC no fomento às ações de formação inicial e continuada:

⁵⁷ O artigo 1º, § 2º da Portaria Normativa nº 09 (BRASIL/MEC, 2009c) estabelece, na instituição do Plano Nacional, “[...] programação e quantitativos expressamente definidos para as entradas de alunos previstas para os anos de 2009 a 2011.”

Art. 9º O Ministério da Educação prestará apoio às ações de formação inicial e continuada de profissionais do magistério ofertados ao amparo deste Decreto mediante: I - **concessão de bolsas de estudo** [...] Parágrafo único. As bolsas de que trata o inciso I do caput serão **concedidas a professores que estiverem em efetivo exercício no magistério da rede pública de ensino ou que estiverem vinculados a um dos programas de formação de professores para a educação básica desenvolvidos pelo Ministério da Educação**, inclusive na modalidade a distância, que visem: I - à formação inicial em serviço para professores da educação básica ainda não titulados, tanto em nível médio quanto em nível superior; II - à formação continuada de professores da educação básica; e III - à participação de professores em projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias educacionais na área de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. (Grifos nossos).

Apresentada desta forma, inclusive em consideração aos professores inseridos nos cursos em EAD, a proposta atribui importância ao fator financeiro para a permanência dos professores-estudantes. Para Gatti, Barreto e André (2011, p.127), a não concessão de bolsa aos professores-estudantes “[...] é uma **falha estrutural do PARFOR**, dado que a condição salarial dos professores não lhes permite ainda muitas despesas com livros, cópias, alimentação fora de casa etc., e um apoio financeiro contribuiria para evitar evasões.” (Grifos nossos).

Machado (2014, p. 150), em pesquisa sobre o PARFOR na Bahia, também, reforça a importância deste elemento para a permanência:

No que se refere ao apoio financeiro para esses estudantes, a grande maioria dos membros do Fórum que participou das entrevistas, ressalta a necessidade de que sejam fornecidas bolsas para os estudantes. Para o representante da CAPES entrevistado, há por parte desse órgão, o reconhecimento dessa necessidade mesmo considerando que a política traçada não tenha previsto este aspecto na sua formulação. E reconhece que a falta desse apoio constitui causa da evasão de muitos professores-estudantes.

A Lei nº 11.273 (BRASIL, 2006) é a base legal para a concessão de bolsas de estudos para professores em efetivo exercício nas redes públicas de ensino, participantes de programas de formação inicial e continuada realizadas. Dos conflitos que resultaram na implantação da Política Nacional em detrimento do Sistema Nacional poderíamos registrar esta perda.

A Portaria Normativa nº 09/2009 (BRASIL/MEC, 2009a, Art. 2º, inciso II, alínea a) reforçou o compromisso oficial da CAPES/MEC com os professores universitários disponibilizando “bolsas de estudo aos participantes da elaboração e execução de cursos e programas de formação inicial em serviço”, e ignorou a necessidade pungente de apoio aos professores-estudantes em exercício nas redes públicas de educação básica.

Concordamos com o pensamento de Gatti, Barreto e André (2011, p. 127) que denominam a ausência de auxílio para os professores-estudantes como uma “falha estrutural” do PARFOR, especialmente, quanto ao PARFOR Presencial. E neste sentido, conferimos a este condicionante a posição central. Entendemos que diante da ausência de uma ação nacional para dar conta dessa condicionante, ficou a cargo dos Fóruns Estaduais o estudo de alternativa, prevendo-a, inclusive, como este estudo já demonstrou, no Plano Estratégico.

Desta discussão preliminar, destacamos três condicionantes possíveis de serem compreendidas por meio dos documentos analisados na pesquisa: a) a **valorização do saber docente e articulação com a realidade vivida**; b) a **elaboração, o acompanhamento e a revisão periódica do Plano Estratégico pelos Fóruns** e; c) a **organização do calendário acadêmico das turmas especiais**.

3.2 Ações de apoio aos professores-estudantes

Como explicitamos, todas as condicionantes levantadas em nosso estudo emergiram dos documentos primários ou complementares do PARFOR Presencial. No que tange à realidade do Tocantins, utilizamos, fundamentalmente, os dados e informações apresentados nas Atas das reuniões do FEPAD – TO, em uma pesquisa realizada no âmbito da UFT acerca da temática (PEREIRA; CARVALHO, 2017) e em uma pesquisa sobre o PARFOR Nacional (SOUZA, 2015).

Para cada condicionante apresentaremos as ações discutidas (ou não) e efetivadas (ou não) pela União, pelo Estado do Tocantins, pelo FEPAD – TO, pela UFT e pelos Municípios do Tocantins. É do cruzamento entre o discutido (ou não) e o efetivado (ou não) que buscamos compreender as ações desencadeadas pelos entes federados para a garantia das condições necessárias para a permanência de professores-estudantes, trabalhadores de escolas da rede pública municipal, matriculados na UFT, na modalidade PARFOR Presencial.

3.2.1 Elaboração, acompanhamento e revisão periódica do Plano Estratégico pelos Fóruns Permanentes de Apoio à Formação Docente

O Plano Estratégico de Formação de Professores do Magistério da Educação Básica no Estado na realidade tocantinense parece ter sido negligenciado desde a implantação do PARFOR Presencial. Responsabilidade do FEPAD – TO, como vimos, o documento foi elaborado e/ou enviado pela UFT até o ano de 2014, quando o Fórum se ocupa dessa

atribuição, pelo menos no que se refere ao envio do documento à CAPES para a sua aprovação.

Apesar de ser o mais importante documento a ser produzido no sentido de garantir a articulação e o trabalho colaborativo no âmbito do Fórum, seu conteúdo não apresentou os elementos fundamentais as condições de permanência dos professores-estudantes, como as atribuições e responsabilidades de cada partícipe, detalhando o compromisso assumido, inclusive financeiro, que cabe a cada um.

Nas Atas das reuniões do FEPAD –TO analisadas não há qualquer menção, entre os anos de 2009 a 2013, de ações de elaboração, acompanhamento ou revisão do Plano Estratégico. Também, não foram encontrados indícios de integração do Fórum com o PAR, de forma a nos possibilitar a inferência de que os dados do instrumento gestado nos Municípios⁵⁸ tenha sido considerado na elaboração das propostas de formação inicial dos professores. Constatamos nas normas que um instrumento não excluía o outro. O PAR não substitui o Plano Estratégico de Formação de Professores do Magistério da Educação Básica no Estado, mas deveria, pela sua natureza, servir à sua elaboração.

Apenas no ano 2014, em uma reunião realizada no dia 12 de junho (TOCANTINS/FEPAD, 2014b), foi explicitada uma forma de organização para elaboração do que viria a ser denominado como Plano Estratégico, mas que na realidade, tratou-se de uma planilha com especificação dos cursos demandados, como podemos verificar:

[...] as propostas de formação pelas IES para o ano de 2015 as quais devem ser informadas no Plano Estratégico 2015 até 15/06 (prazo estipulado nos e-mails e reunião em Brasília – DF). [...] a Planilha do Plano Estratégico de Formação Continuada para o ano de 2015, a qual deverá ser enviada ainda esse mês para a Secadi.

O registro demonstra que, naquela conjuntura, o foco não se localizava mais nas ações para a formação inicial dos professores. Entretanto, da utilização do termo planilha para denominar o Plano Estratégico podemos supor que as questões subjetivas não eram interpretadas pelo colegiado como componente desse instrumento de planejamento.

Brzezinski (2013, s/p) expõe a importância da participação da ANFOPE nos Fóruns Permanentes para a consolidação dos Planos Estratégicos e discussão da política de formação e de valorização dos profissionais da educação:

⁵⁸ Não temos dados de quantos Municípios do Tocantins conseguiram cumprir todas as etapas do PAR e destes, quantos tiveram professores, trabalhadores de suas redes, em formação no PARFOR Presencial. Entretanto, o trabalho de Damasceno (2011), sobre a implantação do PAR Amazônia, nos possibilita compreender que ou esses Municípios não conseguiram elaborar o PAR ou terceirizaram a sua elaboração.

Tão logo fora homologado o Decreto n. 6.755/2009, a Anfope solicitou sua inclusão nos FPAFDs [Fóruns Permanentes de Apoio à Formação Docente] com a indicação de dois representantes (titular e suplente), com respaldo no §4º do Art.4º que prevê “Poderão integrar os fóruns representantes de outros órgãos, instituições ou entidades locais que solicitarem formalmente sua adesão”. O objetivo do ingresso da Anfope nos Fóruns, como entidade acadêmica de estudos e pesquisa em Educação é discutir a política de formação e de valorização dos profissionais da educação, ancorada em seus princípios e práticas. Nesta perspectiva, **os titulares/pesquisadores da Anfope devem se responsabilizar pelo acompanhamento e avaliação dos Planos Estratégicos Estaduais** de modo propositivo, argumentando, contra-argumentando e defendendo suas propostas, a fim de colaborar com o desenvolvimento do Parfor. (Grifos nossos).

No FEPAD – TO a ANFOPE só passa a integrar o colegiado como membro em 2015, quando foi registrada em Ata de reunião a solicitação encaminhada pela associação (TOCANTINS/FEPAD, 2015, s/p):

Of. Anfope nº 15/2015, de 5 de fevereiro de 2015, o qual solicita a participação da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação – Anfope no Fepad – TO, cujos representantes se encontravam presentes na reunião e reforçaram a justificativa da participação no fórum, com **ênfase na pesquisa científica da formação de professores no Tocantins**. O plenário foi favorável à inserção dos representantes da Anfope como membros do FEPAD – TO. (Grifos nossos).

Como não temos informações sobre o período posterior ao ingresso da ANFOPE no FEPAD – TO, ano 2015, não podemos identificar se houve ou não mudanças na efetivação dessa atribuição no colegiado, de forma a demonstrar o impacto do processo em ações desencadeadas pelos entes federados para a garantia das condições necessárias para a permanência de professores-estudantes, trabalhadores das escolas da rede pública municipal, matriculados na UFT, no PARFOR Presencial.

3.2.2 Apoio financeiro aos professores-estudantes das redes Municipais

A “lacuna estrutural” do PARFOR (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011), supomos, parece não ter sido percebida no Estado do Tocantins antes da implantação do Programa. Após a realização das primeiras aulas do PARFOR Presencial, em janeiro de 2010, um grupo⁵⁹ composto pela UNDIME e técnicos da SEDUC, incluindo a ASMET, se reuniu para discutir a problemática identificada por meio de visita em dois polos da UFT onde estavam

⁵⁹ Participaram da reunião realizada na SEDUC no dia 10 de fevereiro de 2010 o Diretor de Ensino Médio/SEDUC, Presidente do FEPAD-TO; a Coordenadora de Formação Inicial e Continuada/SEDUC; duas Técnicas/ASMET/SEDUC; e, uma Representante UNDIME.

sendo ofertadas as turmas especiais. O documento “Ajuda memória” (TOCANTINS/SEDUC, 2010, s/p), que obtivemos na UNDIME, registra o impacto que este conhecimento trouxe para os técnicos da SEDUC:

[...] foi possível identificar, sobretudo para com os professores da rede municipal, as dificuldades que vêm enfrentando para se manterem fora de suas residências, motivo pelo qual justificou, em **caráter de urgência**, a realização da presente reunião, a fim de que esse assunto pudesse ser discutido e, de forma conjunta fossem buscados encaminhamentos, para ajudá-los nesse sentido. [...] Há, inclusive, casos em que os próprios professores têm que arcar com as despesas relacionadas as substituições, durante o período em que estiverem ausentes. Assim, foi sugerido à ASMET – Assessoria aos Sistemas Municipais de Educação, juntamente com a UNDIME – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação a adoção de **medidas urgentes; agilizar verificação cuidadosa no PAR de cada município** sobre a existência, disponibilidade e possibilidade de **redimensionamento de recursos de Formação Continuada, para atendimento de professores da rede municipal de ensino**; promover **discussão** acerca do assunto, **com prefeitos municipais a fim de colocar a real situação dos professores** daquelas redes de ensino, quanto a sua participação nos cursos superiores/PARFOR; [...] Assim sendo, foi firmado, na ocasião, por meio dos representantes da ASMET e UNDIME, o compromisso de repassar as informações/orientações recebidas aos seus respectivos titulares, **assim como agilizar, junto a estes, os encaminhamentos que se fizerem pertinentes.** (Grifos nossos).

A SEDUC objetivava realizar duas ações urgentes (“medidas urgentes”) para o apoio financeiro aos professores-estudantes dos Municípios: a verificação cuidadosa no PAR de cada Município e da possibilidade de redimensionamento de recursos de Formação Continuada; e a discussão com Prefeitos sobre a situação dos professores de suas redes. Não sendo proposto um cronograma para a execução de tais medidas, ficou a cargo do órgão e da instituição, ASMET e UNDIME, a responsabilidade de “agilizar” os “encaminhamentos pertinentes”.

Diante desta constatação, na reunião do FEPAD – TO realizada em 16 de março de 2010 (TOCANTINS/FEPAD, 2010b, s/p), um mês após a reunião na SEDUC, o assunto é retomado pela representante da UFT:

Aproveitou a oportunidade [a Pró-reitora de Graduação da UFT] para discutir alguns problemas encontrados pelos alunos das redes municipais, que vão da **falta de recursos e de incentivo dos seus respectivos municípios**, no sentido de disponibilizar ajuda financeira para manutenção própria durante a realização o curso à **descontos nos seus contracheques referentes aos dias de afastamento ou reposição das aulas nas escolas à que se encontram vinculados**. Segundo [Presidente do Fórum – SEDUC], essa **realidade foi constatada durante a visita** de técnicos da Seduc aos pólos do Parfor e acrescentou que relativamente aos cursistas da rede estadual esse problema foi resolvido com a oferta de ajuda financeira para o professor/aluno e a disponibilização de recursos para a escola contratar professor substituto para atuar durante o período dos encontros presenciais. Acrescentou, ainda, que **levou o problema dos professores das redes municipais para o Secretário de Educação e solicitou a sua intervenção**, juntamente com o

Governador do Estado, no sentido de **viabilizar recursos para atender a esse público** além de solicitar empenho para **convocar Prefeitos e Secretários Municipais para uma reunião** a fim de sensibilizá-los e **juntos procurarem uma forma para incentivar e manter os professores/alunos frequentando os cursos para os quais se inscreveram**. A Prof.^a [representante da UFT] **sugeriu mudança no modelo de oferta para EaD**, a fim de atender às necessidades dos professores. Em seguida foi solicitado pelo [Presidente do Fórum – SEDUC] que passasse para a discussão sobre a composição do Fórum e a apresentação da minuta do Regimento do mesmo, para apreciação e aprovação. [...]. (Grifos nossos).

No registro, o uso do termo “discutir” demonstra a intenção da Pró-reitora de Graduação da UFT em problematizar no FEPAD –TO, as questões vivenciadas pelos professores-estudantes, porém, inferimos que a forma de encaminhamento dado pelo Presidente do Fórum centralizou na SEDUC a resolução do problema: mobilizar Prefeitos e Secretários Municipais de Educação para sensibilizar e procurarem juntos uma forma de incentivar e manter os professores nos cursos. Embora a ação transpareça a intenção da Presidência do Fórum em incluir o ente municipal na busca por soluções da problemática tratada como falta de incentivo dos professores para estudar, da rasa discussão neste colegiado responsável pela gestão da Política de Formação podemos inferir que a ação paralela, portanto fora do colegiado, realizada dias antes, configurava uma forma de gestão externa ao fórum dos problemas relativos à permanência dos professores-estudantes, excluindo dessa forma outros importantes partícipes, como a própria UFT. Seria, a partir das ideias de Bordenave (1983), o confronto entre o participar ativo e participar passivo, e dentro do participar ativo, a necessidade de controle da SEDUC sobre o nível de participação de outros partícipes, como a IES, no “tomar parte” da problemática da relação com os Municípios, sem “ser parte”.

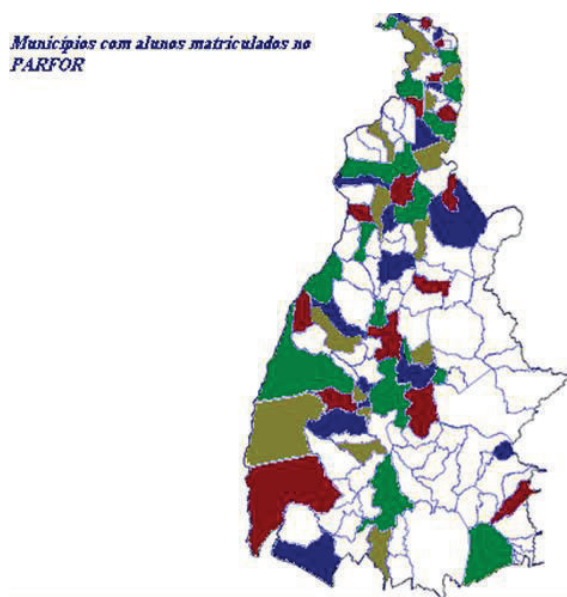
Outro aspecto a ser observado nesta Ata é a sugestão de uma representante da UFT pela mudança na forma de oferta dos cursos para atender necessidade dos professores: de presencial para EAD. Podemos inferir, com base no registro, que a proposição não foi acolhida naquele momento, embora reforce a ideia de responsabilização dos professores pelo seu processo formativo, e denote a compreensão sobre a complexidade em se estabelecer integração e relação colaborativa entre os entes federados.

A SEDUC fez encaminhamentos pontuais para resolução do problema em tela. Resolveu imediatamente a questão dos professores da rede estadual, levou a questão dos professores das redes municipais para serem discutidas junto a pessoa do Secretário de Educação, reuniu sujeitos que podem interferir diretamente na relação com o ente municipal e planejou realizar reunião com Prefeitos e Secretários Municipais de Educação. Foram ações organizadas num processo, porém sem respeito ao papel do FEPAD-TO.

O relato, também, mostra um diferencial nas condições do Estado de prestar apoio aos professores de sua rede, em relação ao que foi ofertado aos demais professores-estudantes do PARFOR Presencial. Entendemos que a atuação do Estado no FEPAD – TO, pelo seu papel de interlocutor com a CAPES, com os órgãos e instituições participantes no Estado, privilegiava o entendimento e assunção das responsabilidades em relação aos professores de sua rede.

As “medidas urgentes” foram comprometidas, pelo que podemos inferir, pela diversidade de Municípios com professores matriculados nos cursos. Dados do Relatório de avaliação institucional de 2013 (UFT, 2014, p. 58) mostravam que até aquele ano a Instituição atendia “alunos de 51 municípios do estado do Tocantins, além de alunos de cidades limítrofes do estado de Goiás e Pará que estão matriculados nos cursos de Pedagogia nos Campus de Arraias e Tocantinópolis, e Palmas.” (Figura 1).

Figura 1 – Municípios com alunos do PARFOR Presencial em 2013



Fonte: Relatório PROGRAD, 2013 (*apud* TOCANTINS/UFT/Relatório de avaliação institucional da UFT de 2013).

A Figura 1 ilustra a dimensão territorial do Estado do Tocantins, ao mesmo tempo em que apresenta os Municípios alcançados pela PONAFOR e o PARFOR Presencial por meio da UFT. Essa IES, com sete câmpus, tinha experiência na articulação e desenvolvimento de programas de formação à distância para professores do Estado, mas presencial o PARFOR foi sua primeira experiência.

A articulação ASMET e UNDIME era valorizada pelo fácil acesso do órgão e da Associação aos Prefeitos e/ou Secretários de Educação, tendo disponível, por exemplo, reuniões periódicas para a realização do trabalho de sensibilização. Por outro lado, a cada ingresso um conjunto diferente de Municípios poderia ser inserido no programa somente validando a pré-inscrição de seus professores nos cursos, sem compreender previamente as implicações para a gestão local, pelo que podemos apreender desta dinâmica.

Simultaneamente às ações desencadeadas pela SEDUC se desenvolvia a dinâmica de divulgação do PARFOR Presencial, com oferta semestral, estimulando mais professores trabalhadores das redes públicas de educação básica dos municípios do Tocantins a buscarem a formação exigida na LDB (BRASIL, 1996a). Estes profissionais acessavam a Plataforma Freire e realizavam sua pré-inscrição, que poderia ou não ser validada pelo Secretário de Educação do seu Município. A Ata da última reunião de 2010 (TOCANTINS/FEPAD, 2010c, s/p) revela que o FEPAD – TO passou a agir, sob a orientação da CAPES, no sentido de tentar formalizar a adesão dos Municípios. O movimento revela a ideia, podemos inferir, de que sem a formalidade não havia como se exigir a responsabilidade desse ente no desencadeamento de apoio financeiro aos professores-estudantes trabalhadores de suas redes de ensino matriculados nas turmas especiais do PARFOR Presencial.

Com relação aos cursistas das redes municipais **foi encaminhado às Prefeituras Municipais o Termo de Compromisso, conforme orientação da CAPES**, pelo qual o município se compromete de **auxiliar, financeiramente**, os cursistas pertencentes à sua rede de ensino, podendo, inclusive, utilizar recursos do Fundeb destinados para este fim. (Grifos nossos).

O registro fortalece a ideia de que o papel dos Municípios no apoio aos professores-estudantes de suas redes de ensino era de os “auxiliar financeiramente”. Da forma como o registro foi documentado podemos inferir que este limite estava posto no Termo de Compromisso proposto aos Municípios. Como não encontramos nas Atas registro de que as reuniões com Prefeitos e/ou Secretários Municipais de Educação tenham sido realizadas, supomos que esse encaminhamento de Termo de Compromisso foi utilizado como uma medida alternativa. Foi uma ação desencadeada pela CAPES junto ao FEPAD-TO como forma de garantir a permanência dos professores-estudantes.

O Estado, como mencionado na Ata da primeira reunião de 2010, ofereceu um auxílio financeiro para os professores-estudantes dos Municípios. A ação foi anunciada e comentada em duas reuniões realizadas no mês de junho de 2011, porém na segunda delas há a manifestação do planejamento da ação para sensibilização dos Prefeitos e Secretários

Municipais de Educação, o que demonstra que a oferta desse auxílio aos professores dos Municípios seria temporária:

A presidente informou que a **SEDUC disponibilizará auxílio financeiro**, ainda sem valor definido, aos cursistas. De acordo com professora [representante da UFT], muitos **alunos estão desistindo por falta de um incentivo financeiro**, uma vez que a grande maioria mora distante do pólo de realização das aulas e sempre estão **desprovidos de recursos financeiros para custearas despesas com locomoção e alimentação**. (TOCANTINS/FEPAD, 2011a, s/p, grifos nossos).

Ficou definido pela Secretaria da Educação o valor de R\$ 800,00(oitocentos reais), por semestre a serem disponibilizados para os cursistas, para custeio das despesas durante o período dos estudos. [...] ficou definido que será agendada uma reunião dos prefeitos e secretários de educação dos municípios, em a Undime, Conselho Estadual de Educação, UFT, SEDUC/ASMET, para sensibilização os mesmos. Nesta ocasião será apresentado o Termo de Adesão. (TOCANTINS/FEPAD, 2011b, s/p).

As Atas de reuniões seguintes, nos anos de 2011 a 2014, revelam que o pagamento deste auxílio foi efetivado de forma irregular, pois aquilo que se mostrou como uma saída para o problema da falta de apoio financeiro dos professores-estudantes das redes municipais trouxe à tona, podemos inferir, a dificuldade na articulação entre os partícipes dessa política.

A presidente demonstrou preocupação em relação ao **auxílio financeiro dos cursistas que estão fazendo aproveitamento de crédito**, pois para estes o valor deve ser menor que os demais cursistas. Foi sugerido por alguns dos participantes do Fórum, que fosse solicitado uma **declaração da Coordenação do curso**, informando a relação dos cursistas que fazem aproveitamento de crédito, e que no próximo auxílio fosse reduzido o valor, para assim, não prejudicar aqueles que tiverem a participação integral. (TOCANTINS/FEPAD, 2011d, s/p, grifos nossos).

O trecho mostra a necessidade de entendimento da SEDUC sobre a dinâmica de oferta de disciplinas nas turmas especiais pela UFT. Também demonstra a intenção de promover ajuste nas atribuições dessa IES na figura do coordenador de curso que, por sua vez, não participava do Fórum. Tais questões demonstram o quanto distante cada partícipe estava da atribuição do outro, e da necessidade de aprimorar os debates no contexto do próprio FEPAD-TO.

A Ata seguinte confirma a análise acima e também revela falha no planejamento da SEDUC quanto a real possibilidade de pagamento do auxílio.

[...] fez comentários [a Presidente] sobre a **redefinição do auxílio financeiro**, pois existem cursistas que residem em municípios próximos da cidade pólo (Tocantínia só atravessa o rio para ir a Miracema, podendo ir e voltar todos os dias), enquanto outros residem distantes da cidade pólo e permanecem no curso durante toda etapa, recebendo o mesmo valor (R\$800,00). Nesta ocasião, a representante da UNDIME [...] sugeriu que a bolsa no valor de R\$ 800,00 fosse para aqueles que residem nos

municípios com mais de 50 km de distância e para os cursistas da zona rural e aqueles que residem até 50 km do pólo da UFT, fosse no valor de R\$ 400,00. Ficou acordado fazer a verificação quanto a distância dos pólos para definir o valor. [...] A Presidente reforçou que **os auxílios são pagos durante ou depois dos encontros presenciais**, pois **não é possível pagar auxílio para cursistas que não estão frequentando as aulas**, uma vez que estes seriam considerados desistentes. A Coordenadora Geral do Parfor [representante da UFT], informou que há cursistas que não comparecem na primeira quinzena de cada encontro, em razão de ter solicitado aproveitamento de disciplina. (TOCANTINS/FEPAD, 2012a, s/p, Grifos nossos).

Os registros revelam que não houve um amadurecimento no FEPAD-TO na articulação entre órgãos e instituições membros. Em 2013, os professores-estudantes ainda têm o pagamento do auxílio financeiro atrasado devido ao conflito sobre o fornecimento da frequência à SEDUC.

[...] atraso no **encaminhamento dos registros de frequência**. O prof. [Coordenador Geral do PARFOR/UFT] apresentou como problema o período de início e encerramento das disciplinas durante o curso para gerar as frequências no sistema e encaminhamento à SEDUC. A [Pró-reitora de Graduação da UFT] repassou as informações sobre a possibilidade de atualização do sistema para aperfeiçoar o processo e **solicita a Seduc que um servidor da Regional de Ensino se encarregue de apanhar as frequências nos pólos e encaminhar à Diretoria de Formação**. (TOCANTINS/FEPAD, 2013a, s/p, grifos nossos).

Em 2013, contava 787 bolsistas das redes municipais do estado e que destes 71 ficaram **sem receber as bolsas**. [...] Este fato decorreu em função dos seguintes aspectos: falta de comprovação de vínculo com o município por parte do bolsista, falta de comprovação de frequência e problemas de erro de dados pessoais e bancários. [Presidente do FEPAD-TO] aponta que são analisados caso e por isto a demora no envio para pagamento. (TOCANTINS/FEPAD, 2014a, s/p, grifos nossos).

Podemos inferir que a dificuldade para pagamento do auxílio financeiro revelada nas Atas seja resultado da ausência do Plano Estratégico elaborado e acompanhado pelos membros do Fórum. O processo desencadeado por um partícipe, a SEDUC, de agir em benefício dos professores-estudantes das redes municipais e resolver a problemática da falta de apoio financeiro, pode ser interpretada como uma ação colaborativa de um ente para o outro, mas se mostra insustentável dada à necessidade de comprovação das frequências e do vínculo desses professores com as redes de ensino. Desse modo, também revela o conflito entre a vivência individualista, fundamentada na ideia de subsidiariedade (ARAÚJO, 2010a; COSTA, 2010), e a dinâmica integradora, articuladora que sugere a colaboração.

Por outro lado, o Tocantins foi reconhecido nacionalmente por prestar apoio financeiro aos professores-estudantes dos Municípios. Secretários de Educação de outros Estados buscaram a SEDUC para obter informações acerca do caminho encontrado pelo

Tocantins na prestação desse auxílio aos professores que não eram de sua rede de ensino (TOCANTINS/FEPAD, 2012a). Este fato demonstra que as dificuldades enfrentadas podem não terem sido percebidas em âmbito nacional, embora tenham influenciado o encerramento dessa forma de apoio à garantia da permanência dos professores-estudantes das redes municipais no ano de 2015, sob o argumento da “[...] falta de recurso financeiro [...]” (TOCANTINS/FEPAD, 2015, s/p).

Nesse cenário, a CAPES havia realizado uma alteração no uso dos recursos destinados às IES. O Manual Operativo de 2013 (BRASIL/CAPES, 2013b, item 9.4.5.2) trouxe a possibilidade de utilização do recurso de custeio para pagamento de auxílio financeiro a estudantes do PARFOR Presencial.

9.4.5.2 A critério da IES e havendo disponibilidade de recursos, poderá ser concedido auxílio financeiro aos alunos do Parfor, observando-se o seguinte:

- a) O valor pago por mensalidade não poderá ultrapassar o limite de R\$ 400,00 (Quatrocentos reais), podendo a IES definir a quantidade de mensalidades anuais a serem pagas;
- b) Deverão ser beneficiados primeiramente os docentes com vínculo efetivo com as redes municipais, depois os com vínculo efetivo com as redes estaduais. Atendidos os docentes e, havendo recursos disponíveis os demais alunos poderão ser atendidos;**
- c) A concessão somente poderá ser feita a aluno do Parfor que: esteja regularmente matriculado na IES; apresente cadastro na Plataforma Freire na situação de matrícula “Cursando”; não possua qualquer outro tipo de bolsa ou apoio para participação no Parfor.
- d) A IES poderá estabelecer, se necessário, outros critérios para selecionar os beneficiários do Auxílio Financeiro a estudantes.
- e) A IES deverá informar à Capes a lista dos beneficiários. (Grifos nossos).

Apoiar financeiramente os professores-estudantes vinculados às redes públicas municipais de ensino era o principal objetivo desse auxílio criado pela CAPES, sendo uma resposta da União a esta problemática recorrente em todos os Estados que aderiram ao PARFOR Presencial (BRASIL/CAPES, 2014a). No entanto, decorrente dessa alteração não apreendemos⁶⁰ qualquer mudança no grau da necessidade de apoio financeiro para estes sujeitos.

A UFT lançou um edital em 28 de julho de 2014, o Edital nº 03/2014 (TOCANTINS/UFT/PROGRAD, 2014, item 1.1.) cujo o objetivo era:

[...]conceder auxílio para apresentação de trabalhos em eventos científicos, culturais e artísticos, visitas técnicas, aulas-campo e outras atividades de cunho pedagógicas

⁶⁰ As Atas analisadas, que datam de 2013 a 2015, não registraram utilização dessa via para concessão de auxílio financeiro aos professores-estudantes dos Municípios, apenas registram o pagamento de auxílio, baseado no Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) (BRASIL, 2010), destinado à estudantes, prioritariamente, em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

no Brasil a alunos dos cursos de graduação da modalidade Parfor presencial regularmente matriculados na UFT.

Para esse auxílio⁶¹ a UFT estabeleceu como critério apenas que o estudante estivesse matriculado regularmente no PARFOR Presencial da Instituição, não sendo incluído o critério definido no Manual Operativo de 2013.

No Relatório de Gestão 2009 – 2014 (BRASIL/CAPES, 2015, p. 49) a CAPES reforça que o uso do recurso para atender à necessidade de apoio financeiro dos professores-estudantes das redes municipais ficava a critério das IES:

Em 2013, as Instituições parceiras foram autorizadas a conceder, com os recursos de custeio repassados ao Programa, auxílio financeiro a estudantes, no caso, os professores cursistas do Parfor. A concessão deve ser realizada da seguinte forma: não ultrapassar o valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais por aluno, podendo a IES definir a quantidade de mensalidades a serem concedidas; os beneficiários devem ser selecionados pela Coordenação Geral do Parfor na IES [...].

Em uma das reuniões do FEPAD-TO do ano de 2014 um dos representantes da UFT questiona a diferença, relativa ao pagamento de bolsa para os estudantes, entre o PARFOR Presencial e outros programas coordenados pelo MEC/CAPES:

O professor [representante da UFT] **questionou o MEC e a CAPES porque alguns programas não disponibilizam pagamento de bolsa aos participantes.** O professor [representante da CAPES] entregou **Ofício Circular nº 11/2013 – CGDOC/DEB/CAPES que disponibiliza a rubrica de auxílio financeiro a Estudantes**” Às IES que **possuem recursos de custeio disponíveis** para concessão de auxílio financeiro aos alunos regularmente matriculados nos cursos do Parfor na modalidade presencial, **“comprovadamente carentes”** concessão de auxílio “para o desenvolvimento de estudos e pesquisas de natureza científica e participação em eventos educacionais. (TOCANTINS/FEPAD, 2014c, s/p, Grifos nossos).

Quando o MEC, por meio do FNDE ou da CAPES, é responsável pelo pagamento de bolsas de estudo, como estava previsto na Minuta do Sistema, o faz de forma direta, sem o intermédio das IES envolvidas, e sem comprometimento do recurso disponível para o desenvolvimento dos programas de formação. Esta prática se baseia na Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), que autoriza FNDE e CAPES a concederem bolsas de estudos e bolsas de pesquisa no âmbito dos programas de formação para professores da educação básica desenvolvidos pelo MEC, porém não se aplica ao PARFOR. Por isso, o estranhamento do representante da UFT.

⁶¹ No ano de 2015 a UFT ofereceu novamente este tipo de auxílio, por meio do Edital nº 89/2015 (TOCANTINS/UFT/PROGRAD, 2015).

Durante o período em que o Estado prestou auxílio financeiro aos professores-estudantes das redes municipais de ensino, o fez para àqueles que comprovassem frequência nas atividades acadêmicas e empregatícia com as redes de ensino. Professores-estudantes que não fossem efetivos do quadro de servidores dos Municípios, ao perderem o vínculo efetivado por contrato, perdiam também o direito à bolsa ofertada pela SEDUC. Para esse grupo, apreendemos uma ação desencadeada pela UFT na oferta de um tipo de auxílio financeiro, chamado auxílio permanência, desde que constatada a vulnerabilidade socioeconômica. Foram publicados dois editais voltados para os professores-estudantes do PARFOR Presencial vulneráveis economicamente: o Edital nº 21/2012 (TOCANTINS/UFT/PROEST, 2012) e o Edital nº 003/2014 (TOCANTINS/UFT/PROEST, 2014). Pereira e Carvalho (2017, p. 116) registram essa ação em seu estudo sobre o PARFOR no Tocantins:

Com os recursos do Plano Nacional de Assistência Estudantil⁶² (Pnaes), que apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial, a UFT também disponibilizou bolsas para os professores com vulnerabilidade econômica, considerando o baixo nível salarial pago pelos municípios.

Se considerarmos as dificuldades no pagamento do auxílio pelo Estado e a fragilidade na forma de vínculo dos professores-estudantes com as redes municipais de ensino, podemos supor que dois auxílios, em dois momentos distintos (2012 e 2014) para atender à necessidade dos professores que haviam perdido o vínculo empregatício com as redes de ensino de origem, foi a forma de ação mínima desencadeada pela UFT. O Edital nº 21/2012 (TOCANTINS/UFT/PROEST, 2012) mostra a pontualidade dessa ação em seu item 2.5: “A bolsa será concedida por 2 (dois) meses e meio durante o ano, correspondentes ao período de atividades presenciais do PARFOR.”. Deste modo podemos associá-la àquilo que está posto no § 1º do artigo 211 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), onde no exercício da sua função supletiva e redistributiva a União age “de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo** de qualidade do ensino” (Grifos nossos).

No ano de 2016 a UFT passa a utilizar o recurso disponibilizado em 2013 (BRASIL/CAPES, 2013b) com o Edital nº 108, de 29 de junho (TOCANTINS/UFT/PROGRAD, 2016), cujo fim era de “[...] abertura de inscrições para o processo seletivo de **Auxílio Financeiro** para os alunos regularmente matriculados nos Cursos de Licenciatura/Parfor, com base no Art. 9.4.5.2 do Manual Operativo - Plano

⁶² O PNAES é o Plano Nacional de Assistência Estudantil, disposto por meio do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010, Art. 1º), com a finalidade de “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal”, regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das IFES.

Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica – PARFOR Presencia” (Grifo do autor). Os critérios para concessão desta forma de auxílio estão definidos no item 2.4:

- 2.4. Será dada preferência aos discentes que se enquadram nas seguintes categorias, por ordem de prioridade ao candidato que:
- I- Estiver ainda que temporariamente, sem vínculo empregatício;
 - II- Que não possuir qualquer outro tipo de bolsa e não residir no município de oferta do curso;
 - III- Que tiver vínculo empregatício com as redes municipais de ensino;
 - IV- Que tiver vínculo empregatício com as redes estaduais;
 - V- Atendidos todos os docentes/estudantes e havendo recursos disponíveis, poderão ser contemplados os que residirem no município de oferta do curso.

Ao contrário do auxílio permanência de 2012 (TOCANTINS/UFT/PROEST, 2012) e 2014 (TOCANTINS/UFT/PROEST, 2014) este auxílio não levou em consideração a condição de vulnerabilidade socioeconômica, até porque não foi proposto com base no PNAES (BRASIL, 2010). Trouxe como prioridade o estudante sem vínculo empregatício, critério o qual a CAPES (BRASIL/CAPES, 2013b) deixou para as IES definirem de acordo com a disponibilidade financeira.

3.2.3 Valorização do saber docente e articulação com a realidade vivida por estes professores

No Plano de Trabalho apresentado à CAPES no ano de 2010 (UFT/Plano de Trabalho, 2010b, item 3.2) a UFT estabeleceu seu compromisso com a valorização do saber docente e a articulação com a realidade vivida pelos professores-estudantes:

Promover melhorias no desempenho profissional, formando professores para uma atuação articulada em princípios teórico-práticos do fazer docente, fundada no domínio de conhecimentos científicos das diversas áreas além de conhecimentos didáticos específicos e suas respectivas metodologias, desenvolvendo-se atitude investigativa e de compreensão da prática educativa e de seus componentes no contexto cultural em que o docente atua.

Embora este Plano de Trabalho tratasse de um período específico, de março a dezembro de 2010, do objetivo mencionado, podemos inferir pela sua complexidade, demonstra ter relação com todo o processo de formação.

O FEPAD – TO tinha como atribuição “zelar pela observância dos princípios e objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica na elaboração e execução dos programas e ações de formação inicial e continuada para profissionais do magistério em seu âmbito de atuação” (BRASIL/MEC, 2009b, Art. 2º, inciso

VIII), porém nas Atas do FEPAD – TO foram poucas as falas com conotação de “zelo” pela formação ofertada na UFT. As discussões enfatizavam as questões da demanda, da oferta e da falta de apoio financeiro aos professores-estudantes dos Municípios, sem uma articulação com a concepção de formação docente defendida no projeto desenvolvido pela UFT. Uma das poucas discussões revela a avaliação positiva realizada por representantes da SEDUC, a partir de visita técnica aos campus da UFT, cuja intenção aparente era não de reconhecer a qualidade da formação, mas de “monitorar” o investimento do Estado na permanência dos professores-estudantes das redes municipais (TOCANTINS/FEDAP, 2013a, s/p):

A presidente destacou aspectos positivos no acompanhamento nos polos, a **infraestrutura dos prédios e o comprometimento dos professores da UFT**. Apontou como **preocupação o fato de alguns cursistas que estão aproveitando disciplinas** e que não se encontravam presentes nos pólos, causando **problemas em relação aos demais** que recebem o mesmo valor de auxílio financeiro. (Grifos nossos).

Nessa mesma reunião, realizada no dia 18 de dezembro de 2013 (TOCANTINS/FEDAP, 2013a, s/p), há uma discussão, encaminhada pela representante da UNDIME sobre a necessidade de uma formação de professores que alcançasse a escola pública de educação básica. Embora tenha ocorrido em um contexto de apresentação de um projeto de formação proposto pela SEDUC, “FormaTO – Formação inicial e continuada para educadores do Estado”, demonstra uma concepção de formação acadêmica articulada com a escola de educação básica, o que se alinha com o objetivo proposto pela UFT, em seu Plano de Trabalho, e com os objetivos da PONAFOR.

A [...] representante da UNDIME, fez uma intervenção quanto as **dificuldades de se perceber a aplicação do aprendizado realizado nas formações na sala de aula**, apresentando duas realidades observadas em escolas. Exemplificou afirmando que enquanto umas escolas conseguem promover o aprendizado dos seus alunos, outras permanecem tímidas. A [Pró-reitora de Graduação da UFT] faz uma reflexão sobre a **necessidade de um novo modelo de formação**, no qual os projetos e professores estejam atentos às realidades encontradas. (Grifos nossos).

Podemos supor, da fala da representante da UNDIME, a expressão de uma denúncia de que o processo formativo, por mais que estivesse acontecendo, não estaria chegando as salas de aula reais, e, por outro lado, da fala da Pró-reitora de Graduação da UFT, apreendemos a indicação de um caminho pode estar em um novo modelo de formação, a qual inferimos, a partir do contexto, se tratar de um modelo mais coerente com a realidade dos estudantes e da escolas as quais atuam.

A coerência pretendida na fala desses membros do Fórum se formalizaria para a PONAFOR no projeto formativo nas IES, 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.” (BRASIL, 2009, Art. 2º, inciso VII. Grifos nossos). O Projeto Pedagógico do Curso (PPC) é documento que a instituição de ensino e seus professores, apoiados nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) de cada curso de graduação, desenham o modelo de formação no qual vão organizar todo o trabalho pedagógico e formativo dos estudantes.

Havia dois critérios para implantação de turmas especiais nas IES, ambos associados à obtenção de um índice mínimo na avaliação, da IES ou do Curso, no Sistema e-MEC⁶³. O Relatório da DEB (BRASIL/CAPES, 2012, p. 24) mostra que as mudanças na Plataforma Freire realizadas quando a CAPES assumiu a gestão integral do PARFOR tiveram a função de otimizar processos burocráticos:

[...] tornar mais eficiente o processo de gestão do programa por meio da automatização do cadastramento da demanda e da oferta; da pré-inscrição vinculada ao cadastro no Educacenso e da integração da Plataforma Freire com o sistema e-MEC para **garantir que as turmas especiais ofertadas estejam vinculadas a IES com IGC válido** e criadas em cursos autorizados e ativos para oferta de vagas. (Grifos nossos).

Até que tais mudanças fossem efetivadas, o Programa já tinha dois anos de execução e algumas turmas especiais abertas. Na UFT, por exemplo, optou-se, como nos mostra o Relatório de avaliação institucional de 2013 (UFT, 2014, p. 58), por elaborar PPC apenas para os novos cursos, portanto, para as turmas especiais que não tinham curso credenciado:

Os cursos do PARFOR, por estarem vinculados aos cursos regulares **utilizam os mesmos Projetos Pedagógicos adotados por esses cursos. Para os cursos de Informática e Educação Física foram elaborados e aprovados pelo CONSEPE os Projetos Pedagógicos de Cursos (PPC'S) para atender especificamente a demanda do PARFOR**, esses cursos foram autorizados no sistema e-mec, e atualmente passam por um processo de arrolamento documental, visando o recebimento de Comissões do MEC para o seu reconhecimento definitivo. (Grifos nossos).

Souza (2015, p. 177) em sua pesquisa encontrou este tipo de encaminhamento para a definição do PPC de cursos do PARFOR em outras IES:

⁶³ O e-MEC é a “base de dados oficial e única de informações relativas às Instituições de Educação Superior – IES e cursos de graduação do Sistema Federal de Ensino. Os dados do Cadastro e-MEC devem guardar conformidade com os atos autorizativos das instituições e cursos de educação superior, editados com base nos processos regulatórios competentes. (Portaria Normativa MEC nº 40/2007)” (BRASIL/MEC, 2007c).

[...] na discussão sobre os projetos pedagógico dos cursos (PPC), foram valorizados tanto os **formatos especialmente desenhados para atender à demanda da formação de professores em serviço** – por meio de projetos inovadores nunca testados – **como também a reprodução de projetos pedagógicos** reconhecidos como de qualidade pelos processos avaliativos do Sinaes. (Grifos nossos).

Podemos inferir que a reprodução da qual se refere a autora seja na mesma lógica do que foi feito pela UFT: em reconhecer os PPC de cursos existentes e já aprovados como adequados à formação de professores em serviço por meio do PARFOR Presencial. Por outro lado, a pesquisadora não encontra indícios de que as experiências novas se caracterizaram como inovadoras (SOUZA, 2015). Para ela, em concordância com o diagnóstico de Gatti (2012, p. 10 *apud* Souza, 2015, p. 183), tais experiências não refletem “[...] uma concepção de ensino mais integradora, quando a proposta didática se apoia em meios diferenciados de ensino”.

No que tange aos procedimentos administrativos, por outro lado, a UFT fez adaptações no momento seguinte a sua adesão ao PARFOR. Em junho de 2010, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) dispôs, por meio da Resolução nº 13/2010 (UFT, 2010, Art. 2º), sobre a Normativa Complementar ao Regimento Acadêmico da UFT visando o atendimento da especificidade do Programa, na qual esclarece: “Parágrafo único. Os cursos oferecidos por meio do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica têm caráter temporário, devendo as turmas, na UFT, serem oferecidas enquanto estiver vigente o referido plano.” (Grifos nossos).

Inferimos que a necessidade de normativa acadêmica complementar se baseia no princípio da especificidade das turmas especiais do PARFOR, programa emergencial “[...] firmado por meio de um convênio com a CAPES/MEC e com ofertas não contínuas [...]” (TOCANTINS/UFT, 2010, Art. 15), sendo uma forma de garantir para funcionamento das turmas especiais oferecidas aos professores-estudantes do PARFOR procedimentos burocráticos que fazem parte da organização administrativa e acadêmica da Instituição. Por ser complemento ao Regimento vigente, o documento trouxe o que foi considerado adicional diante da especificidade e dinâmica das turmas especiais, mas também buscou reforçar aspectos relativos ao PPC, por exemplo: o papel do PPC do Curso – estabelecedor de diretrizes (TOCANTINS/UFT, 2010, artigo 10), no estabelecimento de critérios de avaliação (TOCANTINS/UFT, 2010, artigo 18), na definição do período para integralização curricular (TOCANTINS/UFT, 2010, artigo 23, parágrafo único), dentre outros aspectos.

Em consideração as orientações e normas nacionais apresentadas, poderíamos supor que para todas as turmas especiais abertas por meio do PARFOR Presencial a UFT deveriam ter elaborado PPC. Por outro lado, pelo caráter emergencial do Programa também poderíamos prever a possibilidade de eliminação de etapas e processos que compõem a criação e a manutenção de cursos de graduação. O estudo de Souza (2015) endossa essa interpretação na medida em que mostra que nem todas as instituições de ensino que colaboraram com o Programa, portanto não somente a UFT, optaram por elaborar um PPC específico para o perfil de estudante do PARFOR.

O trabalho de Pereira e Carvalho (2017, p. 119) traz breve reflexão sobre a formação de professores-estudantes nas turmas especiais do PARFOR. Sem considerar a presença ou a ausência de PPC os autores ponderam:

Sabemos, todavia, que apesar de todos os esforços empreendidos, e do fato de que embora os professores inseridos no Parfor fossem mestres e doutores compromissados com a melhoria da qualidade da educação básica e que, em alguns casos, as ações foram articuladas com o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) e o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência), lacunas podem ter ocorrido no processo formativo dos docentes e, **que há muito a ser avançado no sentido de se promover uma verdadeira aproximação da formação dos licenciados pela universidade ao contexto e demandas da educação básica.** (Grifos nossos).

As informações não nos asseguram na direção de um entendimento de todos os aspectos que envolvem a condicionante “valorização do saber docente e articulação com a realidade vivida por estes professores”, somente nos possibilita compreendê-lo como uma condicionante. Tendo esse limite em tela, nos parece ser possível concluir que se o Decreto (BRASIL, 2009) estabelece como princípio a importância de um projeto de formação que “[...] **reflita a especificidade da formação docente** [...], em se tratando da PONAFOR e do PARFOR, esta especificidade está ligada ao próprio perfil do docente em formação – profissional do magistério da educação básica, no exercício da docência em escolas das redes públicas de ensino – e que considerar esta realidade na concepção do projeto de formação torna-se fundamental para garantia da permanência dos professores-estudantes.

3.2.4 Organização do calendário acadêmico

A norma acadêmica que trata do calendário para os cursos do PARFOR Presencial deixa claro a sua especificidade diante do calendário dos cursos regulares (UFT, 2010, Art. 10). No Plano de Trabalho (UFT, 2010b, item 2.4), a Universidade explicita que o acordo ora

firmado “[...] com as Secretarias Estadual e Municipais é que os professores deverão ser liberados das atividades junto à escola por um período de 40 dias em janeiro e fevereiro e 30 dias em julho”.

Embora no texto supracitado a UFT estivesse garantindo para a CAPES que “firmou acordo” com as Secretarias Municipais, as Atas das reuniões do FEPAD – TO, como demonstramos nessa pesquisa, indicaram a ausência de participação desse ente federado no processo de gestão do PARFOR Presencial.

Por meio da análise das Atas de reuniões do FEPAD-TO inferimos que o assunto calendário acadêmico foi tratado com relativa imposição às redes de ensino, mesmo se considerando a dificuldade de compatibilizar com os calendários escolares e o risco de pressão dos Municípios aos professores-estudantes:

Nesses encontros **será apresentado o calendário e alternativas para que os municípios** dêem apoio aos professores das suas respectivas redes no sentido de incentivá-los e viabilizar a permanência dos mesmos na formação (TOCANTINS/FEPAD, 2010a, s/p, grifos nossos).

[...] alguns problemas encontrados pelos alunos das redes municipais que vão da falta de recursos e de incentivo dos seus respectivos municípios, no sentido de disponibilizar ajuda financeira para manutenção própria durante a realização do curso, à **descontos nos seus contracheques** referentes aos dias de afastamento ou reposição das aulas nas escolas à que se encontram vinculados (TOCANTINS/FEPAD, 2010a, s/p, grifos nossos).

Ao tratar do apoio financeiro, o encaminhamento se mostra mais aberto à discussão, possibilitando busca por “alternativas”. Porém, no que se refere ao calendário acadêmico, a perspectiva indica imposição, por ser apenas apresentação do calendário pré-definido. Este estudo já demonstrou que a forma de gestão no FEPAD-TO seguia o modelo de desconcentração de tarefas (LAGARES, 2008), no qual, embora integrados em um órgão colegiado, os partícipes dessa Política de formação de professores mantinham o *locus* de sua atuação na medida do limite do seu papel, de colaborador do programa, de ente federado, ou ainda de representante dos interesses de ente federado, como é o caso da UNDIME. Desse modo, podemos inferir que as questões relativas à formação em si, pedagógicas ou administrativas (como o calendário), eram de responsabilidade da UFT.

O desconto nos contracheques dos professores-estudantes não parecia ser episódico, porém, o registro em Ata de reunião do FEPAD-TO (TOCANTINS/FEPAD, 2014c, s/p) nos permite supor que os membros do colegiado parecem não ter valorizado a relação entre a inflexibilidade na definição do calendário e os descontos no salário dos professores, principalmente, se considerarmos o conhecimento exposto pela UNDIME de que os

Municípios possuem dificuldade para “[...] participarem das formações destinadas aos professores, em função da falta de recursos financeiros.”

Em Ata da reunião da Diretoria Executiva da UNDIME realizada em 14 de agosto de 2012 (TOCANTINS/UNDIME, 2012, s/p), os Secretários Municipais de Educação tentam sensibilizar a UFT quanto a dificuldade enfrentada nas redes:

Os dirigentes sugerem que a UFT repense o calendário letivo, pois muitas secretarias estão com dificuldades de cumprir o seu em virtude das aulas dos professores prolongarem e entrar no calendário letivo da rede, dificultando o início do semestre nos municípios que têm muitos professores estudando nesse período, sendo necessário contratar professores para suprir a necessidade. [A Pró-reitora de Graduação da UFT] informa que é meio complicado atender esse pedido porque os cursos têm uma grade curricular com carga horária que deve ser cumprida.

Se, por um lado, a UFT colocou a discussão da compatibilidade dos calendários como algo “complicado” em função da carga horária letiva dos cursos de graduação, por outro, quando era ela quem tinha que se submeter ao cronograma da CAPES, sua posição foi exposta no sentido de buscar adequar esse cronograma à realidade do Tocantins e obter a mobilização do FEPAD-TO em prol desse ajuste. Vejamos um fragmento da segunda reunião do FEPAD – TO de 2010 (TOCANTINS/FEPAD, 201b, s/p):

[...] a [Pró-reitora de Graduação] demonstrou preocupação quanto ao cumprimento do calendário divulgado pela CAPES por meio do documento: orientações gerais às Instituições Formadoras de Educação Superior para o desenvolvimento dos CURSOS ESPECIAIS PRESENCIAIS aprovados pelo Comitê Gestor da Plataforma Freire, em 14/04/2010. O referido documento, na forma como se apresenta, destina 45 dias para validação das pré-inscrições o que inviabiliza a oferta na forma como foi projetada pela UFT, uma vez que somente em 19 de julho seria possível realizar o processo seletivo dos candidatos validados. Frente a isso, **o Fórum passou a discutir um calendário alternativo que atendesse a especificidade do Tocantins.** (Grifos nossos).

Somente em reunião realizada em 18 de dezembro de 2013 (TOCANTINS/FEPAD, 2013a, s/p), que, do relato do coordenador geral do PARFOR/UFT, podemos apreender a intenção dessa IES em adequar o calendário acadêmico com a realidade dos Municípios: “O [Coordenador Geral do PARFOR na UFT] fez referência à **adequação do calendário do ano letivo na rede**, para não haver choques de datas para as escolas e o Parfor.” (Grifos nossos).

Nessa mesma reunião outro aspecto relacionado ao calendário foi tratado, do qual podemos supor um amadurecimento no sentido de buscar adequar ao invés de impor:

[...] tempo determinado para oferta das disciplinas, afirmando que o tempo é muito curto e exige uma maior dedicação dos alunos; [...] o [Coordenador Geral do PARFOR na UFT] afirmou que é necessário pensar em horários/ períodos contrário

às ofertas regulares. A professora [representante da Unitins] destaca a importância de definir uma forma de adequar as necessidades de oferta à realidade dos pólos.

O trecho acima fortalece a nossa compreensão de que houve um amadurecimento da UFT no tratamento das questões relativas ao seu papel como colaboradora da formação de professores, trabalhadores de escolas públicas das redes estaduais e municipais de ensino, e não somente, e tão pouco, na oferta de vagas especiais em atendimento a demanda dessas redes. A preocupação com tempo de dedicação ao estudo inserida na discussão sobre a adequação do calendário, revela, inferimos, a preocupação com as necessidades dos professores-estudantes, sujeitos desse processo de formação, e assim depõe a favor da confirmação desse tema como condicionante da permanência dos professores nos cursos não somente pelo aspecto da conciliação das atividades acadêmicas com as atividades laborais, mais pelo direito do professor usufruir do seu papel de estudante.

Apresentar as ações desencadeadas pelos entes federados e pela UFT associadas às condicionantes para a permanência determinadas, mesmo que de forma latente, nas normas e estudos sobre a PONAFOR e PARFOR Presencial, foi o procedimento encontrado em nossa pesquisa para possibilitar a compreensão dessas ações e condicionantes. Para além desse objetivo, essa forma de ver e organizar os dados nos possibilitou compreender que a articulação entre as condicionantes é intrínseca à existência de cada uma delas, aspecto que, de certa forma, reforça o caráter global desta política de formação (FREITAS, 2007).

Do imbricar das condicionantes podemos ter expostas questões relativas ao desenho da própria política nacional, na qual, embora tenha-se forjado uma relação colaborativa entre os entes e órgãos a eles vinculados, temos, na vivência no Tocantins, uma relação de disputa, de demarcação de espaços de atuação, de limites no envolvimento daquilo que “compete” ao outro, e tantas outras questões que revelam uma desigualdade que extrapola o que está posto nas leis e normas, e passa a se integrar ao modo de agir dos órgãos e instituições partícipes desta Política.

Essas questões reforçam o entendimento do regime de colaboração como algo que não se instituí por decreto, mas, fundamentalmente de uma mudança de concepção e postura sobre a educação e seus responsáveis, e do engajamento desses num planejamento integrado, de decisões compartilhadas (LAGARES, 2015; TEIXEIRA; MUTIM, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, nos propusemos adentrar no universo da PONAFOR e do PARFOR Presencial no Estado do Tocantins com o objetivo de analisar como se dão as relações entre a União – por meio do MEC/CAPES/FNDE e da UFT, o Estado – por meio da SEDUC e do FEPAD – TO, e Municípios do Tocantins – por meio da UNDIME, denominadas regime de colaboração, e as ações de garantia das condições necessárias para a permanência de professores-estudantes, trabalhadores de escolas da rede pública municipal por meio destas relações, para o desenvolvimento do PARFOR Presencial.

No processo foi necessário que compreendêssemos que a origem de política pública desenvolvida no País desde a CF de 1988 tem sustentação em um modelo de federalismo perpassado por contradições. Dessas contradições são forjadas relações de igualdade, sustentadas na subsidiariedade dos entes subnacionais pelas ações de um ente central, detentor de uma forma de supremacia constitucionalizada.

Apreendemos que o regime de colaboração proposto no desenho político-administrativo tem um sentido construído a partir do projeto de educação que se tem para a nossa sociedade: um projeto de educação com sentido social defende o regime de colaboração como um processo sistêmico e emancipatório das relações predatórias; ou, um projeto que tem a educação como serviço, que se presta a atender as demandas do mercado, e tem no regime de colaboração uma forma de controle e de intervenção legalizada da União sobre os Estados e os Municípios, e dos Estados sobre os Municípios.

Da bibliografia revisada, constatamos em quase todas as interpretações a crença na possibilidade de materialização do regime de colaboração em um Estado federalista de base capitalista, desde que regulamentado como preconizado constitucionalmente, à exceção da discussão do sentido do regime de colaboração que se baseia no princípio da subsidiariedade e da sua materialização por meio de um Decreto, mas por meio do planejamento integrado e decisões compartilhadas. Essa interpretação reforça que relações construídas com base em uma estrutura de dependência financeira e técnica reforçam desigualdades, disputas e hierarquias.

Na contramão desse debate científico, as políticas públicas fomentadas pela União e normas nacionais levam em conta a ideia de que o regime de colaboração foi institucionalizado e se materializa nas formas de colaboração estabelecidas por meio de

pactuações pontuais e submetidas aos entes subnacionais. As ideias que dão fundamento para a PONAFOR e o PARFOR Presencial preconizam a possibilidade do aprimoramento do regime de colaboração por meio de mecanismos de gestão colaborativa, como os Fóruns Estaduais de Apoio à Formação Docente. Rejeitam as assimetrias regionais, os aspectos políticos, técnicos e financeiros que perpassam às relações intergovernamentais.

Concluimos que a PONAFOR e seus programas, inclusive o PARFOR Presencial, portanto, são formas de colaboração definidas no Decreto presidencial, implementado em 2009 para atender à necessidade de formação dos professores trabalhadores das escolas pública de educação básica. A Política definiu formas de colaboração pontuais, pactuadas por meio da adesão dos Estados e de IES, e confirmadas nos Planos Estratégicos elaborados pelos Fóruns Permanentes de Apoio à Formação Docente. Para ser uma ideia concreta de regime de colaboração, de acordo com nosso referencial teórico, deveria estar integrada em uma prática sistêmica e permanente de cooperação entre os entes federados.

Quando adentramos no processo de implementação do PARFOR Presencial no Estado do Tocantins, adentramos, também, na compreensão dos meandros das relações estabelecidas entre os entes federados, com seus órgãos (MEC, CAPES, FNDE, SEDUC, FEPAD – TO, ASMET), e instituições vinculadas a educação básica (UNDIME) e de ensino superior (UFT). Nessas relações, a dinâmica, a nosso ver, favoreceu, desde o princípio, o ente federado Estadual, pela posição de ente que pactua com a CAPES, órgão do MEC responsável pela coordenação nacional do Programa, e da UFT, pela posição de instituição de ensino que recebe o fomento financeiro para implantação e desenvolvimento das turmas especiais que atendia as demandas das redes de ensino, e também pela posição de instituição vinculada ao MEC/União. Aos Municípios, na ausência ou na presença da pactuação, coube a posição periférica, à margem do processo, muito embora a maioria dos professores-estudantes atendidos em cursos de primeira licenciatura, maioria das turmas especiais ofertadas pela UFT, tivessem origem nas redes municipais de ensino. Concluimos a impossibilidade de um relacionamento equilibrado, cooperativo e colaborativo em uma estrutura que dá predominância a determinados entes em detrimento de outros.

O desenvolvimento de uma relação hierárquica no lugar de uma relação colaborativa influenciou no desencadeamento de ações voltadas às condições para a permanência dos professores-estudantes trabalhadores das escolas públicas das redes municipais de ensino. A começar pelo desprezo da posição dos Municípios enquanto ente partícipe, corresponsável pela formação de seus professores no PARFOR Presencial. A lembrança desta posição chega tardiamente, com a constatação após o primeiro módulo de aulas em 2010 do risco eminente

de desistência dos professores-estudantes por falta de apoio financeiro e logístico. Portanto, a partir da possibilidade do insucesso do programa e de sua descontinuidade no Estado e na UFT, há o apontamento para a necessidade de responsabilização do ente municipal pelos professores de suas redes de ensino.

Na ausência de verdadeira vinculação dos Municípios ao Programa, o Estado do Tocantins agiu ofertando auxílio financeiro para os professores-estudantes vinculados às redes municipais de ensino. Esta ação, primeira dentre os Estados que aderiram ao Programa, tem caráter colaborativo, diante da necessidade desses sujeitos de se manterem financeiramente em condições de permanecer nos cursos de graduação. Por outro lado, por ser supletiva e substitutiva, fortalece a dependência dos municípios ao ente mais forte técnica e financeiramente, além de dificultar o desenvolvimento da autonomia necessária a uma unidade na federação.

Qual seria a alternativa diante da ausência de atuação do ente municipal no apoio aos seus professores em formação? Vimos neste estudo uma concepção de regime de colaboração que leva em consideração não a rigidez de uma descentralização que pré-determina atribuições para os entes sem considerar as assimetrias regionais, mas a possibilidade de realização por àquele com melhores condições técnica e financeira. Nessa lógica, a disputa de interesses e o jogo de empurra daria lugar para o objetivo verdadeiramente comum entre os entes.

As disputas presentes desde o nascimento da política pública, que teve como embrião a ideia de uma relação sistêmica e permanente por meio da materialização do Sistema Público Nacional de Formação de Professores, direcionaram para o desenvolvimento de uma proposta pactuada por meio de mecanismos pontuais, realizados de forma aligeirada, limitando a participação dos interessados ao nível de “fazer parte” e não de “tomar parte”, planejando, decidindo junto, sendo ativo no processo.

Dessa prática, temos aspectos considerados estruturais sendo desprezados, como os relacionados à valorização profissional e de carreira do professor da educação básica. Tais aspectos, neste estudo, são considerados condicionantes à permanência dos professores-estudantes, na medida em que estabelecem uma base mais sólida para o desenvolvimento do objetivo para a uma formação de professores em exercício da docência na educação pública. Além do discurso neoliberal de melhoria da qualidade da educação básica, a formação de professores em nível superior deveria ser, acima de tudo, a possibilidade de resgate do valor social e profissional desses sujeitos no País.

Consideramos fundamental esclarecer que a análise apresentada nessa Dissertação são aproximações fundamentadas em teorias e nas informações dos documentos analisados. Faz-se necessário que novas pesquisas sejam realizadas, utilizando outros instrumentos de coleta e análise de dados e informações, a fim de ampliar os resultados aqui apresentados, especialmente, em consideração aos milhares de professores do País que, ainda, demandam formação adequada para o exercício da atividade docente, e fundamentalmente, terem sua profissão e carreira verdadeiramente valorizadas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. SP: Fundação Santillana, 2012.
- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 1994.
- ARAÚJO, G. C. de. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: Equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do Regime de Colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 21 de janeiro de 2014.
- ARAÚJO, G. C. de. Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Revista Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010a. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 20/04/2017.
- ARAÚJO, G. C. de. Direito à educação básica: A cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010b. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 07/08/2016.
- ARAÚJO, G. C. de. Município, federação e educação: Instituições e ideias políticas no Brasil. **Reunião Anual da ANPED**, v. 29, 2006.
- ARAÚJO, G. C. de. **Município, federação e Educação: história das instituições e das ideias Políticas no Brasil**. 2005. 333 p. Tese (Doutorado em Educação, Área: Estado Sociedade e Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.
- ARAÚJO, G. C. de. Federalismo e direito à educação no Brasil: entre a autonomia e a igualdade de oportunidades. **26a reunião anual da ANPED**, 2003.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, V. 18, nº 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200003&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 24/04/2017.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, p. 147-176, 2000.

BRASIL. Assembleia Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1969**. Brasília:1969. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em: 28/12/2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Edições da Câmara, 35. ed. 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília: 2001. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em: 10/01/2016

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. **Relatório de Gestão 2009 – 2014**. Brasília: 2015a. 1 v.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. **Relatório de Gestão 2009 – 2014**. Brasília: 2015b. 2 v.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica na Modalidade Presencial – **Manual Operativo**, 2014. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/ManualOperativoPARFOR-mar13.pdf> Acesso: dezembro, 2016.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. **Relatório de Gestão PARFOR**. Brasília: 2013.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica na Modalidade Presencial – **Manual Operativo**, 2013. Brasília: 2013b. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/ManualOperativoPARFOR-mar13.pdf> Acesso: dezembro, 2016.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. **Relatório de Gestão 2009 – 2012**. Brasília: 2012.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. **Ofício Circular nº011/2011 CGDOC/DEB**: Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica Modalidade Presencial – Orientações Gerais. Brasília: 2011.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. Diretoria de Educação Básica Presencial. **Ofício nº 069/2010/DEB/CAPES**: Portaria Capes nº 58/2010 – Dotação Orçamentária 2010 – PARFOR. Brasília: 2010b. (Mimeo)

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. Plano de Trabalho/Termo de Referência. In: BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. Diretoria de Educação Básica Presencial. **Ofício nº 069/2010/DEB/CAPES**: Portaria Capes nº 58/2010 – Dotação Orçamentária 2010 – PARFOR. Brasília: 2010a. (Mimeo)

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. **Portaria nº 58**, de 17 de março de 2010. Brasília: 2010a.

BRASIL. Acordo de Cooperação Técnica nº 017, de 28 de maio de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jul. 2009. Seção 3, p. 36

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Capex conclui discussão sobre a política de formação de profissionais do magistério** (09 de dezembro de 2008). Disponível em:
<file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Mestrado%202016/Pesquisa/Documentos/PARFOR%20-%20documentos/Not%C3%ADcias/Capes%20conclui%20discuss%C3%A3o%20sobre%20pol%C3%ADtica%20de%20forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20profissionais%20do%20magist%C3%A9rio.html>. Acesso em: 26/06/2017.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Capex discute propostas a Sistema Nacional de Formação de Profissionais do Magistério** (26 de novembro de 2008). Disponível em
<file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Mestrado%202016/Pesquisa/Documentos/PARFOR%20-%20documentos/Not%C3%ADcias/Capes%20discute%20propostas%20ao%20Sistema%20Nacional%20de%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20Profissionais%20do%20Magist%C3%A9rio.html>. Acesso em: 26/06/2017.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Formação de professores terá investimento de R\$ 1 bilhão** (10 de outubro de 2008). Disponível em
[file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Mestrado%202016/Pesquisa/Documentos/PARFOR%20-%20documentos/Not%C3%ADcias/Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20professores%20ter%C3%A1%20investimento%20de%20R\\$%201%20bilh%C3%A3o.html](file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Mestrado%202016/Pesquisa/Documentos/PARFOR%20-%20documentos/Not%C3%ADcias/Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20professores%20ter%C3%A1%20investimento%20de%20R$%201%20bilh%C3%A3o.html). Acesso em: 26/06/2017.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **CTC da Educação Básica discute atribuições e novas formas de atuação** (25 de junho de 2008). Disponível em
<file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Mestrado%202016/Pesquisa/Documentos/PARFOR%20-%20documentos/Not%C3%ADcias/CTC%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica%20discute%20atribui%C3%A7%C3%B5es%20e%20novas%20formas%20de%20atua%C3%A7%C3%A3o.html>. Acesso em: 26/06/2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. – 11. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. (Série legislação; n. 159)

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **PAR – Plano de Ações Articuladas**. Sobre o PAR. Brasília, 2017. Disponível em:

<http://www.fnde.gov.br/programas/par/sobre-o-plano-ou-programa/preguntas-frequentes-2>. Acesso em: 26/08/2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sinopse Estatísticas da Educação Básica**. Brasília, DF: Educacenso, 2008. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sinopse Estatísticas da Educação Básica**. Brasília, DF: Educacenso, 2009. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 11/2012**. Dispõe sobre Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino. Aprovado em 04/06/2012. Brasília: 2012. Disponível em <portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17631&Itemid=866> Acesso em: 2 março de 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.087**, de 10 de agosto de 2011. Institui o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica e define suas diretrizes gerais. Brasília: 2011a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.328**, de 23 de setembro de 2011. Institui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Pública. Brasília: 2011b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Ações Articuladas (PAR) 2011-2014**: Guia prático de ações para municípios. Brasília: 2011c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9435-guia-pratico-aco-es-par2011-2014-nov&Itemid=30192 Acesso em: 20/07/2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 09**, de 30 de junho de 2009. Institui o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação. Brasília: 2009a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 883**, de 16 de setembro de 2009. Estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, criados pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Brasília: 2009b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação Básica**: documento final. Brasília: 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões, Princípios e Programas. Brasília: 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 40**, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Brasília: 2007c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Brasília: 1996.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.234**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília: 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 15/01/2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009**. Brasília: 2009. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%206.755-2009?OpenDocument Acesso em: 05/03/2016.

BRASIL. Presidência da República. **Minuta de Decreto/2008**. [Visava instituir] o Sistema Nacional Público de Formação dos Profissionais do Magistério. Brasília: 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: 2007. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%206.094-2007?OpenDocument. Acesso em: 05/10/2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.502**, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Brasília: 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.273**, de 06 de fevereiro de 2006. Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Brasília: 2006.

BRASIL. Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 017/2009, de 28 de maio de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jul. 2009. Seção 3, p. 35. (2009a).

BRASIL. Termo de Adesão nº 66, de 28 de maio de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jul. 2009. Seção 3, p. 35. (2009b).

BRZEZINSKI, I. Fóruns Permanentes de Apoio à formação Docente: Espaço democrático mediador de políticas de formação de professores e do regime de colaboração? **Anais do XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação** – ANPAE, p. 1-17, 2013.

BRZEZINSKI, I. Sujeitos sociais coletivos e a política de formação inicial e continuada emergencial de professores: contradições versus conciliações. **Educação & Sociedade**, v. 35, n. 129, 2014.

CASSINI, S. A. **Federação e educação no Brasil**: a atuação do poder legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração. Vitória, ES, 2011. Disponível em <http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_5277_SIMONE%20ALVES%20CASSINI.pdf> Acesso em: 21/05/2017.

CAVALCANTE, J. G. B. **O princípio do regime de colaboração no Brasil e as relações entre os sistemas de ensino no Estado do Tocantins e do Município de Ponte Alta do Tocantins**. 2015. 134 p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE). Universidade Federal do Tocantins. Tocantins: Palmas TO: 2015.

COSTA, A. de C. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. V. 26, n. 1, p. 105 – 212, jan./abr. 2010

COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. B. M. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. III, nº 5, p. 43-62. Jan./jun./ 2010.

CRUZ, R.E. Federalismo e educação: um pacto a se rever. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, V.6, nº 10, p. 65-78, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 29/05/2017.

CURY, C. R. J. Do sistema de colaboração recíproca. In RAMOS, M. N; CURY, C. R. J. (2006). Federalismo político e educacional. In: Ferreira, Naura Syria Carapeto (Org.). (1998). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro.

DAMASCENO, A. **Relatório PAR Amazônia**. Palmas, TO: Janeiro de 2011. (Mimeografado).

DAMASCENO, A.; SANTOS, É. Educação Municipal e controle social: os Planos de Ações Articuladas e o desafio da construção do Sistema Nacional de Educação. In:

ESQUINSANI, R. S. S. As atas de reuniões enquanto fontes para a história da educação: pautando a discussão a partir de um estudo de caso. **Educação Unisinos**, v. 11, n. 2, 2007.

LAGARES, Rosilene; ROCHA, Damião; OLIVEIRA, João Ferreira de. (org.). **Educação no Território Municipal**: planejamento, gestão e currículo. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2015.

DAMASCENO, A.; SANTOS, E. Educação Municipal e Controle Social: os Planos de Ações Articuladas e o Desafio da Construção do Sistemas Nacional de Educação. In

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 234-252, 2002. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso: 05 de fevereiro de 2016.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04>. Acesso em: 29/04/2017.

DOURADO, L.F. **Cooperação Federativa e Regime de Colaboração**. Caderno temático 1, Série Cadernos Anpae, v. 26. Camaragipe, PE:CCS Gráfica e Editora, 2016.

DOURADO, L.F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, 2013. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/873/87328534007.pdf>. Acesso em: 15/05/2017

FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do estado. Rio de Janeiro: INsight Editorial, 1998.

FREITAS, H. C. L. de. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação & Sociedade**, 2007.

FRIGOTTO, G. As novas e velhas faces da crise o capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (org). **Teoria e educação no labirinto do capital**. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. de S.; ANDRÉ, M. E. D. de A. **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. Brasília: UNESCO, 2011.

HUAISS, A. (Ed.). Dicionário da Língua Portuguesa. 4. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

LAGARES, R.; CAVALCANTE, J. G. B.; ROCHA, D. Regime de colaboração na educação – uma história em construção em um campo de disputa política e conceitual. **Research, Society and Development**, v. 7, n. 4, p. 01- 22, 2018.

LAGARES, R.; ROCHA, D.; OLIVEIRA, J. F. de (Org). **Educação no Território Municipal**: Planejamento, gestão e currículo. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2015.

LAGARES, R. Arranjos para os Municípios no campo das políticas públicas e gestão educacional. **Desafios**: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins – V.1, n.01, p. 93 – 113, jul/dez, 2014.

LAGARES, R. **Educação Municipal, descentralização política** – a experiência de Ponte Alta do Tocantins. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação. Goiânia, GO, 1998.

LIMA, A. B. de. **Adeus à Gestão (Escolar) Democrática**. Revista Arquivo Brasileiro de Educação. [on-line]. V. 1, n.1, p.27-50. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/arquivobrasileiroeducacao/article/view/P.2318-7344.2013v1n1p27>. Acesso em: 16/11/2016

LIMA, T. C. S. de; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 10, n. especial, p. 37-45.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo, EPU, 1986.

MACHADO, C. B. **A política nacional de formação de professores da educação básica**: a implementação do PARFOR-Presencial no estado da Bahia tendo como pressuposto o regime

de colaboração. Tese (Doutorado). Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2014.

NUCCI, L. P. **O plano nacional de formação de professores da Educação básica (PARFOR): desafios na implementação do regime de colaboração em Mato Grosso do Sul.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Mato Grosso do Sul: Centro de Ciências Humanas e Sociais, Campo Grande, 2013.

OLIVEIRA, J. F. de; AGUIAR, M. A. da S.; DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L. **Planos de Ações Articuladas no Contexto do PNE e do SNE – Caderno Temático 5.** Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

OLIVEIRA, F. A nova hegemonia da burguesia no Brasil dos anos 1990 e os desafios de uma alternativa democrática. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, M. (org). **Teoria e educação no labirinto do capital.** 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2014

PEREIRA, I. C. A.; CARVALHO, R. F. de. O PARFOR da UFT no contexto da política de educação superior brasileira: implantação, entraves e perspectivas. In: PEREIRA, I. C. A.; PINHO, M. J. de. **Perspectivas da formação docente: o programa PARFOR em foco.** Palmas, TO: EDUFT, 2017. p. 95 – 130.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 9, 2005. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3713/2961>. Acesso em: 23/05/2017.

SAVIANI, D. **Entrevista com Demerval Saviani – PNE.** Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-dermeval-saviani-pne>. Acesso em: 13. 09. 2017. (07. 04. 2014).

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** 4. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, 2007.

SEGATO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seus estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, abr-jun. 2016.

SHIROMA, E. O. MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar texto para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. In: **Revista Perspectiva.** Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./ dez. 2005. Disponível em: www.ced.ufsc.br/núcleos/nup/perxpectiva.html. Acesso em: 26/06/2016.

SILVA, L. R. C. D., DAMACENO, A. D., MARTINS, M. D. C., SOBRAL, K. M., & FARIAS, I. M. S. D.. Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. In **Congresso Nacional de Educação.** 2009. p. 4554-4566).

SILVA, L. G. A. da; FERREIRA, S.; OLIVEIRA, J. F. de. O planejamento educacional no Brasil: políticas, movimentos e contradições na gestão dos sistemas municipais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. ANPAE, v. 30, n. 1, p. 79-95, jan./abr. 2014.

SILVA, M. R. da; DICKMANN, I.; BERNARTT, M. L. de. Radiografia do Golpe, neoliberalismo e destruição do Estado, “apagamento “dos direitos sociais, “Educação Temer (ária)” e Escola sem Partido. **Revista Pedagógica**, v. 19, n. 40, p. 7-21, 2017. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/viewFile/3759/2135>. Acesso em: 10/05/2017.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24>. Acesso em: 05/04/2017.

SOUZA, V. C. Desafios da Capes na condução da Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 13, n. 31, 2017.

SOUZA, V. C. **Entre o explícito e o latente**: revelações do PARFOR e do SINAES sobre a qualidade dos cursos de pedagogia. Tese (Doutorado em Educação, Área: Políticas Públicas e Gestão da Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

SOUZA, V. C. Política de formação de professores para a educação básica a questão da igualdade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, n. 58, p. 629-653, 2014.

TEIXEIRA, A. M. S.; MUTIM, A. L. B. Regime de colaboração: meio para a organização dos sistemas de educação? **Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, número especial, p. 155-160, jul./dez.2009. Disponível em: www.uneb.br/revistadafaeaba. Acesso em: 22/04/2017.

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 30 (dias) do mês de março de 2015**. Palmas, TO, 2015. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/55-educacao-basica-s/conteudo-eb/3624-tocantins>. Acesso em: 1/6/2016.

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 12 (dias) do mês de junho de 2014**. Palmas, TO, 2014a. (Mimeo).

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 12 (dias) do mês de agosto de 2014**. Palmas, TO, 2014b. (Mimeo).

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 10 (dias) do mês de setembro de 2014**. Palmas, TO, 2014c. (Mimeo).

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 10 (dias) do mês de dezembro de 2014**. Palmas, TO, 2014d. (Mimeo).

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 05 (dias) do mês de maio de 2013**. Palmas, TO, 2013a. (Mimeo).

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 18 (dias) do mês de dezembro de 2013**. Palmas, TO, 2013b. (Mimeo).

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 05 (dias) do mês de março de 2012**. Palmas, TO, 2012a.

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 10 (dias) do mês de setembro de 2012**. Palmas, TO, 2012b. (Mimeo).

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 4 (dias) do mês de junho de 2011**. Palmas, TO, 2011a. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/55-educacao-basica-s/conteudo-eb/3624-tocantins>. *Acesso em: 1/6/2016*

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 14 (dias) do mês de junho de 2011**. Palmas, TO, 2011b. Palmas, TO, 2011. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/55-educacao-basica-s/conteudo-eb/3624-tocantins>. *Acesso em: 1/6/2016*

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 24 (dias) do mês de agosto de 2011**. Palmas, TO, 2011c. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/55-educacao-basica-s/conteudo-eb/3624-tocantins>. *Acesso em: 1/6/2016*

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 24 (dias) do mês de outubro de 2011**. Palmas, TO, 2011d. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/55-educacao-basica-s/conteudo-eb/3624-tocantins>. *Acesso em: 1/6/2016*.

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 16 (dias) do mês de março de 2010**. Palmas, TO, 2010a. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/55-educacao-basica-s/conteudo-eb/3624-tocantins>. *Acesso em: 1/6/2016*

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 5 (dias) do mês de maio de 2010**. Palmas, TO, 2010b. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/55-educacao-basica-s/conteudo-eb/3624-tocantins>. *Acesso em: 1/6/2016*

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 18 (dias) do mês de maio de 2010**. Palmas, TO, 2010c. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/55-educacao-basica-s/conteudo-eb/3624-tocantins>. *Acesso em: 1/6/2016*

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 29 (dias) do mês de junho de 2010**. Palmas, TO, 2010d. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/55-educacao-basica-s/conteudo-eb/3624-tocantins>. *Acesso em: 1/6/2016*

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 12 (dias) do mês de novembro de 2010**. Palmas, TO, 2010e. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/55-educacao-basica-s/conteudo-eb/3624-tocantins>. *Acesso em: 1/6/2016*

TOCANTINS. FEPAD. **Ata do Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente realizada aos 3 (dias) do mês de dezembro de 2009**. Palmas, TO, 2009. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/55-educacao-basica-s/conteudo-eb/3624-tocantins>. *Acesso em: 1/6/2016*.

TOCANTINS. FEPAD. **Planilha Plano Estratégico de 2015**: demanda de 1ª licenciatura. Palmas, TO, 2015. (Mimeo).

TOCANTINS. SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA. FEPAD. **Histórico e balanço das atividades do FEPAD-TO 2008 a 2014**. Palmas, TO, 2014a. (Mimeo).

TOCANTINS. SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA. FEPAD. **Regimento Interno do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado do Tocantins**. Palmas, TO, 2014b. (Mimeo)

TOCANTINS. SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA. Coordenadoria de Formação Inicial e Continuada. **Regimento interno do Fórum Estadual Permanente de Apoio à formação Docente do Estado do Tocantins**. 2010a. Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/Regimento_Forum_TO2010.pdf. *Acesso em: 1/6/2016*.

TOCANTINS. SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA. **Ajuda memória** – Reunião sobre o PARFOR. (10 de fevereiro de 2010). Palmas, TO: 2010b. (Mimeo).

TOCANTINS. SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA. **Ofício nº 517/2009/SEDUC/SS**, de 03 de dezembro de 2009: Validação das inscrições. Palmas, TO: 2009. (Mimeo).

TOCANTINS. UNDIME. **Ata da Reunião da Diretoria Executiva da Undime – TO** – 2012, de 14 de agosto de 2012. Palmas, TO: 2012. (Mimeo).

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **PROGRAD dados alunos PARFOR**: 12.09.2016. Palmas, TO: 2016. (Mimeo).

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Relatório de avaliação institucional** – Ano 2014. Palmas, TO: EDUFT, Comissão Própria de Avaliação – CPA, 2015.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Relatório de avaliação institucional** - UFT 2013. Palmas, TO: Universidade Federal do Tocantins, Pró-reitoria de Avaliação e Planejamento. Comissão Própria de Avaliação, 2014.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Relatório de avaliação institucional** - UFT 2012. Palmas, TO: Universidade Federal do Tocantins, Pró-reitoria de Avaliação e Planejamento. Comissão Própria de Avaliação, 2013.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Relatório de avaliação institucional** - UFT 2011. Palmas, TO: Universidade Federal do Tocantins, Pró-reitoria de Avaliação e Planejamento. Comissão Própria de Avaliação, 2012.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Relatório de avaliação institucional** - UFT 2009-2010. Palmas, TO: Universidade Federal do Tocantins, Pró-reitoria de Avaliação e Planejamento. Comissão Própria de Avaliação, 2010a.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Ofício/UFT/Nº 495/2010**: encaminhamento de documentos. Palmas, TO: 2010b.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. Termo de Cooperação Simplificado. In: **Ofício/UFT/Nº 495/2010**: encaminhamento de documentos. Palmas, TO: 2010b.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. Termo de Compromisso. In: **Ofício/UFT/Nº 495/2010**: encaminhamento de documentos. Palmas, TO: 2010b.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. Plano de Trabalho. In: **Ofício/UFT/Nº 495/2010**: encaminhamento de documentos. Palmas, TO: 2010b.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Resolução do Conselho Universitário (CONSUNI) nº 21/2009**. Dispõe sobre a adesão da UFT ao Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica – PARFOR. Palmas, TO: 2009.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Resolução do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) nº 13/2010**. Dispõe sobre a Normativa Complementar ao Regimento Acadêmico da Universidade Federal do Tocantins visando o atendimento da especificidade do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) da CAPES/MEC. Palmas, TO: 2010.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Resolução do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) nº 14/2007**. Dispõe sobre o Projeto Político-pedagógico (PPP) do curso de pedagogia do campus de Palmas. Palmas, TO: 2007.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Membros do Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente conforme Decreto 6.755/2009**. (S/D)

Disponível em:

http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/TO_Membros_Forum.pdf. Acesso em: 1/6/2016.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO. **Edital nº 108**, de 29 de junho de 2016 – Abertura de inscrições para auxílio financeiro para alunos regularmente matriculados nos Cursos de Licenciatura/Parfor. Palmas, TO: 2016.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO. SECRETARIA ACADÊMICA DO CAMPUS DE PALMAS. **Dossiê dos alunos matriculados no curso de pedagogia PARFOR**. Palmas, TO: 2016. (Mimeo).

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO. **Edital nº 03/2014** - PARFOR – abertura de solicitações de auxílio financeiro. Palmas, TO: 2014.

TOCANTINS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO. **Edital nº 89/2015** – Abertura de inscrições do Programa de Auxílio Financeiro para alunos de graduação na modalidade do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. Palmas, TO: 2014.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em Educação. 1. ed. 14. Reimpressão. São Paulo: Atlas, 2006.

UNDIME. **Estatuto**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://undime.org.br/institucional/estatuto>. Acesso em: 07/10/2017.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBP**AE – V. 23, N.1, P. 53-69, jan./abr. 2007.