

LEANDRO PICOLI NUCCI

**O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA
EDUCAÇÃO BÁSICA (PARFOR): DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO
DO REGIME DE COLABORAÇÃO EM MATO GROSSO DO SUL**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO
Campo Grande/MS
2013

LEANDRO PICOLI NUCCI

**O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA
EDUCAÇÃO BÁSICA (PARFOR): DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO
DO REGIME DE COLABORAÇÃO EM MATO GROSSO DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como exigência para obtenção do grau de Mestre em Educação, sob a orientação da professora Dr.^a Margarita Victória Rodriguez.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO
Campo Grande/MS
2013

Ficha catalográfica (Biblioteca)

COMISSÃO JULGADORA

Dr.^a Margarita Victória Rodriguez – UFMS

Dr.^a Carla Villamaina Centeno - UEMS

Dr.^a Carla Busato Zandavalli M. Araujo - UFMS

Dedico este trabalho a todos aos meus familiares e amigos, principalmente à minha companheira de sempre Ana Paula Oliveira do Santos e ao meu grande tesouro Pedro Henrique Oliveira Nucci.

Dedico também a todos os professores que passaram pela minha história, acreditaram em mim e que contribuíram para o meu crescimento como pessoa, bem como ampliaram meu horizonte intelectual. Também dedico a todos aqueles que buscam por meio da educação a emancipação da pessoa humana.

AGRADECIMENTOS

À Prof^ª. Dr.^a Margarita Victória Rodriguez pela amizade e orientação realizada ao longo deste trabalho.

Aos professores(as) do PPGEud/UFMS pelas aulas ministradas com grande zelo e à linha de pesquisa História, Políticas e Educação pela amizade de todos e pela contribuição nas discussões *ad hoc* e em sala de aula, que tanto contribuíram para a compreensão do meu objeto de pesquisa.

Às Profas. Dras. Carla Busato Zandavalli M. Araujo – UFMS e Carla Villamaina Centeno – UEMS pelos comentários e correções efetuados no relatório desta pesquisa.

Às Profas. Dras. Maria Dilnéia Espindola Fernandes e Silvia Brito pelos comentários sobre o federalismo e o Estado.

Aos colegas mestrandos Juvinal Manuel Fanda e Maria do Socorro Salles pela amizade e pelo apoio.

Àqueles que contribuíram para viabilizar o acesso as informações e dados para a realização da pesquisa: CAPES (Izabel Lima Pessoa) e UEMS (Raquel Márcia Müller).

RESUMO

Esta pesquisa está inserida na Linha de Pesquisa: História, Políticas e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e tem como objeto o Plano Nacional de Professores da Educação Básica (PARFOR). O objetivo central do estudo é o de analisar o processo de implementação do PARFOR no que se refere ao regime de colaboração entre os entes federados e as Instituições de Ensino Superior (IES). Parte-se do pressuposto de que as políticas públicas sofrem múltiplas determinações de ordem estrutural presentes na organização societal capitalista. Nesta ótica, a pesquisa buscou situar o PARFOR dentro dos móveis do capital de suas múltiplas relações e determinações. O estudo foi desenvolvido em quatro etapas. No 1º semestre de 2011 foi realizada a etapa exploratória que permitiu rastrear dados gerais da implementação, funcionamento e abrangência do referido Plano em MS. Em 2011 e no 1º semestre de 2012 foram desenvolvidas as etapas de levantamento e análise de documentos (de caráter normativo e informativo) e dados oficiais (de caráter estatístico). A etapa da coleta em campo ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas com os dirigentes do PARFOR em nível nacional, estadual e institucional (UEMS). A análise das informações revelou que em nível nacional no ano de 2010 o Plano obteve seu pico mais alto, no que se refere à oferta de vagas, pré-inscrições e matrículas. Nos anos posteriores verificou-se um movimento de desaceleração acentuada. No que diz respeito ao processo de implementação do PARFOR em MS, este, não se concretizou tal como planejado e segue a tendência nacional de desaceleração. Constatou-se que o regime de colaboração em MS não se concretizou. A União se limitou a desempenhar o papel de articuladora do regime de colaboração entre a Secretaria de Estado de Educação (SED) e as IES. A SED/MS negligenciou o seu papel de condução do Fórum/MS e, conseqüentemente, não assumiu a implementação do PARFOR e nem propiciou as condições necessárias para a participação dos professores. A omissão da SED/MS sobrecarregou as Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) que tentaram levar o Plano adiante, mas somente a UEMS concretizou a oferta dos cursos no ano de 2010, embora até o presente momento venha realizando tentativas de abertura de turmas especiais. A queda acentuada na pré-inscrição e a dificuldade na abertura de turmas especiais em MS são atribuídas à falta de incentivo do governo do Estado para a participação dos professores e a desarticulação do Fórum na condução desta política governamental. A operacionalização do regime de colaboração entre os entes federados constituiu o gargalho do Plano em MS, pois o mesmo carece de mecanismo de indução ou de obrigatoriedade, o que acaba por favorecer o “jogo de empurra-empurra”. Assim as relações intergovernamentais ficam entregues à predisposição da colaboração entre os entes federados, vistos que estes gozam de autonomia institucional.

Palavras-chave: Formação de professores. Federalismo. Regime de colaboração. PARFOR. Mato Grosso do Sul.

ABSTRACT

This research is embedded in the Research Line: History, Politics and Education Program Graduate Education, Federal University of Mato Grosso do Sul and has as its object the National Plan for Basic Education Teachers (PARFOR). The main objective of the study is to analyze the implementation process PARFOR regarding the arrangements for collaboration between federal agencies and the Higher Education Institutions (HEIs). This is on the assumption that public policies suffer multiple determinations of structural order present in capitalist societal organization. In this light, the research sought to situate the PARFOR within the mobile capital and its multiple relations determinations. The study was conducted in four stages. In the 1st half of 2011 was held exploratory stage which allowed general trace data the implementation, operation and scope of the Plan in MS. In 2011 and in the 1st half of 2012 were developed stages of survey and analysis of documents (of normative and informative) and official (statistical character). A step in the field of collection occurred through semi-structured interviews with leaders of PARFOR at the national, state and institutional (UEMS). Analysis of the data revealed that nationally in 2010 Plan obtained its highest peak, with respect to the number of vacancies, pre-registration and enrollment. In later years there was a sharp deceleration movement. Regarding the implementation process PARFOR in MS, this has not been realized as planned and follows the national trend of slowing. It was found that the system of collaboration in MS has not materialized. The Union merely play the role of articulating the regime of collaboration between the State Department of Education (SED) and HEIs. The SED / MS neglected its role driving Forum / MS and therefore did not assume the implementation of PARFOR nor provided the necessary conditions for the participation of teachers. The omission of SED / MS overloaded the Public Institutions of Higher Education (IPES) who tried to take the plan forward, but only the UEMS completed the offering of courses in 2010, although until now conducting trials come opening special classes . The sharp fall in pre-registration and the difficulty in opening special classes in MS are attributed to the lack of incentives from the state government for the participation of teachers and disarticulation Forum in conducting this government policy. The operationalization of the scheme of collaboration among federal agencies was the bottleneck of the Plan in MS, because it lacks induction mechanism or requirement, which ultimately benefits the 'game of pushing and shoving'. So intergovernmental relations are delivered to the predisposition of the collaboration between the federal, visas they enjoy institutional autonomy.

Keywords: Teacher training. Federalism. Collaborative. PARFOR. Mato Grosso do Sul.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Ações realizadas pela Secretaria de Estado de Educação e financiamento da Educação em MS no governo de André Puccinelli (2007).....	131
Tabela 2	Ações realizadas pela Secretaria de Estado de Educação e financiamento da Educação, em MS, no governo de André Puccinelli (2008).....	133
Tabela 3	Ações realizadas pela Secretaria de Estado de Educação e financiamento da Educação, em MS, no governo de André Puccinelli (2009).....	134
Tabela 4	Ações realizadas pela Secretaria de Estado de Educação e financiamento da Educação, em MS, no governo de André Puccinelli (2010).....	136
Tabela 5	Número de Instituições de Educação Superior, por categoria administrativa, que aderiram ao PARFOR até o ano de 2012 (BRASIL)	113
Tabela 6	Número de Vagas Ofertadas, matrículas e turmas na IES na modalidade presencial – 2009 – 2011 (BRASIL)	114
Tabela 7	Número de vagas ofertadas, validados, matriculados e turmas especiais unidade federativa - 2009-2011 modalidade presencial	115
Tabela 8	Fomento/2009 – formação inicial presencial	124
Tabela 9	Fomento/2010 – formação inicial presencial	124
Tabela 10	Fomento/2011 – formação inicial presencial	125
Tabela 11	Fomento PARFOR/MS – Presencial - 2009 – 2011	141
Tabela 12	Percentual de demanda de formação de professores da educação básica, em MS, por rede de ensino (estadual e municipal) e por localização, de acordo com a situação de formação	147
Tabela 13	Mapeamento da situação dos professores em MS, para levantamento de demanda do PARFOR – rede estadual e municipal – por disciplinas.	151

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Cronologia do federalismo brasileiro	91
Quadro 2	Número de Professores da Educação Básica, em MS, por Dependência Administrativa (2008).....	148
Quadro 3	Número de Professores da Educação Básica por Escolaridade em MS (2008)	149
Quadro 4	Número de Professores da Educação Básica com Formação Superior, Licenciados e Não Licenciados, em MS (2008)	149
Quadro 5	Número de vagas ofertadas, de pré-inscrições, de validações e matrículas na modalidade presencial, distribuídos dos professores, nos cursos oferecidos pela UEMS nos respectivos municípios em MS -2010-2012	162
Quadro 6	Total de alunos formados no PARFOR/Presencial em nível nacional	166

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – IES que aderiram ao PARFOR na modalidade presencial 2009-2012.....	112
Gráfico 02 – Distribuição das matrículas por região – 2009/2010.....	117
Gráfico 03 – Percentual das matrículas por cursos – Brasil – 2009-2011	118
Gráfico 04 – Percentual de demanda de formação de professores - MS	146
Gráfico 05 – Oferta de vagas previstas no Plano Estratégico de MS	152
Gráfico 06 – Número de vagas ofertadas e pré-inscrições na formação inicial nas modalidades presencial e a distância em MS – 2009-2012	153
Gráfico 07 – Número de vagas ofertadas, de pré-inscrições e de matrículas na formação inicial na modalidade à distância em MS– 2009-2011	155
Gráfico 08 – Número de vagas ofertadas, de pré-inscrições, validações e matrículas na formação inicial presencial em MS – 2009-2012	157
Gráfico 09 – Número de matrículas por IES na formação inicial em MS – 2009 a 2012.....	158
Gráfico 10 – Número de vagas ofertadas, de pré-inscrições, de validações e de matrículas na formação inicial presencial na UEMS – 2010-2012.....	161

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	– Acordo de Cooperação Técnica
AI	– Ato Institucional
ALCA	– Área de Livre Comércio das Américas
ANPEd	– Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	– Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	– Banco Mundial
BPC	– Benefício de Prestação Continuada
CAPES	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDES	– Centro de Estudos Educação & Sociedade
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/1988	– Constituição Federal de 1988
CONAE	– Conferência Nacional de Educação
CNE	– Conselho Nacional de Educação
CNPq	– Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPF	– Cadastro de Pessoa Física
EB	– Educação Básica
ES	– Espírito Santo
EUA	– Estados Unidos da América
FHC	– Fernando Henrique Cardoso de Melo
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
GATT	– Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GTs	– Grupos de Trabalho
ICG	– Índice Geral de Cursos
IES	– Instituição de Ensino Superior
IFG	– Instituto Federal de Goiás
IFMS	– Instituto Federal de Mato Grosso do Sul
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	– Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	– Instituição Pública de Ensino Superior
LDBEN	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDS	– Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC	– Ministério da Educação
MG	– Minas Gerais
MS	– Mato Grosso do Sul
MST	– Movimento Sem Terra
MT	– Mato Grosso
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	– Organização Internacional do Trabalho
OMC	– Organização Mundial do Comércio
OTAN	– Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PARFOR	– Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PBF	– Programa Bolsa Família
PDE	– Plano de Desenvolvimento da Educação

PF	– Plataforma Paulo Freire
PIB	– Produto Interno Bruto
PNUD	– Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROUNI	– Programa Universidade para Todos
PL	– Projeto de Lei
PNE	– Plano Nacional de Educação
PPA	– Plano Plurianual
PT	– Partido dos Trabalhadores
REUNI	– Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	– Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	– Seminário de Educação Brasileira
SED/MS	– Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul
SNAS	– Sistema Nacional de Assistência Social
SNE	– Sistema Nacional de Educação
SUAS	– Sistema Único de Saúde
TCH	– Teoria do Capital Humano
UAB	– Sistema Universidade Aberta do Brasil
UEMS	– Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UFB	– Universidade Federal da Bahia
UFG	– Universidade Federal de Goiás
UFGD	– Universidade Federal da Grande Dourados
UFMG	– Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	– Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 CAPÍTULO - CAPITAL, TRABALHO, ESTADO E EDUCAÇÃO	25
1.1 A reestruturação produtiva do capital: principais características	27
1.2 Reformas neoliberais, políticas sociais e educação	32
1.3 A reforma neoliberal no Brasil e as políticas sociais	38
1.4 A Terceira Via: busca da consolidação e manutenção da hegemonia capitalista	43
1.5 “Neoteoria” do Capital Humano: empregabilidade	48
1.6 Capital financeiro e políticas sociais	52
1.7 O governo Lula: políticas sociais e educacionais	59
1.8 A política educacional no governo Lula	66
2 CAPÍTULO – FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS	74
2.1 Caracterização do federalismo	75
2.2 Origens do federalismo	77
2.3 Origens da federação brasileira	78
2.4 Federalismo na República Velha	79
2.5 Federalismo no Estado Novo	82
2.6 Federalismo na Ditadura	85
2.7 Federalismo na Redemocratização	87
2.8 Federalismo e políticas públicas conjuntas: o regime de colaboração	93
2.9 Federalismo, descentralização e políticas sociais	97
3 CAPÍTULO - O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA – PARFOR	102
3.1 O PARFOR em nível nacional	112
3.2 Financiamento do PARFOR	119
3.3 A educação no primeiro mandato do Governo de André Puccinelli	128
3.4 O PARFOR no Estado de Mato Grosso do Sul	137
3.4.1 Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente em MS (Fórum/MS) ...	141
3.4.2 Operacionalização e execução do PARFOR/MS	145
3.5 O PARFOR na UEMS	160
CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
REFERÊNCIAS	172
ANEXOS	181
APÊNDICES	187

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) e como objetivo analisar o processo de implementação do PARFOR, no Estado de Mato Grosso do Sul, no que se refere à efetivação do regime de colaboração entre a União, o Estado de Mato Grosso do Sul (MS) e as Instituições de Ensino Superior (IES) de MS. A pesquisa estendeu-se aos cursos presenciais de primeira e segunda licenciatura oferecidos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) no âmbito do PARFOR no ano de 2010. O recorte metodológico é motivado pela constatação de que os cursos oferecidos pelo PARFOR em MS, só se concretizaram na UEMS no 1º e 2º semestres de 2010, nos cursos de primeira e segunda licenciaturas, na modalidade presencial. Porém, se registra também que os cursos foram oferecidos em outras Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) em MS, nas modalidades à distância e presencial, desde o segundo semestre de 2009.

Meu interesse pessoal pelo tema deveu-se a minha participação, durante a graduação, no Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPE) do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) e no Programa de Iniciação Científica da UCDB/CNPq, a partir do qual tomei contato com a pesquisa na área de Educação e especificamente no campo das políticas educacionais.

No curso de mestrado ingressei no Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas de Educação” da Linha de Pesquisa “História, Política e Educação” do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) no qual aprofundi minha compreensão e interesse pela temática. A questão que me acompanha nesta pesquisa se formula da seguinte maneira: O regime de colaboração, previsto na Constituição Federal de 1988, é capaz de congrega os entes federativos para a articulação e execução de políticas conjuntas, especificamente o PARFOR?

O PARFOR é um programa de caráter emergencial e focal empreendido pelo Ministério da Educação e da Cultura (MEC), na direção do Programa “Todos pela Educação” do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e da Política Nacional de Formação de Professores do Magistério da Educação Básica. De acordo com documentos oficiais o PARFOR tem como objetivo oferecer formação inicial de primeira e segunda licenciatura, bem como, formação pedagógica para professores que atuam na rede pública de Educação Básica (EB) dos estados, municípios e do Distrito Federal com a finalidade de melhorar a

qualidade da EB, baseado nos indicadores do Sistema de Avaliação da Educação Brasileira (SAEB).

O PARFOR faz parte das políticas educacionais desenvolvidas pelo Estado brasileiro, no período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no campo da educação que é uma das modalidades de política social dentro da organização do Estado brasileiro.

A sociedade capitalista tem por base a propriedade privada, a posse dos meios de produção e a apropriação privada dos bens produzidos coletivamente, bem como a extração da 'mais valia'. Esta produção social de bens está subordinada aos interesses daqueles (classe) que têm a posse dos meios de produção. Isso confere a esta forma de sociedade, construída historicamente pela classe burguesa, seu caráter contraditório e alienante, pois ao mesmo tempo em que a sociedade, por meio do trabalho coletivo está engendrada na produção dos bens de consumo, ou seja, dos objetos que produz e reproduz a vida humana e a riqueza, nem todos os membros da sociedade se apropriam desses bens. Na medida em que uma parcela da sociedade (trabalhadores) produz cada vez mais, menos ela tem acesso aos bens por ela produzidos e seu caráter de contradição e alienação se fortalece.

Na história da sociedade capitalista a acumulação e a reprodução do capital estiveram em primeiro lugar na pauta de sua agenda, ou seja, a economia é “motor *mobilis*”, o que impulsiona todo o movimento desta sociedade e ao mesmo tempo a explica. As demais ações, entre elas as políticas sociais, são efetuadas para fortalecer esta economia. Assim, quando se fala em política social, e aqui em especial a educação, dentro desta configuração de sociedade, a mesma deve ser observada, entendida e explicada a partir das múltiplas relações e determinações do movimento do capital.

Saviani (2005, p. 17) ressalta que: “[...] Não é possível, portanto, compreender radicalmente a história da sociedade contemporânea e, conseqüentemente, a história da educação contemporânea sem se compreender o movimento do capital”. Para Marx, este movimento é a síntese das múltiplas determinações que compõe o real a ser estudado e explicado em seus aspectos gerais (abstratos, leis que regem a sociedade capitalista) e particulares (como uma forma de expressão, realização do universal da totalidade). Marx (1987, p. 16) afirma que: “O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso”. Assim, o que se busca não é apenas uma compreensão particular do real (objeto a ser explicado), desconectado de suas relações, mediações e condicionamentos recíprocos, mas sim um entendimento conectado dialeticamente com os

múltiplos movimentos de transformação do real, para alcançar uma síntese explicativa cada vez mais ampla.

O que se pretende na investigação desse objeto é uma compreensão dos móveis do capital, de suas múltiplas relações e determinações materiais, e dos processos de manutenção e reprodução da hegemonia capitalista. Propõe-se realizar uma abordagem histórica dentro de um determinado grau de desenvolvimento da sociedade capitalista: o capitalismo monopolista. Marx (1987, p. 29-30) afirma que:

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e á qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário é o seu ser social que determina sua consciência. [...].

De acordo com José Paulo Neto¹: “Só com Marx não é possível compreendermos o nosso mundo contemporâneo, sem Marx entendemos menos ainda e contra Marx cancelamos este entendimento”.

A atividade escolar no presente momento histórico, exercida na perspectiva do capital, traz no seu bojo as funções sociais a ela impostas e implica o imediato reconhecimento de seu caráter contraditório. Este se apresenta na proposta da qualidade da educação básica pretendida pelo PARFOR e nas estratégias do capital para manter sua hegemonia por meio da reestruturação produtiva, das reformas neoliberais operadas nos Estados e da construção de uma nova sociabilidade ligada ao programa da terceira via.

Para captar os movimentos determinantes do capital e suas múltiplas relações e conexões que levam o Estado a investir em educação, primeiro é preciso deixar de lado a visão idealista de que na sociedade atual a educação exerce apenas uma função pedagógica: a formação intelectual da humanidade. Essa maneira de enxergar a educação isolada de todo o complexo da vida social da maneira como os homens produzem e reproduzem a sua vida é uma crença que está fortemente arraigada no senso comum. Alves (2004, p. 187, grifo do autor) afirma que: “Essas crenças decorrem de uma visão liberal que supõe ser a escola

¹ Curso ministrado em 2002 (O método em Marx) no programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE. Disponível em: http://www.cristinapaniago.com/jos%C3%A9_p_netto_-_curso_o_m%C3%A9todo_em_marx_-_. Acesso em: 09 set. 2012.

dotada, sempre, de predicados positivos; que centra o debate sobre esta instituição social no que ela *deve ser* e não no que ela *é*.”

Como decorrência da abordagem eleita destaca-se a importância das categorias do método: totalidade, reprodução e hegemonia, elas não são exclusivas na análise do objeto, mas ao serem utilizadas permitirão a compreensão do mesmo dentro da perspectiva proposta. A compreensão da sociedade capitalista se dará por meio da categoria totalidade que permite o entendimento das leis que regem o funcionamento desta forma histórica de organização societal. De acordo com Cury (1985, p. 28) “[...] a categoria reprodução se justifica pelo fato de toda a sociedade tender, em suas instituições, à sua autoconservação, reproduzindo as condições que possibilitam a manutenção de suas relações básicas”.

O capitalismo reproduz uma cultura de acumulação, assim a educação ou a escola, apesar das contradições nelas existentes, são elementos mediadores para os processos de acumulação, pois reproduzem, em parte, as idéias e valores que estimulam a reprodução do capital. Sader (2008, p. 15) salienta que: “[...] a educação tornou-se uma peça do processo de acumulação de capital e de estabelecimento de um consenso que torna possível a reprodução do injusto sistema de classes”. Daí decorre a importância da categoria reprodução para a análise proposta nesta pesquisa, pois a compreensão que se busca está relacionada com a acumulação de capital para garantir a manutenção e hegemonia do mesmo. Cury (1985, p. 39) destaca que:

Como uma totalidade histórica superável, o capitalismo busca a reprodução de suas relações de produção a fim de garantir a ampliação da produção, a acumulação. A reprodução de suas relações implica a tentativa de reproduzir o movimento do capital social como um todo.

Na análise realizada neste estudo buscou-se compreender o objeto em conexão com a dominação mundial do sistema capitalista que se consolida no “Estado do Capital”. Ao alcançar um consenso de nível mundial o capitalismo estabelece sua hegemonia, assim a classe dominante procura estabelecer sua visão de mundo a toda a sociedade, Cury (1985, p. 29) afirma que:

Ora, na sociedade de classes. Só a exploração e a dominação são incapazes de articular e fazer vingar uma totalidade de modo articulado. A obtenção de um consenso é importante pra reprodução das relações de produção. [...] a classe dominante busca um conformismo, ou seja, transformar sua concepção de mundo em senso comum, fazendo-a penetrar nas massas e buscando assim assegurar, com o consenso dessas, a ordem estabelecida.

A partir deste cenário é que se pretendeu compreender e analisar o objeto em questão. Para tanto, procurou-se levar em conta a organização institucional do Estado

brasileiro e seus condicionamentos no que tange a execução de políticas conjuntas. No campo educacional, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDBEN/1996), estabelecem que os sistemas de ensino devem ser organizados em regime de colaboração entre os entes federativos.

O Estado brasileiro é organizado em uma República Federativa e esta configuração institucional condiciona a execução de políticas públicas, no caso em pauta, as políticas educacionais. Parte-se do princípio que no Estado federal, os entes que o compõem, no caso brasileiro, os estados, municípios e Distrito Federal, gozam de autonomia jurídica, econômica e política. Isso permite aos entes subnacionais gozarem de liberdade para aderirem ou não as políticas de cunho nacional, ou seja, implantadas pela União, salvo as obrigações impostas pela Constituição Federal.

O PARFOR é executado por meio do regime de colaboração entre o Governo Federal, representado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), as Secretarias de Educação dos estados, dos municípios e as Instituições de Ensino Superior. O funcionamento do Plano implica a adesão dos entes federados ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT), celebrado em comum acordo. Para analisar o regime de colaboração no âmbito do Plano procurou-se identificar o papel de cada parceiro e o cumprimento destes por meio do levantamento e análise de dados, documentos e realização de entrevistas.

Para compreender como se tecem as teias das relações intergovernamentais na federação brasileira se fez necessário compreender sua história, herança e as mazelas que dela resultam. Marx (2011, p. 25) afirma: “Os homens fazem sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram”. Revisitar a história do federalismo e em especial do federalismo brasileiro é necessário para compreender esta forma de organização estatal, seu processo histórico e seus agentes.

A presente pesquisa foi cadastrada na Plataforma Brasil, bem como, submetida e autorizada pelo Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (CEP/UFMS)². A fase exploratória da pesquisa teve início em 2010 mediante levantamento, no site da CAPES/Parfor e do Ministério da Educação - MEC/Plataforma Freire, de documentos oficiais com intuito compreender o desenho organizacional do PARFOR. Nas

² Ver APÊNDICE C.

referidas bases de dados tive contato com a legislação, mapa de cursos ofertados e de pré-inscrições, calendário, apresentação do Plano e com os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio a Formação Docente.

Em 2011 foram realizados o levantamento de documentos, dados estatísticos, entrevistas, entre outros, por meio do contato pessoal com alguns membros do Fórum/MS e com IPES parceiras. Na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), UEMS e na UFMS fiz contato pessoalmente com os dirigentes institucionais do PARFOR e marcamos uma data para colher as informações e documentos. Vale ressaltar a acolhida da dirigente do PARFOR na UEMS, identificada na pesquisa como “Dirigente 2”, que disponibilizou documentos e dados, bem como, por meio de vários encontros, se propôs a explicar o funcionamento e execução do PARFOR.

No mesmo ano fiz contato, por telefone, com a Secretaria do Estado de Educação de MS, por meio da Superintendência de Planejamento e Apoio à Educação, marquei uma conversa com a secretária do Fórum/MS. Apresentei o projeto de pesquisa e fiz alguns questionamentos (informais) referentes a documentos e dados sobre o PARFOR. Mediante ofício enviado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMS, solicitei os documentos (Ata das reuniões do Fórum/MS, dados estatísticos e o ACT) para andamento da pesquisa. A princípio recebi uma resposta positiva que dizia que os documentos e dados seriam cedidos, mas, posteriormente, as Atas das reuniões do Fórum/MS e o ACT não foram disponibilizados.

Os dados estatísticos foram cedidos pela equipe técnica da Superintendência de Planejamento e Apoio à Educação da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS). Vale ressaltar, que de acordo com ACT, é de responsabilidade da SED/MS enviar para publicação, no site da CAPES, as atas das reuniões do Fórum e demais documentos produzidos no interior do mesmo, porém essas informações não foram enviadas.

Em 2012, o próximo passo foi fazer contato direto com a CAPES nas Secretarias de Educação Básica Presencial e a Distância. A Coordenadora do PARFOR na modalidade presencial, identificada na pesquisa como “Dirigente 1”, aceitou me atender e disponibilizou dados estatísticos e documentos, bem como respondeu a um questionário semi-estruturado (APÊNDICE A) relacionado à pesquisa. O coordenador do PARFOR na modalidade a distância disponibilizou uma equipe para me atender e fornecer os dados necessários para a pesquisa.

Neste mesmo ano fiz contato com um membro do Fórum/MS, identificado na pesquisa como “Dirigente 3”, com a finalidade de aplicação do questionário semiestruturado (APÊNDICE A). O critério utilizado na escolha do membro do Fórum/MS, para a aplicação do referido questionário, foi que este devia ter participado do início do processo de implantação do PARFOR em MS, pois nesta altura da pesquisa buscava-se compreender os trâmites e acordos realizados neste respectivo período.

Posteriormente, no âmbito normativo, foram analisados os seguintes documentos:

a) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; b) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; c) Acordo de Cooperação Técnica nº. 009/2009; d) legislação referente ao PARFOR; e) regulamentações, ofício, documento circular e atos administrativos da CAPES, Ministério da Educação (MEC) e Conselho Nacional de Educação (CNE) referente à normatização do Plano; f) Decretos e resoluções do PARFOR em nível estadual; g) Projeto pedagógico e Plano de Trabalho dos cursos concretizados na UEMS.

No âmbito informativo, foram analisados os seguintes documentos: a) Relatório de publicação da CAPES e MEC; b) material informativo nos sites do MEC, CAPES, CNPq, SED/MS UEMS, UFGD, UFMS e outras IPES.

Buscou-se na documentação identificar e analisar o papel de cada parceiro no PARFOR, como se articula a organização do Plano e o regime de colaboração entre os entes federativos.

Para ampliar as informações, no ano de 2012, foram realizadas as entrevistas direcionadas a três dirigentes do PARFOR: 1 em nível nacional (CAPES), 1 a nível estadual (Fórum/MS) e 1 em nível institucional (UEMS). Mediante assinatura do TCLE (Apêndice B), a referida entrevista foi realizada pessoalmente e utilizou-se um questionário com dez questões semi-estruturadas (Apêndice A), bem como a gravação e transcrição das entrevistas. O universo total dos referidos dirigentes corresponde ao número de três. O critério utilizado na escolha dos três dirigentes foi que estes deveriam ter participado da direção, organização e operacionalização do PARFOR, no período da pesquisa, nas referidas dependências institucionais. O que se buscou analisar nas entrevistas foi o desenho organizacional do PARFOR, sua operacionalização e a execução do regime de colaboração.

Na etapa de tratamento e análise dos dados, as informações coletadas foram transformadas em tabelas e gráficos com dados quantitativos que retratam o mapa do PARFOR em nível nacional e Estadual, com recorte de período de 2009 a 2012. A análise

mais apurada concentrou-se no Estado de MS e nos cursos oferecidos pela UEMS, especificamente os cursos presenciais de primeira e segunda licenciatura, oferecidos no 1º e 2º semestres de 2010. No 1º semestre de 2010: 2ª licenciatura em Química e Física ofertados em Dourados e 1ª licenciatura em Educação Física ofertados em Jardim. No segundo semestre de 2010: 2ª licenciatura em Informática ofertada em Nova Andradina.

A análise das entrevistas foi realizada com base no referencial teórico, bem como na busca do confronto com os documentos e dados estatísticos, organizados em gráficos e tabelas.

O relatório da pesquisa empreendida estrutura-se em três capítulos. No primeiro capítulo procura-se contextualizar o PARFOR dentro do movimento de reestruturação produtiva operada no interior da produção capitalista, das reformas neoliberais implantada nos estados nacionais e do programa da terceira via.

A adoção dessas estratégias por parte do capital surge em reação à crise do modelo de produção fordista e do esgotamento do *Welfare State*. A reestruturação produtiva é uma resposta do capital à queda da produtividade e do lucro e as reformas neoliberais constituem um ajuste do Estado às novas formas de acumulação do capital internacionalizado. A introdução de novas tecnologias e a adoção de um novo modelo de produção mais flexível acarretou novas exigências de escolaridade dos trabalhadores, com isso os investimentos dos Estados no campo educacional foram direcionados para a consolidação da educação básica e a melhoria de sua qualidade, principalmente nos países em desenvolvimento, com a finalidade de qualificar o trabalhador para esta fase do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas.

A ideologia neoliberal de organização política do Estado ganha força com o esgotamento do Estado de bem-estar-social e da derrocada da frente socialista. As políticas de desregulamentação da economia, de privatização das empresas estatais, de enxugamento do Estado e de descentralização compõem a espinha dorsal do programa neoliberal que está alinhado à mundialização financeira. Dentro deste quadro as políticas sociais e conseqüentemente as políticas educacionais sofrem mudanças em sua configuração e adquirem um caráter emergencial, focal e descentralizado.

O programa da “Terceira Via”³ propõe a construção de uma nova sociabilidade alinhada ao ideário neoliberal, incrementado com elementos da social democracia renovada. Essa nova sociabilidade trás a marca do empreendedorismo e do corporativismo como forma de diminuir as tensões sociais causadas pelas reformas neoliberais. O Estado por meio das políticas educacionais assume o papel de educador da classe trabalhadora para uma nova cidadania.

Vale lembrar que o contexto apresentado não é apenas um pano de fundo do objeto ou um requisito academicista, mas sim, uma ferramenta para capturar os múltiplos determinantes que compõem o objeto em questão, ou seja, fornecer o material para explicação do real analisado como expressão singular da totalidade concreta, saturada de determinações, mediações e particularidades interconectadas e que entende a realidade social como um processo histórico.

No segundo capítulo faz-se a revisão histórica do debate sobre o federalismo e as relações intergovernamentais dentro deste tipo particular de organização estatal. Parte-se do princípio que em estados federais a execução de políticas públicas conjuntas traz como pressuposto a autonomia política, financeira e institucional dos entes federados. Isso implica dizer que, os mesmos possuem, ao menos em tese, liberdade de aderir ou não a determinada política governamental. Para compreender e interpretar as relações intergovernamentais no interior da estrutura federativa, grande parte da literatura brasileira recorre à herança histórica do federalismo brasileiro, bem como se utiliza como chave de análise o binômio “descentralização e centralização”.

O regime de colaboração é a base onde se assentam as articulações e ações do PARFOR, este será analisado no terceiro capítulo. Neste, contém a apresentação e análise dos documentos, entrevistas e dados levantados sobre o PARFOR em nível nacional, em Mato Grosso do Sul e, especificamente, na UEMS. Esta análise tem por finalidade perceber e compreender o regime de colaboração na execução do PARFOR, ou seja, seus limites e possibilidades, bem como sua capacidade em congregar os entes federativos e constituir-se

³ A terceira via é uma corrente ideológica que nasceu a partir da década de 1990 dentro da social-democracia (renovada). Ela conserva elementos de direita (política econômica conservadora -neoliberal) e de esquerda (política social progressista) numa tentativa tentativa de conciliar e subsumir a luta de Classes. Nas palavras de Giddens (2000, p. 36), um de seus principais ideólogos, a terceira via é uma opção “para além da esquerda e da direita”. Essa ideologia ganhou força nos governos de Tony Blair (Inglaterra) e Bill Clinton (EUA) e também ficou conhecida como “centrismo radical”, pois defende a teoria do “Estado necessário”, em que sua interferência não seja, nem máxima, como no socialismo, nem mínima, como no liberalismo.

em instrumento efetivo na articulação e execução de políticas educacionais intergovernamentais.

1 CAPÍTULO - CAPITAL, TRABALHO, ESTADO E EDUCAÇÃO

O objetivo deste capítulo é situar o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) dentro do movimento de reestruturação produtiva, das reformas neoliberais e do programa da terceira via. Parte-se do pressuposto de que nesta nova fase do capitalismo, o movimento do capital captura para si as forças do Estado⁴ e da sociedade civil com finalidade de autoreproduzir-se de forma ampliada. A educação, observada a partir desta forma organização societal, sofre múltiplas determinações que contribuem para sua configuração e organização.

Após o período de acumulação de capitais ocorrido no apogeu do fordismo, definido por Hobsbawn como “a era de ouro”, o sistema capitalista começou a dar sinais de crise, sendo que os principais sintomas que acirraram esta crise foram: 1) queda da taxa de lucros ocasionada pelos direitos conquistados pelos trabalhadores que elevou o preço da mão de obra; 2) o desemprego estrutural que provocou uma conseqüente queda do consumo; 3) crescimento do capital financeiro em detrimento do capital produtivo; 4) grande concentração de capitais mediante a fusão de empresas monopolistas; 5) o esgotamento do Estado de bem-estar social e conseqüentemente a privatização dos serviços prestados pelo Estado; 6) a flexibilização dos processos produtivos e da força de trabalho que desencadeou a precarização acentuada do trabalho. (ANTUNES, 2002, p.29-30). Dentro deste contexto Silva (2002, p. 30) afirma que:

[...] o fordismo, depois de uma época de altas taxas de acumulação de capital, logo após a segunda guerra mundial, entra em declínio na década de 1970. O mercado dá sinais de esgotamento, a taxa média de lucros dos países cai em movimento contínuo, o desemprego surge e se avoluma, as taxas inflacionárias elevam-se e o ciclo fordista de acumulação capitalista mostra sua fragilidade [...].

Diante da crise capitalista, a partir de 1970, acontece uma nova reestruturação produtiva baseada na incorporação de tecnologia (informática, robótica, telecomunicação, nanotecnologia, entre outros), com o intuito de gerar maior produtividade. Há uma reorganização interna das empresas que visavam a minimização de custos, enxugamento de

⁴ O Estado é aqui compreendido na formulação gramsciana. Nas palavras do próprio autor: O Estado é concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar condições favoráveis à expansão máxima desse grupo. [...] O grupo dominante coordena-se concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados, e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados; [...] (GRAMSCI, 1991, p. 50).

cargos administrativos e gerenciais, flexibilização das tarefas e a terceirização de várias etapas produtivas em busca da qualidade total⁵.

Soares (2009, p. 11) observa: “O caráter produtivo da crise é atribuído às mudanças no paradigma tecnológico, que passam a ser chamadas de Terceira Revolução Industrial”. Os impactos desta crise e a busca por soluções diferenciam-se de um país a outro devido ao seu grau de desenvolvimento histórico, econômico e político. As estratégias de reação por parte da burguesia capitalista acontecem principalmente na reconfiguração da base produtiva e na adesão às políticas neoliberais. Esta crise fez com que o capital implementasse um processo de recuperação de seu ciclo produtivo, que afetou diretamente o universo do trabalho. Neves (2002 p. 21) afirma:

A reestruturação produtiva, caracterizada pelo emprego de formas mais racionalizadas de organização do trabalho e da produção, vem criando um novo nexos entre ciência e trabalho, pelo emprego diretamente produtivo da ciência e da tecnologia em grau mais aprofundado.

As transformações no universo do trabalho também levaram a modificações na configuração da classe trabalhadora como estratégia para busca do consenso em torno do projeto capitalista. Com o desmoronamento do Leste Europeu, na década de 1980, propaga-se a falsa ideia do fim do socialismo e, conseqüentemente, o fim do marxismo. Os países capitalistas suprimiram gradativamente os direitos conquistados pelos trabalhadores e imprimiram sua lógica de exploração do trabalho de forma mais acirrada, dada a inexistência do perigo do bloco socialista.

Vale lembrar o processo histórico do desmonte da esquerda radical (stalinista) e as transformações no interior da social democracia, que passou a aderir ao programa da terceira via alinhada às ideologias neoliberais. Com a crise do *Welfare State* o neoliberalismo passou a ditar os programas sociais, políticos e econômicos a serem implantados nos países capitalistas sintonizados com os organismos internacionais de hegemonia do capital.

⁵ A qualidade total está intimamente ligada à *taxa de utilização decrescente do valor de uso das mercadorias*: quanto mais qualidade total os produtos devem ter, menor deve ser seu tempo de duração, esta é a lógica de produção destrutiva, condição para a reprodução ampliada do capital e de sua hegemonia. (ANTUNES, 2002, 50-51).

1.1 A reestruturação produtiva do capital: principais características

Como resposta do capital à sua crise estrutural foram operadas, no mundo do trabalho, muitas modificações. No processo de produção houve a substituição, em parte, do modelo taylorista/fordista⁶ para o modelo toyotista⁷ de acumulação flexível. O entendimento desse movimento é de grande complexidade, pois as mutações foram intensas e de ordem diferenciada em cada contexto, seja nos países capitalistas centrais nos quais essas mudanças foram mais acirradas, ou nos países periféricos que convivem com diversas formas de acumulação. Portanto, a compreensão deste cenário requer uma análise da totalidade dos elementos constitutivos dessas mudanças.

As transformações no processo produtivo ocorreram por meio do avanço tecnológico, da acumulação flexível e da implantação do modelo toyotista como alternativa ao modelo fordista/taylorista. Antunes (2002, p. 54-55) aponta oito traços do toyotismo que o diferenciam do fordismo: 1) produção vinculada à demanda e bastante heterogenia que visa atender às individualidades do mercado; 2) trabalho em equipe com multivariada de funções; 3) processo de produção flexível que permite ao operário operar várias máquinas; 4) tem como princípio o *Just in time*: o melhor aproveitamento do tempo de produção e eliminação de todos os desperdícios na produção; 5) estoque mínimo, produção e reposição conforme demanda; 6) terceirização de grande parte de sua produção e expansão de sua lógica, bem como métodos e procedimentos para toda a rede de fornecedores; 7) participação do trabalhador no processo de cognição e gerência da produção como forma de apropriação do saber fazer intelectual do trabalho pelo capital; 8) emprego “vitalício” para uma parcela de trabalhadores e ganhos vinculados à produtividade, bem como, uma grande massa rotativa de trabalhadores que recebem baixos salários.

O processo de acumulação flexível tem por base um padrão produtivo organizacional, tecnológico avançado e gerencial, e recorre à terceirização de serviços, o envolvimento participativo dos trabalhadores nos mais diversos processos da produção e ao trabalho multifuncional. Antunes (2002, p. 53, grifo do autor) salienta que, “De fato trata-se

⁶ Padrão produtivo capitalista desenvolvido ao longo do século XX e que se fundamentou basicamente na produção em massa, em unidades produtivas concentradas e verticalizadas, com um controle rígido dos tempos e dos movimentos, desenvolvido por um proletário coletivo e de massa, sob forte despotismo e controle fabril. (ANTUNES, 1999, p. 19)

⁷ O toyotismo (ou ohnismo, de Ohno, engenheiro que o criou na fábrica Toyota), como via japonesa de expansão e consolidação do capitalismo monopolista industrial, é uma forma de organização do trabalho que nasce na Toyota, no Japão pós-45, e que, muito rapidamente, se propaga para as grandes companhias daquele país. (ANTUNES, 2002, p. 54).

de um processo de organização do trabalho cuja finalidade, *é a intensificação das condições de exploração da força de trabalho [...]*”.

Essas transformações no processo produtivo desencadearam uma série de consequências, entre as quais se destaca: desregulamentação dos direitos trabalhistas, precarização e terceirização do trabalho, a expansão do “trabalho social combinado”, onde trabalhadores do mundo todo participam do processo de produção, o que aumenta a precarização do trabalho e a desorganização da classe operária e dos sindicatos, um grande número de trabalhadores desempregados, a redução do operariado fabril e o incremento de um novo proletariado, ou seja, o subcontratado fabril. Para Soares (2009, p. 13, grifo da autora):

Em síntese, esse novo modelo de acumulação implica que: os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legalização trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação (do Estado) se reduz à ampliação do assistencialismo. A expressão institucional desse modelo – e do caráter das relações sociais – é também um *novo Estado*, um cenário diferente que expressa – ao mesmo tempo que define – novas condições de luta social.

Antunes (2011, p. 47-59) ao retratar as metamorfoses operadas no mundo do trabalho, no capitalismo contemporâneo, identifica uma múltipla processualidade: a desproletarização do trabalho fabril, ou seja, uma diminuição da classe operária tradicional e paralelamente o crescimento do setor de serviços, a incorporação do trabalho feminino absorvido pelo capital no trabalho precarizado e a subproletarização por meio do trabalho temporário, parcial, precário, subcontratado e terceirizado. O autor também caracteriza este processo como contraditório, pois ao mesmo tempo em que reduz o operariado fabril aumenta o subproletariado no setor de serviços e afirma que: “O mais brutal resultado dessas transformações é a expansão, sem precedentes na era moderna, do *desemprego estrutural*, que atinge o mundo em escala global”. (ANTUNES, 2011, p. 47, grifo do autor).

Outro elemento apresentado pelo autor diz respeito às modificações da forma de ser da classe trabalhadora no que tange à esfera propriamente subjetiva, política e ideológica. Antunes, (1999, p.25, grifos do autor) afirma que: “[...] a classe trabalhadora *fragmentou-se, heterogeneizou-se e complexificou-se* ainda mais”. De um lado, um pequeno grupo de trabalhadores qualificados, polivalente, multifuncional, informacional, capaz de utilizar com mais intensidade sua dimensão intelectual e, de outro lado, uma massa de trabalhadores precarizado, sem qualificação, presentes no emprego temporal e parcial. O receituário capitalista composto pela empresa enxuta, flexibilização, terceirização e desregulamentação,

que invade o do mundo empresarial, faz parte de uma lógica societal que subordina o trabalho humano à reprodução do capital, ou seja, o trabalho não está subordinado à satisfação das necessidades humanas, mas à lógica da produção de mercadoria.

A lógica de produção de mercadorias, dentro do sistema capitalista monopolista, subordina o valor de uso ao valor de troca, ou seja, a não consideração do valor de uso da mercadoria que está ligado as necessidade humanas, mas a consideração do valor de troca que está baseado na autoreprodução do capital. O método desenfreado de produção de mercadorias provoca uma “*taxa de utilização decrescente do valor de uso das mercadorias*” e transforma a concorrência e a busca da produtividade num processo destrutivo que tem acarretado consequência graves, dentre as quais destaca-se: a degradação do meio ambiente, a precarização estrutural do trabalho e um grande aumento no contingente de desempregados que compõe o exército industrial de reserva. (MÉSZÁROS, 2011, p. 12).

Dentro deste quadro a busca da “qualidade total”, pretendida pela reestruturação produtiva, torna-se uma falácia, uma vez que, quanto mais qualidade o produto aparenta ter, menor é o seu tempo de duração. A necessidade de diminuir a vida útil do produto visa aumentar o ciclo produtivo e alimentar o sistema metabólico socioreprodutivo do capital (ANTUNES, 2002). Antunes (2005, p. 37) destaca que:

Desse modo, o apregoado desenvolvimento dos processos de “qualidade total” converte-se na expressão fenomênica, involucral, aparente e supérflua de um mecanismo produtivo gerador do descartável e do supérfluo, condição para a reprodução ampliada do capital e seus imperativos expansionistas e destrutivos.

As mudanças qualitativas ocorridas no mundo do trabalho provocaram mudanças na formação técnica e ético-política do trabalhador para realização do trabalho simples e complexo⁸, na produção, na sociedade civil e na aparelhagem estatal. O processo produtivo de acumulação flexível provocou alterações no modo de pensar, sentir e agir do homem contemporâneo. De acordo com Neves (2002 p.22):

Este novo estágio do processo civilizatório, que inaugura um novo nexos entre ciência, vida e ciência e trabalho e entre saber e poder, vem requerendo a formação de intelectuais de novo tipo. As reformas dos sistemas educacionais no mundo, e também no Brasil, têm nas repercussões técnicas e

⁸ Marx em “O Capital” identifica trabalho simples e complexo. Nas palavras do autor: [...] trabalho simples que em média toda pessoa comum, sem desenvolvimento especial, possui em seu organismo físico. Embora o próprio *trabalho médio simples* mude seu caráter, em diferentes países ou épocas culturais, ele é porém dado em uma sociedade particular. Trabalho mais complexo vale apenas como trabalho simples *potenciado* ou, antes, *multiplicado*, de maneira que um pequeno *quantum* de trabalho complexo é igual a um grande *quantum* de trabalho simples. [...]. (MARX, 1996, p. 176).

ético-políticas da atual reestruturação produtiva uma importante determinação.

A concepção de trabalho social na contemporaneidade é complexa e heterogênea no que se refere à interação entre trabalho vivo e trabalho morto⁹. O capital não pode eliminar o trabalho vivo (material ou imaterial), assim ele incorpora o máximo possível de trabalho morto, corporificado no maquinário tecnocientífico, para aumentar a produtividade do trabalho. Com isso há uma redução dos trabalhadores nas fábricas e a ampliação do trabalho intelectual abstrato e do trabalho precarizado e terceirizado.

A ciência e o seu incremento na produção tornam-se estratégia do capital para sua reprodução ampliada, ou seja, a ciência torna-se prisioneira (ontologicamente e estruturalmente) da base material no atual momento do desenvolvimento capitalista. A produção de softwares faz a máquina (computador) realizar atividades próprias da inteligência humana e acentua a transformação do trabalho vivo em trabalho morto, embora não o substitua totalmente. A ciência e o trabalho se mesclam e exigem do trabalhador uma maior utilização do trabalho intelectual na operação das novas tecnologias. Também gera a necessidade de formar uma força de trabalho mais complexa e multifuncional.

A expansão do trabalho dotado da dimensão intelectual faz desta uma mercadoria e desperta a busca por maior qualificação por meio da escolarização, bem como, subordina o processo educacional às novas exigências da produção de mercadorias. Antunes (2005, p. 42, grifos do autor) salienta que: “Trabalho *material e imaterial*, na imbricação crescente que existe entre ambos, encontra-se, entretanto, centralmente subordinados a lógica da produção de mercadorias e de capital”.

A reestruturação produtiva no Brasil nos anos de 1990 exigiu do trabalhador brasileiro o aumento no nível de escolarização, e levou o Estado brasileiro a buscar a reforma do sistema educacional alinhado às novas formas de acumulação do capital. Durante o

⁹ De acordo com Marx: o trabalho vivo é aquele realizado pelo ser humano e o trabalho morto é o trabalho humano substituído pela máquina. Nas palavras do autor: É *a forma social* de toda combinação do trabalho o fator característico geral do desenvolvimento da produção capitalista; característica que abrevia o tempo necessário para a produção de mercadorias, ao mesmo tempo em que diminui a massa de trabalhadores (assim como da mais-valia) para um *quantum* determinado de mercadorias produzidas. Mas é apenas na maquinaria, e no emprego do novo sistema de máquinas sobre o qual se funda a mecanização das oficinas, que a substituição do trabalhador por uma parte do capital constante (aquela parte do produto do trabalho que se toma novamente meio de trabalho) se coloca, produzindo genericamente um excedente de trabalhadores como tendência expressa e apreensível, que atua e se estabelece em larga escala. O trabalho passado surge aqui como meio para substituir o trabalho vivo ou como aquele meio de fazer diminuir o número de trabalhadores. Esta diminuição do trabalho humano aparece como *especulação capitalista*, como meio para aumentar a mais-valia. (MARX, 2008, s/n).

período desenvolvimentista o mínimo de escolaridade exigido para o trabalho simples correspondia à educação primária (4 anos) ou ensino fundamental (8 anos), para o trabalho complexo requeria-se o ensino médio ou tecnológico. Na atual condição da produção flexível para o trabalho simples solicita-se o ensino médio e para o trabalho complexo o ensino superior. Neves (2002, p. 22) afirma que:

A divisão da Educação escolar brasileira em apenas dois níveis de ensino – educação básica e educação superior – na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 20/12/1996, referendou, em nível formal, o novo patamar de escolarização exigido para a capacitação da força de trabalho brasileira, em decorrência das mudanças da natureza e da forma de organização do trabalho ao longo do processo de difusão da produção flexível em nosso país.

Assim, a formação de professores da educação básica tornou-se estratégia do capital para a formação do novo trabalhador que responda ao momento atual do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. A empresa pós-reestruturação produtiva opera com o princípio de flexibilidade que se baseia na noção de “*Just-in-time*”, para Aguiar (2009, p. 60):

Do ponto de vista do capital, essa nova concepção de empresa pressupõe a necessidade de uma força de trabalho também flexível (polivalente), mais qualificada, que deve ter várias preocupações e realizar diversos tipos de tarefas, como operar máquinas, fazer a manutenção, difundir informações, realizar o controle de qualidade, etc.. O resultado é um tipo de trabalhador com mais iniciativa e maior capacitação do que o trabalhador fordista, em particular aquele pertencente ao núcleo central da mão de obra da empresa, que torna dispensável algumas das funções de gerência e controle exercidas pelos níveis hierárquicos intermediários, existentes anteriormente.

O PARFOR, observado a partir deste contexto e apesar de suas contradições, contribui para a formação dos professores e, conseqüentemente, com a preparação intelectual dos “futuros trabalhadores” que irão engendrar na produção. Os investimentos na educação básica estão em consonância com os documentos emitidos pelos organismos internacionais (UNESCO, BM, FMI, CEPAL, PNUD, etc.) nos últimos vinte anos, os mesmo têm por finalidade educar e formar a nova classe trabalhadora aumentando sua capacidade intelectual e corporativa (TORRES, 2001).

A reestruturação produtiva é uma resposta do capital à queda da produtividade e do lucro, ela envolve a aplicação de novas tecnologias, novos métodos de gestão, organização do trabalho e interfere diretamente na formação profissional do trabalhador e na produção do conhecimento. O trabalhador da era flexível é polivalente, mais qualificado, corporativo e com maior iniciativa do que o trabalhador fordista, isso possibilita ao capital maior expropriação do trabalho material e abstrato.

A mudança na produção operada pelo capital explica, em parte, as investidas do governo brasileiro na educação básica. Para uma apreensão mais ampla das determinações que movimentam a educação brasileira se faz necessário compreender: o papel do país no sistema capitalista internacional; o padrão neoliberal de desenvolvimento e a correlação de forças sociais no campo das reivindicações educacionais. O Brasil no que se refere ao sistema capitalista internacional está situado historicamente, de forma subordinada e dependente, na periferia do capitalismo.

1.2 Reformas neoliberais, políticas sociais e educação

A reestruturação produtiva levou à reforma do Estado, denominada de reforma neoliberal. Abreu (1999, p. 41) afirma que:

O neoliberalismo é uma ideologia capitalista que defende o ajuste dos Estados nacionais às exigências do capital transnacionalizado, portanto contrária aos pactos que subordinam o capital a qualquer forma de soberania popular ou instituições de interesse público.

A partir da década de 1930, nos países capitalistas centrais, verifica-se um alargamento da presença do Estado em todas as esferas da vida social, consolida-se o Estado do bem-estar social, também chamado de Estado intervencionista ou Keynesiano, que apresentava por finalidade promover o equilíbrio dos interesses de capital e trabalho, com vistas ao crescimento e à acumulação capitalista. O Estado deveria incentivar o mercado para harmonizar a capacidade de consumo e produção da economia capitalista, eliminar a deficiência do consumo, estimular o investimento produtivo e promover o “pleno emprego”.

O Estado também tinha por finalidade promover as políticas públicas de sustentação direta da acumulação, ou seja, a produção de mercadorias, os serviços de infraestrutura e a garantia das investidas externas de seus monopólios e a socialização dos investimentos. Abreu (1999, p. 35), ao se referir ao estado de bem-estar social como regulador da vida social e econômica, afirma que:

Referimo-nos aqui a um Estado que tem por finalidade e função o desenvolvimento capitalista de uma determinada nação, ao mesmo tempo em que intervém nas desigualdades sociais para evitar que estas se traduzam em lutas políticas desestabilizadoras da ordem social e política. Para cumprir esta finalidade, os atores com acesso ao poder político constituem instituições públicas que regulam a aplicação dos recursos econômicos da nação (renda, propriedade, salário, etc.) e os interesses das classes e grupos

sociais, redistribuindo os primeiros sob forma de custos e benefícios e reordenando os últimos sob forma de direitos e deveres da cidadania. [...].

Dentro do Estado keynesiano a educação era considerada como instrumento eficaz para sair do subdesenvolvimento. O investimento na educação proporcionaria maior produtividade às empresas, o crescimento da riqueza nacional, maiores ganhos individuais e por fim o desenvolvimento econômico, assim a educação passou a fornecer os conhecimentos operacionais necessários para a produção, esse posicionamento ficou conhecido como teoria clássica do capital humano. (SCHULTZ, 1973).

No processo de produção e nas relações de trabalho o taylorismo/fordismo¹⁰ vigorou, principalmente na grande indústria, durante quase todo o século XX, este se baseava na produção em massa de mercadoria por meio do trabalho parcelar e fragmentado que reduzia a tarefa do operário a uma ação repetitiva e mecânica que somada às demais atividades compunha o trabalho coletivo. A produção em série, altamente cronometrada e controlada, limitava-se apenas à execução de pequenas tarefas isoladas. O operário não tinha contato com a fase de elaboração do processo produtivo, suprimindo a dimensão cognitiva do trabalho. Esse contexto ficou conhecido como “a era de ouro do capitalismo” e buscava conjugar desenvolvimento, produção em massa, pleno emprego e bem-estar social.

Na década de 1970 a dinâmica de acumulação do capital entrou em conflito com o estado regulacionista, a crise econômica e a redução da atividade produtiva provocaram o desemprego, a redução na receita dos governos e um déficit fiscal nos Estados. A utilização da tecnologia, informática e robótica, provocou uma reestruturação no padrão de produção capitalista, muitos trabalhadores foram substituídos por máquinas automatizadas e houve um movimento de descentralização e terceirização da produção. As mudanças ocorridas no universo do trabalho provocaram a desarticulação dos movimentos trabalhadores, a perda de identidade de classe e conseqüentemente o enfraquecimento do estado de bem-estar social. Com a falência da União Soviética o socialismo deixou de ser uma alternativa além do capitalismo e abriu espaço para uma expansão ampliada do capital. (ANTUNES, 1999).

¹⁰ **Fordismo/Taylorismo** – forma de organização do processo de trabalho, baseadas nos seguintes elementos: produção em massa; produção em série; controle do tempo de produção por meio do cronômetro taylorista; trabalho parcelar e fragmentação das funções; separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; unidades fabris concentradas e verticalizadas e; trabalhador coletivo fabril. O fordismo é um processo de trabalho que, junto com o taylorismo, predominou na grande indústria capitalista ao longo deste século (XX) (ANTUNES, 2011, p. 24-25).

Dentro deste contexto as ideologias neoliberais, expressas no Consenso de Washington (1989)¹¹, ganharam força. Com o argumento de que o Estado estava em crise e falido por causa do inchaço causado pelas políticas protetoras do *Welfare State* dava-se início ao desmonte deste, por meio de ajustes políticos e institucionais de cunho neoliberal.

As reformas neoliberais tiveram como modelo os governos de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos alinhadas ao desenvolvimento do capitalismo mundial, ou seja, a construção de uma “nova ordem global” no qual o capital impera soberano. Abreu (1999, p.41) destaca seis características essenciais desse processo:

- 1) a desregulamentação da entrada e saída de capitais nos países;
- 2) a liberalização do comércio com a eliminação das barreiras alfandegárias;
- 3) a privatização e transnacionalização das empresas públicas;
- 4) o reconhecimento jurídico das marcas e patentes tecnológicas do capitalismo mundial;
- 5) a redução dos gastos públicos (portanto, de serviços públicos como saúde, educação, transporte, fundos de aposentadoria e pensão, telefonia, água, energia, etc., que devem ser concedidos e explorados comercialmente pelo capital privado);
- 6) a desregulamentação das relações de trabalho, retirando-as da esfera pública e submetendo-a às condições do mercado (de domínio privado).

O Estado se submete à globalização capitalista transferindo a responsabilidade da esfera pública para iniciativa privada ou mercado e da soberania nacional para a ordem social mundial capitalista. Assim, o Estado, conforme a ideologia neoliberal, deve basear sua intervenção na vida social como protetor do mercado, sobretudo no plano econômico, o mesmo passa a ser regulador, mediador, que valoriza a concorrência e as forças de mercado. O Estado passa por um processo de desregulamentação, liberalização, de todos os fluxos econômicos atingindo diretamente o universo do trabalho que deve seguir a lógica de mercado, o “pleno emprego” não é mais compromisso do Estado, a precarização e o desemprego invadem o mundo do trabalho. Silva (2002, p. 31) afirma que: “Nesse momento, as políticas de austeridade monetária e fiscal são acionadas, ao lado da busca de reformas de ordem geral que produzam um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo mundial”.

¹¹ Conjunto de trabalhos e resultados de reuniões de economistas do FMI, do Bird e do Tesouro dos Estados Unidos realizadas em Washington D. C. no início dos anos 90. Dessas reuniões surgiram recomendações dos países desenvolvidos para que os demais, especialmente aqueles em desenvolvimento, adotassem políticas de abertura de seus mercados e o “Estado Mínimo”, isto é, um Estado com um mínimo de atribuições (privatizando as atividades produtivas) e, portanto com o mínimo de despesas como forma de solucionar os problemas relacionados com a crise fiscal; [...] Além disso, o livre funcionamento dos mercados, com eliminação de regulações e intervenções governamentais, também tem sido uma das molas-mestras dessas recomendações. Embora os países que seguiram tal receituário tenham sido bem-sucedidos no combate à inflação, no plano social as consequências foram desalentadoras: um misto de desemprego, recessão e baixos salários, conjugado com um crescimento econômico insuficiente revela a outra face dessa moeda. (SANDRONI, 1999, p.123)

Produziu-se um movimento de venda, privatização e arrendamento de empresas e serviços públicos e assim um fortalecimento do setor público não-estatal. Os gastos sociais devem ser planejados com base nas possibilidades da política fiscal para o combate do déficit público, portanto, o corte orçamentário deve acontecer nos gastos com políticas sociais e incentivar a privatização da mesma.

Dentro do quadro apresentado, a política social nas últimas décadas do século XX e início do século XXI sofreu mudanças na sua configuração causadas pela globalização da economia. Os interesses da acumulação ampliada do capital provocaram o desmonte do Estado de Bem-Estar Social e, conseqüentemente, das políticas sociais universalizantes conferindo a estas um caráter particular/focal, emergencial e mercantil. Pereira (2009, p. 192-193) aponta para duas tendências da política social: contenção ou retração da oferta de serviços públicos e segmentação do consumo privado, e afirma que:

Com efeito, a partir dos anos de 1980 a política social e o Estado de Bem-Estar sofreram mudanças não lineares, cuja dinâmica contempla contenções, retrocessos, reorientações e, principalmente, transformações. A mudança mais notória foi, no dizer de Gough (1982), a guinada de ambos para a direita; ou melhor, a sua apropriação pelo ideário neoliberal/conservador que inclusive passou a reger o processo de globalização, denominado por Ianni (2004) de “Globalização pelo alto”. (Grifo do autor)

O crescente processo de desmonte do universalismo protetor das políticas sociais deu lugar ao particularismo social e ao universalismo contido ou segmentado, que deixou de ser destinado para o conjunto da população e se focou em grupos sociais determinados. O crescimento de programas emergenciais de caráter temporário faz parte da estratégia de desmonte da proteção intensiva. Nesta direção, Soares (2010, p. 13) salienta que:

[...] Ao abandonar-se a constituição de redes públicas permanentes capazes de oferecer bens e serviços justamente onde eles são mais necessários, ficam evidentes a fragmentação das ações e o seu caráter emergencial e provisório. Substituem-se programas nacionais e regionais por iniciativas “locais” incapazes de dar uma cobertura suficiente e cujo impacto é praticamente nulo quando se trata de grandes contingentes populacionais em situação de pobreza e/ou “exclusão”. Caímos no reino do “minimalismo”, onde pequenas soluções *ad hoc* são mostradas como grandes exemplos pelo governo e pela mídia. (Grifo da autora).

Paralelamente a este processo cresce o “Universalismo cidadão”, ou seja, o bem-estar-social deve ser garantido pelo cidadão e não somente pelo Estado. O particularismo social dos programas que visam atender a demandas de grupos que exigem o reconhecimento

público (grupos raciais, de gênero, etnia, etc.) tem constituído a espinha dorsal de um modelo de proteção social denominado de pluralista ou misto¹².

A parceria entre o público e o privado presente no terceiro setor (público não estatal) serve para aliviar as tensões geradas pelo movimento do capital e pelas reformas neoliberais de encurtamento do Estado. A também denominada “economia mista” ou “mistura assistencial” contribui para esvaziar o sentido de público por formas *pseudo*-públicas de gestão de políticas sociais. Dentro do debate sobre o terceiro setor Montaña (2010, p. 15-16) destaca que:

[...] o isolamento (mediante a “setorialização” de esferas da sociedade) e a mistificação de uma sociedade civil (definida como “terceiro setor”), “popular”, homogênea e sem contradições de classes (que no conjunto buscaria o “bem comum”) e em oposição ao Estado (tido como “primeiro setor”, supostamente burocrático, ineficiente) e ao mercado (“segundo setor”, orientado pela busca do lucro), contribui para facilitar a hegemonia do capital na sociedade. O debate sobre o “terceiro setor” não é alheio a esta questão. Ideologizando este conceito, segmentando as lutas em esferas (ou “setores”) autonomizadas, desarticulada da totalidade social, personificando o Estado, o mercado e a sociedade civil, numa clara homogeneização desta última, escamoteando o verdadeiro fenômeno: a desarticulação do padrão de resposta (estatal) às seqüelas da “questão social”, desenvolvido, a partir das lutas de classes, no *Welfare state*. Com tudo isto, o conceito e o debate sobre o “terceiro setor” presta um grande serviço ao capital e à ofensiva neoliberal, nesta luta pela hegemonia na sociedade civil, no interior do processo de reestruturação do capital. (Grifo do autor).

Outra tendência da política social sob a égide do neoliberalismo é a sua mercantilização. O Estado não é mais garantidor de direitos sociais e, conseqüentemente, diminui sua intensidade protetora. O acesso aos bens sociais é alcançado pelo sujeito, principalmente, por meio da esfera privada regulada pelo mercado. As políticas sociais adquirem um caráter focal e assistencialista, direcionadas às camadas sociais que estão à margem do mercado de trabalho. Soares (2009, p. 73) ao se referir à concepção neoliberal de Estado caracteriza-o como “Estado de Mal-Estar Social”, e salienta que:

[...] A partir da “naturalização” das desigualdades, o modelo devolve o conflito para o seio de uma sociedade fragmentada, onde os “atores” se individualizam, ao mesmo tempo em que os sujeitos coletivos perdem identidade. Muda, portanto, a orientação da política social: nem consumos coletivos nem direitos sociais, senão que assistência focalizada para aqueles com “menor capacidade de pressão” ou mais “humildes” ou, ainda, os mais pobres. Dessa forma o Estado neoliberal ou de “Mal-Estar” inclui, por

¹² “[...] Por bem-estar pluralista ou misto entende-se a ação compartilhada do Estado, do mercado (incluindo as empresas) e da sociedade (organizações voluntárias sem fins lucrativos, a família ou rede de parentesco) na provisão de bens e serviços que atendam necessidades humanas básicas. Esta concepção define uma divisão fundamental de responsabilidades no campo do bem-estar e uma redistribuição de funções entre os três ‘parceiros’: Estado, mercado e sociedade.” (MONTAÑO, 2010, p. 15).

definição, uma feição assistencialista (legitimação) como contra-partida de um mercado “livre” (acumulação). [...]. (Grifo da autora).

Ao se referir à configuração da política social de cunho neoliberal na América Latina Soares (2009, p.75-81) apresenta cinco características: 1) *comportamento pró-cíclico e regressivo*: os gastos sociais são reduzidos para a manutenção de serviços mínimos e no que diz respeito ao financiamento estes são oriundos de cobranças em folha de pagamento e impostos indiretos; 2) *esvaziamento orçamentário dos setores sociais*: os cortes com os gastos para investimento no social impedem a expansão dos serviços e provocam a saturação e precarização dos já existentes devido ao aumento da demanda, bem como, a defasagem dos insumos básicos e dos salários dos servidores, o que gera uma queda na qualidade dos serviços; 3) *a descentralização dos serviços sociais*: que se traduziu na mera transferência de responsabilidade, sem o devido financiamento e assistência técnica necessária para a realização dos serviços e sem levar em conta a real situação de cada nível de governo endereçado; 4) *a privatização total ou parcial de serviços*: introdução da dualidade discriminatória, ou seja, quem pode pagar tem acesso a serviços de qualidade, quem não pode pagar tem acesso aos serviços de pior qualidade; 5) *a focalização*: os serviços sociais/públicos são dirigidos aos mais carentes, os comprovadamente pobres, perdendo o seu caráter de universalidade.

Diante das características da política social neoliberal, a referida autora conclui que: “O esvaziamento do setor público e o conseqüente dismantelamento de seus serviços sociais fizeram-se acompanhar por um retrocesso histórico, qual seja, *o retorno à família e aos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos, como agentes do bem-estar social*” (SOARES, 2009, p.79, grifo da autora). A estratégia neoliberal, baseada na retórica da solidariedade, de incluir o terceiro setor na prestação de serviços sociais, tem resultado na renúncia do Estado no que se refere à prestação e à manutenção dos mesmos em bases universais.

A sociedade assume a responsabilidade pelo bem-estar da nação e não mais na fiscalização e controle desses serviços. A implantação de programas sociais de caráter residual, emergencial e temporário, que invocam a solidariedade do sujeito, também faz parte do corpo de estratégias para minimizar os efeitos do processo de ajuste ou de retração do Estado na área social. Montañó (2010 p. 22), numa perspectiva crítica e de totalidade, levanta a tese de que:

[...] o que é chamado de terceiro setor refere-se na verdade a um fenômeno real inserido na e produto de reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: *um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidades) para a função social de resposta às*

sequelas da “questão social”, seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, da auto-ajuda e da ajuda-mútua. (Grifos do autor).

Embora as reformas neoliberais, na sua totalidade, assumem as tendências acima apresentadas elas atingiram de forma particular cada país e região. No Brasil houve algumas resistências a essas reformas o que acarretou em um desenvolvimento tardio das mesmas e na composição de um quadro distinto de inúmeras contradições.

1.3 A reforma neoliberal no Brasil e as políticas sociais

O ajuste neoliberal no Brasil se dá de modo mais lento e tardio. O país fortaleceu sua industrialização na década de 1950, com alto grau de transnacionalização e diversificação industrial, e de exportação de bens industrializados, em 1970¹³. Também, gozava de um forte mercado interno, diferentemente de alguns países da América Latina como o Chile e México que detinham um mercado interno relativamente frágil e um baixo grau de industrialização. Este particular permitiu ao país, mesmo convivendo com o estagflação¹⁴, resistir com medidas de proteção, às políticas de ajuste da produção e do Estado, impulsionados a partir dos anos de 1980 (TAVARES, 1996, p. 106-116). De acordo com Régis (2009, p. 13):

No início da década de 1970 o Brasil crescia a taxas que, ocasionalmente, superavam os 10% anuais, no que veio a ser conhecido como o “milagre brasileiro”. Com a política de substituição de importações a pleno vapor, o país se tornou uma das maiores, mais diversificadas e mais fechadas economias do mundo. (Grifo do autor).

No início dos anos de 1980, esse modelo de desenvolvimento apresentava sinais de exaustão e a indústria brasileira, embora diversificada, produzia artigos incapazes de competir no mercado internacional, pois os mesmos eram muito caros e de qualidade duvidosa. A economia brasileira não crescia e a inflação atingiu patamares muito elevados.

Com a finalidade de inserção no mercado internacional, da necessidade de competitividade e motivado pela crise de superinflação/recessão em 1989-90, bem como pelas políticas liberalizantes do Plano Collor, o Estado seguiu a cartilha neoliberal de liberalização

¹³ “No período militar foi dramaticamente ampliada a participação do Estado na economia, criando-se novas empresas públicas e consolidando-se monopólios estatais. Foi, como visto, um período de forte centralização, como uma quase exacerbação da política de substituição de importações. O contexto internacional favorável permitiu ao regime o acesso a crédito estrangeiro. Elevados empréstimos foram contraídos e resultaram em importantes obras de infra-estrutura, como estradas, redes de telecomunicações e, particularmente, em energia elétrica. São dessa época a usina hidrelétrica de Itaipu (até hoje a maior do mundo) e as usinas nucleares de Angra dos Reis”. (RÉGIS, 2009, p.12)

¹⁴ “Situação na economia de um país na qual a estagnação ou o declínio do nível de produção e emprego se combinam com uma inflação acelerada. [...]” (SANDRONI, 1999, p. 221).

comercial, financeira, mas acompanhada de medidas de proteção aos segmentos da indústria nacional e do agronegócio. Também deu início à modernização de seu parque industrial, por meio da implantação de novas tecnologias (informática e robótica) e de novas formas de gestão e organização da produção.

Tavares (1996, p. 110) apresenta os resultados de uma investigação realizada pela CEPAL no início de 1992 sobre a reestruturação industrial no Brasil que, neste período, identificava a:

[...] diminuição dos custos de *management*; desverticalização e terceirização de várias atividades; seleção de linhas de produtos em que as vantagens absolutas do custo possam resistir a maior abertura; redução e início de treinamento multifuncional de mão-de-obra; redução do estoque e adoção de processos de *justin-in-time*; e, finalmente, associação com bancos privados e públicos para seguro de risco cambial e operação de financiamento às exportações. (Grifo da autora).

A inserção internacional do Brasil, no novo contexto global, não acontece com abertura irrestrita às importações, mas vem seguida de medidas de proteção econômica, tais como: a taxação de produtos importados e a renúncia fiscal do Estado recaindo sobre o Tesouro Nacional o custo da inserção empresarial na economia mundial. Essa resistência à abertura irrestrita encontra apoio na classe trabalhadora e empresarial, embora as duas tenham interesses diferentes que impossibilita um projeto comum. É no contexto de globalização econômica que o Brasil inicia o processo de reestruturação produtiva e as reformas neoliberais. Assim com o esgotamento do estado desenvolvimentista no Brasil o país começa a sua “entrada retardatária” na nova ordem econômica mundial. (TAVARES, 1996, p. 106-116).

As reformas neoliberais, no Brasil, se afirmaram nos anos 1990 com os governos de Fernando Collor de Melo¹⁵, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC), que pautados pelas orientações do Consenso de Washington guiaram o país rumo à inserção no mercado internacional. Após o lançamento do Plano Real os contornos e consequências dos ajustes neoliberais no Brasil ficaram mais nítidos. Para Soares (2009, p. 39):

O eixo central na condução da política econômica é o combate à inflação, mediante o Plano de Estabilização, cujo sucesso passou a ser condição *sine qua son*, segundo o discurso governista, para a retomada do crescimento.

¹⁵ Entre as medidas do denominado “Plano Collor” se encontra a abertura econômica do Brasil. Régis (2009, p.15) afirma que: [...] No campo econômico, a redução drástica nas tarifas de importações foi fundamental para a inserção definitiva do Brasil no mundo globalizado, ao mesmo tempo em que, diante da competição externa, forçava a indústria nacional a fabricar produtos de boa qualidade e preços acessíveis. Foi, ao mesmo tempo, deflagrada a política de privatizações, o que mereceu dos críticos a acusação de que estava sendo promovido o desmanche do estado.

Para a consecução desse objetivo qualquer meio era justificável, inclusive uma recessão sem limites. (Grifo da autora).

Verifica-se um movimento de retirada do Estado brasileiro do campo produtivo por meio da privatização das empresas e dos bancos estatais. A ideologia neoliberal que sustenta a reforma do Estado, parte do pressuposto da ineficiência do setor público em promover o crescimento econômico e em oferecer serviços de utilidade pública. Assim, para os neoliberais, somente o setor privado, sem a interferência do Estado, tem competência para gerir com sucesso a economia e os serviços na área social. Essas ideias se espalharam e ganharam consenso entre muitos setores da sociedade e na população, bem como ofereceram legitimidade a onda privatista e de redução do tamanho do Estado com fins de reduzir o déficit público. Dentro deste contexto Soares (2009, p. 41) destaca que:

[...]. Nesse particular presenciamos no Brasil um festival de medidas, como a demissão de funcionários, venda de automóveis e mansões, entre outras do mesmo teor, que foram denominadas de reforma administrativas. Evidentemente essas medidas, ao lado de outras consequências mais graves, como a violenta redução do gasto social, não resultaram nem na eliminação do déficit público e muito menos na redução da inflação.

Com o discurso neoliberal de que era essencial para o Brasil ingressar no denominado “Primeiro Mundo” abre-se espaço para a liberalização do comércio exterior, com a finalidade de internacionalizar a economia do país e permitir que suas estruturas produtivas competissem no mercado internacional. O país insere-se na concorrência internacional de tipo darwiniana, no qual, os mais fortes (países desenvolvidos) sobrevivem e se fortalecem, enquanto os fracos (países subdesenvolvidos) são impossibilitados de concorrer em iguais condições com as grandes potências econômicas, este tipo de mercado desigual acarreta graves consequências para as economias dos países em desenvolvimento e conseqüentemente provocam muitas tensões sociais.

As reformas neoliberais revelam uma contradição no que se refere ao papel do Estado. Historicamente, no Brasil, o Estado desempenhou um papel essencial na estruturação do novo capitalismo tardio, que aconteceu no período desenvolvimentista. A proposta neoliberal de diminuição do Estado não leva em conta essa contribuição, o que revela que o Estado está à revelia de uma classe que o detém e o manipula segundo seus interesses. A retirada do Estado, no caso brasileiro, acontece com mais abrangência nas políticas sociais e na produção, no que se refere à regulação da economia o governo se mantém firme no controle das políticas monetárias e fiscal de ajuste macroeconômico e diante do agravamento da concorrência internacional assume políticas protecionistas, visando proteger a economia nacional ou o mercado interno.

O aumento da competitividade no mercado internacional trouxe outras consequências: na produção houve um movimento de enxugamento nas fábricas, por causa da reestruturação produtiva que implantou novas tecnologias (informática e robótica), novas formas de gestão e organização da produção (toyotismo) que provocou um desemprego estrutural e até o fechamento de fábricas em vários segmentos da economia. Ao falar das consequências do ajuste neoliberal no Brasil, Soares (2009, p. 45) aponta para os desajustes sociais oriundos destas reformas:

Esses efeitos podem ser verificados por meio de alguns indicadores que já evidenciam uma recessão profunda, um recrudescimento da inflação e, sobretudo, uma precarização da situação social (desemprego, baixos salários etc.) aliada a uma “pauperização” das políticas sociais, o que agrava ainda mais a situação [...]. (Grifo da autora).

No campo social o Estado brasileiro não havia consolidado o Estado de “bem-estar social”, consagrado formalmente na Constituição Federal de 1988, e deu início ao desmonte do mesmo. Soares (2009, p. 35) ao descrever o processo de ajuste neoliberal no Brasil, ressalta que: “[...] o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de bem-estar social”. Aqui se opera uma contradição de consequências graves para a população brasileira, pois as políticas sociais universalizantes da Constituição Federal de 1988 não haviam se concretizado e as reformas neoliberais de enxugamento do Estado estavam sendo implantadas, ou seja, a nova direção adotada pelo governo impossibilitava o cumprimento dos direitos sociais, entre eles a educação, garantidos na Carta Magna.

O Estado brasileiro, no que se refere às políticas sociais, passou a agir de forma focalizada. No campo educacional os investimentos são direcionados à educação básica, para a formação do trabalho simples no setor produtivo, empresarial e estatal delegando uma grande parte do ensino superior, no que tange à formação para o trabalho complexo, às instituições privadas, o que, em parte, justifica o crescimento do ensino superior privado no final século XX e início do século XXI. Assim a educação também é atingida e passa a contribuir, mais diretamente, para a acumulação ampliada do capital, Neves (2002, p. 26) afirma que:

A política neoliberal de educação escolar, quer na educação básica, quer na educação superior, passa a ter como objetivo fundamental contribuir para o aumento da produtividade e da competitividade empresariais, prioritariamente dos setores monopolistas, de capital estrangeiro. À escola brasileira na atualidade cabe, em boa parte, desenvolver competências para a execução de tarefas simples e complexas na produção, no aparato estatal e também na sociedade civil, que venham garantir a reprodução ampliada do grande capital.

Saviani (2007, p. 208) esclarece que duas medidas adotadas pelo governo brasileiro têm demonstrado claramente a subordinação das políticas sociais à economia: a primeira medida refere-se à privatização para a execução das políticas sociais. O Estado repassa os recursos públicos para as empresas privadas que prestam o serviço, é o chamado “terceiro setor” (público não estatal) é o privado com sua lógica de apropriação (privada) do que é produzido coletivamente. A segunda medida refere-se ao atrelamento dos serviços sociais ao desempenho da economia. Assim, se a economia nacional não cresce os recursos para as políticas sociais são racionados e a medida para conter a economia parte da contenção de gastos e de um arrocho nos investimentos sociais.

No Estado brasileiro, nos diversos momentos do desenvolvimento do capital, as políticas sociais, e em especial a educação, apresentaram-se de forma diversificada, mas sempre ligadas à preservação do capital, tal como afirma Saviani:

[...] Constata-se, assim, que a “política social” é uma expressão típica da sociedade capitalista, que a produz como um antídoto para compensar o caráter anti-social da economia própria desta sociedade. Entretanto, a determinação econômica projetada sobre a “política social” o seu caráter anti-social, limitando-a e circunscrevendo o seu papel às ações típicas que concorram à preservação da ordem existente. (SAVIANI, 2007, p. 208).

Para atender às demandas sociais o governo brasileiro, a partir do final da década de 1990, passa a realizar uma forte parceria entre o público e o privado no campo social para a contenção destas tensões, bem como, a realização de programas emergenciais, focalizados e temporários de combate à pobreza.

A estratégia de descentralização, ou responsabilização dos municípios na gestão de políticas sociais têm se configurado no Brasil desde os anos 1990. Este fenômeno tem provocado uma grande desigualdade na oferta de serviços na federação brasileira, bem como contribuído para o reforço de instrumentos de dominação das elites sobre a população. Soares (2009, p. 83) ao se referir às políticas de descentralização das políticas sociais afirma que:

[...] a descentralização de programas sociais tem provocado um enorme reforço do “caciquismo” ou do “coronelismo” local, expressões que no Brasil significam o reforço de esquemas tradicionais de poder das elites locais. É só observar como se dá a distribuição de cestas de alimentação nos municípios, onde proliferam todas as formas de clientelismo político e de dominação social. [...]

Os ajustes sobre as políticas sociais no Brasil acontecem, principalmente, nos cortes orçamentários, no corte do quadro de funcionários e nas alterações nos mecanismos de gestão. Este processo introduz no setor público a lógica do setor privado/mercado, ou seja, a racionalidade da eficiência, restrita ao custo benefício, é a chamada modernização do setor

público. O referido ajuste tem provocado o sucateamento dos serviços públicos, principal motivo para a privatização do mesmo. (SOARES, 2009).

No campo da educação, o Brasil tem seguido à risca as orientações dos organismos internacionais (BM, FMI, UNESCO, CEPAL, etc.) que se restringem a valorização da educação básica para a formação do trabalhador flexível, polivalente e tecnológico, próprio do momento atual da produção capitalista.

A qualidade pretendida pelo PARFOR procura alinhar a educação brasileira à nova ordem global neoliberal e a reestruturação produtiva com vistas à introdução do país no comércio internacional. Ao atuar diretamente na formação de professores da educação básica, dentro do contexto apresentado, o Estado brasileiro assume para si, por meio da educação, a formação de um novo homem/trabalhador mais qualificado e alinhado aos valores e práticas exigidos para uma nova sociabilidade neoliberal de Terceira Via. De acordo com Neves (2002 p. 29):

Ao tomar para si a formação técnica e ético-política das massas trabalhadoras, o Estado brasileiro, assumindo o seu papel de educador, além de conformar o trabalho simples, no espaço nacional, aos objetivos neoliberais de realização da subordinação efetiva da escola à produção capitalista, vem tratando de obter, também, o consentimento às idéias, aos valores e às práticas neoliberais, no instante em que a constituição e a consolidação de um novo bloco histórico entre nós exige a obtenção de um amplo consenso da população.

Este processo de consolidação da ordem capitalista causou profundas alterações em todas as dimensões da vida social, bem como, contribuiu para a construção de uma nova sociabilidade. Esta é proposta pela “terceira via” ou social democracia renovada, que em uma tentativa de manter a hegemonia capitalista captura elementos de direita (neoliberalismo) e elementos da esquerda reformista (social-democrata) e propõe um “capitalismo mais humano” por meio da sociedade do bem-estar.

1.4 A Terceira Via: busca da consolidação e manutenção da hegemonia capitalista

Dentro do contexto da reestruturação produtiva e das reformas neoliberais os instrumentos de dominação ideológica sofreram modificações importantes, e passaram a propor que o *Welfare State* devia ser promovido pela sociedade civil ativa, esta é uma das idéias centrais da terceira via apontada por Neves (2005) como “[...] a nova pedagogia da hegemonia”.

Os ideólogos da Terceira Via partem do pressuposto da morte do socialismo, da derrocada da União Soviética como organização política na guerra fria, da falência *Welfare State* e das reformas neoliberais implantadas a partir dos anos de 1970, principalmente no governo de Margaret Thatcher, na Grã Bretanha (1979-1990), e no governo de Ronald Reagan, nos Estados Unidos (1981-1989)¹⁶, afirmam que o mundo bipolar se desfez e o capitalismo se afirma como projeto societário e conquista a hegemonia.

A partir desta premissa, os intelectuais orgânicos¹⁷ da terceira via dizem não existir mais alternativa ao capitalismo e tentam pelo menos humanizá-lo. A proposta de reforma da social-democracia procura adequar os interesses da “esquerda moderada” às necessidades impostas pelo neoliberalismo. Giddens (1996, p. 11) afirma que: “[...] o mundo em que vivemos não está sujeito a rígido controle humano. Quase ao contrário é um mundo de perturbação e incerteza, um mundo descontrolado [...]”, portanto, nesta ótica, a história não está nas mãos dos homens e não pode ser controlada, o que resta à humanidade é a incerteza.

Os governos de Tony Blair, na Grã-Bretanha (1997-2007), e de Bill Clinton¹⁸, nos Estados Unidos (1993-2001), deram continuidade às políticas neoliberais de Thatcher e Reagan e as ampliaram por meio do uso de concepções sociais democratas adaptadas à terceira via. A mesma se apresenta como uma proposta “para além da esquerda e da direita”, Antony Giddens, um dos intelectuais orgânicos da terceira via afirma que:

[...] “terceira via” se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto ao neoliberalismo. (GIDDENS, 2000, p. 36, grifo do autor).

O Programa da Terceira Via, pode ser apresentado em seis pontos: 1) preocupação em restaurar as solidariedades danificadas, entendidas como reconciliação de autonomia e

¹⁶ “Os EUA, sob o comando de Ronald Reagan, ao lado de Margareth Thatcher, na Inglaterra, foram os grandes defensores das políticas neoliberais nos países desenvolvidos. [...]” (BAGGIO, 2010, p. 55). Thatcher ficou conhecida como a “dama de ferro”, devido à radicalidade com que as reformas neoliberais foram implementadas na Inglaterra.

¹⁷ Para Gramsci (1988, p. 3-4) Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito, etc.. [...]

¹⁸ “A consolidação das políticas de minimização do Estado norte americano ocorreu na gestão do democrata Bill Clinton, que apesar do discurso eleitoral social-democrata, acabou por aderir a algumas idéias neoliberais. Esta postura de Bill Clinton corresponde à mudança ocorrida nas concepções social-democratas, que em um primeiro momento, tiveram uma importante inclinação e afinidade com o Keynesianismo, mas que, face a crise do Estado de Bem-Estar Social, começaram a ver a atuação do governo não mais a partir do prisma da diminuição das desigualdades sociais, mas, do desempenho da economia.” (BAGGIO, 2010, p. 57).

interdependência nas diversas esferas da vida social e no domínio econômico (solidariedade ampliada); 2) centralidade da política da vida em relação aos domínios formais da ordem política; 3) política gerativa, que permite aos indivíduos e grupos fazerem as coisas acontecerem no contexto social; 4) democracia dialógica, criar uma arena pública para que assuntos controversos possam ser resolvidos por meio do diálogo e fomentar uma ordem social reflexiva; 5) preservar algumas características do *welfare state*, tais como: confiança e solidariedade, não por meio de distribuição de benefícios, mas através da reconstrução da solidariedade social, da cultura cívica mais ampla e da previdência positiva que é direcionada a responsabilidade pessoal e coletiva; 6) enfrentar o papel da violência nas questões humanas e enfrentar as diferenças culturais por meio do diálogo. (GIDDENS, 1996, p.10-28).

Os debates no interior da social-democracia, nos anos de 1980 e início de 1990, remodelaram a social-democracia alinhando-a às políticas neoliberais numa tentativa de garantir o bem-estar por meio de uma sociedade ativa, a sociedade do bem-estar. O estado e a sociedade civil devem agir em parceria e visar à redemocratização do Estado. Segundo Giddens (2000, p. 79):

[...] A reforma do Estado deveria ser um princípio orientador básico da terceira via – um processo de ampliação da democracia. Governo pode agir em parceria com as instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade. A base de tal parceria é o que chamarei de economia mista. [...] A política da terceira via é uma política de uma única nação. A nação cosmopolita ajuda a promover a inclusão social e também tem um papel-chave no fomento de sistema transnacionais de governo.

O programa da terceira via pode ser apresentado considerando os seguintes pontos : o centro radical; o novo Estado democrático (Estado sem inimigos); sociedade civil ativa; a família democrática; a nova economia mista; igualdade como inclusão; *welfare* positivo; o Estado do investimento social; a nação cosmopolita e democracia cosmopolita. Apresentaremos a seguir, como a terceira via compreende alguns desses pontos:

A democratização da democracia: é necessário reconstruir o Estado, nem o Estado mínimo proposto pelos neoliberais, nem o Estado máximo proposto pela social democracia clássica, mas o estado necessário, segundo Giddens (2000, p. 80), “[...] ir além daqueles da direita ‘que dizem que o governo é inimigo’, e daqueles da esquerda ‘que dizem que o governo é a resposta’.” Para os adeptos da terceira via a democracia está em crise, pois ela não é suficientemente democrática. Para democratizar a democracia a terceira via propõe: 1) a descentralização; 2) reforma constitucional para maior transparência e abertura e luta contra a corrupção; 3) elevar a eficiência administrativa; 4) restabelecer o contato mais direto com os

cidadãos e com os governos; 5) capacidade de administrar riscos regulando a mudança científica e tecnológica e enfrentar questões éticas que ela suscita; 6) o Estado deve ter uma perspectiva cosmopolita. (GIDDENS, 2000, p. 80-88).

A sociedade civil ativa: a construção da sociedade civil ativa é um dos elementos principais da terceira via e pode ser apresentada da seguinte forma: 1) governo e sociedade civil em parceria, cada um para facilitar a ação do outro; 2) renovação comunitária por meio do aproveitamento da iniciativa local; 3) envolvimento do terceiro setor, as associações voluntárias; 4) proteção da esfera pública local; 5) prevenção do crime baseada na comunidade; 6) a família democrática. (GIDDENS, 2000, p. 88-108).

O Estado do investimento social: o papel essencial do governo é investir nos recursos humanos (capital humano) e na infra-estrutura necessária para o desenvolvimento de uma cultura empresarial. A nova economia mista, proposta pela terceira via, advoga a parceria entre o público e o privado, bem como, utiliza a lógica de mercado como parâmetro. Busca o equilíbrio entre regulamentação e desregulamentação, econômico e não econômico na vida da sociedade em nível transnacional e nacional. (GIDDENS, 2000, p. 109-110).

O significado de igualdade: para terceira via igualdade é inclusão e desigualdade é exclusão. Inclusão se refere à cidadania, ao direito, obrigações civis/políticos, oportunidade e envolvimento no espaço público que todos os cidadãos deveriam ter no concreto de sua vida. Exclusão se refere à falta ou a exclusão das oportunidades que a sociedade oferece. Educação e treinamento tornaram-se o mantra da terceira via e o investimento em educação é um imperativo de governo como base para a redistribuição de oportunidades, a inclusão e a igualdade. (GIDDENS, 2000, p. 111-120).

Sociedade do *welfare* positivo: na sociedade de bem estar positivo cada indivíduo e instituições contribuem para sua construção. Em vez do fornecimento direto de sustento econômico, a ordem é investimento em capital humano. As instituições do terceiro setor devem desempenhar um papel maior no fornecimento do *welfare*. O Estado deve investir no desenvolvimento ativo da sociedade civil, é o estado do investimento social, operando no contexto de uma sociedade de *welfare*. (GIDDENS, 2000, p. 121-128).

A nação cosmopolita e democracia cosmopolita: Na nação cosmopolita o indivíduo tem uma identidade prioritária, mas possui um senso de cidadania global que o leva a aceitar também as outras identidades nacionais. O nacionalismo cosmopolita é a única identidade nacional compatível com a globalização. A democracia cosmopolita está

intimamente ligada à nação cosmopolita, a mesma pressupõe a democracia cosmopolita num nível de globalização. Os organismos internacionais são o espaço privilegiado da democracia cosmopolita. (GIDDENS, 2000, p. 142-153).

Essas idéias apresentam um panorama do programa da terceira via. A doutrina neoliberal e a terceira via se fundem numa tentativa de consolidar a hegemonia capitalista por meio do consenso de uma nova sociabilidade. Em função dos efeitos negativos das reformas operadas pelo neoliberalismo de direita radical (Thatcher e Reagan), a terceira via busca suprimir as tensões sociais geradas por tais reformas, por meio da sociedade ativa e da economia mista.

O Estado não é mais o responsável direto pela execução das políticas sociais, mas sim as organizações da sociedade civil, o público não estatal (terceiro setor) ¹⁹. Neves (2010, p. 71) salienta que: “Desempenhando o papel de novo ponto de apoio do capitalismo neoliberal, o projeto da terceira via tem interferido significativamente no papel do Estado educador de uma nova sociabilidade.”

Por meio das políticas educacionais o Estado passa a ser responsável pela construção dessa nova subjetividade coletiva e da formação do novo tipo de intelectual aos moldes da terceira via amplamente alinhada às novas estratégias de reprodução do capital. Cabe a este novo intelectual a formação do novo homem coletivo, que de acordo com Neves (2010, p. 81) possui as seguintes características: “empreendedorismo (para garantir o sucesso individual ou grupal) e a colaboração (para assegurar a coesão social necessária para a vida em sociedade)”.

A concepção amplamente divulgada pela terceira via de que a educação escolar é o fator principal para solução dos problemas socioeconômicos é aplicada principalmente nos países periféricos do capitalismo, tais como os países da América Latina. Esta compreensão está ligada às necessidades de formação de um novo trabalhador mais qualificado e cooperativo, características importantes para a fase atual do capitalismo neoliberal de terceira via. De acordo com esta perspectiva, Neves (2010, p. 90) afirma que:

[...] caberia à educação básica o preparo do novo intelectual para a incorporação e o manejo das novas tecnologias como estratégias de superação do quadro de submissão econômica internacional do país. Destaca-se, ainda, o papel da educação das massas trabalhadoras na sua conformação ético-política. Nesse sentido, essa concepção de educação escolar se volta para a obtenção de maior eficiência na reprodução das habilidades e personalidades requeridas pelo capitalismo.

¹⁹ Primeiro setor: Estado; segundo setor: privado; terceiro setor: público não estatal.

Assim, o Estado assume cada vez mais as tarefas de educar a classe trabalhadora para a nova cidadania. Os três pilares do novo ensino médio instituído na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), nº. 9.394: a noção de competência, desenvolvimento pessoal e qualificação ou habilitação para o exercício da profissão está em conformidade com a reestruturação produtiva, as transformações nas relações de trabalho, as reformas neoliberais e a nova cidadania. (BRASIL, 1996).

1.5 “Neoteoria” do Capital Humano: empregabilidade

Gentili (2005, p. 45-59) ao falar sobre a relação Capital, trabalho e educação apresenta três teses nas quais descreve a reconfiguração da teoria do capital humano²⁰ (“neoteoria do capital humano”) que está alinhada a novas formas de acumulação e reprodução do capital: 1) na sua formulação clássica a teoria do capital humano está esgotada; 2) a empregabilidade é o eufemismo da desigualdade estrutural que caracteriza mercado de trabalho e que sintetiza a incapacidade – também estrutural da educação em cumprir sua promessa integradora numa sociedade democrática; 3) a desintegração social promovida pelos regimes neoliberais, em contextos marcados por um aumento significativo dos índices de escolarização, demonstra que a educação e o desenvolvimento se relacionam e se influenciam, mas não necessariamente, de uma forma positiva.

Com o esgotamento da formulação clássica da teoria do capital humano, principal enquadramento teórico usado para demonstrar a relação capital, trabalho e educação, a mesma tem sofrido mudanças que têm relação com a reestruturação produtiva e as reformas neoliberais operadas nos países. A teoria do capital humano teve origem dentro da conjuntura do Estado de bem-estar social (pleno emprego) e no período de acumulação fordista, conhecida como “era de ouro do capitalismo”.

Com a crise capitalista pós 1970, a função econômica atribuída à escolaridade sofre alterações substantivas, o que tem marcado o rumo das políticas educacionais na contemporaneidade. Nas décadas de 1980 e 1990, a teoria do capital humano sofreu um deslocamento no seu eixo, a escola passou de entidade integradora da esfera civil, política,

²⁰ Ver: Schultz, (1973).

social e econômica/produziva (relação escolaridade e trabalho)²¹ para supervalorizar as premissas individualistas e meritocráticas. Gentili (2005, p. 51) observa que a contribuição econômica da escolaridade não acabou, mas sofreu transformações:

[...]. Passou de uma lógica de integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade da empresas, a riqueza social etc.) para uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho.

Resta ao indivíduo, e não ao Estado e empresas, definir e buscar uma posição mais competitiva no mercado. Surge a “promessa da empregabilidade”, ou seja, os trabalhadores são incentivados a buscar a escolaridade com forma de viabilizar sua entrada no mercado de trabalho. De acordo com Gentili (2005, p. 52) a empregabilidade é “[...] definida como o eixo fundamental de um conjunto de políticas supostamente destinadas a diminuir os riscos sociais do grande tormento deste final de século: o desemprego”.

A “neoteoria do capital humano” está associada às novas condições de acumulação do capital globalizado. Com a reestruturação produtiva a sociedade, para seu desenvolvimento econômico, não depende de uma integração de todos na vida produtiva, tal como se pensava no período de acumulação fordista, portanto, a escola não é mais uma integração dos indivíduos à produção social, mas uma integração do indivíduo ao mercado competitivo, onde não há espaço para todos, assim as economias crescem e convivem com o desemprego. A teoria da empregabilidade parte do pressuposto de que a falta de qualificação (escolaridade) do trabalhador é a causa do desemprego, desconsiderando os fatores de ordem econômica e estrutural da sociedade capitalista. Aguiar (2009, p. 57) salienta que:

Importante ressaltar que o conceito “empregabilidade” presta-se muito mais para encobrir do que para explicar a realidade do crescimento da taxa de desemprego, do aumento significativo do emprego precário, da queda generalizada do salário, pois sua definição refere-se à capacidade dos trabalhadores de se manterem empregados, de encontrarem novos empregos quando demitidos, na medida em que possuem a capacidade de responder aos requisitos de qualificação demandados pelo mercado de trabalho.

Gentili (2005, p. 54) ao falar das mudanças na teoria do capital humano, afirma que: “Um incremento no capital humano individual aumenta as condições de empregabilidade do indivíduo, o que não significa, necessariamente, que, por aumentar suas condições de empregabilidade, todo indivíduo terá seu lugar garantido no mercado”. Mesmo que o

²¹ O processo de escolaridade era integrado como um elemento fundamental na formação do capital humano necessário para garantir a capacidade competitiva das economias e, conseqüentemente, o incremento progressivo da riqueza social e da renda individual. (GENTILI, 2005, p. 50)

indivíduo tenha investido em capital humano (escolaridade), o mesmo corre o risco de fracassar no mercado de trabalho. É nesse contexto de ressignificação da teoria do capital humano que a questão da educação é colocada como central no desenvolvimento de políticas públicas para combater as mazelas sociais. De acordo com Aguiar (2009 p.51):

Nas reformas educacionais, a partir dos anos 90, a TCH é ressignificada, passando a fazer uma associação entre educação e empregabilidade, preconizando que a escolarização amplia as possibilidades de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho. As atuais reformas curriculares para os cursos de formação de professores, sustentadas nesta ótica, têm o entendimento de que os modelos e perfis exigidos nesta formação pelo paradigma da produção capitalista (flexibilidade e polivalência profissionais) indicam que os currículos devem orientar-se para formar professores dinâmicos e adaptáveis às demandas e às rápidas mudanças no mundo do trabalho.

Mais educação nem sempre significa mais desenvolvimento, o modelo brasileiro atesta isto, pois convive com um grande índice de desigualdade social e a ostentação de estar entre as dez maiores economias do mundo. De acordo com Gentili (2005, p. 59):

Os pobres latino-americanos são hoje mais pobres e mais “educados”. “Educados” num sistema escolar pulverizado, segmentado, no qual convivem circuitos educacionais de oportunidades e qualidades diversas; oportunidades e qualidades que mudam conforme a condição social dos sujeitos e os recursos econômicos que eles têm para acessar a privilegiada esfera dos direitos da cidadania.

A crença de que a educação contribui largamente para a equalização social não se confirma no atual momento do desenvolvimento capitalista e não explica as desigualdades sociais existentes, mas acaba por mascarar a verdadeira base das desigualdades que estão pautadas nas características do modelo econômico vigente que tende a concentrar, nas mãos de poucos, a riqueza historicamente produzida pelo conjunto da sociedade. A teoria do capital humano foi retomada nos anos 1980, dentro do contexto das demandas advindas da reestruturação produtiva, pelos organismos multilaterais vinculados ao pensamento neoliberal. Aguiar (2009, p. 54-55) destaca que:

Encontramos nas agências multilaterais (Banco Mundial, BID, Unesco, Cepal, OIT, etc.) a concordância de que o maior investimento na educação básica representa a única possibilidade real de reversão das desigualdades sociais. Contraditoriamente, contudo, a defesa de uma maior atenção à educação por parte destas instituições não vem acompanhada de uma reflexão crítica sobre as consequências nefastas advindas da internacionalização econômica, na qual a maioria das nações de Terceiro Mundo participa subordinadamente. Desta forma, a apologia a competitividade – desenvolvida por estas instituições – expressa uma saída ideológica para uma situação de difícil resolução nas nações em desenvolvimento.

O Estado brasileiro, no que se refere à Educação Básica, vem realizando ações que estão alinhadas aos interesses internacionais do Capital por meio dos múltiplos organismos internacionais. O teor das políticas educacionais passa a ser definido pelo caráter de reestruturação do Estado e pela mundialização do capital. O discurso realizado por esses organismos é de que a escolarização, principalmente o fortalecimento da educação básica, garante ao indivíduo as ferramentas para competir no mercado de trabalho e ascender economicamente.

Desde os anos 1990 o país passa por um processo de reforma de cunho neoliberal e as políticas sociais, dentre elas a educação, são direcionadas para atender às demandas da economia mundializada. O Brasil como um dos seguidores da Conferência Mundial sobre “Educação para Todos” realizada em Jomtien em 1990 na Tailândia²², focaliza seus investimentos na educação básica com o discurso de elevação do país à categoria de desenvolvido.

Cresce a defesa pelo binômio “educação e desenvolvimento”, mas agora sob o prisma neoliberal e dentro do contexto da reestruturação produtiva, ou seja, recuperam-se as idéias monetaristas de que os investimentos em educação, no contexto atual na educação básica, produzem necessariamente o desenvolvimento de uma nação. Supervalorizam as premissas individualistas e meritocráticas da teoria do capital humano, promovem a competição por uma vaga no mercado de trabalho e atribuem o sucesso ou o fracasso do indivíduo para o campo privado. Portanto, a educação é colocada como um requisito indispensável para o sucesso profissional e pessoal.

A globalização da economia é um dos mecanismos de reafirmação do capital e de domínio do mesmo sobre os rumos das nações, além de construir um mercado mundial de consumo de mercadorias. O fortalecimento do capital financeiro é o ponto mais alto desse processo propiciando uma maior concentração de poder e de lucro. Utilizando-se da informática, o mercado financeiro mundial ganhou agilidade e rapidez e por meio das redes de bancos, do mercado de ações, das aplicações, do controle de juros e de câmbio aumentou sua valorização e rentabilidade, bem como, fez crescer a especulação financeira mundial.

²² Ver: Torres (2001).

1.6 Capital financeiro e políticas sociais

O domínio do capital financeiro acontece na fusão entre o capital industrial e o capital bancário. O sistema bancário reúne todo tipo de rendimento monetário a serviço da classe capitalista, ou seja, converte todo o capital monetário inativo em ativo, em capital que rende lucro.

O mercado financeiro tem seu suporte nas instituições financeiras que operam com o capital que rende juros e constitui a “dominação da oligarquia financeira”. A mesma obtém seus lucros extraordinários apoiados nos empréstimos estatais, na dívida pública, na especulação de terras, nos fundos de pensão/aposentadoria, na especulação financeira dos mercados acionários e outros. Esse tipo de operação é caracterizado por Pereira (1999, p. 48) como agiotagem internacional (pois se trata do capital que rende juros) a autora também salienta que: “É o que vem sendo chamado de capitalismo *vampiro, cassino global, ou motel*, que chega à tarde, passa a noite e vai embora pela manhã sem assumir compromissos”. (Grifo da autora).

O domínio desta “oligarquia financeira” se estende por toda a vida social e fortalece o desenvolvimento “desigual e combinado”. O excedente de todo este processo de acumulação de capital se converte em exportação de capitais que são canalizados para investimento em países mais atrasados. Nestes, a mão de obra é mais barata, o capital é escasso, a matéria-prima é abundante, os incentivos fiscais são vantajosos e a desregulamentação das leis trabalhistas é ampliada, ou seja, os custos da produção são mais reduzidos e permitem um aumento exorbitante do lucro. Assim, o processo de exportação de capital se converte em “política colonial”, pois subordina os Estados nacionais aos interesses do capital e de sua reprodução. Iamamoto (2008, p. 102) afirma que: “O capital industrial não é a característica dominante dessa etapa do desenvolvimento capitalista, mas sim o capital financeiro e a vitalidade das grandes potências em suas aspirações de hegemonia”.

Nesta fase do desenvolvimento do capital, também acontece uma integração entre economia e política. Os Estados nacionais, por meio das políticas neoliberais, adotam um programa de reforma institucional que está alinhado à defesa e promoção ampliada do capital. A economia passa a ser a base na qual se desenvolvem as políticas governamentais e, conseqüentemente, subordina, a si, as políticas sociais. Iamamoto (2008, p. 107), destaca que: “O capital financeiro assume o comando do processo de acumulação e mediante inéditos processos sociais, envolve a economia e a sociedade, a política e a cultura, vincando

profundamente as formas de sociabilidade e o jogo das forças sociais”. O processo tem como resultado a “mundialização da economia” dirigida por grupos transnacionais que se apropriam das riquezas do planeta. Ainda de acordo com Yamamoto (2008, p. 108):

A mundialização da economia está ancorada nos grupos industriais transnacionais, resultantes de processos de fusões e aquisições de empresas em um contexto de desregulamentação e liberalização da economia. Esses grupos assumem formas cada vez mais concentradas e centralizadas do capital industrial e se encontram no centro da acumulação. As empresas industriais se associam às instituições financeiras (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, sociedades financeiras de investimentos coletivos e fundos mútuos), que passam a comandar o conjunto da acumulação, configurando um modo específico de dominação social e política do capitalismo, com o suporte dos Estados nacionais.

Os proprietários acionistas comandam e dirigem as grandes multinacionais, interferem na gestão, na definição de estratégias para a produção e na obtenção de lucro. Com isso expandem as relações sociais capitalistas com a finalidade de extração de mais-valia. Yamamoto (2008, p.109) salienta que o fetiche das finanças tende a separar o lucro obtido pelas operações financeiras da produção “[...] como se fosse frutificar uma massa de rendimentos independentemente da produção direta”. Portanto, a obtenção de lucro na esfera das finanças está estritamente ligada a investimentos na produção e nas relações de trabalho. Esse processo de “mundialização financeira”²³ demonstra o modo como se estrutura a economia capitalista no contexto atual.

A mundialização financeira é “excludente” e penaliza de modo severo os países em desenvolvimento, pois os mesmos não possuem um mercado financeiro forte e consolidado para que possam ser integrados nas operações econômicas internacionais, nem possuem empresas com capacidade de competir nos mercados de títulos e ações.

O crescimento da esfera financeira em ritmos maiores do que o Produto Interno Bruto (PIB) em muitos países ocorreu por causa da liberalização e desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais de um regime de finanças administradas, a um regime de finanças de mercado. A consequência desta desregulamentação é o maior investimento em capital financeiro, em detrimento do capital produtivo, com a consequente redução do número de empregos. Este fenômeno revela-se contraditório, pois ao mesmo tempo em que a esfera financeira tira seu lucro do crescimento da produção, também mina os investimentos na

²³ A expressão “mundialização financeira” designa as estreitas interligações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais, resultantes da liberalização e desregulamentação adotadas inicialmente pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, entre 1979 e 1987, e nos anos seguintes pelos demais países industrializados. A abertura externa e interna, dos sistemas nacionais, anteriormente fechados e compartimentados, proporcionou a emergência de um espaço financeiro mundial. (CHESNAIS, 1998, p. 12).

mesma. A dominação do capital, na esfera financeira, só se torna possível com o apoio político do Estado, principalmente com as reformas neoliberais. Iamamoto (2008, p. 109) afirma que:

O triunfo dos mercados é inconcebível sem a ativa intervenção das instâncias políticas dos Estados nacionais, no lastro dos tratados internacionais como o *Consenso de Washington*, o *Tratado de Marrakech*, que cria a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo do Livre Comércio Americano (ALCA), e o *Tratado de Maastricht*, que cria a “unificação” européia. Isto é estabelece o quadro jurídico e político da liberalização e da privatização, pelos agentes financeiros, do conjunto dos países da União Européia. (Grifo da autora).

Assim, o capital se mostra na sua totalidade e faz do espaço mundial o “espaço do capital”, e com isso redesenha o cenário mundial. A soberania nacional é violada pela mundialização da economia que por meio das corporações transnacionais e dos organismos internacionais, tais como: o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, que Iamamoto (2008) chama de santíssima trindade do capital geral, passa a ter maior influência nas políticas nacionais. Nessas bases estão firmadas a desregulamentação da economia, a flexibilização e a precarização do trabalho e o desmonte do sistema de proteção social.

No contexto de desregulamentação e liberalização do capital os bancos perdem o monopólio dos créditos para as companhias de seguros e para os fundos de investimentos (seguros de vida, fundos de previdência privadas, fundos de pensão e administradores de carteiras de títulos) que são sustentados pelos trabalhadores assalariados.

O crescimento da dívida pública também é outro elemento importante para o crescimento da mundialização financeira, pois atrai os fundos de investimentos privados que segundo Iamamoto (2008, p. 113) “[...] a partir da década de 80, os fundos de previdência privada e os fundos de investimentos passam a aplicar cerca de um terço de suas carteiras em títulos da dívida pública, tidos como investimentos mais seguros”. O aumento da dívida pública gera o aumento da carga tributária e considerando a tributação regressiva (tributos menores para altos rendimentos), a conta acaba recaindo sobre o trabalhador, por meio de impostos diretos e indiretos presentes nas mercadorias. Chesnais (1998, p. 16) afirma que:

[...] Uma parte do crescimento da esfera financeira deve-se aos fluxos de riquezas inicialmente formadas com salários e benefícios sociais, ou com rendas de camponeses ou artesãos, antes de serem sugados pelo Estado através dos impostos, e depois transferidos, pelo Estado, à esfera financeira, a título de pagamento de juros ou de reembolso do principal da dívida pública.

Com isso o capital financeiro se apropria do “fundo público” gerado pelos impostos pagos pelos empresários e pelos trabalhadores. O movimento do capital integra dentro de si a arena política por meio da reforma neoliberal operada nos estados nacionais, da reestruturação produtiva realizada por meio do emprego da tecnologia das formas de organização da produção e do trabalho flexível e a ideologia neoliberal presente na chamada “terceira via”. Assim, toda a sociedade é envolvida pelo capital e fortalece sua reprodução e acumulação ampliada.

A formação da “mundialização financeira” aconteceu em um curto período de tempo. O contexto é a década de 1960/70, ou seja, no fim dos “anos dourados”, com a crise do sistema fordista de acumulação. De acordo com Chesnais (1998, p. 16) a dominação do capital, por meio da esfera financeira, “[...] surgiu de um processo de interação, ao longo de uns quinze anos, entre o movimento de fortalecimento do capital privado – tanto industrial como bancário – e o crescente impasse das políticas governamentais”. Com as crescentes dificuldades de valorização do capital investido na produção, uma massa de capital busca se valorizar na esfera financeira como capital de empréstimo. Com a crescente dívida dos países em desenvolvimento as instituições financeiras passaram a efetuar empréstimos para o terceiro mundo e ganharam força política para aumentar a pressão por maior desregulamentação criando um ambiente favorável aos interesses dos investidores.

A formação do regime de acumulação financeira também se fortalece com a ruptura unilateral, por parte dos Estados Unidos da América, das taxas de câmbio fixas, negociadas internacionalmente. Por meio do tratado de *Bretton Woods* (EUA) firmaram-se as taxas de câmbio fixas, com o objetivo de superar a instabilidade financeira mundial. A Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, representada por quarenta e quatro países, fundou o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), que da origem ao Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Assim, o dólar passou a ser a moeda mundial ancorada no ouro e as outras moedas nacionais eram definidas a partir do dólar.

O Sistema de *Bretton Woods* funcionou até os anos 1960, mas com a reconstrução e crescimento da Europa, do Japão e a consolidação de corporações multinacionais e da especulação financeira as bases do acordo de *Bretton Woods* estavam sendo minadas. Na década de 1970, devido à crise do petróleo que causou a estagflação e a inflação elevada juntamente com os gastos da guerra do Vietnã, o balanço de pagamento dos Estados Unidos da América apresentou déficits e provocou problemas na conversão de dólares em ouro.

Situação que gerou desconfiança e a correspondente desvalorização do dólar. Os investidores começaram a trocar dólares por outras moedas principalmente as européias.

Quando os bancos centrais da Europa começaram a converter dólar em ouro, houve reduções drásticas das reservas de ouro norte-americanas e, em 1971, os EUA anunciaram que não mais fariam a conversão de dólar em ouro. Em 1973 ocorreu nova desvalorização do dólar que provocou a adoção do sistema de taxas flutuantes²⁴ pelos demais países. No regime flutuante (flexível) a taxa de cambio oscila exclusivamente em função da oferta e da demanda no mercado e sem controle sistemático do governo.

Os grandes bancos internacionais criaram um mercado interbancário por eles dominado e passaram a realizar empréstimos conjuntos aos países em desenvolvimento e a interferir na soberania nacional, bem como, exigir mudanças nas políticas dos Estados Nacionais. O endividamento dos governos possibilitou a construção do poderio das finanças. Yamamoto (2008, p. 117) afirma que: “A dívida pública foi e é o mecanismo de criação de crédito; e os serviços da dívida, o maior canal de transferência de receitas em benefícios dos rentistas”.

A oligarquia financeira por meio das taxas de juros altas se apropria de parte da mais-valia recolhida pelos Estados por meio dos impostos e taxas diretas e indiretas, o que provoca austeridade nos investimentos sociais, na produção e outros. O Estado passa a satisfazer as necessidades do capital e de sua reprodução.

Os programas de ajustamento estrutural propostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), por meio do escalonamento dos empréstimos ou renegociação da dívida dos países em desenvolvimento, estão voltados para a implantação de políticas de desregulamentação dos fluxos de capital e abertura da economia tendo em vista a “indústria da dívida”. O programa de ajuste estrutural também impõe o enxugamento das despesas estatais por meio da redução da massa salarial pública, a eliminação das empresas estatais e o arrojo no financiamento de programas sociais que passam a agir de forma focalizada e não mais universalizada. Pereira (1999, p.47) afirma que:

²⁴ Regime de operações do mercado de divisas sem interferências das autoridades monetárias. A liberalização da taxa cambial faz com que o valor das moedas estrangeiras flutue de acordo com o interesse que despertam no mercado, segundo a interação da oferta e da procura. O cambio livre é também chamado de flutuante ou errático. As flutuações da taxa cambial apresentam uma série de riscos, pois o mercado de divisas passa a sofrer variações determinadas também por fatores políticos, sociais e até psicológicos. Quando, por exemplo, um país sofre uma crise de liquidez, o regime de câmbio livre estimula a especulação com moeda estrangeira, o que eleva excessivamente sua cotação e agrava sua escassez. Da mesma forma, os importadores passam a utilizar maior quantidade de divisas (moeda estrangeira) para suas compras querendo evitar pagá-las mais caro com o avanço da crise, o que agrava a crise de liquidez. (SANDRONI, 1999, p. 75)

[...]. Hoje em lugar do compromisso governamental com o pleno emprego, com políticas sociais universais e com o provimento de mínimos sociais como direitos de todos, predominam políticas residuais, casuais, seletivas ou focalizadas na pobreza extrema, como forma de amenizar os impactos desagregadores e destrutivos da nova questão social.

A partir de 1994, o cenário econômico é ocupado pelo mercado da bolsa de valores, compra e venda de ações dos grupos industriais pelas instituições financeiras, com pretensão de lucros futuros. As indústrias sofrem alterações na produção para buscar maior rentabilidade, tais como: baixos salários, mudança na organização produtiva, intensificação da jornada de trabalho, trabalho flexível e gestão participativa que busca alcançar o consenso na elevação da produtividade e da rentabilidade. Essas mudanças provocam o desemprego estrutural, a terceirização da produção e conseqüentemente a expansão do trabalho precário, temporário, subcontratado, rotativo e desprotegido no que se refere aos direitos trabalhistas.

Neste contexto acontece um movimento de “fusão empresarial” na tentativa de monopolizar o mercado para salvaguardar, ampliar suas taxas de lucros e aumentar seu poder econômico e político. Com a finalidade de obter maior rentabilidade os grandes grupos empresariais buscam lutar pela desregulamentação trabalhista. Dentro deste cenário Yamamoto (2008, p. 120) ressalta o papel que cumpre o Estado nesse modo de dominação:

[...] O Estado tem o papel-chave de sustentar a estrutura de classes e as relações de produção. [...] criar condições gerais da produção, que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos grupos dominantes; controlar as ameaças das classes dominadas ou frações das classes dominantes, através de seu braço repressivo (exército, polícia, sistema judiciário e penitenciário); e integrar as classes dominantes, garantindo a difusão de sua ideologia para o conjunto da sociedade.

O Estado passa a defender os interesses dos capitalistas por meio de seu aparato, de suas instituições legais e da produção de mercadorias. Os rendimentos do Estado são canalizados para a reprodução da sociabilidade capitalista. Yamamoto (2008, p.121) afirma que: “O Estado funciona como esteio do capital privado, oferecendo-lhe, por meio de subsídios estatais, possibilidades de investimentos lucrativos nas indústrias de armamento, proteção ao meio ambiente, empréstimos aos países estrangeiros e infra-estrutura”.

Assim, o Estado defende o “equilíbrio econômico” e também estende seu poder sobre as instituições financeiras internacionais em defesa da lucratividade de suas empresas multinacionais. O discurso neoliberal é de que o “Estado mínimo” se converte em “Estado necessário” que interfere na economia nos momentos de crise, gerenciando-a e protegendo o mercado. Com isso fica clara a centralidade do papel do Estado no atual momento de desenvolvimento das forças capitalistas.

O Estado estrategista do capital, ou seja, que defende as formas de mercado e busca a reprodução ampliada do capital, realiza a privatização de empresas públicas, articula alianças políticas, repressão aos sindicatos e aos militantes, aprova políticas de desregulamentação da economia e das leis trabalhista, direciona recursos públicos para o privado e reduz os gastos com as políticas sociais.

Todas essas articulações, ao contrário do que dizem os neoliberais, exige um Estado forte para a defesa do capital e mínimo na defesa dos interesses sociais. Um exemplo disso é a desregulamentação do mercado financeiro, que contraditoriamente aumentou a participação do Estado na esfera financeira para manter o “equilíbrio” das operações, com investimento de recursos públicos. O Estado continua forte, mas na defesa do grande capital financeiro. Para Yamamoto (2008, p.123): “[...] os dois braços em que se apóiam as finanças – as dívidas públicas e o mercado acionário – só sobrevivem com a decisão política dos Estados e o suporte das políticas fiscais e monetárias”.

Há uma contradição interna nos segmentos capitalistas financeiros e produtivos, pois autonomia das finanças é relativa uma vez que a mesma se valoriza na esfera produtiva e o lucro adquirido com as finanças não é reinvestido na produção, mas ingressam na esfera financeira e com isso drenam os recursos que seriam investidos na produção de onde partem os lucros das finanças. Essa contradição é autodestrutiva e demonstra a insustentabilidade do atual sistema capitalista.

O resultado desse processo de ajuste neoliberal dos Estados nacionais e de domínio da esfera financeira é conseqüentemente a transferência de recursos públicos, parte da mais-valia recolhida pelo Estado por meio dos impostos, para o setor privado responsável por ter promovido e acirrado o desemprego crônico, a precariedade do trabalho, bem como o agravamento da exploração social, das desigualdades e da exclusão de uma grande parte da população mundial dos mercados e, portanto, da satisfação de suas necessidades vitais. Soares (2009, p.48) ao se referir às políticas de ajuste neoliberal na América Latina constata que:

[...] o agravamento das condições sociais de milhões de latino-americanos é causado por políticas deliberadas no campo econômico e institucional, por meio das chamadas políticas de ajuste estrutural impostas aos países de Terceiro Mundo, e que, no caso da América Latina, vem sendo implantadas desde os anos 80.

A análise aqui conduzida pretende demonstrar que o Estado é capturado pelas forças de mercado e torna-se o “Estado do capital” e que na raiz de suas ações, em qualquer campo, encontram-se as políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande

capital produtivo, ou seja, as ações operadas pelo Estado sofrem múltiplos condicionamentos do movimento de acumulação e reprodução do capital. Na “era das finanças” apresenta-se a subordinação da sociabilidade humana às coisas, ao capital-dinheiro e ao capital mercadoria.

1.7 O governo Lula: políticas sociais e educacionais

Gaudêncio Frigotto ao realizar um balanço da educação no Brasil²⁵, na primeira década do século XXI, chega à conclusão de que há um movimento de mudança na conjuntura brasileira e especificamente no campo educacional, mas não há mudança no tecido estrutural que rompa com o sistema capitalista vigente pós-década de 1990. O autor parte das opções e embates em torno do projeto societário que marcou a conjuntura da época e dentro deste engloba o balanço educacional. A última década do século XXI (2003-2010) não se explica em si mesma, mas sim em conformidade com as formas estruturais que compõem a organização societal e as forças sociais que a materializaram em sua particularidade conjuntural. Nesta direção, Frigotto (2011, p. 236) destaca que:

Qualquer que seja o objeto de análise no campo das ciências humanas e sociais que se queira tratar no plano da historicidade, vale dizer, no campo das contradições, mediações e determinações que o constituem, implica necessariamente tomá-lo na relação inseparável entre o estrutural e o conjuntural. Por outra parte, implica tomar o objeto de análise não como um fator, mas como parte de uma totalidade histórica que o constitui, na qual se estabelecem as mediações entre o campo da particularidade e sua relação com uma determinada universalidade.

Em 2002, a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva, popularmente conhecido como Lula, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT)²⁶, fruto de uma longa aspiração popular brasileira, provocou repercussões múltiplas no cenário mundial e nacional. O quadro global encontrava-se marcado por uma recessão econômica generalizada que tinha seu epicentro na crise do capitalismo estadunidense e ameaçava de recessão acirrada especialmente as economias emergentes, tais como o Brasil e Argentina. Este cenário gerou,

²⁵ Conferência de Abertura da 33ª Reunião da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Caxambu-MG, 17 de outubro de 2011.

²⁶ Foi a Frente Brasil Popular, aliança entre o Partido dos Trabalhadores e o Partido Liberal, através da chapa Lula/Alencar, que venceu as eleições de 2002. [...] O PT nunca teve uma definição pragmática operária independente, e sua estrutura político organizativa foi rapidamente capturada por quadros oriundos da pequena-burguesia “de esquerda” (ou nem tanto), ou seja, em momento algum da sua história pôde ser considerado como portador da independência política do movimento operário, inclusive expressada com limitações ideológicas. Mas a Frente Brasil Popular venceu o pleito de 2002 pela presença dominante de Lula e do PT na coalizão, isto é, por ser considerada a representante dos interesses da classe operária, dos camponeses e dos pobres do país em geral. [...]. (COGGIOLA, 2004, p. 12-13).

com a eleição de Lula, a expectativa de um governo “rebelde”, contrário à globalização econômica e ao domínio do capital, o que não se concretizou. (COGGIOLA, 2004, p. 11)

O contexto social nacional em 2003 era de marcante pobreza, desigualdade social e econômica. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2005, p. 50):

Em 2003, do total de habitantes que informaram sua renda, cerca de um terço (31,7%) é considerado pobre – 53,9 milhões de pessoas - vivendo com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo. Quanto aos pobres (indigentes), com renda domiciliar *per capita* de até um quarto de salário mínimo, a proporção é de 12,9%, ou 21,9 milhões de pessoas. [...] 1% dos brasileiros mais ricos, o que corresponde a somente 1,7 milhões de pessoas, apropria-se de 13% do total das rendas domiciliares. Esse percentual é bastante próximo daquele apropriado pelos 50% mais pobres, que equivalem a 86,9 milhões de pessoas.

O quadro social brasileiro apontava para uma necessária atuação do Estado em prol da diminuição da desigualdade social, porém a dívida interna e externa do país era enorme. No que se refere ao déficit estatal o endividamento público nacional chegou a atingir 55,9% do PIB e ficou conhecido como “herança maldita”. Com a posse de Lula para Presidente do Brasil, esperava-se que neste governo um novo projeto societal emergisse, ou seja, a efetivação de medidas políticas profundas que propiciasse a grande massa dos brasileiros um amplo acesso aos bens econômicos, sociais, educacionais e culturais, bem como, que essas medidas criassem condições para que a classe trabalhadora se constituísse em sujeito político ativo. Para Conggiola (2004, p. 29):

A vitória de Lula não expressava uma suposta “consolidação do PT”, mas a completa falência da velha “partidocracia”: 90% do esforço de Lula, ao longo de toda a campanha, consistiu em tornar-se um candidato “viável” para o empresariado local e o capital financeiro internacional.

“A carta ao Povo Brasileiro”, demonstração pública expedida por Lula em 2002, revela a direção em que ele pretendia governar, com a finalidade de tranquilizar os especuladores internacionais, os credores da dívida externa brasileira e os empresários, ou seja, acalmar o mercado e o capital financeiro nacional e internacional. Na referida carta, Lula traça um programa de governo em direção ao desenvolvimentismo e fala de um movimento em “defesa do Brasil” que pretendia compactuar interesses antagônicos de classes por meio de ampla coalizão com partidos de esquerda e de direita e de setores ou lideranças populares com o empresariado. Nas palavras de Lula: “[...] Trata-se de uma vasta coalizão em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país”. (LULA, 2002). Felix (2012, p. 112) destaca que:

Apesar da aparente uniformidade no plano de governo da coalizão encabeçada pelo PT, vale destacar que a estratégia de aliança defendida

pelos setores mais conservadores do Partido dos Trabalhadores não era consensual entre suas várias tendências, e nem mesmo entre os demais partidos que fizeram parte da coligação política, pois poderia tornar irrealizáveis reivindicações históricas dos movimentos populares, muitas delas considerada contrárias e até antagônicas quando comparadas com os interesses dos setores empresariais que incluem, entre outros, a lógica de controle e funcionamento do Estado enquanto aparelho regulador (ou não) das relações econômicas, sociais, políticas e culturais. [...].

Na sua carta, Lula também se comprometia em defender e promover a economia de mercado, por meio de reformas tributárias que desonerassem a produção. O discurso de incentivo à produção (setor privado) traz como pressuposto que o aumento da produtividade elevaria o rendimento da classe trabalhadora e diminuiria a desigualdade social. Entretanto o documento parece ignorar as contradições inerentes entre produção capitalista e a distribuição da riqueza socialmente produzida, ou seja, a lógica capitalista de apropriação privada da produção coletiva.

Lula assume o compromisso de honrar os contratos e acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI)²⁷ pelo governo de FHC no ano de 2002, que previa cortes orçamentários, demissão de funcionários públicos, arrocho salarial e o pagamento da dívida externa. No que tange ao social Lula fala de inclusão social a partir do aumento do potencial de consumo das massas e de distribuição de renda, bem como, de programas prioritários de combate à fome e voltados à segurança pública.

A matéria publicada no Jornal “O Estado de São Paulo” em agosto de 2002, sob o título “A metamorfose do PT na rota do poder”, descreve a trajetória do partido desde 1981 até 2002, no contexto do segundo turno das eleições presidenciais e as transformações que o mesmo operou em seu interior na tentativa de alcançar o poder:

Em 23 anos, no lugar de fazer a revolução que sonhava para o Brasil, o PT se revolucionou a si mesmo [...]. A metamorfose custou anos de discussões, mas lentamente a maioria do partido enrolou a bandeira do socialismo e adotou um programa moderado e nacionalista, sem rupturas e sobressaltos, dirigido a atrair o empresariado. Em fevereiro de 1980, o PT pedia a reforma agrária ampla sobre o controle dos trabalhadores, a educação e a saúde pública e gratuita. A palavra socialismo ingressou oficialmente no vocabulário petista em 1981, introduzida por Lula no Primeiro Encontro Nacional do PT. O discurso esquerdista foi a marca do PT nos anos seguintes. Em 1985 atacou o que em 2002 se transformaria em sua própria bandeira: o pacto social. A flexibilização começaria antes das alianças com outros partidos. Em 1983, com o manifesto dos 113, se propôs um projeto

²⁷ O valor do empréstimo era de US\$ 31,4 bilhões, concedidos pelo FMI em setembro de 2002, apenas dois meses antes das eleições presidenciais. De acordo com Conggiola (2004, p. 27): “Esse empréstimo do FMI consistiu uma ‘rede de segurança social’ para especuladores institucionais e investidores de curto prazo (*hot Money*). [...] O empréstimo do FMI e as condicionantes ligadas ao mesmo prepararam o cenário para o crescimento da dívida externa durante o mandato de Lula”.

que blindasse a direção petista contra as organizações da esquerda que atuavam no partido. Foi o surgimento daquilo que se transformaria na moderada “Articulação Unidade e Luta”, que sustenta Lula até o presente. Por proposta do grupo, o PT mudou a consigna de “governo dos trabalhadores” para “governo democrático popular”, abrindo o terreno para alianças [...]. Ainda mantinha posições históricas como o não pagamento da dívida externa, a ruptura com o FMI e as estatizações. Foi com esse programa que Lula se candidatou a presidente em 1989. Em 1994 foi derrotado por Cardoso e seu Plano Real [...]. Em 1998, tendo Brizola como candidato a vice-presidente, mas ainda longe do centro, Lula tentou um discurso a favor da estabilidade econômica. Abandonou-se a proposta de suspender o pagamento da dívida, mas o programa propunha ainda revisar as privatizações, um imposto sobre as empresas privatizadas e renegociar a dívida interna. Um erro que o PT não repetiu em 2002, quando definitivamente se vestiu de moderado, defendeu o pagamento das dívidas interna e externa, comprometeu-se a cumprir os contratos com as privatizadas e o acordo com o FMI. (EDITORIAL, 2002, p. 6).

Frigotto (2011, p. 238), ao se referir à conjuntura construída no período do governo de Lula, constata que as mudanças clamadas pela massa trabalhadora por meio da eleição de Lula não se concretizaram como esperado, e destaca que:

Ao assentar-se cada vez mais, na opção pelo desenvolvimentismo, o marco do *não retorno* não foi construído na atual conjuntura e, por isso mesmo, não altera o tecido estrutural de uma das sociedades mais desiguais do mundo, nem a prepotência das forças que historicamente o definem e o mantêm. (Grifo do autor).

O autor afirma existir, ao mesmo tempo, um movimento de continuidade e descontinuidade. Continuidade no que se refere ao projeto societal que conserva os interesses da classe (minoría) detentora do capital e ao mesmo tempo busca a melhoria de vida da população brasileira (maioría de trabalhadores) por meio políticas emergenciais e focais de combate à desigualdade. Para Frigotto (2011, p. 239) a tentativa de conciliação expressa uma contradição e ao mesmo tempo incorre em um erro que se expressa na: “[...] opção por *conciliar uma minoría prepotente a uma maioría desvalida* – mediante o combate à desigualdade dentro da ordem de uma sociedade capitalista onde sua classe dominante é das mais violentas e despóticas do mundo”. (Grifo do autor). Para Conggiola (2004, p. 31):

A ascensão do governo Lula-PT foi vista, nesse quadro histórico político, com esperanças para todos os setores populares, mas também com beneplácito pelos representantes do governo e do *establishment* dos Estados Unidos. O novo governo da principal nação latino-americana estruturou-se claramente como um governo de frente popular, com um programa capitalista, e com importantes representantes da burguesia financeira no seu interior, como uma manobra política de colaboração de classes para criar um fator de contenção da emergência do movimento operário e camponês da América Latina. [...].

Para Braga (2010, p. 10) o governo Lula se configura como “social-liberalismo” que procura dar ênfase nas políticas de distribuição de renda dentro de uma estrutura “ortodoxa rentista”, e afirma que:

O governo Lula não seria simplesmente mais um exemplo “neoliberal”, à *La* Fernando Collor ou FHC, exatamente porque, no intuito de constituir certas margens de consentimento popular, ele deveria responder a determinadas demandas represadas dos movimentos sociais.

No início, o governo de Lula, foi considerado “de esquerda” por estreitar com o Programa Fome Zero²⁸ que pretendia combater a miséria. O programa fez parte do seu discurso de posse, no qual afirmava que todos os brasileiros têm o direito de “tomar café da manhã, almoçar e jantar”. O programa é de caráter focal e emergencial e segue as orientações do Banco Mundial de corte no orçamento do setor social, ou seja, cortar os direitos sociais daqueles que estão em melhores condições e concentrar o gasto estatal nos mais pobres. Coggiola (2004, p. 42) salienta que: “As diretivas do Banco Mundial em saúde e educação exigem redução de despesas sociais tendo em vista as obrigações do serviço da dívida”. Felix (2012, p. 107) destaca que o Estado Brasileiro estava penalizado pela dependência à ordem econômica mundial (neoliberal) e ressalta que:

Por mais que o governo Lula da Silva tenha apresentado um importante diferencial no discurso em defesa das políticas sociais, o impacto dessas políticas foi reduzido em decorrência da focalização da assistência e participação social em programas compensatórios e políticas de transferência de renda para as famílias mais pobres.

A despeito do processo de continuidade do governo de Lula em relação ao seu predecessor, Frigotto (2011, p. 239) destaca que: “Continuidade, não significa que um mesmo projeto estrutural seja conduzido da mesma forma”. Assim as forças sociais ligadas ao grande capital que forjaram o ajuste neoliberal nos anos de 1990 e aprofundaram a opção pela modernização e dependência e as forças sociais que produziram a conjuntura do governo Lula, embora conservasse a base estrutural do projeto societal, apresenta diferenças em diversos aspectos, tais como elenca o autor (2011, p. 240):

²⁸ A proposta procurou esclarecer a urgência de ações efetivas de combate à fome e à miséria por meio de ações estruturais quanto assistencialistas, com a defesa do direito humano básico à alimentação [...]. Com tal projeção, em 2003, o “Fome Zero” foi alocado ao recém criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) [...]. Embora a proposta acenasse para a associação entre medidas emergenciais, permanecia a preocupação de que tais ações se configurassem para além do aspecto solidário, e fossem progressivamente assumidas pelo Estado na perspectiva de garantia e ampliação dos direitos e da emancipação social. Tais preocupações colaboraram para que no ano seguinte o MESA fosse extinto e a agenda de combate à fome fosse redimensionada para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que centralizou suas ações no “Programa Bolsa Família”. (FELIX, 2012, p. 107-108).

[...] a retomada ainda que de forma problemática, da agenda do desenvolvimento; alteração substantiva da política externa e da postura perante as privatizações; recuperação, mesmo que relativa, do Estado na sua fase social; diminuição do desemprego aberto, mesmo que tanto os dados quanto o conceito de emprego possam ser questionados; aumento real do salário mínimo (ainda que permaneça mínimo); relação distinta com os movimentos sociais, não mais demonizados nem tomados como caso de polícia; e ampliação intensa de políticas e programas direcionados à grande massa não organizada que vivia abaixo da linha da pobreza ou num nível elementar de sobrevivência e de consumo.

Frigotto (2011) apresenta dois indicadores que expressam a diferença ou descontinuidade dos rumos da política no governo Lula. Primeiro, a fúria da classe dominante e de seus aparelhos de hegemonia contra as políticas e programas sociais implantados, mesmo que estes sejam de caráter focal e emergencial, pois retiram uma pequena parcela da reprodução ampliada do capital. Segundo, o apoio e a gratidão das multidões que passaram da indignação à sobrevivência e de uma parcela que aumentou o seu potencial de consumo.

Andre Singer (2009) em estudo realizado sobre a segunda reeleição do governo Lula em 2006, constata que uma fração mais pobre da sociedade (subproletariado), que historicamente esteve ao lado da direita, se realinha em um apoio maciço à Lula. A explicação desse fenômeno está em uma nova configuração ideológica política que conserva elementos de direita e de esquerda.

Essa concepção une a manutenção da estrutura e da estabilidade da ordem capitalista e a ação distributiva do Estado, a esse fenômeno o autor denomina de “lulismo”. O tripé formado pela Bolsa Família, pelo salário mínimo e pela expansão do crédito, somados aos programas sociais específicos resultaram em uma diminuição significativa da pobreza, a partir de 2004, e proporcionou o realinhamento do subproletariado. Oliveira (2010, p.25) ao se referir à reeleição de Lula e de sua popularidade entre as classes mais pobres, afirma que: “Ao elevar-se à condição de *condittiere* e de mito, [...] Lula despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade. Ele as transforma em problemas de administração [...]”. (Grifo do autor).

O Programa Bolsa família (PBF) de forma gradual trouxe uma melhora na vida dos mais pobres. Entretanto, o aumento do salário mínimo teve impacto mais abrangente do que a bolsa família e as duas ações somadas dinamizaram economias locais menos desenvolvidas. A abertura de crédito consignado com o objetivo de expandir o financiamento popular permitia ao banco descontar empréstimos em parcelas mensais, retiradas diretamente da folha de pagamento e com isso reduzir o risco e conseqüentemente os juros. A promulgação do

Estatuto do Idoso (2004) reduziu a idade mínima para receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC)²⁹ de 67 para 65 anos.

De acordo com Felix (2012, p. 109) essas políticas mesmo de forma limitada contribuem com a melhoria da situação da população de baixa renda.

Ainda que parcialmente, as políticas redistributivas contribuíram na melhoria das condições da população em situação de extrema pobreza. Com mais de 99% de abrangência nos municípios brasileiros, tais políticas atingiram mais de 6,5 milhões de famílias, com gastos anuais de cinco bilhões de reais. A cobertura populacional nas regiões mais pobres, especificamente no nordeste brasileiro, atingiu no início de 2004 quase 69% das famílias beneficiadas.

Os programas compensatórios aumentaram a popularidade do governo Lula entre as camadas mais pobres (indigentes) da sociedade brasileira, bem como constituem, mesmo com todas as críticas vigentes, uma iniciativa sem precedentes na história do país em favor da população de baixa renda ou que se encontravam à beira da miséria. Singer (2009, p. 93) destaca que:

Além dessas medidas de alcance geral, que propiciaram a ativação de setores antes inexistentes na economia (por exemplo, clínicas dentárias para baixa renda), uma série de programas focalizados, como o Luz para Todos (de eletricidade rural), regularização das propriedades quilombolas, construção de cisternas no semi-árido etc. favoreceram o setor de baixíssima renda.

O Relatório “Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro”³⁰ divulgado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2/2013, revela que a evolução da renda mensal, entre 2001 e 2011, foi maior entre a população mais pobre, bem como, demonstra a redução das desigualdades regionais e da extrema pobreza. No campo educacional o país atingiu a universalização do acesso ao ensino fundamental (98,3%), reduziu a taxa de analfabetismo de 12,3% para 8,4% e apresentou aumento do acesso as creches e ao ensino médio, bem como maior frequência escolar. O estudo ainda destaca a expansão do crédito

²⁹ “O BPC é um benefício da Política de Assistência Social, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. [...] A gestão do BPC é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que é responsável pela implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do Benefício. A operacionalização é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)”. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>>. Acesso em: 23 out. 2012.

³⁰ O documento foi elaborado sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a participação dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação e da Saúde e do IBGE. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/indicadores_de_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 7 fev. 2013.

bancário para empresas e famílias, de 25% para 50%. Esses resultados são atribuídos a ações de programas emergenciais do Governo Federal, tais como: Brasil sem miséria, Fies, Pronuni, Pronatec, Farmácia Popular, PAC, entre outros. (BRASIL, 2013).

Singer (2009) constata que, examinadas em seu conjunto, as ações do governo Lula são mais do que uma “ajuda aos pobres”, mas fazem parte de uma direção política rumo ao anseio de uma fração de classe – a classe C - da manutenção da estabilidade e da expansão do mercado interno para a população de baixa renda. Segundo o autor (2009, p. 94) “Nesse sentido, tais ações colocam Lula à *frente de um projeto*, que é compatível com aspectos de sua biografia”. (Grifo do autor).

Oliveira (2010, p. 27), ao se referir ao governo de Lula, alerta para os efeitos regressivos desta política e a denomina de “hegemonia às avessas”, bem como, sinaliza para uma inversão epistemológica do conceito de hegemonia, conhecido na tradição gramsciana, e destaca que [...] “são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral”, não questione a forma de exploração capitalista”. Braga (2010, p. 8) seguindo a direção de Oliveira (2010), destaca que: “[...] ‘hegemonia as Avessas’ consiste em que vitórias políticas, intelectuais e morais ‘dos de baixo’ fortalecem dialeticamente as relações sociais de exploração em benefícios ‘dos de cima’”.

1.8 A política educacional no governo Lula

Dentro do contexto apresentado seguir-se-á a pista de leitura que Frigotto (2011, p. 241) faz da Educação na conjuntura do governo de Lula, a mesma traz os seguintes pressupostos:

[...] ao não disputar um projeto antagônico à modernização e ao capitalismo dependente e, portanto, à expansão do capital em nossa sociedade, centrando-se num projeto desenvolvimentista com foco no consumo e, ao estabelecer políticas e programas para a grande massa de desvalidos, harmonizando-as com os interesses da classe dominante (a minoria prepotente), o governo também não disputou um projeto educacional antagônico, no conteúdo, no método e na forma.

O abandono da disputa por um projeto societal e educativo fora dos parâmetros capitalistas, e o foco de atendimento à grande massa desorganizada e despolitizada resultou, no campo educacional, em uma “política de melhoria”, por meio de parcerias entre o público e o privado. No que se refere ao plano estrutural apenas reformas de aspectos educacionais

foram realizadas, sem alterar a herança histórica que coloca a educação como algo secundário, no que tange ao direito universal e subjetivo, e desnecessário no projeto de modernização dependente do capitalismo brasileiro. De acordo com Frigotto (2009, p. 242):

No plano das políticas educacionais, da educação básica à pós-graduação, resulta, paradoxalmente, que as concepções e práticas educacionais vigentes na década de 1990 definem predominantemente a primeira década do século XXI, afirmando as parcerias do público e privado, ampliando a dualidade estrutural da educação e penetrando, de forma ampla, mormente nas instituições educativas públicas, mas não só, e na educação básica, abrangendo desde o conteúdo do conhecimento até os métodos de sua produção ou socialização.

No que diz respeito à gestão da política educacional, em âmbito nacional, o Ministério da Educação (MEC), no primeiro mandato do governo Lula, efetuou mudanças de Ministros. Em 2003, Cristovam Buarque foi nomeado como Ministro da Educação, a contragosto do presidente da República, devido às coalizões partidárias, mas foi demitido um ano depois por telefone. Em 2004, Tarso Genro assumiu o MEC, mas o novo ministro continuou com suas atividades na Casa Civil e pouco se envolveu com a nova pasta que assumiu, e acabou por delegar as atividades do dia-a-dia ao seu secretário-executivo Fernando Haddad, que no segundo mandato do governo de Lula assumiu a gestão do MEC. (PINTO, 2009, p. 325-326).

Ressalta-se que, apesar das críticas³¹, na gestão de Tarso Genro foi instituído o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Pinto (2009 p. 326) destaca que: “Para as Instituições Privadas, o programa foi um alívio financeiro, pois permitiu remunerar vagas que eram ociosas [...]”. Ao se reportar ao primeiro mandato do governo Lula, Felix (2009, p. 124) conclui que:

Enquanto o final do primeiro governo de Lula Silva foi marcado pela instabilidade política em diversas instâncias do executivo e do legislativo federal, muita das quais associadas a denúncias de corrupção, na transição para o segundo mandato ocorreu a efetivação de importantes marcos regulatórios no setor educacional, entre os quais se destaca o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

No que tange à educação na esfera federal em sua função complementar foram criadas 14 novas universidades federais, 214 Institutos Federais de Ciência e tecnologia, bem como, aberturas de concursos públicos e a ampliação dos recursos de custeio. Houve uma ampliação nas políticas voltadas para a população indígena, afrodescendente, na educação de

³¹ O PROUNI foi duramente criticado por financiar as IES privadas, via redução de impostos, com crédito público.

jovens e adultos, e na educação no campo por meio no apoio pedagógico desenvolvido pelo Movimento dos Sem Terra (MST). Pinto (2009, p. 326) ressalta que:

Através do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que se estrutura na modalidade de educação a distância (decreto nº. 5.800 de 8/6/2006), e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) o governo se propõe a ampliar as matrículas federais de 491 mil, em 2002, para 1,2 milhões em 2010. Só no âmbito do REUNI pretende-se ampliar as vagas presenciais nos cursos de graduação de 101 mil, em 2002, para 227 mil, em 2012. [...]

No que se refere ao financiamento da Educação Básica foi criado o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) e também a fixação do piso nacional para o magistério da Educação Básica. Ao se referir ao FUNDEB e ao seu impacto financeiro, Pinto (2009, p. 327), afirma que:

[...] Não obstante, mesmo com a significativa ampliação dos recursos da União no novo fundo (de R\$249 milhões em 2006 no Fundef para mais de R\$ 5 bilhões em 2009), não se pode esquecer que esses recursos responderão por não mais de 9% do montante total do Fundeb. [...] Em termos de recursos novos para a educação básica, e lembrando que até 30% da sua complementação ao Fundeb pode sair dos 18% da vinculação constitucional, esse adicional representará, a partir de 2009, cerca de 0,12% do PIB, o que é muito pouco. [...].

A UAB, O REUNI e o FUNDEB, constituíram a marca do mandato do governo Lula na Educação, contudo o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)³², lançado em 2007 é o “carro chefe” da Educação no segundo mandato de Lula, o mesmo constitui um conjunto de 52 ações constantes no Plano de Ação Plurianual (PPA) 2008/2011. Vale destacar que é a primeira vez que a educação é colocada como elemento, eixo central do PPA, que no caso contou com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o PDE.

Para o cumprimento das intencionalidades do PDE, foi estabelecido o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído por meio do decreto nº. 6094, de 24 de abril de 2007, que estabelece o regime de colaboração entre os entes federados para a execução de ações conjuntas em prol da educação, bem como, abre espaço para as parcerias entre o público e privado.

A adesão da elite empresarial nacional³³ em torno do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do “Compromisso Todos pela Educação” revela o interesse do setor em

³² De acordo O Planejamento Plurianual – (PPA 2008/2011) [...] o PDE reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da *qualidade da educação básica*. [...] Significa mobilizar a sociedade para a importância da educação envolvendo pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola. [...]. (BRASIL, 2007, p.16).

³³ Representantes das maiores indústrias e dos maiores bancos privados do país.

criar um consenso ao redor de um pensamento educacional mercantil. Dentro desta tendência Frigotto (2011, p. 245) ressalta que:

Um exemplo emblemático da busca por impor a visão financista e mercantil na educação básica é a iniciativa do mercado de capitais (Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – ANBIMA e gestores, Bolsa de Valores – BOVESPA, Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC etc.) que, desde agosto de 2010, implantou um projeto-piloto de *educação financeira*, com supervisão do MEC, em 450 escolas do ensino médio [...]. (Grifo do autor).

A execução das metas propostas no PDE permaneceu à mercê das limitações orçamentárias impostas pela política fiscal de aumento do superávit, assim, o governo se utiliza de ações focais e fragmentadas em detrimento de políticas universais e coordenadas e, portanto deixa de enfrentar a questão central da ampliação dos gastos com educação. No governo Lula, parte das políticas educacionais sofreram significativas alterações no que se refere à concepção, abrangência, gestão e financiamento.

Dourado (2011, p. 51) constata que a aprovação do PDE secundarizou o PNE (2001-2010) e, afirma que: “[...]. Tal constatação revela que, a despeito de determinados avanços nas políticas educacionais, foi mantida a lógica histórica do planejamento e da proposição de políticas governamentais em detrimento das políticas do Estado”. Portanto, o PDE traduziu a prioridade das políticas governamentais *stricto sensu*, em prejuízo da política de Estado e o PNE no governo Lula não foi considerado a base e a diretriz política central no planejamento e na implementação das ações educacionais.

No campo da gestão educacional o Estado utiliza como estratégia as parceiras entre o setor público e o privado que introduz uma concepção mercantil de busca de resultados, bem como dá ênfase aos processos de avaliação. No que diz respeito aos mecanismos de avaliação, os mesmos foram implantados com a finalidade de diagnosticar e combater a rebaixada posição da qualidade da educação pública. A partir de 2005, na educação básica, novas perspectivas de avaliação foram implementadas, principalmente com a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Brasileira (SAEB)³⁴. Sobre o envolvimento do setor privado na educação, Frigotto (2011, p. 246) também destaca o interesse financeiro de empresas privadas na busca de negócios lucrativos:

³⁴ De acordo com o INEP: Em 2005 o SAEB foi reestruturado pela Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, passando a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2012).

[...] a recente compra, pela Abril Educação, do Anglo Sistema de Ensino (211 mil alunos em 484 escolas da rede privada em 316 municípios brasileiros), do Anglo Vestibulares e da Siga, empresa focada na preparação para concursos públicos, o que fará que o faturamento da Abril Educação supere R\$ 500 milhões de reais em 2010, tornando a empresa uma das maiores do setor.

O Plano Nacional de Educação 2001-2010, promulgado por meio da Lei nº. 10.172, em 9 de janeiro de 2001, objetivou a elevação global da escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação, e a democratização da gestão do ensino público. (BRASIL, 2001, p. 20). O PNE (2001-2010) apresenta muitas inconsistências e contradições, dentre elas a questão do financiamento, pois não estabelece fontes e condições para a ampliação dos investimentos. O Plano previa a ampliação dos gastos públicos em educação para 7% do Produto Interno Bruto (PIB), até 2011, mas FHC instituiu veto presidencial e barrou o avanço na questão do financiamento educacional, tão reclamado pelos vários setores e segmentos da sociedade civil comprometidos com a educação. Esperava-se que Lula retirasse o veto presidencial sobre o financiamento, mas em nome da estabilidade e da política fiscal, manteve o veto durante os seus dois mandatos presidenciais.

Outra questão urgente que vem sendo protelada na educação brasileira é a construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que articule e dê unidade às políticas educacionais. Nos últimos anos muito tem se falado e escrito sobre a temática, a Conferência Nacional de Educação (CONAE)³⁵ realizada em 2010, com a finalidade de construção do PNE 2011-2020, elencou como prioridade a discussão sobre a construção do SNE. A conferência apresentou cinco grandes desafios que o Estado e a sociedade precisam enfrentar:

a) Construir o Sistema Nacional de Educação; b) promover de forma permanente o debate nacional, estimulando a mobilização em torno da qualidade e da valorização da educação básica, superior e das modalidades de educação, em geral, e tendo como princípio a participação democrática; c) garantir que os acordos e consensos produzidos na CONAE redundem em políticas públicas de educação; d) propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concedidas e efetivadas de forma articulada entre os sistemas de

³⁵ Ocorrida em Brasília, entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010 e intitulada “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” a CONAE foi um processo de debate democrático que possibilitou a participação efetiva de diversos segmentos, discutindo os rumos da educação brasileira – da creche à Pós-Graduação – para retirar daí os subsídios necessários à elaboração do PNE (2011-2020). A CONAE foi precedida de conferências municipais, regionais e estaduais que contaram com a participação de professores e outros profissionais da educação, estudantes, pais, gestores, pesquisadores, diversos sujeitos e segmentos em torno da educação.

ensino, promovam: o direito do/da estudante à formação integral de qualidade, a formação e condições de trabalho para os profissionais de educação; e) assegurar que as políticas educacionais estejam alicerçadas na garantia da universalidade, da qualidade social da educação e da gestão democrática. (BRASIL, 2010, p. 12-13).

Em sintonia com as deliberações da CONAE o PNE 2011-2020 deveria ser consolidado e vigorar a partir de 2011, mas esse cronograma não foi cumprido. Em dezembro de 2010, o Governo Federal apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Ordinária (PL) nº. 8.035 para a efetivação do PNE 2011-2020. Em junho de 2012, a comissão especial da PL 8035/10 aprovou a redação final do referido Projeto e a aplicação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) no setor educacional ao longo de dez anos. Em dezembro de 2012, a Câmara dos Deputados, com a aprovação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), concluiu a votação da PL 8035/10. A proposta seguiu para o Congresso Nacional e, até a presente data, ainda não foi apreciada.

O Centro de Estudos Educação & Sociedade (CEDES) tem acompanhado e discutido em suas reuniões e encontros a tramitação do PNE 2011-2020, desde a realização da CONAE 2010. Mediante revistas, notas e projeto de emenda³⁶, manifestou publicamente a suas discussões e pesquisas. Os trabalhos têm se centrado sobre o financiamento e a efetivação de um regime de colaboração que torne possível a construção do SNE. A principal crítica que surge dos movimentos e entidades sociais é que o PL 8.035/2010 não reflete o conjunto de decisões da CONAE. Em 2011, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), produziu um documento que refletiu sua posição diante da PL 8.035/2010³⁷, em face do documentos destacamos a seguinte crítica:

O Projeto de Lei (PL 8.035) apresentado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, ora em tramitação na Câmara Federal, em Comissão Especial constituída para esse fim, não reflete o conjunto das decisões da CONAE. Os avanços contidos no Documento Final da CONAE, resultado dos debates e disputas internas ocorridos no espaço democrático de discussão que a mesma possibilitou, não foram, em sua maioria, contemplados no PL 8.035/2010. Além disso, o referido projeto apresenta

³⁶ Em fevereiro de 2011, o CEDES promoveu o III Seminário de Educação Brasileira (SEB) com o objetivo de debater durante três dias, o PL 8.035/2010. Ao final dos trabalhos do III SEB foi elaborado coletivamente e aprovado em assembléia o documento contendo a Emendas do CEDES ao projeto de Lei nº.8035/2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/EMENDAS%20COMPLETA%20-%20CAPA%20-%20APRESENTACAO.pdf>>. Acesso em: 26.10.2012.

³⁷ A partir de colaborações vindas dos Grupos de Trabalho (GTs), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação elaborou uma comissão que produziu um documento que refletisse a sua posição diante do PL 8035/2010 - "Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) Como política de Estado" – este documento contempla em seu interior a contribuição de mais de 100 programas de pós-graduação e mais de 3000 pesquisadores deste país.

outros problemas que precisam ser identificados e resolvidos para que possamos aprovar no Congresso Nacional um PNE que atenda aos anseios da sociedade brasileira. Dentre esses problemas, merece ser destacada a necessidade de maior organicidade entre as metas e as estratégias. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 2011, p.10).

O documento emitido pela ANPED denuncia a falta de coerência do PL 8.035/2010 em relação ao PNE elaborado na CONAE e destaca as inconsistências entre as metas estabelecidas e os meios para concretizá-las. Dourado (2011) apresenta um estudo coletivo que conjuga a participação e esforço de vários pesquisadores (UFG, UFMG, UFB e IFG) na realização da análise avaliação e formulação de proposições acerca do PNE (2010-2020). A análise empreendida aponta algumas considerações e indicações para a consolidação do PNE (2011-2020). O autor sinaliza no sentido de que:

[...] o novo Plano seja expressão de política de Estado, seja entendido como uma das formas de materialização do regime de colaboração entre sistemas e de cooperação federativa, resultado de processos de ampla participação e deliberação coletiva da sociedade brasileira, que deve avançar nas correções de deficiências e lacunas do atual plano e contribuir para a maior organicidade das políticas e, conseqüentemente, para a superação da histórica visão fragmentada que tem marcado a organização e a gestão da educação nacional. (DOURADO, 2011, p. 50).

A ação ativa dos movimentos sociais em prol da educação obteve importantes avanços na Constituição Federal de 1988 e posteriormente com a LDB/1996 e o PNE, embora estes tenham sofridos limites e perdas pela ação da hegemonia governamental em detrimento da sociedade civil. Dentro do contexto estrutural e da conjuntura política em que está inserido o PL 8.035/2010, para que se configure como política de Estado, aqui entendido como “Estado ampliado”, é necessário a participação ativa da sociedade civil. Dourado (2009, p. 55) salienta que:

Dadas as múltiplas interfaces, a política educacional sofre injunções das estruturas políticas, econômicas e sociais, em cada tempo e espaço. Repensá-la implica repensar o Estado Brasileiro, suas lógicas, nexos e dinâmicas, com vistas a aprimorá-lo, avançando para uma concepção ampla de Estado, que traduza a correlação de forças entre sociedade civil e política, o que no caso brasileiro, implica significativos avanços da participação social.

Embora a conjuntura do Brasil, no governo de Lula se apresente mais favorável ao social do que no governo de FHC, os investimentos trazem a marca dos condicionamentos estruturais da organização societal capitalista. Os investimentos realizados no campo social não constituem uma política de Estado estável, mas se configuram em políticas de governo de caráter emergencial e focal.

Nesse contexto, o PARFOR é lançado junho de 2009, o mesmo faz parte de uma série de políticas governamentais operacionalizadas a partir do movimento “Todos pela

Educação³⁸”, do PDE e da Política Nacional de Formação de Professores (2009). De acordo com documentos oficiais o PARFOR expressa uma política governamental na tentativa de melhorar a qualidade da educação básica. Sendo assim, o Plano traz as marcas da conjuntura política na qual está inserido, ou seja, se configura como política governamental em detrimento das políticas de Estado.

O PARFOR é operacionalizado por meio do regime de colaboração entre os entes federativos. As relações governamentais constituem o ponto central para o funcionamento desta política. Essas relações são marcadas pela organização institucional brasileira (federação), pela base estrutural societal e pela conjuntura política a qual está inserida. No próximo capítulo analisar-se-á este Plano dentro do contexto do federalismo brasileiro.

³⁸ De acordo com o site oficial: Fundado em 2006, o Todos Pela Educação é um movimento da sociedade civil brasileira que tem a missão de contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o país assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade. Apartidário e plural, congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e todas as pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos/>>. Acesso em: 25 out.2012.

2 CAPÍTULO – FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O objetivo deste capítulo é descrever como se configura o federalismo brasileiro e as relações federativas no interior do mesmo, ou seja, detalhar a organização da base institucional no qual se assenta o regime de colaboração previsto na Constituição Federal.

A dinâmica das relações intergovernamentais afeta o campo das políticas educacionais, visto que, estas são operacionalizadas sobre o regime de colaboração previsto no *caput* do art. 211 da Constituição Federal de 1988 e no art. 8 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN/1996). Portanto, para entender as políticas educacionais, seus limites e possibilidades, é necessário compreender a dinâmica federativa. Mas, embora a categoria federalismo seja indispensável para a compreensão das políticas públicas, e aqui em questão, o PARFOR, ela não é suficiente. Segundo Arretche (2002, p. 434):

[...] a categoria “federalismo” é insuficiente para definir o potencial de estabilidade de políticas particulares. Este é condicionado pela forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais nas políticas específicas. Em outras palavras, o poder de veto dos governos locais às iniciativas federais varia de acordo com as políticas. Mais particularmente, regras constitucionais, legados de políticas prévias e o ciclo da política estruturam diferentemente as arenas decisórias, condicionando as estratégias e as chances de sucesso dos atores federativos. (Grifo da autora).

No estado unitário as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica, ou seja, o governo central é superior às instâncias locais. Nas federações as relações intergovernamentais são pautadas pelo princípio de autonomia e de compartilhamento do processo decisório, portanto as relações são mais contratuais do que hierárquicas. Assim, para a implantação de políticas públicas de cunho nacional, salvo as obrigações expressas na Constituição Federal (1988), é necessária a negociação entre os entes federativos, principalmente no campo educacional, onde o regime de colaboração impera, exigindo interdependência entre eles.

Para Abrucio (2010, p. 42): “A opção pelo federalismo significa, em grande medida, um complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva”. A competição desmedida e desigual entre os níveis de governo e a falta de clareza sobre as responsabilidades dos entes, pode dificultar a implantação e execução de políticas públicas conjuntas.

2.1 Caracterização do federalismo

O federalismo indica uma forma de organização do Estado, não de governo, Dallari (2009, p. 255) salienta que os estados “são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo”. Para Costa (2010, p.730) o conceito de federação e federalismo são dois fenômenos diversos, embora estejam entrelaçados, e afirma que:

Quando dizemos Federação, estamos nos referindo a um Estado organizado constitucionalmente sob um regime federativo [...]. Quando usamos a palavra Federalismo estamos fazendo referência a um princípio de organização política [...].

O federalismo se apresenta em diversos contextos e formas e se difere, quanto à composição social, econômica e institucional. Os arranjos internos das federações variam bastante, por exemplo: há federações com oitenta unidades territoriais e outras com duas unidades, algumas são mais centralizadas, enquanto outras apresentam intenso grau de descentralização, algumas assumem o parlamentarismo como sistema de governo e outras o presidencialismo com instituições congressuais. Não existe apenas um único modelo de federalismo que seja apropriado a todas as circunstâncias, “cada federação é única”. (ANDERSON, 2009, p. 17-18). Chagas (2006, p. 58) também salienta que:

[...] O Estado Federal, conseqüentemente, é conceito de natureza vaga e polissêmica, sendo impossível traçar um modelo único, devendo-se, desse modo, perquirir o que há de essencial nos Estados ditos federais [...].

As federações surgiram em diferentes momentos históricos, por razões e diversas circunstâncias particulares. Algumas federações nasceram por agregação e outras por segregação e há casos em que esses dois processos se combinam. Anderson (2009, p. 23-24) salienta que:

Cada país tem sua própria história no que se refere à origem e evolução político-territorial. Tais histórias contemplam guerras e revoluções, união matrimonial entre dinastias, formação de impérios coloniais, tratados internacionais e processos democráticos de pacificação. A partir desses amplos processos de formação e evolução nacionais, as federações emergiram de modo distinto.

Cada federação é regida por princípios e mecanismos próprios que condicionam as relações intergovernamentais. Costa (2010, p. 731, grifo do autor) apresenta alguns elementos da “ideologia federalista”, embora haja divergências entre os estudiosos. Sob esses princípios ou horizontes normativos que se desenvolveram as mais variadas federações:

1) O princípio *contratual ou associativo*: segundo o qual todo o poder legítimo só pode ser resultado de pactos, convenções, associações ou contratos entre indivíduos ou comunidades (políticas) autônomas. [...]. 2) O

princípio do *pluralismo políticos*: segundo o qual a existência de duas ou mais comunidades políticas autônomas (mas não soberanas) dentro de um mesmo estado constitui uma maior garantia para a liberdade e, portanto para a busca da igualdade; 3) O *princípio de subsidiariedade*: segundo o qual a responsabilidade pelas decisões e ações coletivas dentro de uma comunidade política pertence a todos os que serão (potencialmente) afetados por elas[...]. 4) O *princípio de equidade federativa*: segundo o qual todos os membros federados têm direitos, na medida em que cumpram seus deveres, a todo o auxílio necessário para garantir padrões mínimos de existência [...].

Vinte e oito países no mundo aderiram ao federalismo para a configuração institucional de seus territórios, os mesmos correspondem a 40% da população mundial, são eles: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Belau, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Comores, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Estados Unidos, Etiópia, Índia, Iraque, Malásia, México, Micronésia, Nigéria, Paquistão, República Democrática do Congo, Rússia, St. Kitts e Nevis, Sudão, Suíça e Venezuela. Bonavides (2010, p. 200) apresenta uma fisionomia da federação no que se refere a sua essência jurídica e afirma que:

[...] há federação onde a tutela constitucional garante a autonomia dos Estados, onde estes participam de competência constitucional própria, onde a constituição não se reforma sem a audiência e o consentimento dos Estados-membros, onde, por último, acima da vontade dos componentes da organização política, paira uma instância judiciária superior, tribunal supremo, com poderes para dirimir conflitos porventura suscitados entre a União e os referidos Estados.

Dallari (2009, p. 258-260, grifo do autor) caracteriza o Estado federal com os seguintes elementos:

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

O Estado federal é considerado por muitos estudiosos, ao menos em tese, a expressão mais avançada de descentralização política, isso levou alguns estados unitários a refundar suas constituições aderindo à organização federativa, o que se convencionou chamar de federalismo por segregação³⁹, esse foi o caso do Brasil. Para compreender melhor o Estado

³⁹ Segregação e agregação são as duas formas básicas de surgimento do Estado Federal. Diz-se que o federalismo foi formado por agregação quando Estados independentes organizados constitucionalmente unem-se para formar um novo e único Estado, renunciando a sua soberania para transformar-se em Estados-membros. O federalismo por segregação surge do dismantelamento de um Estado Unitário. (CHAGAS, 2009, p. 59).

federal brasileiro é necessário recorrer às origens do federalismo e depois disso avançar para uma compreensão histórica que permeie a construção do federalismo no Brasil para assim, discutir o contexto atual do mesmo e suas implicações ou determinações na construção de políticas públicas, especificamente as políticas sociais no campo educacional aqui em questão: o PARFOR.

2.2 Origens do federalismo

A teoria do federalismo surgiu na idade moderna enraizado na ideologia liberal (Locke) e na separação dos poderes (Montesquieu), ou seja, se alimenta nos conceitos de liberdade e segurança, fundado nos direitos naturais da pessoa humana. A burguesia estadunidense, em nome da liberdade humana, deu origem ao federalismo e o adotou como princípio de organização do Estado. (DALLARI, 2009). Bonavides (2010, p. 207) salienta que: “As origens federativas se acham, pois nesse quadro de idéias, na moldura do Estado liberal-burguês, no espírito de suas instituições, no combate indefesso ao intervencionismo do Estado”.

O primeiro Estado federal teve origem na América do Norte. Em 1776 acontece a revolução das treze colônias da Inglaterra, estas colônias, agora independentes reuniram-se, em 1781, em uma confederação denominada de “Confederação dos Novos Estados”. O objetivo desta confederação era de garantir a independência política e a sobrevivência econômica dos novos estados. A mesma era regulada por um tratado e o senado, composto por um número paritário de representantes de cada Estado, era o espaço de discussões e deliberações. (BAGGIO, 2010, p. 22).

A existência desta confederação logo mostrou sua fragilidade na garantia da unidade nacional, pois suas atribuições eram restritas e os Estados não estavam obrigados a aderir às deliberações do senado. As rivalidades e disparidades entre as unidades confederadas se mostravam acirradas e antagônicas, tornando impraticável qualquer ação conjunta. Crescia a necessidade de um poder central que permitisse estabelecer à lei e a ordem, que regulasse o comércio, as dívidas, as negociações externas do país, a arrecadação de impostos, a administração da justiça em assuntos de interesse nacional e, por fim, estabelecesse a unidade nacional.

Os federalistas americanos propunham uma solução pactuada, estabelecida em convenção, que mantivesse a autonomia dos Estados e garantisse a unidade nacional, um

Estado soberano, mas não unitário, uma federação. Assim, a partir da promulgação da constituição de 1787, os três poderes da União passaram a concentrar a capacidade de decisão soberana sobre aos assuntos nacionais e os estados mantiveram a soberania sobre competências locais, alinhados aos interesses nacionais.

Trata-se de um federalismo dual⁴⁰, com soberanias e responsabilidades compartilhadas entre o poder central e os poderes locais. Esse modelo político exerceu grande influência ideológica sobre as elites latino-americanas. Enquanto nos EUA, o federalismo surgia como tentativa de fortalecer o governo central (agregação), no Brasil, o caminho do federalismo foi inverso (segregação), a federação buscava fortalecer os governos regionais em detrimento do governo central.

2.3 Origens da federação brasileira

A federação brasileira consolidou-se com a Proclamação da República⁴¹ e apenas com a Constituição de 1891 assumiu realmente a forma federalista, mas diversos fatores anteriores contribuíram para sua implementação. Estudos realizados recentemente por Dolhnikoff (2005) têm mostrado que o projeto federalista remonta à formação do Estado brasileiro na primeira metade no século XIX.

O processo de independência na América portuguesa introduziu várias alternativas para a organização da nação, república ou monarquia, Estado unitário ou federação. O projeto federalista estava presente já no momento da independência, o centro das disputas estava na organização institucional, principalmente na questão da autonomia dos governos provinciais perante o governo central. As elites regionais brasileiras, adeptas da república federalista, buscavam autonomia para a realização de seus interesses, enquanto ao mesmo tempo prezavam por unidade nacional, essa tensão marcou a formação do Estado brasileiro. (DOLHNIKOFF, 2005 p. 11-12).

⁴⁰ Um Estado apresenta características de federalismo dual quando há uma rígida separação entre o governo dos Estados-membros e o poder central. Nesse modelo, os Estados-membros atuam de forma independente, não havendo interpenetrações de uma esfera governamental em outra, diversamente do que ocorre no federalismo cooperativo no qual se verifica uma forte integração entre o governo central e o governo dos Estados membros, expressa nos números, convênios, empréstimos, subvenções e auxílios intergovernamentais. A repartição horizontal de competências é também características desse “modelo” de federação. (CHAGAS, 2009, p. 60). Vale lembrar que no Brasil, de 1934, impera o federalismo cooperativo.

⁴¹ O Federalismo foi introduzido no Brasil pelo Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, que previa em seu art. 2º, *verbis*: “Art. 2º. As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.”

A aceitação do Estado unitário monárquico por parte das elites provinciais pode ser explicado por meio de um arranjo institucional que combinava o Estado unitário monárquico com alguns dos elementos do federalismo implementado nos EUA essa solução federal é denominada de “monarquia federativa”. O Acordo incluía somente as elites brasileiras e o governo central na direção da nação e deixou de lado os interesses do povo brasileiro como um todo. Esse arranjo, entre a elite regional e o governo central, traz a marca da herança colonial de exclusão da população nos processos decisórios.

O federalismo brasileiro emergiu associado ao republicanismo das elites provinciais e apresentou como resultado o “federalismo oligárquico”. Costa (2010, p. 735) afirma que: “[...] o federalismo foi concebido como uma fórmula que permitia compatibilizar os interesses das elites nacionais modernizadoras com os diferentes projetos políticos das elites regionais”.

2.4 Federalismo na República Velha

No Brasil independente, o partido liberal associou a ideia de federação à ideia de liberdade e passou a defender a descentralização federativa como solução para a crise que o país atravessava. Os liberais argumentavam que o progresso do Brasil era impedido pelo anacronismo entre o tamanho do país, com diversidades de interesses, e pela eleição dos governantes locais realizado pelo poder central, visto que, este não conhecia a realidade local das províncias. Assim, no Brasil, a federação surgia como resposta à centralização unitária do Império que retardava o crescimento econômico e as políticas das elites regionais, tal como salienta Torres: “O federalismo é a expressão política dos sentimentos de amor às províncias. Não fôra isto e ninguém se preocuparia com a idéia de federação. [...]” (TORRES, 1961 p. 168).

O que alavancou o federalismo no Brasil foi o interesse em acabar com o controle do poder central nas eleições locais e acomodar as elites regionais nos postos de poder. Para Regis (2009, p. 2): “A República Velha foi caracterizada pela liberdade das oligarquias estaduais para impor seus interesses em seus respectivos estados sem a interferência do governo central”.

O regime imperial não se sustentava mais e as reivindicações dos ideais liberais ganhavam força inclusive entre os militares. Com a proclamação da República no Brasil, em 1889, consolidou-se o sistema federativo de governo. De acordo com Baggio (2010, p. 84): “De fato, a proclamação da República foi deliberadamente um golpe militar, autoritário e

excludente à participação popular, que serviu para conduzir as oligarquias ao poder, acabando com as incertezas e os desmandos do período imperial”.

A federação brasileira, desde suas origens, tem uma feição estadualista com predomínio de São Paulo e Minas Gerais⁴² e o controle das elites locais (pacto oligárquico) chamado de “política dos governadores”, baseado no coronelismo⁴³ e no “voto cabresto” que influenciava na definição dos rumos da política nacional. O predomínio dos estados com maior poder econômico configurou uma federação de desiguais. O pacto federativo era baseado numa conciliação que garantia a supremacia das oligarquias estaduais, tanto no Governo Federal, como nos governos estaduais.

Nessa primeira fase, o federalismo brasileiro teve uma forte associação com o regionalismo e se configurou num quadro que fortaleceu o poder dos governadores, bem como a dominação das elites latifundiárias sustentadas pela exportação de produtos agrícolas e grande autonomia fiscal dos Estados que deviam prover suas despesas. A união interferia na autonomia estadual apenas nos casos de invasões estrangeiras, ameaça à organização federativa, restabelecimento da ordem e para garantir a execução das leis federais.

Os estados mais poderosos como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, dominavam o cenário econômico e político do país e o equilíbrio da Federação dependia de um jogo de coalizões entre eles. As elites políticas do Brasil sufocaram, deformaram e manipularam o processo federalista, para a mobilização de caráter privatista, autoritário e centralista dos governos estaduais e municipais.

No Brasil, no período republicano, a educação, recebe a herança do modelo imperial, ou seja, a dualidade no ensino. O império deu primazia ao ensino superior, para a formação das elites, e delegou às províncias a responsabilidade pela educação primária. A grande assimetria existente entre as províncias, a falta de autonomia, devido ao alto grau de centralização, bem como a carência de recursos financeiros e vontade política para promover a educação da população, gerou um déficit histórico que só começou a ser combatido após a Constituição Federal de 1988.

A educação na República Velha deu continuidade a esse modelo de duplicidade e concedeu mais autonomia aos governos subnacionais. O governo central mantém a

⁴² “[...] a política nacional era dominada pelos Estados mais ricos da federação, São Paulo e Minas Gerais. Por um acordo tácito, políticos oriundos desses estados se revezavam na Presidência da República, uma arranjo apelidado de “política do café com leite”. (REGIS, 2009, p. 2-3)

⁴³ “A combinação de um sistema que procurou a manutenção do poder pelas elites com a implementação das principais características de uma República Federativa, como o sufrágio universal e a descentralização político-administrativa, resultou na prática política conhecida como coronelismo, que dominou o cenário da época e ainda mantém, até os dias de hoje, fortes raízes em muitas regiões do Brasil.” (BAGGIO, 2010, p. 86-87).

responsabilidade pela educação superior no país e a educação primária e secundária no Distrito Federal. A Constituição Federal, de 1881, deixou a cargo dos governos estaduais a oferta do ensino primário, inclusive a definição sobre sua obrigatoriedade e gratuidade. Dada a situação de assimetria entre os entes subnacionais e o contexto do federalismo oligárquico, houve por parte de alguns governos o quase abandono da política educacional aumentando ainda mais as desigualdades regionais na federação. (ABRUCIO, 2010, p. 53-54).

As críticas ao federalismo brasileiro e o clamor por uma reforma constitucional começaram a ser levantados por um grupo que afirmava que o federalismo brasileiro era uma cópia dos Estados Unidos e não levava em conta a realidade brasileira e que a autonomia exagerada dos estados transformou-se em uma política oligárquica que favoreceu os estados mais ricos.

Com a crise do café em 1920 e a agitação política interna, o domínio oligárquico começou a perder força. Em 1929, com a crise da bolsa de Nova York, o federalismo da República foi atingido em cheio por uma grande queda na exportação agrícola, assim as ideias de uma organização nacional e estabilidade política ganhavam grande força. O desgaste político se tornou insustentável e várias revoltas afloraram, a maior delas ficou conhecida como “movimento tenentista”⁴⁴.

O caminho escolhido para a organização nacional foi o autoritarismo do governo de Vargas, que não respeitou a autonomia dos Estados e as elites desses governos, principalmente São Paulo que em 1932 realizou, com o apoio de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, a revolução contra o governo federal que objetivava restabelecer as formas oligárquicas de poder. Mas esta não se efetivou, e acabou por consolidar a centralização e fortalecimento do Governo Federal, contudo a federação foi relegada a um segundo plano. De acordo com Baggio (2010, p. 94) “A Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, foi o fruto da própria quebra de hegemonia das bases cafeeiras.”

Na constituinte de 1933, os debates sobre a federação continuaram, mas agora sobre o tema da distribuição de rendas. Na constituição de 1934, no que diz respeito à federação, ela foi mantida e houve uma redução nas competências dos estados e o fortalecimento da autonomia municipal. O texto constitucional era carregado de um perfil social, seguindo a tendência do pós-guerra.

O objetivo do governo de Vargas era enfraquecer as oligarquias regionais e implantar

⁴⁴ “[...] chamado assim por ter mobilizado o nível intermediário do Exército, os tenentes.” (BAGGIO, 2010, p. 93).

um desenvolvimento econômico que priorizasse a industrialização⁴⁵ e não apenas a agricultura cafeeira. Régis (2009, p. 10) afirma que: “[...] Getúlio Vargas estava determinado a industrializar o país. Seu principal objetivo foi promover o capitalismo nacional, o que reduziria a dependência nos mercados estrangeiros”.

No governo de Vargas não houve autonomia política dos estados e nem crescimento nacional. Os investimentos favoreceram apenas alguns estados e a assimetria tornou-se mais evidente, ou seja, acirrou a existência de regiões muito ricas e outras muito pobres. É importante ressaltar que a tomada do poder por Vargas não foi um rompimento radical com as elites, mas a ascensão ao poder de uma elite urbana. Esse processo de centralização autoritária culminou em 1937, com o Estado Novo, que apresentou como consequência a perda da ideia de federação descentralizada, erigida em 1891.

2.5 Federalismo no Estado Novo⁴⁶

Getúlio Vargas⁴⁷ outorgou uma nova constituição em 1937, logo após o golpe militar, que será a base do seu governo no Estado Novo e a mantenedora das condições de seu poder. A constituição de 1937 também destaca a garantia dos direitos trabalhista e assim, conquista a confiança da população, reformula a relação Estado/Sociedade Civil, bem como compõe o elo final de sustentação do governo Vargas, que abrange: os militares, as elites urbanas (industrial) e a população (setores da classe trabalhadora). A garantia dos direitos trabalhistas serviu para apaziguar as tensões sociais e garantir o apoio do povo (populismo⁴⁸),

⁴⁵ As primeiras tentativas de industrialização nacional foram as de “substituição de importações”. Enquadra-se nessa categoria a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), durante a Segunda Guerra Mundial, com o apoio técnico e financeiro dos Estados Unidos, como recompensa pela entrada do Brasil na guerra. A construção da CSN foi seguida, nos governos seguintes, por empreendimentos estatais em petróleo, eletricidade, telecomunicações e infra-estrutura geral. Essa forte intervenção do Estado na economia era justificada pela premissa de que não havia investidores privados que pudessem “banciar” esses empreendimentos. Não existia também capital interno suficiente para isso, de forma que a solução foi a contratação de elevados empréstimos internacionais. (RÉGIS, 2009, p. 10)

⁴⁶ “O Estado Novo compreende o período entre o golpe de Getúlio Vargas à Presidência, em 1937, e o golpe militar de 1964. Nestes anos ocorreram mudanças profundas em nosso país. Getúlio e os militares anunciavam o golpe de Estado como algo necessário à instauração de um regime democrático. O Período ditatorial seria justificado como um momento de transição até o ‘restabelecimento da democracia’.” (BAGGIO, 2010, p. 97).

⁴⁷ De 1930 a 1934, como chefe do “Governo Provisório”. De 1934 a 1937, Getúlio governou o país como presidente da república do Governo Constitucional, tendo sido eleito presidente da república pela Assembleia Nacional Constituinte de 1934; De 1937 a 1945, enquanto durou o Estado Novo implantado após um golpe de Estado. De janeiro de 1951 (eleito por voto direto) até 24 de agosto de 1954, quando se suicidou. (AURÉLIO, 2009).

⁴⁸ O populismo “surge como forma de dominação nas condições de vazio político, em que nenhuma classe tem a hegemonia e exatamente porque nenhuma classe se configura capaz de assumi-la. [...] A adesão das massas ao populismo tende necessariamente a obscurecer-se a divisão da sociedade em classes com interesses sociais

Getúlio ficou conhecido como “pai dos pobres”. As elites oligárquicas no início enfraquecidas foram, aos poucos, retomando sua importância no cenário nacional, mas agora dividem o poder com outros grupos da elite (fração de classe).

No que se refere ao campo educacional, Vargas criou uma pasta ministerial para esta área, ele foi chamado de Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública e fez com que o governo central se tornasse mais forte no plano normativo. Embora não tenha conseguido mudar a realidade educacional nos estados e municípios e nem romper com a estrutura dual das redes de ensino. Com o enfraquecimento dos governos estaduais, devido ao centralismo do governo autoritário de Vargas que quase extinguiu a federação, o ensino primário sofreu mais um golpe, devido à sua estrutura dual, impossibilitando ainda mais as mudanças expressivas nos primeiros níveis de ensino. Em 1932 foi lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que clamava por uma educação pública, gratuita e estatal, mas esta reivindicação não se concretizou, tal como esperado. (ABRUCIO, 2010, p. 54-55).

A contradição do regime ditatorial de Vargas, sob a regência de uma Constituição com característica fascista e o apoio do Brasil na segunda guerra mundial aos países que lutavam contra regimes autoritários em prol da democracia passou a ser inconcebível. O presidente Getúlio Vargas renunciou em 1945, mas não saiu do cenário político nacional e declarou apoio à candidatura de Eurico Dutra que ganhou as eleições. Ainda em 1945, os clamores por redemocratização provocaram alterações nas políticas centralizadora da União.

A Constituição Federal de 1946 estabeleceu as liberdades civis e políticas, impondo restrição à formação de partidos que contrariassem o regime democrático. No período de 1946 a 1964, a federação brasileira viveu um momento de mais dinamismo e agitação, e a defesa pela descentralização ganhou força juntamente com a idéia do “federalismo cooperativo”. O movimento em torno no municipalismo se fortalecia inclusive, no campo educacional, buscava-se uma configuração de “federalismo tridimensional” com maior autonomia dos municípios frente aos Estados e melhor distribuição de renda que fosse mais favorável aos municípios. Iniciou-se uma campanha municipalista e vários congressos foram realizados para articular as suas reivindicações. Segundo Araujo (2005, p. 169):

Nessas reivindicações, ficava clara a idéia de um regime de colaboração entre as três esferas de administração na organização e execução dos serviços públicos, e de uma alteração no regime federativo do país, com nova atribuição de rendas e competências que incluíam as demandas do movimento municipalista por maior autonomia, com condições técnicas e financeiras. [...].

O movimento municipalista obteve algumas vitórias, principalmente no que se refere à discriminação de maior renda aos municípios e ao aumento da capacidade de arrecadação dos mesmos, com a inclusão em suas receitas dos impostos sobre a propriedade territorial e urbana. No plano educacional, as reivindicações por municipalização não obtiveram o resultado esperado. Araujo (2005, p. 221) destaca que a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases Nacionais (LDB) em 1961: “[...] não expressou os apelos do movimento municipalista no sentido da consolidação de sistemas de ensino de bases locais”. De acordo com Abrucio (2010, p. 56):

[...] o arremedo de federalismo corporativo serviu mais para reduzir intervenções centralizadoras que retirassem a autonomia dos governos subnacionais, do que para aumentar a colaboração intergovernamental com vistas a expansão da educação no Brasil. [...].

Com o projeto desenvolvimentista de Vargas, que ficou concentrado na Região Sudeste, as disparidades econômicas dos estados aumentaram e se aprofundou as desigualdades sociais. Com as políticas de descentralização da Constituição de 1946, surge também a preocupação com o desenvolvimento regional⁴⁹.

O governo de Juscelino Kubitschek (1956 -1961) deu continuidade ao projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas, mas agora com a tentativa de expandir e distribuir esse desenvolvimento em todo Brasil. Porém, o desenvolvimento pretendido continuou concentrado na Região Sudeste. Nos governos de João Goulart o projeto nacional-desenvolvimentista é retomado com o lançamento do Plano Trienal que acabou não acontecendo como planejado, pois segundo Baggio (2010, p. 101) “Este plano continha uma série de medidas contrárias a muitos interesses das classes financeiramente mais poderosas, como a previsão da Reforma Agrária [...]”.

Este também é um período de muitas manifestações populares e de organização dos movimentos sociais, tais como: as Ligas camponesas, a União Nacional dos Estudantes (UNE) e os sindicatos. As elites rurais e urbanas rejeitaram a organização dos movimentos, e a situação política era muito delicada e tensa. Com as chamadas reformas de base realizadas por João Goulart (Jango), por meio de decretos-leis, sem o consentimento do Congresso Nacional, entre elas a desapropriação de propriedades rurais não produtivas, foi à gota d’água que fez desencadear uma reação por parte das elites agrárias e rurais que clamavam por

⁴⁹ “Em 1946 foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, [...]. No fim do governo de Juscelino Kubitschek, o Congresso nacional aprova a lei que cria a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) [...]” (BAGGIO, 2010, p. 101).

“democracia”.⁵⁰ A principal dessas manifestações foi a Marcha pela família que reuniu 500 mil pessoas. Neste contexto arma-se o cenário para o Golpe Militar.

2.6 Federalismo na Ditadura

Com o golpe militar em 1965, o movimento de descentralização perdeu força e a dinâmica da centralização passou a reger a federação. A constituição de 1967 ampliou as possibilidades de intervenção da União nos estados e municípios que estabelecem políticas contrárias às diretrizes nacionais e a “segurança nacional”. O governo central passou interferir inclusive na nomeação de governadores e dos prefeitos municipais e também instituiu uma grande centralização tributária, constituindo uma grave restrição ao federalismo.

Apesar do Golpe de Estado, os militares queriam manter a aparência de democracia e não revogaram a Constituição Federal de 1946. No primeiro Ato Institucional (AI-1) o congresso não foi fechado, mas os congressistas se tornaram fantoche dos militares. (BAGGIO, 2010, p. 103).

Após 1965, com a perda das eleições indiretas, os militares passaram a exigir maior centralização e controle do sistema eleitoral do país. Pelo AI-2 e AI-3 o Congresso nacional foi fechado e só foi reaberto em 1967 e os partidos políticos foram extintos. Os candidatos a governadores, agora eleitos por votos indiretos, eram também indicados pelos militares. A constituição de 1967, consolidou o domínio dos militares concentrando o poder no governo federal, numa tentativa de neutralizar os governadores estaduais oposicionistas.

As políticas públicas e os programas do governo militar traziam a marca da forte centralização decisória, do estilo tecnocrático-autoritário e do clientelismo no que tange às negociações com os estados e municípios. Esse padrão geral estava delineado no Decreto nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que priorizava a centralização da formulação e a descentralização da execução com redução da autonomia dos entes subnacionais.

A educação também foi afetada por essa dinâmica federativa, mas a marca histórica do dualismo de redes continuou presente. O governo federal, no que diz respeito ao ensino superior, aumentou a oferta de cursos públicos e incentivou o setor privado, bem como instituiu um sistema de pós-graduação. No que tange à organização da educação básica, o governo federal instituiu o ensino primário com extensão de oito anos de estudos e manteve o mesmo a cargo dos estados, bem como, criou vários cursos técnicos no ensino de segundo

⁵⁰ Democracia de mercado.

grau.

A respeito do financiamento, para o ensino primário, foi instituído em 1968 o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que aumentou a transferência de recursos federais para estados e municípios. Em 1970, o Governo federal implantou o “Mobral” como medida de combate ao analfabetismo, este se tornou o símbolo das políticas educacionais do regime. As ações do governo central na educação apresentaram dois resultados: uma combinação entre nacionalização da política e descentralização tutelada da execução. Também introduziu uma maior complexificação no setor que movimentou e agitou as relações intergovernamentais neste campo, embora esta era sempre controlada pelo regime. (ABRUCIO, 2010, p. 56-57).

O ensino brasileiro foi reorganizado por meio da Lei nº. 5692/1971, que implantou um modelo descentralizador de cunho municipalista. Essa estratégia foi utilizada pela União para enfraquecer os governos subnacionais, pois estes dependiam de transferência de recursos do governo central para a execução de programas e políticas educacionais e quem aceitasse este auxílio devia se conformar com o modelo tecnocrata implementado pelo MEC. Isto resultou em perda de autonomia dos entes subnacionais, em barganhas federativas e arranjos clientelistas que favoreciam os interesses do regime militar.

No campo do financiamento, Martins (2011, p. 109) ressalta que: “O regime militar suprimiu a vinculação de recursos nas esferas federal e estadual e recentralizou o máximo as relações federativas”. Abrucio (2010, p. 58) ao falar da relação educação e federalismo neste período, conclui que:

O balanço final da relação entre educação e federalismo no regime militar revela que a expansão dos serviços e dos temas de atuação foi feita sob novas bases políticas, administrativas e financeiras, por uma forte centralização no plano federal, que se revestia, paradoxalmente, de características tecnocráticas e clientelistas na implementação desconcentrada da política no plano subnacional. Do ponto de vista federativo não se logrou uma combinação adequada entre nacionalização e descentralização.

Enquanto o Brasil crescia economicamente os militares conseguiam governar e conter as tensões, mas com o fim do “milagre econômico” o regime militar entra em crise. Nos anos 1970, houve uma grande crise na economia brasileira alavancada pelo aumento da dívida externa, crise do petróleo e elevação das taxas inflacionárias, esses fatores, juntamente com as tensões políticas no interior do governo, fizeram com que o regime militar se tornasse insustentável.

A derrocada do regime diz respeito principalmente à quebra da aliança entre as elites que aconteceu no esgotamento do Estado desenvolvimentista. Este não conseguiu realizar os

interesses daqueles que sustentavam o pacto pelo poder. Baggio (2010, p. 107) afirma, que: “[...] as elites, tanto oligárquicas como industriais, não diminuíram seu poder ou influência política com a queda do regime militar, mas sim trataram de permanecer no poder através de um novo pacto representado pela candidatura de Tancredo Neves”⁵¹. Com a morte de Tancredo Neves, em março de 1985, José Sarney assumiu o cargo de Presidente da República. Contudo, não houve uma retirada das elites do cenário político do país, mas sim uma repactuação das elites para a manutenção do poder, por meio de uma Nova República, liberal e democrática.

Com o esgotamento do Estado desenvolvimentista, no final do governo Sarney, e o agravamento da crise econômica em 1989-90, às reformas neoliberais chegam ao Brasil. Segundo Soares (2009, p. 37) “[...] a ortodoxia, acompanhado da onda neoliberal, chegou de forma retardatária ao Brasil. Com a eleição de Fernando Collor de Melo é lançada a base de reformas do Estado brasileiro”.

2.7 Federalismo na Redemocratização

Com a queda do regime militar e a constituição da nova república a questão federativa voltou à pauta. Os princípios que nortearam o processo constituinte estavam ligados às seguintes questões: descentralização tributária; limitação do poder do Governo Federal nas questões ligadas à área orçamentária; arrecadação dos estados e municípios; e o debate a respeito da questão tridimensional da federação.

A Constituição Federal de 1988 incluiu expressamente o município na federação e garantiu sua autonomia, descreveu e definiu a competência de cada uma das esferas governamentais, e relacionou as competências de matéria comum. Três fatos marcaram a reconstrução da federação brasileira: as eleições para as instâncias subnacionais, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e os debates políticos acerca da descentralização do poder político administrativo.

As eleições para os governos estaduais significaram a recuperação do poder político

⁵¹ Durante o regime militar – que ainda vigorava quando da eleição da chapa Tancredo Neves-José Sarney – os presidentes foram eleitos por um colégio eleitoral formado pelos membros do Congresso Nacional e por representantes das Assembléias Legislativas. O *Diretas já*, um amplo movimento nacional, que ia de opositores a simpatizantes do regime militar, tentou emendar a Constituição de 1967 para permitir a eleição direta do Presidente da República, já que os governadores tinham voltado a ser diretamente eleitos em 1982. Não obteve, contudo, o necessário apoio do Congresso. Assim em março de 1985 Tancredo Neves foi eleito Presidente, mas morreu antes de tomar posse. (REGIS, 2009, p. 6)

dos governadores, depois de um longo período de centralização no governo federal, e redefiniram as relações intergovernamentais dentro da federação, de forma que o Presidente devia barganhar o apoio dos governadores para a implantação de suas políticas, pois os governadores exerciam grande influência sobre os congressistas. Para congregar o apoio dos governadores o Presidente da República oferecia a concessão de socorro financeiro aos estados, a renegociação das dívidas estaduais, postos na administração federal e outros. De acordo com Regis (2009, p. 27):

A volta ao regime plenamente democrático deu forças aos governadores, como resultado da descentralização promovida pela Constituição de 1988. Com os recursos políticos à sua disposição – empresas e bancos estaduais, a capacidade de emitir títulos – os governadores ficaram tão poderosos que passaram a ter poder de veto na política nacional, o que representou uma séria ameaça aos poderes presidenciais, em particular no tocante à economia nacional.

O processo de redemocratização contou também com a organização popular que saiu às ruas exigindo as eleições direitas (“Diretas já”), neste contexto houve uma reorganização dos movimentos sociais que repercutiu diretamente na elaboração da CF/1988, no que tange aos direitos sociais. A promulgação da Constituição de 1988 foi o ponto mais alto da descentralização política e fiscal e consolidou a crescente predominância dos interesses dos governos estaduais e municipais. Os governos nos estados e municípios caracterizavam-se pela excessiva concentração de poder nas mãos dos governadores e prefeitos. Este contexto gerou o federalismo estadualista e predatório⁵² que resultou no endividamento sem precedentes das unidades subnacionais.

A Constituição Federal de 1988, uma das mais descentralizadas do mundo, foi acolhida como um avanço, tanto pelos direitos sociais nela consagrados, como pela participação popular na sua elaboração. Apesar das transformações ocorridas no período de redemocratização as antigas práticas políticas das elites permaneceram, dada a manutenção do modo de produção capitalista.

Baggio (2010, p. 111), ao comentar o caminho percorrido pela federação brasileira, suas ambiguidades e imperfeições, afirma que: “Ao longo da trajetória histórica do Brasil, deparamo-nos com um federalismo artificial, ou melhor, um federalismo de conveniência, a serviço da distribuição de fatias de poder entre as elites”. Além disso, leis e decretos não

⁵² Regis (2009, p. 29) apresenta três características do federalismo predatório: 1) O poder dos governadores deriva da sua influência sobre a bancada federal de seu estado. Assim, eles podem barrar iniciativas presidenciais que visem uma reforma desfavorável aos estados. 2) Os governadores não agem cooperativamente. Apesar do grande capital político ao seu dispor, eles não formam alianças para deflagrar um projeto hegemônico. 3) Os governadores mais fortes nesse sistema não cooperam com o Governo Federal.

mudam as antigas práticas políticas enraizadas na cultura brasileira. O federalismo brasileiro caminhou dentro de pactos entre as elites dominantes que buscavam a realização de seus interesses, em detrimento das questões sociais.

Embora a CF/1988, no que diz respeito às relações intergovernamentais, tenha fortalecido os governadores, dando maior autonomia financeira e administrativa aos Estados, ela não conseguiu vencer a herança centralista. O art. 23 da CF/1988 instituiu a cooperação entre os entes federativos, baseada no princípio de subsidiariedade⁵³, mas o artigo carece de regulamentação e a lei complementar que deveria regular o mesmo, ainda não existe. Esta falta de regulamentação dificulta a realização de ação conjunta entre os entes federativos. No que se refere às competências concorrentes⁵⁴, essas resguardam a tutela do governo central a partir de normas gerais e passam a manter e fortalece a tendência centralizadora da união nos dias atuais.

No tocante à descentralização, esta, pressuposto do sistema federalista, mas não exclusiva deste, pode ser encontrado em estados unitários, principalmente depois das transformações políticas ocorridas no mundo após os anos de 1970, para atender às exigências do neoliberalismo de flexibilidade administrativa e funcional do Estado. De acordo com Baggio (2010, p. 117): “No caso específico do Brasil, por exemplo, vivemos em um sistema federativo apenas formal, cuja principal característica, a descentralização, foi negligenciada”. Isso implica, no campo das relações intergovernamentais, que o federalismo brasileiro nunca foi um pacto de equilíbrio entre os entes federados, mas o domínio por parte das elites de alguns estados sobre os rumos da nação. O domínio das elites locais cria a falsa ilusão de democracia, quando na verdade é a concretização dos interesses de uma classe ou de frações de classe.

A autonomia financeira dos estados permitiu que estes aumentassem os gastos além do que suportavam entrando em um processo de endividamento desenfreado, de acordo com Rezende (*apud* BAGGIO, 2010, p. 125). “[...] a autonomia financeira pleiteada foi autonomia para gastar, não a competência para instituir os tributos necessários ao financiamento dos

⁵³ “[...] as decisões administrativas ou legislativas devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, ou seja, por aqueles que estão mais próximos possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas [...]” (RIBEIRO, 2009, p. 107). ANDERSON (2009, p. 47) define o conceito de subsidiariedade: “segundo o qual o governo central deve assumir apenas as competências necessárias ao alcance de um dado objetivo ou quando há agregação de valor em medida superior ao que os governos das unidades constitutivas alcançariam se exercessem, eles próprios, a dita competência individualmente”.

⁵⁴ Competência concorrente: 1) Competência que se exerce simultaneamente sobre a mesma matéria por mais de uma autoridade ou órgão. 2) No âmbito da competência concorrente entre leis, deve-se observar o princípio da hierarquia das normas, onde a legislação federal tem primazia sobre a estadual e municipal e, a estadual sobre a municipal. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/292379/competencia-concorrente>>. Acesso em: 27 fev. 2012.

gastos”. Este descompromisso do poder público em instituir os tributos necessários para o financiamento dos gastos proporcionou um ambiente favorável ao descontrole e ao desperdício.

O processo de redemocratização/descentralização fiscal apresentou como um dos resultados a perda de controle do governo federal sobre a economia. Além da descentralização fiscal, a descentralização política também é resultado da redemocratização, que se traduziu na redução da importância política dos governadores, pois apenas uma minoria dos municípios tem autonomia financeira e a maioria depende de transferência de recursos da União, “[...] as prefeituras passaram a ter relação muito mais próxima com o Palácio do Planalto do que com os respectivos palácios do governo”. (RÉGIS, 2009, p. 8). Assim o crescimento da autonomia dos municípios reduziu o poder político dos governadores.

No campo financeiro, a guerra fiscal⁵⁵ entre os estados, financiada pelos bancos estaduais, agravou mais ainda o endividamento dos estados e essa dívida muitas vezes era repassada à esfera federal caracterizando um modelo de federalismo predatório, no que se refere à relação intergovernamental entre as esferas subnacionais e a União, e competitivo/selvagem no que diz respeito à relação intergovernamental entre as unidades subnacionais.

O federalismo brasileiro é marcado pelo binômio “centralização e descentralização”, fenômeno ao qual os estudiosos se referem como “movimento pendular” que se altera conforme o momento político do país, ou seja, nas disputas entre poder central e oligarquias regionais.

O Quadro 1 apresenta a cronologia do federalismo brasileiro e destaca que na era do Plano Real (FHC), mesmo no período de redemocratização, de descentralização, acontece um movimento de fortalecimento do governo central.

⁵⁵ Trata-se de um leilão que exige mais e mais isenções às empresas, em que cada governo subnacional procura oferecer mais do que o outro, geralmente sem se preocupar com a forma de custear esse processo. Ao fim e ao cabo, a resolução financeira dessa questão toma rumos predatórios, seja acumulando dívidas para as próximas gerações, seja repassando tais custos para o nível federal e, por tabela, para a nação como um todo. (ABRUCCIO, 2005, p.45).

Quadro 1 - Cronologia do federalismo brasileiro

INTERVALO	PERÍODO HISTÓRICO	CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO	PODER DOS GOVERNADORES
1822-1889	Império	Centralização	Fraco
1889-1930	República Velha	Descentralização	Forte
1930-1945	Era Vargas	Centralização	Fraco (muito fraco após 1937)
1945-1964	Redemocratização	Descentralização	Forte
1964-1984	Regime militar	Centralização	Fraco
1984-1994	Redemocratização	Descentralização	Forte
1994-	Era do Plano Real	Descentralização	Muito Fraco

Fonte: Regis (2009, p. 1)

Para Regis (2009 p. 9) a implantação e o sucesso do Plano Real, principalmente no combate à inflação, modificou a conjuntura da federação e afirma que: “Teve então início um período caracterizado pela recuperação dos poderes fiscais pelo Governo Federal, que ele havia perdido com a Constituição de 1988”. Esse período é denominado pelo autor de “novo federalismo brasileiro” e inaugura uma era em que o governo central, para implementar a sua agenda, não precisa mais barganhar com os governadores.

No ano de 1993, no governo de Itamar Franco⁵⁶, o país se encontra em uma situação de superinflação. Neste período Fernando Henrique Cardoso foi convidado para ser Ministro da Fazenda e em 1994 deflagrou o Plano Real⁵⁷, o mesmo foi introduzido gradualmente, a partir de 1993, e de forma distinta.

O Plano Real conseguiu diminuir e conter a inflação, e o sucesso do mesmo promoveu a candidatura de FHC que venceu as eleições de 1994 e em 1995 deu início ao seu primeiro mandato que ficou marcado pela realização da Reforma do Estado brasileiro, em bases neoliberais. O Plano foi o grande cabo eleitoral de FHC que tratou de vincular o Real à sua imagem e utilizá-la à exaustão.

No governo de FHC os recursos, antes disponíveis para os estados, foram eliminados com a implantação de reformas/ajustes fiscais, tais como: a renegociação das dívidas dos estados para com o Governo Federal, a privatização de empresas e bancos estatais, a imposição de restrições legais em função de emendas à Constituição e a promulgação da Lei

⁵⁶ Com a Renúncia do presidente Fernando Collor de Mello (1992), o então vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência do Brasil. A economia do país estava em um período de desordem e a inflação atingiu em 1993 o maior índice da história do país.

⁵⁷ O plano Real foi desenvolvido como o nome de “Plano Bacha” – às vezes “Plano Bacha 2” – numa referência ao seu principal artífice, o economista Edmar Bacha. Dele tomaram parte também Pêrsio Arida, André Lara Resende, Gustavo Franco, Pedro Malan, Winston Fritschi e outros. (REGIS, 2009, p. 22)

de Responsabilidade Fiscal. Soma-se a essas medidas a capacidade do presidente em compor uma base aliada com os partidos que diante da perda de poderes dos governadores passaram a ter mais influência sobre seus congressistas. (COSTA, 2010, p. 741).

Uma nova realidade se impõe sobre a federação, ou seja, a redução da capacidade dos governadores em influenciar ou vetar a agenda do Governo Federal e o aumento do poder central, que permitiu a este uma maior capacidade de realização de suas políticas em nível nacional. Na tentativa de explicar essa mudança no sistema federativo brasileiro Regis (2009, p. 53) elenca dez características:

- 1) O fim da inflação com o Plano Real.
- 2) A situação caótica dos estados, com resultado de administrações irresponsáveis.
- 3) As eleições livres para cargos executivos e legislativos.
- 4) A vitória dos aliados de FHC na maior parte dos Estados inclusive os quatro maiores (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul).
- 5) O sólido apoio ao presidente no Congresso Nacional.
- 6) A implementação de uma cultura de responsabilidade pelo Governo de São Paulo.
- 7) As crises internacionais.
- 8) A influência de organizações multilaterais, como o FMI.
- 9) O apoio popular e midiático ao Plano Real.
- 10) A emenda da reeleição.

Para dar continuidade ao Plano Real era necessário que o Estado passasse por uma reforma/modernização e com a justificativa de que o mesmo se encontrava em crise, devido ao seu tamanho, deu-se início ao desmonte e enxugamento do Estado. A reforma do Estado Brasileiro está inserida em uma tendência mundial de reformas dos estados nacionais, por meio da implementação de políticas neoliberais. Apoiado pelo sucesso do Plano Real, FHC implementou as reformas neoliberais no Brasil. Os estados sofreram uma forte restrição dos recursos fiscais e medidas duras de ajuste fiscal que reduziram a capacidade de interferência dos governos estaduais nas políticas nacionais.

As reformas foram pautadas pelo modelo gerencial e delineadas por duas vertentes: o ajuste fiscal e a reforma administrativa. A primeira diz respeito à diminuição dos gastos estatais e teve na privatização sua maior meta. A segunda tinha como objetivo transformar a administração pública brasileira burocrata em gerencial, moderna, eficiente e flexível seguindo a lógica do privado/mercado. A reforma administrativa também priorizou a descentralização dos serviços antes prestados pela União, o que significou o envolvimento de organismos sociais em ações de cunho social. Essa parceria entre Estado e sociedade civil organizada é uma das características marcantes desse governo.

No que se refere às questões federativas, a descentralização desordenada e descontextualizada provocou um acirramento nas relações intergovernamentais, principalmente nas relações verticais: primeiro, porque houve um movimento de recentralização da rendas na esfera federal que fortaleceu o governo central. Segundo, diz

respeito ao ajuste fiscal que visa à diminuição de gastos públicos, provocando uma dependência ainda maior das instâncias subnacionais em relação aos recursos oriundos do governo federal.

Os governos dos Estados viram-se obrigados a renegociar suas dívidas com o governo federal que aproveitou para exigir uma série de medidas: ajuste fiscal, privatização e descentralização de programas sociais. O movimento de descentralização é permeado por contradição, pois ao mesmo tempo em que se descentraliza as políticas sociais, acontece um movimento de enxugamento dos gastos e recursos das esferas subnacionais. Para implementar essas medidas foi necessário constituir uma sólida base parlamentar resultado de coligações entre partidos.

Para Régis (2009, p. 65-72) a grande cartada do governo central foi a aprovação da emenda da reeleição, pois assim o governador que quisesse tentar se reeleger deveria colocar em ordem as dívidas contraídas pelos estados e para isso tinha que aceitar a ajuda da União, bem como acatar as medidas requeridas para tal socorro. A aprovação da reeleição se tornou estratégia para a aceitação das reformas pretendidas pelo Governo Federal. No que tange às relações intergovernamentais, a federação voltou a uma situação de centralização do poder no governo federal e de subordinação das esferas subnacionais.

Embora, a literatura brasileira sobre o federalismo, interprete o movimento de centralização e descentralização como um ciclo que acompanha a federação brasileira e como chave de análise indispensável para a análise das relações intergovernamentais, Abruccio (2005, p. 41) salienta que: “[...] Esse foco analítico é uma peça-chave na investigação das relações intergovernamentais, mas ele não esgota o seu entendimento e, pior, não leva sozinho à compreensão do funcionamento dos sistemas federais”. O autor destaca também que é preciso analisar o problema da coordenação intergovernamental, ou seja, das formas de compartilhamento e decisão, no que tange a políticas públicas conjuntas dentro da federação.

2.8 Federalismo e políticas públicas conjuntas: o regime de colaboração

No Brasil, no que se refere às políticas públicas, a Constituição Federal em seu artigo 211, apresenta cinco pilares: universalização, democratização da gestão, profissionalização da burocracia, descentralização e interdependência federativa. A descentralização, a mais expressivas destas características, tinha como palavra de ordem a municipalização. O resultado da municipalização das políticas públicas foi bastante díspar entre os municípios

brasileiros, pois este processo depende de uma série de fatores, tais como: a engenharia operacional de cada política, a capacidade orçamentária/fiscal e administrativa de cada município e a estrutura de incentivos envolvida na negociação, bem como, a assimetria municipal existente na federação brasileira, propicia diferentes resultados neste processo.

A maioria dos municípios brasileiros apresenta um forte grau de dependência de recursos das unidades mais amplas de governo, interferindo diretamente na sua autonomia como ente federativo. Essa dependência fortalece a competição entre os municípios dificultando a cooperação e ação conjunta entre eles. O processo de descentralização, após a Constituição Federal de 1988, aconteceu com pouca coordenação e sem levar em conta as desigualdades existentes entre as unidades locais.

Esse tipo de descentralização apresentou dois comportamentos: primeiro: o jogo defensivo e não cooperativo, ou seja, a simples transferência de atribuições de um nível de governo mais abrangente para um nível de governo menos abrangente; segundo: a tentativa de criar formas de coordenação e cooperação entre os governos, exemplo: o Sistema Único de Saúde. O conceito de sistema tem sido utilizado, como estratégia de coordenação e cooperação entre os entes federados e ganhou força devido à experiência do SUS.

De acordo com Abrucio (2010, p. 40), o modelo de política pública educacional, no Brasil, apresenta três pontos chaves:

[...] a descentralização, em especial na sua tradução como municipalização, forma tomada como capaz de gerar tanto a melhora da gestão como a democratização do sistema de ensino; a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da LDB e do Plano Nacional de Educação; e um diferenciador da educação frente aos outros setores, a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica.

A lógica que segue o artigo 211 da constituição é a do “federalismo corporativo” para a área educacional, essa tendência foi reforçada com a promulgação da LDB/1996. A descentralização (municipalização) na execução das políticas educacionais, a noção de “competência comum” com a definição do papel da União como produtora de diretrizes nacionais e de sua função redistributiva e supletiva, bem como, a sua função de prestadora de assistência técnica e financeira aos entes federativos, compõe a configuração colaborativa no campo educacional. Essa lógica se completa com a noção de regime de colaboração que prevê a articulação dos vários níveis de governos nas ações educacionais. Abrucio (2010, p. 61) destaca que:

Cabe ressaltar que a nomenclatura “regime de colaboração” só foi utilizada na educação, embora outros setores tenham incluído na Constituição a previsão de formas colaborativas. Essa idéia já estava presente em outro artigo, o 23, que definia a necessidade de uma Lei Complementar para regular a cooperação entre os níveis de governo. Desse modo, é possível pensar que a questão da coordenação federativa tem aspectos comuns a várias áreas, e específicos à política educacional.

O processo de descentralização (municipalização) da educação, ocorrido a partir dos anos 1990, não seguiu a lógica da colaboração, mas se resumiu no repasse de função ou transferência de competência, sem levar em conta a realidade financeira e administrativa dos municípios, muito menos a criação de arenas intergovernamentais de discussão e decisão, onde acontecesse o necessário jogo de correlação de forças.

Abrucio (2010, p. 6) ao se referir ao processo de descentralização no campo educacional e do regime de colaboração entre os entes federativos destaca que: “[...] não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre níveis de governo e sua necessária colaboração”. O regime de colaboração carece de regulamentação e cria uma indefinição no que diz respeito à função ou o papel de cada ente federativo e dispersão de esforços na implantação de políticas educacionais. Assim as relações federativas ficam à mercê de barganhas políticas e da “boa vontade” dos entes federados. Araujo e Oliveira descrevem esse modelo como “torre de Babel”:

No caso da educação básica, temos uma torre de Babel protegida sobre o conceito politicamente conveniente de regime de colaboração. Segundo este conceito, as três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração (ARAUJO; OLIVEIRA, 1998 *apud* ABRUCIO 2010, p. 62).

O regime de colaboração e mais ainda, a sua implantação, são o gargalo das políticas educacionais, bem como a falta de um sistema nacional de ensino que defina o papel de cada agente e possibilite a articulação dos entes federados na execução de ações educacionais. No campo do financiamento educacional nacional, mais específico na EB, algumas ações foram realizadas na tentativa de articular os entes federativos e combater a assimetria na federação.

No governo de FHC foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e no governo de Lula o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais da Educação (FUNDEB). Embora, estruturalmente, essas ações não resolvam o problema da cooperação no campo educacional, elas constituem conquistas importantes para a educação

brasileira, no que se refere à ampliação do atendimento deste nível de ensino.

No que tange ao PARFOR o regime de colaboração entre os entes federativos é Acordado em Termo de Cooperação Técnica. O regime de colaboração é o motor do Plano, é por meio dele que toda essa política se articula. Na entrevista realizada com a Dirigente 1 (CAPES) ela descreve a dificuldade em implantar o regime de colaboração para a execução do programa e afirma que:

O que eu percebo é o seguinte: que a gente não consegue implantar na prática, ele existe no papel esse regime, mas na prática ele não existe. Tem uma série de dificuldades aí, uma delas é a questão política, as divergências políticas entre o estado e alguns municípios, porque o estado deve ser de um partido e alguns municípios de outros, isso de fato acontece, Mas uma outra questão que afeta o Programa é o fato de que as próprias Secretarias [de Estado de Educação], a impressão que a gente tem, é que elas não conhecem as suas demandas. Era preciso que houvesse uma forma de os estados elaborarem um planejamento estratégico, contanto inclusive que envolvesse as escolas e as universidades. Porque? Porque quem sabe as demandas, quem vai conhecer é escola. É preciso ter em mente o seguinte: se o meu professor vai participar de um processo de formação eu preciso saber que formação ele precisa e como que eu vou viabilizar a participação desse professor. Porque o que acontecesse no PARFOR, de maneira geral, é que: embora esses projetos, a gente orienta as universidades a fazerem o projeto pedagógico em parceria com as Secretarias que ele vai atender, por exemplo: se ele vai atender os municípios X, Y, Z ele tem que dialogar com essas Secretarias de forma a viabilizar a participação desse professor. (DIRIGENTE 1, 2012).

O Fórum de Formação Permanente⁵⁸ é, ao menos em tese, a arena de discussões e decisões dos parceiros a respeito da execução do PARFOR. Em entrevista realizada com a Dirigente 1, ela destaca que nos Estados onde o Fórum cumpre o seu papel, o Plano obteve um desempenho mais positivo e descreve o Estado do Pará⁵⁹ como modelo:

O fórum é uma instituição prevista no Decreto 6755 cuja composição é dada na Portaria 883 do MEC, essa portaria define a composição desses Fóruns, é no âmbito dos Fóruns que é dirimida toda a questão da oferta e da demanda, na verdade o papel do Fórum é sempre estar realizando a revisão e o acompanhamento do planejamento estratégico, esse é o papel do Fórum. [...] se você olhar o Fórum mais ativo que nós temos hoje, o Fórum que eu digo assim: é um Fórum modelo, é o Fórum do Estado do Pará. Lá no Estado do Pará o planejamento estratégico é feito de acordo com a realidade, o Estado mesmo busca as informações no INEP e o Fórum discute, [...]. Então lá as instituições se reúnem e fazem com o Estado, e eles acompanham também, quantidade de recursos que eles precisam, se articulam [...] o Pará ele acompanha o planejamento estratégico em suas minúcias. (DIRIGENTE 1, 2012).

⁵⁸ O Fórum de Formação Permanente é um órgão colegiado instituído no âmbito da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, por meio do Decreto 6755, de 29 de janeiro de 2009, com a finalidade de dar cumprimento à mesma. Por meio da portaria nº. 883, de 16 de setembro de 2009, foram atribuídas às diretrizes de funcionamento do Fórum.

⁵⁹ No Estado do Pará foi onde o PARFOR obteve melhores resultados: ver Tabela 7 e Anexo A.

A Dirigente 1 atribui a repercussão do PARFOR no Estado do Pará à performance ativa do Fórum. Vale destacar que estas arenas intergovernamentais são um passo importante na concretização do regime de colaboração para a execução de políticas educacionais conjuntas, embora essas arenas careçam de maior autonomia e normatização que obrigue os membros a cumprirem com as decisões acordadas. Também é importante salientar que as relações intergovernamentais se apresentam de diferentes maneiras e dependem de uma série de variações, tais como: o grau de autonomia política, financeira e institucional de cada unidade subnacional, o desenho da política a ser implantada conjuntamente, etc.. No Estado federal a configuração institucional, bem como, as relações intergovernamentais influenciam na execução de políticas públicas conjuntas.

2.9 Federalismo, descentralização e políticas sociais

Como foi explicitado neste relatório, para análise do PARFOR como política educacional de cunho nacional, parte-se do pressuposto de que a configuração político-institucional do Estado confere formato às políticas governamentais, ou seja, as mesmas sofrem determinações de ordem institucional. No final dos anos de 1970 e nos anos de 1980 houve, no Brasil, uma tentativa de redemocratização política e recuperação das bases federativas, tais como: as eleições diretas, a descentralização fiscal da Constituição de 1988 e a definição dos municípios como entes federativos. A Constituição Federal de 1988 sagrou o processo de democratização e descentralização no Brasil e mudou a cara das relações intergovernamentais.

Na Constituição Federal de 1988 aconteceu uma descentralização de recursos no campo social sem transferência de atribuições, ou seja, o novo arranjo tributário não foi acompanhado de uma redefinição na área social. Nos anos de 1990, o governo federal não podia assumir mais as funções de gestão das políticas sociais e esperava que os governos estaduais e municipais assumissem tal função. No final dos anos 1990, Arretche (2000, p. 15) no seu estudo sobre políticas sociais e Estado Federativo, identifica que:

[...] a estrutura organizacional do sistema de proteção social brasileiro vem sendo profundamente redesenhada. À exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social brasileira – educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular -, estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo paulatinamente um conjunto significativo de atribuições de gestão aos níveis estadual e municipal de governo. [...].

Com a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro as relações entre os entes federados sofreram mudanças, o que implica em duas consequências institucionais: em primeiro lugar, que os governos locais têm autonomia no plano político-institucional, econômico, social e administrativo para implementar programas na área social ou aderir a programas de um nível mais abrangente de governo. Assim para que um governo local assumira uma dada gestão de política pública é preciso que ele receba incentivo do nível mais abrangente de governo, ou seja, este terá que usar de “estratégias de indução” que favoreçam a implantação de seus programas.

Em segundo lugar, a transferência de atribuições no campo social realiza-se com base em uma “barganha federativa” que segundo a Arretche (2000, p. 242) é “componente essencial das novas relações intergovernamentais”. No sistema federativo brasileiro, a competição partidária e eleitoral, engendra “barganhas federativas”. A demanda da população por políticas de cunho social, devido às dimensões da pobreza, faz com que sua implantação consuma elevado número de recursos incentivando a transferência de atribuições nas políticas sociais de modo que os custos sejam repassados ao nível local de governo e os benefícios derivados de determinada política pública, sejam conservados ao nível mais abrangente de governo. Assim, nas situações em que a implantação de uma determinada política social exigir elevados custos financeiros de gestão e de engenharia operacional a “barganha federativa” consiste em atribuí-los a um nível menos abrangente de governo.

Arretche (2000) identifica na literatura brasileira três ordens de fatores ou determinantes que explicariam o processo de transferência de competências governamentais no que se refere às políticas sociais: 1) fatores de tipo estrutural; 2) fatores de tipo institucional; 3) fatores ligados à ação política.

Os fatores de tipo estrutural se referem à natureza econômica ou capacidade de gastos e pressupõem que com a descentralização fiscal, prevista na Constituição Federal de 1988, se ampliou a capacidade de gastos dos governos subnacionais e conseqüentemente provocou a descentralização das atribuições na área social. Esse fator, também engloba a natureza político-administrativa dos entes subnacionais, ou seja, a capacidade técnica local para a gestão de políticas públicas é fator decisivo na descentralização das políticas sociais.

Esse tipo de explicação leva a hipótese de que em estados com maior capacidade econômica e administrativa a descentralização seria maior e nos estados mais pobres a descentralização seria menor. Esta suposição desconsidera os atributos de engenharia operacional, da história institucional e das regras constitucionais que normatizam a oferta das

políticas em questão. Os fatores de tipo estrutural não são determinantes em si, mas devem levar em consideração a demanda apresentada por cada política particular e os fatores de ordem institucional.

Os fatores de tipo institucional pressupõem que a ação política é condicionada pela natureza das instituições políticas. Assim, o processo decisório e de implementação das políticas governamentais são realizados no interior das instituições políticas e delas sofrem interferências. Para examinar o determinante de tipo institucional para a descentralização de políticas sociais no Brasil a referida autora seleciona três variáveis:

1) o legado das políticas prévias: pressupõe que a implantação de uma política ou programa social, sofre influência da herança institucional de programas anteriores. Pois considera que as políticas prévias conformam o entendimento da questão social, os interesses a serem preservados e a capacidade técnica institucional de ação;

2) as regras constitucionais que normatizam a oferta de bens: as regras constitucionais de uma federação podem incentivar, ou não, a transferência de atribuições dadas as diferentes imposições legais para os níveis de governo e os incentivos para assumirem tal gestão;

3) a engenharia operacional inerente à sua prestação. Os custos operacionais para a implantação de uma política pode representar um obstáculo à transferência de atribuições.

Fatores ligados à ação política também interferem na descentralização de atribuições de políticas públicas e dizem respeito à natureza das relações entre Estado e sociedade e as relações entre diversos níveis de governo. A relação entre Estado e sociedade refere-se ao capital social, ou seja, a cultura cívica de uma determinada região implica o modo como a sociedade se relaciona com o Estado e influencia na execução das atribuições que foram delegadas ao governo local.

A relação entre os diversos níveis de governos diz respeito às políticas de indução de um nível mais abrangente de governo, ou seja, o mesmo pode induzir decisões e comportamentos nos governos locais, isso depende do grau de dependência das unidades locais em relação ao nível de governo interessado na descentralização. Em estados federais o princípio da autonomia confere às unidades subnacionais o direito de aderir ou não aderir às políticas de cunho nacional, salvo as obrigações constitucionais.

A respeito da capacidade de indução do nível de governo interessado na transferência de atribuições ou descentralização de políticas públicas, no caso brasileiro, a autora em questão apresenta três variáveis: 1) as relações entre o governo federal e os Estados; 2) a relação entre o governo federal e os municípios; 3) as relações entre governo estaduais e os

municípios. A análise dessas variáveis depende do nível de governo interessado na descentralização de atribuições na área social e para qual nível de governo a descentralização tem interesse ou está endereçada. Para Arretche (2000, p. 52-53, grifo da autora):

[...] Em um Estado federativo, caracterizado pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas – na ausência de imposições constitucionais – está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições. [...] na verdade, o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implementação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos em uma escala que a adesão se torne atraente; e finalmente, revertendo as condições adversas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias e [...] dos atributos estruturais de Estados e municípios.

O uso de estratégias de indução eficientemente desenhadas por parte do nível de governo interessado na descentralização, funciona como um atrativo ou incentivo para que estados e municípios, principalmente os mais pobres, decidam assumir a gestão de determinada política pública. O desenho de um programa de transferência de atribuições de política pública diz respeito ao conjunto de regulamentação, presente nas regras constitucionais e internas do programa e no modo efetivo de funcionamento do mesmo.

Ao analisar o determinante da variação entre as políticas sociais, ou seja, a variação na adesão da gestão de diferentes políticas sociais por parte dos governos locais, Arretche (2000, p. 57) chega à conclusão que:

[...] quando comparados entre si, o sucesso de cada programa – ou processo de descentralização de cada política setorial – é determinado por uma dada estrutura de incentivos à adesão. Vale dizer, dado que, em Estados Federativos, a assunção de atribuições de gestão em políticas públicas depende da decisão soberana dos governos locais – salvo expressas imposições constitucionais – e dado que esta decisão é resultado de um cálculo destas administrações quanto aos custos e benefícios nela implicados, a extensão da descentralização depende, em grande parte, da estrutura de incentivos associada a cada política particular. A existência de uma estratégia de indução eficientemente desenhada e implementada – o que supõe que o nível de governo interessado tenha disposição e meios econômicos e administrativos para tal – é um elemento central desta estrutura de incentivos, na medida em que associada a requisitos ou exigências postos pela engenharia operacional de cada política, pelas regras constitucionais que normatizam sua oferta e pelo legado das políticas prévias – fatores estes cujo comportamento varia para cada política – constituem elementos importantes da decisão local pela assunção de competências de gestão de políticas públicas. (Grifo da autora).

Embora as “estratégias de indução” sejam decisivas na transferência de atribuições de gestão no campo das políticas sociais, as mesmas apresentam algumas variantes de natureza estrutural e institucional que interferem no processo de descentralização e faz com que a adesão de um nível menos abrangente de governo apresente maior ou menor grau de descentralização. As variáveis são: nível de riqueza econômica, participação política, capacidade fiscal dos governos e a ação política. Mas, Arretche (2000, p. 68 grifo da autora) afirma que: [...] “tais variáveis *não são determinantes em si; seu peso e importância variam de acordo com os atributos institucionais da política que se pretende descentralizar*”. As variáveis apresentadas fazem parte do cálculo realizado por uma administração local para a adesão da gestão de uma determinada política social, mas a força determinante destes fatores depende da estratégia de indução desenhada pelo nível mais abrangente de governo.

No próximo capítulo será analisada a configuração do PARFOR e a operacionalização do Plano no Estado de Mato Grosso do Sul, por meio do regime de colaboração entre os entes federados.

3 CAPÍTULO - O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA – PARFOR

O objetivo deste capítulo é analisar o processo de implementação do PARFOR em MS por meio do regime de colaboração entre os entes federativos e as Instituições Públicas de Educação Superior (IPES), de modo particular, a UEMS. Para tanto é apresentado o desenho do PARFOR, bem como dados que correspondem à sua operacionalização em nível nacional. No que se refere ao Estado de MS foram levantados dados e documentos que expressam a implementação, operacionalização e execução do PARFOR.

Schneider (2010) destaca que a pesquisa de políticas públicas corresponde à análise dos processos de formulação, implementação e avaliação. A análise das formulações baseia-se na estimativa dos efeitos, ou seja, no cálculo das consequências e custos das propostas. A avaliação se concentra nos objetivos e no público alvo. Os estudos de implementação são empreendidos ao mesmo tempo em que os programas são executados. A referida autora ao se reportar à pesquisa de implementação, salienta que: “A integridade teórica refere-se a uma análise de procedimentos operacionais do programa para determinar se eles são consistentes com as teorias e racionalias que, se espera, produzam as metas desejadas pela política”. (SCHNEIDER, 2010 p. 322).

O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) oferece cursos de formação inicial para os professores da rede pública de EB. De acordo com o Ministério da Educação (MEC), o PARFOR é resultado da ação conjunta do MEC, das IPES e das secretarias de educação dos estados e municípios, no âmbito do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” que estabeleceu no país um novo regime de colaboração, respeitando a autonomia dos entes federados. O PARFOR tem a finalidade de melhorar a qualidade da EB. (BRASIL, 2009a).

O PARFOR oferece cursos superiores públicos e gratuitos e é destinado aos professores em exercício das escolas públicas estaduais e municipais, sem formação adequada às exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9394/96. O Plano contempla cursos de primeira licenciatura para docentes sem formação em nível superior, cursos de segunda licenciatura para professores que atuam fora da área de formação e de formação pedagógica para bacharéis sem licenciatura. Esses cursos podem ser ofertados na modalidade presencial ou à distância.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi instituído no dia 24 de abril de 2007, por meio do Decreto nº. 6.094, da Presidência da República e visa conjugar esforços, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e os estados, bem como, a mobilização social. Convoca a participação da família e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira para a melhoria da qualidade da Educação Básica. O artigo 1º do mesmo decreto prescreve:

Art. 1º O plano de Metas Compromisso todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007a)

Conforme os documentos oficiais, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, de modo geral, visa à melhoria da qualidade da Educação básica, tendo por base a avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Assim, as ações do Plano objetivam melhorar o desempenho dos alunos nos índices de avaliação, conforme descreve o artigo 3º, parágrafo único, do referido decreto: “O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso”.

A participação da União, no Plano Todos pela Educação, se pauta no incentivo e no apoio suplementar (assistência técnica e financeira) aos sistemas de ensino e é orientada a partir dos eixos apresentados no artigo 8º § 3º do mesmo decreto: “I – Gestão educacional; II – Formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; III – recursos pedagógicos; IV infra-estrutura física.

Dentre as diretrizes pretendidas pelo Plano e descritas no artigo 2º ressalta-se o inciso XII – “instituir programa próprio ou em regime de colaboração para a formação inicial e continuada de profissionais da educação”. A Adesão dos Estados, Municípios e do Distrito Federal ao Compromisso acontece de maneira voluntária. A participação dos mesmos, nos instrumentos firmados, ocorre por meio da assistência técnica ou financeira adicionais para a execução e o monitoramento das obrigações fixadas no Termo de Cooperação Técnica (TCT). A participação da sociedade se realiza por meio da Instituição de um Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação com o objetivo de traçar estratégias de mobilização social que subsidiará a atuação dos agentes públicos e privados.

O Apoio da União também se realiza por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) que de acordo com o art. 9º do Decreto nº. 6.094/2007: “O PAR é um 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”. O MEC realizará um diagnóstico da EB no sistema educacional local (parceiro), a partir do diagnóstico o ente federado elaborará o PAR e o mesmo será a base para o termo de convênio ou cooperação firmado entre as unidades subnacionais e o MEC. De acordo com o MEC:

A partir de 2007, com a adesão ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), os estados e municípios elaboraram seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR), oportunidade em que refletiram suas necessidades e aspirações, em termos de ações, demandas, prioridades e metodologias, visando a assegurar a formação exigida na LDB para todos os professores que atuam na educação básica. (BRASIL, 2009a, p. 6).

A formação inicial de professores da EB na rede pública é uma prioridade do PAR. A Secretaria de Educação a Distância do MEC, por meio do Ofício Circular GM/MEC nº. 118/2008, enviado aos estados em julho de 2008, 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.

Na direção do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Presidente da República, por meio do Decreto nº. 6.755, de 29 de janeiro de 2009, instituiu a Política de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Entre os princípios da Política de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, apresentados no art. 2º do mesmo decreto, destacamos:

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

III – a colaboração constante entre os entes federados na consecução dos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, articulada entre o Ministério da Educação, as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino; (BRASIL, 2009).

A referida política prevê a realização de cursos de formação de professores da educação executados por meio do regime de colaboração entre os entes federados e as IES. No Art. 3º são descritos os objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica:

I - promover a melhoria da qualidade da educação básica pública;
II - apoiar a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada a profissionais do magistério pelas instituições públicas de educação superior;

III - promover a equalização nacional das oportunidades de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério em instituições públicas de educação superior;

IV - identificar e suprir a necessidade das redes e sistemas públicos de ensino por formação inicial e continuada de profissionais do magistério;

V - promover a valorização do docente, mediante ações de formação inicial e continuada que estimulem o ingresso, a permanência e a progressão na carreira;

VI - ampliar o número de docentes atuantes na educação básica pública que tenham sido licenciados em instituições públicas de ensino superior, preferencialmente na modalidade presencial;

VII - ampliar as oportunidades de formação para o atendimento das políticas de educação especial, alfabetização e educação de jovens e adultos, educação indígena, educação do campo e de populações em situação de risco e vulnerabilidade social;

VIII - promover a formação de professores na perspectiva da educação integral, dos direitos humanos, da sustentabilidade ambiental e das relações étnico-raciais, com vistas à construção de ambiente escolar inclusivo e cooperativo;

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

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

O referido documento prevê a realização de diagnóstico que identifique as necessidades reais de formação, bem como o compromisso de ofertar cursos de formação inicial, preferencialmente na modalidade presencial. De acordo com art. 4º do mesmo decreto, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica cumprirá seus objetivos por meio da criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e por meio de ações e programas específicos do Ministério da Educação. O Fórum de Formação Permanente é um órgão colegiado e o ambiente de realização das relações intergovernamentais e de efetivação do regime de colaboração, conforme parágrafo 1º do art. 4º do referido decreto:

§ 1º O regime de colaboração será concretizado por meio de planos estratégicos formulados pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, a serem instituídos em cada Estado e no Distrito Federal [...]. (BRASIL, 2009).

De acordo com os incisos que compõe o parágrafo 1º, do art. 4º, os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente são compostos por:

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).

A participação dos órgãos, instituições ou entidades que compõem o Fórum ocorre por meio de adesão voluntária e a não adesão não impede o funcionamento do mesmo. Os representantes de outras instituições que solicitarem participação nos Fórum também poderão integrar o mesmo. Os Fóruns são presididos pelos Secretários de Educação dos estados, tal como descreve o parágrafo 5º do art. 4º:

§ 5º Os Fóruns serão presididos pelos Secretários de Educação dos Estados ou do Distrito Federal, cabendo ao plenário dos colegiados indicar substitutos, no caso de ausência ou na falta de adesão de ente da federação. (BRASIL, 2009).

A função dos Fóruns é acompanhar a execução do plano estratégico, presente nos respectivos Termos de Cooperação Técnica (TCT), e sua revisão periódica. As reuniões ordinárias devem acontecer no mínimo semestralmente e as normas internas de funcionamento dos Fóruns devem seguir as diretrizes nacionais. O art. 5º, do decreto nº. 6.755, dispõe sobre o plano estratégico e dá diretrizes para sua execução, tal como delineiam os incisos I a III:

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

Em consonância com o Decreto nº. 6.755, de 29 de janeiro de 2009, o Ministro de Estado da Educação, Fernando Haddad, instituiu o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR), conforme art. 1º da Portaria Normativa nº. 9, de 30 de junho de 2009:

Fica instituído o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, uma ação conjunta do MEC, por intermédio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES,

em colaboração com as Secretarias de Educação dos Estados Distrito Federal e Municípios e as Instituições Públicas de Educação Superior (IPES), nos termos do Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de atender à demanda por formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica. (BRASIL, 2009b).

O Acordo de Cooperação Técnica, celebrado entre os parceiros, tem duração plurianual de até quatro anos e pode ser prorrogados por igual período e com a finalidade de organizar e promover a formação de professores das redes públicas de educação básica.

As Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) e os municípios celebraram sua participação por meio do Termo de Adesão aos respectivos Acordos de Cooperação Técnica, a partir dos quais serão traçadas as formas de implementação, programação e execução dos cursos, conforme Plano Estratégico elaborado no âmbito do Fórum Estadual de Formação Permanente. (BRASIL, 2009b). A Dirigente 1 (CAPES), no que se refere ao processo de implantação do PARFOR, registra que o mesmo:

[...] surgiu na verdade lá na Secretaria de Educação a Distância no Ministério de Educação, ele foi todo planejado e pensado lá no Ministério da Educação. A proposta no início era de que os Estados elaborassem o planejamento estratégico, e o MEC fez depois a transferência do programa para cá (CAPES), e a CAPES fez o contato com as instituições para que elas pudessem fazer a oferta. (DIRIGENTE 1, 2012).

Verifica-se no relato da Dirigente 1 que o PARFOR foi desenhado pelo MEC e posteriormente (2010) a CAPES assumiu o Plano e deu início à operacionalização do mesmo. No 2º semestre de 2009 até o presente, os cursos de formação inicial do PARFOR, em nível nacional, foram oferecidos na modalidade presencial e a distância.

Ressalta-se que no caput do art. 1º do parecer 08/2008, do Conselho Nacional de Educação (CNE), a oferta de cursos de segunda licenciatura, em programas emergenciais de formação de professores, estava prevista apenas na modalidade presencial. (BRASIL 2009g). Em 2009, o art. 1º Resolução nº 1, de 11 de fevereiro de 2009, do CNE, reitera o disposto no art. 1º do parecer nº 08/2008/CNE. (BRASIL, 2009f). Somente em 2012, no do art. 1º, parágrafo único, da Resolução nº 3, de 7 de dezembro de 2012 do CNE a oferta de cursos de segunda licenciatura, em programas emergenciais de formação de professores, estava prevista na modalidade presencial e a distância. (BRASIL, 2012) Isso equivale a dizer que a oferta de cursos de segunda licenciatura do PARFOR não respeitou, até 2012, as diretrizes nacionais do CNE.

De acordo com o Ofício Circular 011/2011, expedido pela CAPES, são atribuições dos estados por meio das Secretarias de Educação:

- I. Implantar, organizar e presidir o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, nos termos do §1º, do Artigo 4º, do Decreto nº. 6755, de 29 de janeiro de 2009;
- II. Promover e articular as ações do PARFOR PRESENCIAL no âmbito de sua própria rede, bem como das redes municipais de educação;
- III. Validar a pré-inscrição dos professores de sua rede. Essa validação corresponde à certificação que: a) o pré-inscrito é docente em exercício na sua rede; b) a pré-inscrição foi realizada no curso da disciplina ou habilitação correspondente à atuação do docente em sala de aula; c) a secretaria estadual ou equivalente aprova a participação do docente e que o mesmo será liberado nos dias e horários fixados no projeto pedagógico para frequentar o curso sem prejuízo de sua remuneração;
- IV. Realizar o cadastramento, na Plataforma Freire, do secretário estadual responsável pela rede de ensino ou de servidor efetivo, por ele indicado, para realizar a validação no sistema. Para a efetivação do acesso ao sistema, o secretário estadual ou servidor indicado deverá: a) realizar seu cadastro diretamente na Plataforma Freire; b) encaminhar, à Capes, cópia da nomeação do secretário estadual; e b) quando tratar-se de servidor indicado, deverá também ser encaminhado à Capes, ofício do secretário informando o nome completo e o CPF do servidor indicado.
- V. O gestor com perfil de secretaria estadual poderá conceder, na Plataforma Freire, permissão a outros servidores para validar as pré-inscrições no sistema. O gestor deverá ainda: a) orientar os docentes de sua rede na realização dos processos de pré-inscrição, seleção e matrícula; e b) acompanhar as atividades do PARFOR PRESENCIAL no estado.
- VI. Acompanhar o desenvolvimento acadêmico dos docentes de sua rede;
- VII. Articular-se com as IES sediadas no estado visando a 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;
- VIII. Responsabilizar-se por garantir as condições necessárias para os docentes de sua rede frequentarem os cursos de formação;
- IX. Apresentar, sempre que solicitado, informações sobre sua rede quanto à demanda por formação com a finalidade de subsidiar a elaboração e revisão do Plano Estratégico Estadual de Formação Docente do Estado;
- X. Promover a divulgação das ações e da oferta de cursos e vagas no âmbito do PARFOR PRESENCIAL no Estado. (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2011, p. 1-2).

Vale lembrar, que em 2010, quando a CAPES assumiu o PARFOR, começou a elaborar uma série de orientações que foram sintetizadas no Ofício Circular nº 011/2011-CGDOC/DEB, enviado aos parceiros. Antes, porém, não existia um conjunto de orientações que distinguisse, com clareza, o papel de cada parceiro no Plano. A Dirigente 1 destaca que logo depois que a CAPES assumiu o PARFOR, deu-se início à elaboração de um conjunto de orientações aos parceiros: “A gente começou a estabelecer um conjunto de regras que tornassem o programa mais claro [...]”.(DIRIGENTE 1, 2012).

De acordo com o referido ofício, verifica-se que os estados desempenham um papel primordial na articulação e execução do PARFOR, de tal maneira que, a omissão dos mesmos

inviabiliza a execução do Plano. A Dirigente 1 resume o papel do Estado, por meio da SED, da seguinte maneira: “[...] articular com o Fórum, no sentido de identificar a demanda e viabilizar a participação dos professores, é basicamente isto”. (DIRIGENTE 1, 2012).

No que se refere às atribuições da CAPES, elas se restringem a promover o Plano e a articular o regime de colaboração entre os parceiros, bem como disponibilizar e manter meio eletrônico de inscrição e acompanhamento do PARFOR e, por fim, efetuar pagamento de bolsas, tal como descreve a Dirigente 1, quando se refere ao papel do Governo Federal: “Induzir toda a política de formação de professores e essa indução tem o objetivo de melhorar a qualidade da educação básica e valorizar o magistério da educação básica, esse é o grande papel da CAPES, é de financiar”. (DIRIGENTE 1, 2012). São atribuições da CAPES:

- I. 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 dos cursos;
- II. Realizar a formalização dos ACT;
- III. Analisar e homologar as adesões dos municípios e das IES;
- IV. Realizar, em parceria com as entidades que integram os Fóruns, ampla divulgação das ações e da oferta dos cursos e vagas do PARFOR PRESENCIAL;
- V. Analisar, homologar e publicar na Plataforma Freire, a oferta de cursos e vagas apresentadas pelos Fóruns;
- VI. Transferir os recursos à IES, nos termos da legislação federal pertinente;
- VII. Efetuar, diretamente aos beneficiários, o pagamento das bolsas concedidas no âmbito do PARFOR PRESENCIAL; [...]. (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2011, p.4).

O atendimento às necessidades de formação inicial e continuada dos professores, pelas Instituições Públicas de Educação Superior e Secretarias de Educação dos Estados, procede por meio da:

- 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. (BRASIL, 2009b)

As IPES só poderão participar do PARFOR se estiverem devidamente credenciadas no Ministério da Educação e atingirem o Índice Geral de Cursos (ICG) igual ou superior a três. A adesão das IPES acontece formalmente por meio de solicitação ao Fórum estadual e este por sua vez encaminhará para a CAPES que procederá à homologação da adesão. No caso da IES privadas sem fins lucrativos, a participação se dá em caráter complementar, ou seja, somente quando as IPES não forem suficientes para suprir a demanda do Plano e mediante o lançamento de edital. São atribuições das IES:

- I. Participar do Fórum Estadual do Estado em que for sediada;
- II. Participar da elaboração e revisão do Planejamento Estratégico do Estado;
- III. Promover as divulgações das ações do PARFOR PRESENCIAL;
- IV. Apresentar e submeter a oferta à apreciação do Fórum Estadual. As IES deverão planejar e definir a oferta observando suas condições e capacidade para implantá-la;
- V. Implantar turmas especiais conforme deliberação do Fórum e homologação da Capes;
- VI. 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;
- VII. Encaminhar à Capes as informações e documentos que forem solicitados para a formalização do instrumento para a transferência dos recursos, nos prazos estabelecidos;
- VIII. Selecionar, acompanhar e certificar o pagamento dos bolsistas no âmbito do PARFOR PRESENCIAL, de acordo com as normas expedidas pela Capes;
- IX. Exigir dos alunos comprovação de estar no exercício da docência na rede pública de educação básica e que está requerendo matrícula na área ou disciplina em que atua, observando o que segue:
 - a) Para a segunda licenciatura, a comprovação do exercício deve ser de 3 anos nos termos da resolução nº. 1 do Conselho Nacional de Educação – CNE, de 11 de fevereiro de 2009;
 - b) Para o curso de pedagogia, comprovar estar no exercício da docência na educação infantil ou nas séries iniciais do ensino fundamental;
 - c) Para a formação pedagógica, além dos pré-requisitos previstos no caput deste inciso, verificar a compatibilidade entre a formação do candidato e a disciplina para a qual pretende habilitar-se, nos termos da Resolução CNE/CEB nº. 02/97;
- X. Efetivar a matrícula do aluno selecionado na IES e em seguida registrá-la na Plataforma Freire. (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2011, p. 2-3).

No documento citado acima, constata-se que a função da IES está ligada à execução direta do PARFOR, no que se refere: ao planejamento estratégico, à oferta de cursos, à matrícula, à divulgação e à prestação de contas. Segundo o MEC:

Por meio deste plano, o docente sem formação adequada poderá graduar-se nos cursos de primeira licenciatura, com carga horária de 2.800 horas, mais 400 horas de estágio para professores sem graduação, de segunda licenciatura, com carga horária de 800 a 1.200 horas para professores que atuam fora da área de formação e de formação pedagógica, para bacharéis sem licenciatura. Todas as licenciaturas das áreas de conhecimento da educação básica serão ministradas no plano, com cursos nas modalidades presencial e a distância. (BRASIL, 2009a, p. 7).

Destaca-se que, tal como mencionado anteriormente, embora o PARFOR tenha oferecido cursos de segunda licenciatura na modalidade a distância, estes, de acordo com a Resolução 03, de 7 de dezembro de 2012, do CNE, só foram previstos nos documentos do CNE a partir de dezembro de 2012. (BRASIL, 2012). Antes, porém, a orientação do CNE é

que os cursos de segunda licenciatura, em programas emergenciais de formação de professores, fossem ministrados na modalidade presencial. (BRASIL, 2009f; BRASIL, 2009g) De acordo a “Planilha de Vagas” do PARFOR divulgado pelo MEC em 2009, nos estados parceiros:

[...] está prevista a oferta de mais de 330 mil vagas, com parte dos cursos tendo início no segundo semestre de 2009 e outras entradas previstas nos anos de 2010 e 2011. Os cursos serão gratuitos para professores em exercício das escolas públicas. As instituições formadoras que participam do plano receberão recursos adicionais do Ministério da Educação, num montante da ordem de R\$ 700 milhões até 2011 e R\$ 1,9 bilhão até 2014. (BRASIL, 2009a, p.7).

Para a inscrição dos professores nos cursos oferecidos pelo PARFOR, o MEC disponibiliza um sistema informatizado, no qual o professor realiza sua pré-inscrição e cadastra o seu currículo. De acordo com o art. 4º, da Portaria nº. 9, de 30 de junho de 2009, é de responsabilidade do Ministério da Educação disponibilizar um sistema eletrônico, denominado Plataforma Paulo Freire (PF), para gerenciamento da participação dos professores da rede pública de educação básica nos cursos de formação inicial e continuada. Os parágrafos seguintes, do mesmo artigo, delineiam o funcionamento dessa ferramenta:

§ 1º Os profissionais do magistério interessados em participar dos cursos deverão efetuar sua pré-inscrição por meio da “Plataforma Paulo Freire” indicando o curso pretendido à Secretaria de Educação a que se encontra vinculado.

§ 2º As Secretarias de educação dos Municípios, Estados e do Distrito Federal deverão analisar as pré-inscrições efetuadas por meio da “Plataforma Paulo Freire” e validar aquelas que correspondam às necessidades da respectiva rede, de acordo com o planejamento estratégico elaborado.

§ 3º concludo o procedimento de validação pelas Secretárias de Educação, as listas com as inscrições validadas serão submetidas às IPES para fins de seleção e matrícula.

§ 4º Na hipótese das inscrições validadas superarem o montante de vagas disponíveis em cada curso, as IPES poderão definir critérios internos de seleção, inclusive mediante sorteio. (BRASIL, 2009b).

A PF é um instrumento de organização do PARFOR, no que se refere à parte operacional e de acompanhamento. A IES, em acordo firmado nos Fóruns estaduais oferecem cursos de formação inicial e continuada. O professor realiza a pré-inscrição no curso desejado e a SED procede às validações, conforme critérios pré-estabelecidos no Plano. A PF permite aos parceiros e professores acompanhar esse processo. A partir das vagas ofertadas pelas IES, na Plataforma Freire, e da pré-inscrição realizada pelos professores, os Fóruns Estaduais terão um instrumento para os planejamentos estratégicos, que permite adequar a oferta de acordo com a demanda.

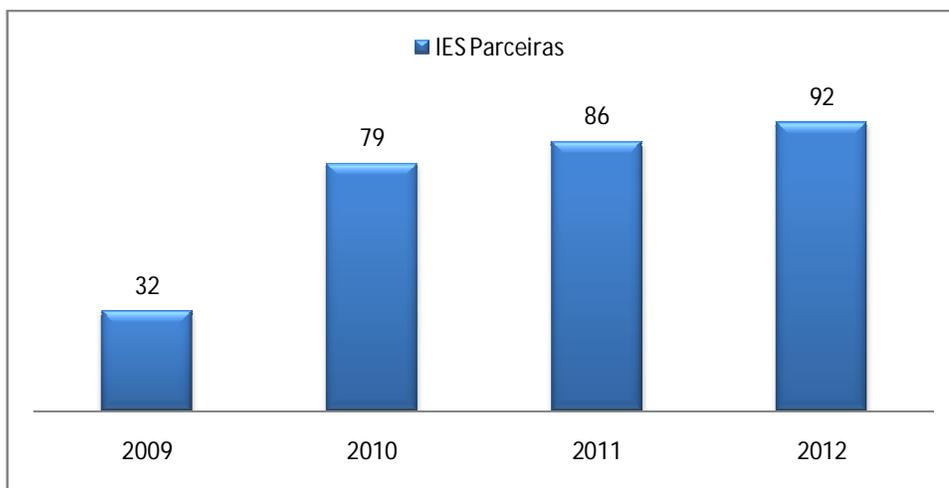
3.1 O PARFOR em nível nacional

Os Gráficos, 1, 2 e 3 e as Tabelas, 5, 6 e 7 apresentam o mapeamento do PARFOR em âmbito nacional. O objetivo é situar as ações e articulações do mesmo, bem como sua operacionalização e execução. E assim, em um momento posterior, verificar a implementação do PARFOR, em Mato Grosso do Sul – MS.

Vale lembrar que, os dados levantados, nas referidas tabelas e gráficos, apresentam de forma genérica e não analítica, a condição específica de cada unidade federativa, cada IES e cada curso apresenta sua particularidade e complexidade. O que equivale a dizer que os dados demonstrados, nos referidos gráficos e tabelas, não representam com total fidelidade a análise específica do processo de implementação do PARFOR, em cada uma das unidades federativas.

O Gráfico 1 permite identificar a evolução do número de IES parceiras no PARFOR, entre os anos de 2009 a 2012, no que se refere à formação inicial na modalidade presencial.

Gráfico 1 – IES que aderiram ao PARFOR na modalidade presencial. 2009-2012.



Fonte: CAPES/MEC, 2012

No ano de 2009⁶⁰, as IES parceiras somavam o total de trinta e duas instituições, comparado com o ano de 2012, o número de IES apresentou um crescimento de 187,5% quase

⁶⁰ O Gráfico 1 se refere somente as instituições que efetuaram a abertura de turmas especiais de formação inicial na modalidade presencial. O total das IES parceiras no PARFOR que ofertaram vagas nos cursos de formação

duas vezes a mais do que no ano de 2009, ano que foi implantado o PARFOR. Observa-se, que o ano de 2010, apresentou maior crescimento, se comparados com os outros anos, e subiu de 32 para 79 IES parceiras, o que corresponde a um crescimento de 146,87%. No ano de 2010, o PARFOR apresentou maior expansão, nos anos posteriores verifica-se um movimento de desaceleração acentuada, tanto na oferta quanto na matrícula.

A Tabela 5 permite observar o percentual de participação das IES por esfera administrativa, no período de 2009 a 2012, referente à formação inicial na modalidade presencial.

Tabela 5 – Número de Instituições de Educação Superior, por categoria administrativa, que aderiram ao PARFOR até o ano de 2012 (BRASIL).

ESTADUAL	PERCENTUAL	QTDE
FEDERAL	36,96%	34
PRIVADAS	31,52%	29
ESTADUAL	28,26%	26
MUNICIPAL	3,26%	3
TOTAL	100,00%	92

Fonte: CAPES/MEC, 2012

As IPES federais apresentam um número maior de participação, logo em seguida aparecem as IES privadas. As IPES estaduais e municipais são as que aparecem com menor número, e juntas somam a mesma quantia que as IES privadas, que passaram a compor o Plano a partir do ano de 2010.

De acordos com o item 2.3.3 do Ofício circular da CAPES nº 11/2011, a participação das IES privadas, sem fins lucrativos, deveria ter caráter complementar, ou seja, somente nos casos em que as IPES não forem suficientes para atender à demanda por formação inicial no âmbito do PARFOR. Mas, na tabela 5 observa-se que o número de IES privadas quase se equivale a participação das IES públicas federais e se equipara à participação das IPES estaduais e municipais juntas.

inicial, referente ao ano de 2009, nas modalidades presencial e a distância, é de 76 instituições distribuídas em 21 estados da federação. As IES federal somam o número de 48, as estaduais 28. (ANEXO D).

A Tabela 6 permite visualizar, no período de 2009 a 2011, as vagas ofertadas, as matrículas e a abertura de turmas especiais⁶¹ de formação inicial, na modalidade presencial, em âmbito nacional.

Tabela 06 – Número de Vagas Ofertadas, matrículas e turmas na IES na modalidade presencial – 2009 – 2011 (BRASIL).

ANO	VAGAS OFERTADAS	MATRÍCULAS	TURMAS
2009	38.680	10.545	140
2010	87.341	23.447	787
2011	49.430	12.634	482
TOTAL	175451	46626	1409

Fonte: CAPES/MEC, 2012

Observa-se que no ano de 2010 há maior número de vagas ofertadas, de matrículas e de abertura de turmas especiais. No ano de 2011, no que se refere à quantidade de vagas ofertadas, verifica-se um decréscimo de 43,41% em relação a 2010, nas matrículas verifica-se um decréscimo de 46,12% e a abertura de turmas especiais manifesta um decréscimo de 38,76%.

Esse movimento de desaceleração pós-2010 confirma a hipótese de tendência nacional de desaceleração do Plano. No ano de 2009, as vagas ofertadas excederam às matrículas em mais de duas vezes e meia, ou seja, em 266,81%. No ano de 2010, as vagas ofertadas excederam as matrículas em 272,50%, mais de duas vezes e meia. No ano de 2011, as vagas ofertadas excederam as matrículas em 291,24%, ou seja, quase três vezes a mais. A desaceleração das matrículas apresenta-se como uma tendência no PARFOR nacional, bem como a desaceleração das vagas ofertadas. Na soma total dos períodos, as vagas ofertadas excederam as matrículas em 276,29%.

A Dirigente 1, ao tentar explicar o movimento de desaceleração das vagas ofertadas e das matrículas, atribui como causa deste fenômeno o não funcionamento do “Planejamento

⁶¹ Turmas especiais são os cursos de primeira e segunda licenciaturas e formação pedagógica, efetivados no âmbito do PARFOR. Para a abertura e financiamento, dos referidos cursos, estes devem conter, no mínimo, o número de alunos indicado pela CAPES. Caso os alunos matriculados não atinjam o número, especificado pela CAPES, os mesmos, em concordância com as IES, poderão ingressar nos cursos regulares das IES. O número alunos matriculados, indicado na Tabela 6, corresponde às matrículas em turmas especiais e em cursos regulares das IES parceiras.

Estratégico” realizado pelos Fóruns, ou seja, as vagas foram oferecidas sem ter como base uma demanda real:

[...] o que acontece é o seguinte não houve no início, que é um desafio, ainda é um desafio, não houve uma preocupação dos estados e das universidades de fazer uma oferta qualificada, uma oferta que estivesse de acordo com a demanda. As universidades, elas ofertavam mais de acordo com suas possibilidades do que se preocupando em atender uma demanda, ou seja, na verdade o Planejamento Estratégico não funcionou, porque tinha que se identificar, por exemplo, lá no Estado, qual é a minha necessidade de formação? Então não houve isso, esse é o grande desafio do programa: é qualificar a oferta. Então as instituições iam ofertando e colocando, houve aquele momento “boom” eu vou ofertar muitas vagas, então essa é a questão. Você vai ver que isso começa a mudar a partir de 2011. Então em 2012, esse ano, o número de pré-matrícula superou o número de oferta pela primeira vez. Porque? Porque nós fizemos um trabalho de conscientizar as universidades. Tem universidades que tem seis mil alunos matriculados, seis mil alunos matriculados é uma outra universidade, uma universidade dentro da universidade. Então elas precisavam tomar fôlego, verificar, inclusive, a sua capacidade de oferta. Então a gente passou a orientar as instituições e esse ano (2012) a gente pretende fazer a revisão do Plano Estratégico e aí a gente vai fazer diferente, a gente vai filtrar os dados do Educasenso vai disponibilizar na plataforma Freire para que o Estado se debruce sobre aqueles dados e a partir daí ele elabore o seu planejamento estratégico. A gente vai mudar a metodologia agora, então, esse é o desafio: é fazer uma oferta qualificada. (DIRIGENTE 1, 2012).

Embora a dirigente 1 aponte para a necessidade de alteração de metodologia do Plano, no que diz respeito ao levantamento da demanda, ela não assume, explicitamente, a co-responsabilidade no erro que se refere à qualificação da demanda. Ressalta-se que o levantamento de demanda poderia ser confrontado com os dados do Censo da Educação Básica, pois os dados alimentados pelas escolas já dão indícios da adequação ou não da demanda.

A Tabela 7 apresenta as vagas ofertadas, os professores validados, as matrículas e as turmas especiais de formação inicial, na modalidade presencial por estado, no período de 2009 a 2011. A mesma permite mapear com mais precisão a evolução do PARFOR em nível nacional.

Tabela 07 - Número de vagas ofertadas, validados, matriculados e turmas especiais unidade federativa - 2009-2011 modalidade presencial.

ORDEM	ESTADOS	VAGAS OFERTADAS	VALIDADOS	MATRÍCULAS	TURMAS ESPECIAIS
1	MS	1115	1147	115	4
2	MT	3145	1922	92	12

3	AM	13255	21904	2527	121
4	AP	2536	7086	1360	34
5	PA	27165	66232	16414	475
6	RO	1562	1734	636	11
7	RR	725	1224	368	13
8	TO	3000	4831	986	34
9	BA	37283	56864	8784	289
10	CE	5564	13526	724	28
11	MA	18213	27761	3580	89
12	PB	1620	3271	654	6
13	PE	7583	7824	1085	28
14	PI	17045	12062	4038	83
15	RN	2345	3028	853	29
16	PR	6310	8664	660	20
17	RS	2382	3003	710	16
18	SC	7510	6810	598	50
19	ES	163	484	33	1
20	MG	1636	1544	15	1
21	RJ	4472	11319	772	9
22	SP	9805	10114	1622	56
TOTAIS		174434	272354	46626	1409

Fonte: CAPES/MEC, 2012

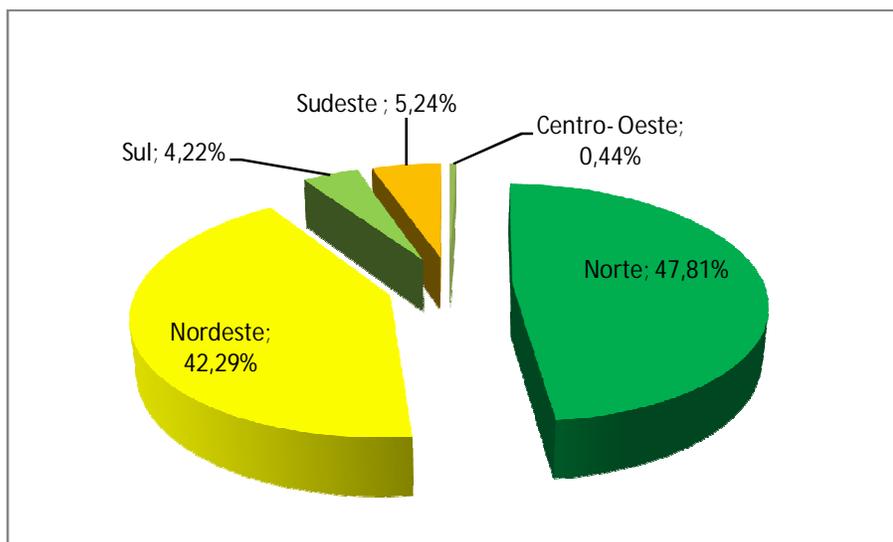
Do total geral dos professores validados, apenas 17,12% realizaram a matrícula, e do total geral das vagas ofertadas, apenas 26,73% efeturaram a matrícula. Nos estados da Bahia, do Pará, do Piauí, do Amazonas e do Maranhão verifica-se a quantidade mais elevada de vagas ofertadas e de matrículas. As vagas ofertadas nos referidos estados correspondem a 64,75% do total geral nacional e as matrículas correspondem a 75,80%, do total das matrículas em nível nacional, no âmbito do PARFOR. Do total geral de turmas especiais, 33,71% se concentram no Estado do Pará e 20,51% no Estado da Bahia, juntos correspondem a um percentual de 54,22%.

No caso específico de MS, as matrículas apresentam um percentual de 10,02% em relação aos candidatos validados e 10,31% em relação às vagas ofertadas. O número de alunos matriculados em MS corresponde a 0,25% do total das matrículas nacional. Entre os vinte e dois estados da federação, que abriram turmas especiais de formação inicial na modalidade presencial, MS ocupa o décimo nono lugar no ranking de matrículas nacionais

com um percentual de 0,25%, na frente apenas de Mato Grosso (MT) com 0,20%, Espírito Santo (ES) com 0,08%, e Minas Gerais (MG) com 0,03%.

O Gráfico 2 demonstra a distribuição das matrículas nos cursos de formação inicial na modalidade presencial, por região, e permite uma visão panorâmica do PARFOR em todo território nacional.

Gráfico 2 – Distribuição das matrículas por Região – 2009-2010⁶²



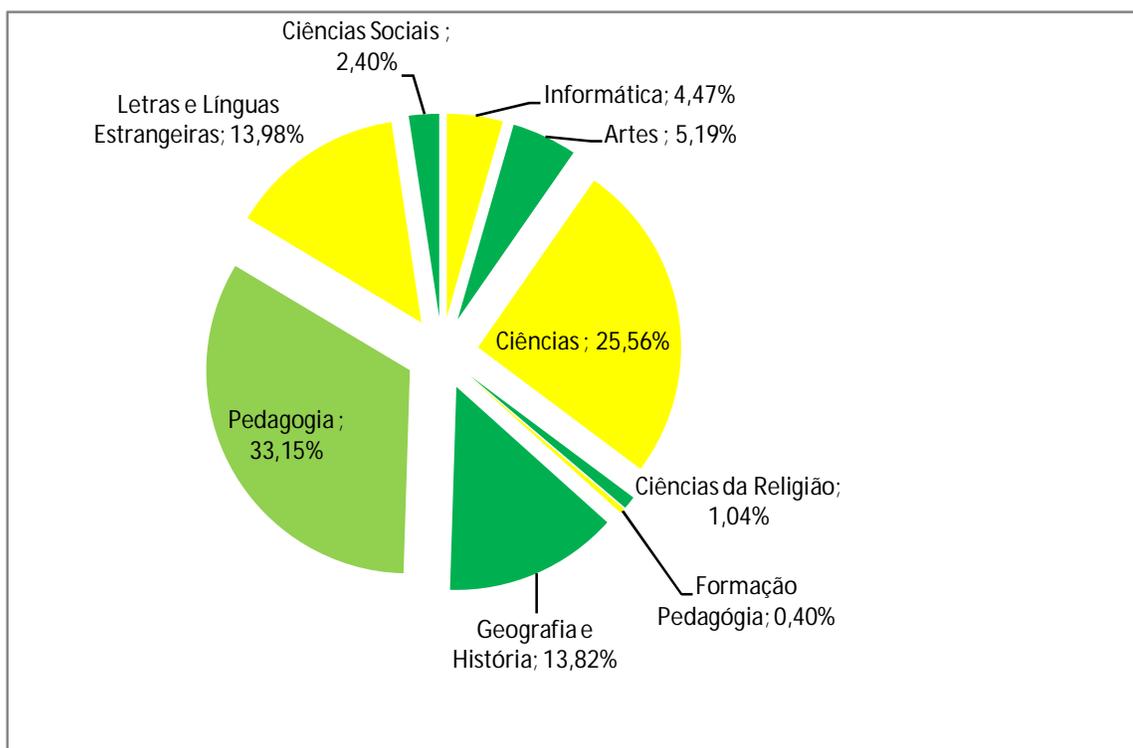
Fonte: CAPES/MEC, 2012

Observa-se que as regiões norte e nordeste juntas detêm 90,1% das matrículas e as outras regiões juntas apresentam um quantitativo de 9,9%. A região Centro-Oeste apresenta o menor percentual, 0,44% de matrículas e a região Norte o maior percentual, 47,81%. A diferença entre essas regiões é bastante expressiva e para ser explicada depende de uma pesquisa que vai além da aqui pretendida.

O Gráfico 3 demonstra em nível nacional o percentual de matrículas nos curso de formação inicial, na modalidade presencial, implantados no período de 2009 a 2011.

⁶² O percentual do referido gráfico representa a soma da matrículas realizada no ano de 2009 e 2010, nos cursos de formação inicial, em âmbito nacional.

Gráfico 03 – Percentual das matrículas por cursos – Brasil – 2009-2011⁶³



Fonte: CAPES/MEC, 2012

De acordo com o Anexo A, a quantidade geral de cursos oferecidos no PARFOR nacional é de 1.252, subdivididos em: 56 cursos de informática; 65 cursos de artes; 320 cursos de ciências (biologia, física, química e matemática); 13 cursos de ciências da religião; 5 cursos de formação pedagógica (licenciatura); 173 cursos de geografia e história; 415 cursos de pedagogia; 175 cursos de letras e 30 cursos de ciências sociais. O gráfico demonstra que nos cursos de pedagogia e ciências se concentra o maior percentual de matrículas, 58,71%.

O curso de Pedagogia se configurou, na atualidade, no principal foco do PARFOR. A Dirigente 1 destaca que, no decorrer do Plano, foi identificado que a maior demanda de formação dos professores da EB se concentrava nos cursos de Pedagogia:

[...] na verdade a gente percebeu que tem um demanda muito grande, no caso do PARFOR, principalmente para os cursos de pedagogia, porque é na educação, no Ensino Fundamental onde está a maior demanda por formação superior dos professores da Educação Básica. [...] São duas demandas que são bem identificadas no PARFOR, uma é a segunda licenciatura, no Brasil como um todo, e a outra demanda que é muito aparente é no ensino fundamental por cursos de pedagogia, ou seja, são professores que atuam no

⁶³ O percentual do referido gráfico representa a soma dos cursos (turmas especiais) ministrados no ano de 2009 e 2010, nos cursos de formação inicial, em âmbito nacional.

ensino fundamental que não tem nível superior ou não tem a pedagogia. E onde que está localizado isto? Nos municípios, onde a gente tem dificuldades de chegar. E de fato a maior demanda no âmbito do PARFOR é de cursos de pedagogia, no caso, de segunda licenciatura. Então quer dizer, a própria demanda e o próprio número de confirmação de matrícula acabam mostrando pra gente quais devem ser os rumos do Programa: é ofertar pedagogia e aumentar a oferta da segunda licenciatura, só que para aumentar a oferta da segunda licenciatura é preciso identificar em que disciplina, quais cursos. Isso pra mim é extremamente claro quando eu vejo o país como um todo, quando eu vejo a execução do programa. É isso que a gente precisa orientar os Fóruns. (DIRIGENTE 1, 2012).

Diante do quadro apresentado verifica-se que os cursos de formação inicial, na modalidade presencial, em nível nacional encontram-se concentrados nas regiões Norte e Nordeste, mais especificamente nos Estados do Pará e da Bahia. O regime de colaboração é o coração do Plano, por isso, para a articulação e execução do Plano é de extrema importância que o Fórum Permanente de Formação Docente constitua-se numa arena de discussão, de articulação e tomada de decisão. Outro fator decisivo, no que se refere à execução do PARFOR, é a questão da modalidade de ensino, ou seja, o fato de o Plano dar preferência aos cursos, de formação inicial, ministrados na modalidade presencial, implica, em contrapartida, maiores investimentos de recursos financeiros, por parte dos entes federativos parceiros.

3.2 Financiamento do PARFOR

O fomento dos cursos do PARFOR/presencial ocorre mediante a implantação de turmas especiais nos cursos de licenciaturas das IES parceiras. As turmas especiais devem ser implantadas, com no mínimo trinta alunos. As turmas dos cursos de matemática, física, química, biologia, música e informática podem ser implantadas com no mínimo 15 alunos e nas demais áreas com no mínimo 25 alunos. Salienta-se que no ano de 2010, as orientações eram de que as turmas fossem abertas com no mínimo 30 alunos para todas as áreas, caso esse número não fosse atingido, a abertura dos cursos dependeria de uma aprovação *ad hoc* da CAPES. As turmas especiais são qualificadas conforme a CAPES (2011, p.4) como:

- I. Primeira licenciatura – para docentes em exercício na rede pública da educação básica que não tenham formação superior;
- II. Segunda licenciatura – para docentes em exercício há pelo menos três anos na rede pública da educação básica e que atuem em área diferente da sua formação inicial;
- III. Formação pedagógica – para docentes graduados não licenciados que se encontram em exercício na rede pública da educação básica.

O inciso II do artigo 2º da Portaria Normativa nº. 9, de 30 de junho de 2009 prevê o fomento às IPES para apoio à oferta de cursos de licenciaturas, programas especiais, bem como de formação continuada. Os repasses serão concedidos pela CAPES e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tal como se descreve nas alíneas a seguir:

- a) bolsas de estudo aos participantes da elaboração e execução de cursos e programas de formação inicial em serviço;
- b) bolsas de pesquisa que visem à participação de professores em projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias educacionais na área de formação inicial e continuada de professores para a educação básica;
- c) recursos para custeio das despesas assumidas pelas IPES participantes da formação emergencial definida no caput desse inciso, mediante as planilhas de cursos e vagas detalhados nos respectivos Termos de Adesão, descritos no art. 2º, § 2º, cujos quantitativos de execução serão objeto de acompanhamento e avaliação pela CAPES;
- d) concessão de apoio técnico e/ou financeiro ao Estados, Distrito Federal, Municípios necessários para garantir o funcionamento adequado dos pólos de apoio presencial do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituído pelo Decreto Nº. 5.800, de 08 de julho de 2006;
- e) bolsas de iniciação à docência do Programa PIBID aos professores da educação básica matriculados em cursos de licenciaturas das IPES participantes do Plano Nacional. (BRASIL, 2009b).

As IES devem submeter junto a CAPES, por meio de documentação pertinente, o pedido de liberação de fomento e também são responsáveis pelas devidas prestações de contas. Ainda com relação ao financiamento o art. 13º do decreto nº. 6755/2009 dispõe que:

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

Os recursos para custeio e capital serão aplicados mediante a aprovação do plano de trabalho contidos no Termo de Cooperação Técnica no caso das IES Federais e Termo de Convênio quando se tratar de IES Estaduais, Municipal ou entidade privada sem fins lucrativos. Os Planos de trabalhos sofrem alterações anuais com a finalidade de ajustar metas e repasse de recursos. Os recursos são destinados para custear as seguintes despesas:

- I. Material de consumo – despesas relativas à aquisição de material para uso na implantação e desenvolvimento dos cursos;
- II. Diárias nacionais e auxílio deslocamento que serão pagos nos termos dos valores estabelecidos pela Capes no item 7.4 do presente documento, destinadas a viabilizar a participação dos Coordenadores, alunos e palestrantes em atividades acadêmicas do PARFOR PRESENCIAL;
- III. Passagens aéreas, adquiridas em classe econômico-promocional, bem como terrestres ou fluviais, todas nacionais, destinadas a

viabilizar a participação dos Coordenadores, Professores, alunos e palestrantes em atividades acadêmicas e pedagógicas do PARFOR PRESENCIAL;

- IV. Serviços de terceiros – Pessoa Jurídica;
- V. Serviços de terceiros – Pessoa Física;
- VI. Obrigações tributárias e contributivas, limitadas ao percentual máximo de 30% do valor da rubrica de Serviços de terceiros – Pessoa física.
- VII. Exclusivamente para entidades privadas sem fins lucrativos, é permitida a destinação do percentual de 15% para despesas administrativas, conforme parágrafo único do art. 39 da Portaria interministerial nº. 127, de 29 de maio de 2008. (CAPES, 2011, p. 5).

Os recursos de capital estão relacionados à aquisição de material e equipamento permanentes, tal como descrito abaixo:

- a) Coleções e outros materiais bibliográficos para uso nas bibliotecas da Instituição participante do PARFOR PRESENCIAL;
- b) Material permanente e equipamentos diversos para uso didático-pedagógico nas turmas no âmbito do PARFOR PRESENCIAL.

Os valores dos recursos de custeio são calculados tendo com base no número de turmas especiais implantadas, tal como se segue:

- I. Para turmas implantadas na sede ou distante dela até 300 km será repassado o valor de R\$ 15.000,00 por turma, por semestre;
- II. Para as turmas implantadas em localidades com distância da sede superior a 300 km, o valor repassado será de R\$ 20.000,00 por turma, por semestre. (CAPES, 2011, p. 6)

O pagamento de bolsas é realizado mediante a implantação de turmas especiais do PARFOR, formalizados no Termo de Cooperação Técnica (IES federais) e no Termo de Convênio (IES Estaduais). De acordo com a CAPES (2011, p.7-8), as bolsas serão concedidas no período de vigência do instrumento firmado entre a CAPES e a IES nas seguintes modalidades:

- I. Coordenador Geral I e II – Cada IES fará jus a uma quota bolsa na modalidade de Coordenador Geral. O beneficiário desta modalidade de bolsa receberá a mensalidade enquanto estiver indicado para exercer a função e houver turmas especiais implantadas no âmbito do PARFOR PRESENCIAL na IES. O valor a ser pago ao Coordenador Geral I é de 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) e os requisitos exigidos para a concessão da mesma são: a) Ser docente do quadro efetivo ativo da IES; b) Ser indicado pelo representante legal da IES; c) Comprovar formação superior e experiência mínima de 3(três) anos no magistério superior. O valor a ser pago ao Coordenador Geral II é de 1.100,00 (um mil e cem reais) e seguem os mesmos requisitos de concessão de bolsa do Coordenador Geral I com alteração apenas no item “c” que passa a seguinte redação: Comprovar formação em nível superior e experiência de 1(um) ano no magistério superior, ou titulação de mestre ou doutor ou vinculação a programas de pós-graduação *strictu sensu*.

II. Coordenador Adjunto I e II - As IES que tiverem mais de 20 turmas especiais implantadas farão jus a uma quota de bolsa na modalidade de coordenador Adjunto. O beneficiário desta modalidade de bolsa receberá a mensalidade enquanto estiver indicado para exercer a função e houver turmas especiais implantadas no âmbito do PARFOR PRESENCIAL. A Concessão de quotas de Coordenador Adjunto somente será realizada por meio de solicitação formal da IES. O valor da bolsa a ser pago ao Coordenador Adjunto I é de 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais) e seguem os mesmos requisitos de concessão de bolsa do Coordenador Geral I. O valor a ser pago ao Coordenador Adjunto II é de 1.100,00 (um mil e cem reais) e seguem os mesmos requisitos de concessão de bolsa do Coordenador Geral II.

III. Coordenador de Curso I e II – Cada IES fará jus a uma quota de bolsa de Coordenador de Curso para cada curso presencial que abrigar turma especial no PARFOR PRESENCIAL. O beneficiário desta modalidade de bolsa receberá a mensalidade enquanto estiver indicado para exercer a função e houver turmas implantadas no curso sob sua coordenação. O valor da bolsa a ser pago ao Coordenador de Curso I é de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais) e os requisitos mínimos para a concessão da mesma são: a) ser docente do quadro efetivo com formação na área de conhecimento do curso que irá coordenar; b) ser indicado pela Pró-reitoria da IES ou órgão equivalente; c) comprovar formação superior e experiência mínima de três anos no magistério superior. O valor da bolsa a ser pago ao Coordenador de Curso II é de R\$ 1.100,00 (um mil e cem reais) e os requisitos para a concessão da mesma são o mesmo do Coordenador de Curso I com alteração apenas no item “c” que passa a ter a seguinte redação: Comprovar formação em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior, ou titulação de mestre ou doutor ou vinculação a programas de pós-graduação *strictu sensu*.

IV. Coordenador Local – A IES fará jus a uma quota de Coordenador Local por município com turma especial implantada. O beneficiário desta modalidade de bolsa receberá a mensalidade enquanto estiver indicado para exercer a função e houver turmas implantadas no município sob sua coordenação. A concessão das quotas será realizada por meio da solicitação da IES. O valor da bolsa a ser pago é de R\$ 1.100,00 (um mil e cem reais) e seguem os mesmos requisitos do Coordenador Geral II.

V. Professor Formador I e II – Cada IES fará jus a até 36 mensalidades de bolsa de Professor Formador por turma por semestre. As mensalidades devem ser planejadas e concedidas de acordo com a carga horária da disciplina e a participação do professor em cada turma. O valor da bolsa a ser pago ao professor formador I é de R\$ 1.300,00 (um mil e trezentos reais) e seguem os seguintes requisitos para a concessão da mesma: a) comprovar formação acadêmica na área de conhecimento da disciplina em que irá atuar; b) pertencer, preferencialmente, ao corpo docente da IES; Comprovar experiência mínima de três anos no magistério superior e ter título de mestre ou doutor; d) ser indicado pela Pró-reitoria da IES ou órgão equivalente. O valor da bolsa a ser pago ao Professor Formador II é de R\$ 1.100,00 (um mil e cem reais) e os requisitos para a concessão da mesma são os mesmo do Professor formador I com alteração no item “c” que passa a ter a seguinte redação: Comprovar experiência mínima de um ano no magistério superior ou ter título de mestre ou doutor ou vinculação a programas de pós-graduação *strictu sensu*.

O Pagamento de bolsa para os professores formadores, tal como relatado no documento acima, constitui um incentivo para conquistar a adesão dos mesmos. Ressalta-se

que os professores cursistas, não recebem bolsa do Governo Federal para participação nos cursos ofertados pelo PARFOR. Os cursos de formação inicial, oferecidos na modalidade a distância, não recebem financiamento diretamente do PARFOR, pois estão vinculados à UAB e desta recebe os suportes necessários. De acordo com a CAPES (2011, anexo III pag. 2), são atribuições do coordenador Geral do PARFOR PRESENCIAL:

- a) Articular-se com a Capes; o Fórum Estadual e com as redes de ensino na definição das vagas e turmas especiais a serem ofertadas;
- b) Articular-se com o Fórum na identificação da demanda por formação no estado;
- c) Coordenar, promover e acompanhar as atividades acadêmicas e pedagógicas e, bem como realizar, em conjunto com os coordenadores de curso, a adequação do projeto pedagógico às especificidades dos alunos selecionados para turmas especiais;
- d) Elaborar e apresentar os documentos e relatórios solicitados pelo CAPES referentes ao Programa;
- e) Participar, quando convocado, de reunião, seminário ou quaisquer outros tipos de eventos organizados pela CAPES relativos ao PARFOR PRESENCIAL;
- f) Responsabilizar-se por manter atualizados, na Plataforma Freire, os dados das turmas especiais ofertadas pela IES no âmbito do PARFOR PRESENCIAL;
- g) Realizar o cadastramento dos Coordenadores de Curso, Coordenadores Locais e Professores Formadores no Sistema de Gestão de Bolsas da Capes (SGB), mediante apresentação do Termo de Compromisso devidamente preenchido e assinado;
- h) Manter arquivados na IES a documentação relativa aos cursos e de todos bolsistas do Programa, pelo período de 20 anos;
- i) Acompanhar as atividades dos bolsistas nas modalidades de Coordenador Adjunto e Coordenador de Curso;
- j) Exigir do Coordenador de Curso relatório de atividades certificando que os bolsistas do curso sob sua coordenação cumpriram suas atividades no Programa para fazerem jus ao pagamento da bolsa;
- k) Certificar os lotes de pagamento de bolsas gerados no SGB⁶⁴;
- l) Manter o cadastramento dos bolsistas atualizados no SGB;

No documento acima, constata-se que a função do coordenador geral do PARFOR na IES parceira, está relacionada à organização e funcionamento operacional dos cursos oferecidos na instituição, bem como com a participação no Fórum estadual. No item 5.3 do anexo do ofício circular nº. 010/2012 expedido pela Capes com a finalidade de estabelecer regras de funcionamento do PARFOR/Presencial, é descrita a responsabilidade dos estados e municípios no que se refere ao financiamento do Plano.

As secretarias de educação estaduais e municipais ficam responsáveis pelo apoio (transporte, alimentação, hospedagem, etc.) destinado a viabilizar a participação dos professores de sua rede nos cursos de formação do PARFOR.

⁶⁴ Sistema Geral de Bolsas (SGB).

A Tabela 8 apresenta os dados de aplicação financeira do Governo Federal no PARFOR, no período de 2009, em nível nacional e por região.

Tabela 8 - fomento/2009 – formação inicial presencial

REGIÃO	CUSTEIO	CAPITAL	BOLSA	TOTAL
CO	0,00	0,00	0,00	0,00
N	2.406.863,28	0,00	320.400,00	2.727.263,28
NE	8.757.058,55	0,00	657.900,00	9.414.958,55
S	143.370,66	0,00	24.600,00	167.970,66
SE	4.948,60	0,00	79.200,00	84.148,60
TOTAIS	11.312.241,09	0,00	1.082.100,00	12.394.341,09

Fonte: CAPES/MEC, 2012

Observa-se que o total geral nacional atingiu o quantitativo de mais de 12 milhões de reais, destes, mais de 11 milhões foram gastos com custeio e o 1 milhão foi gasto com pagamento de bolsa. As regiões Norte e Nordeste somam um percentual de 97,97% do total do fomento nacional, sendo que somente o Nordeste soma o percentual de 75,96% dos recursos neste período. A Região Sudeste apresenta o menor percentual, 0,67% do total dos recursos e o Centro-Oeste (CO) não recebeu nenhum fomento neste período. Ressalta-se que, no CO, no ano de 2009, não houve a implantação de turmas especiais.

A Tabela 9 apresenta os dados do financiamento do PARFOR, no período de 2010, em nível nacional e por região.

Tabela 9 - fomento/2010 – formação inicial presencial

REGIÃO	CUSTEIO	CAPITAL	BOLSA	TOTAL
CO	188.833,37	56.649,44	298.900,00	544.382,81
N	14.756.002,91	384.136,00	14.471.000,00	29.611.138,91
NE	7.803.321,49	2.463.727,50	19.702.800,00	29.969.848,99
S	1.198.370,11	294.332,85	881.500,00	2.374.202,96
SE	1.675.279,91	468.721,22	1.070.100,00	3.214.101,13
TOTAIS	25.621.807,79	3.667.567,01	36.424.300,00	65.713.674,80

Fonte: CAPES/MEC, 2012

O total geral dos financiamentos atingiu a casa dos 65 milhões de reais e apresenta um crescimento de mais de quatro vezes, 430,19%, com relação a 2009. Os custos com o pagamento de bolsas ultrapassou os 36 milhões de reais e superou os gastos de custeio e capital que juntos somam mais de 29 milhões de reais.

As regiões Norte e Nordeste somam mais de 59 milhões de reais, ou seja, 90,66% do total dos recursos aplicados em 2010, e apresentam um empate técnico entre as duas no que se refere a quantidade de recursos. A região Centro Oeste apresenta o menor índice de financiamento e corresponde a 0,83% do total geral do financiamento nacional.

A Tabela 10 apresenta os dados de financiamento do PARFOR, no período de 2011, em nível nacional e por região.

Tabela 10 - fomento/2011 – formação inicial presencial

REGIÃO	CUSTEIO	CAPITAL	BOLSA	TOTAL
CO	260.193,70	0,00	1.015.300,00	1.275.493,70
N	20.191.877,82	1.353.111,30	32.924.500,00	54.469.489,12
NE	10.742.758,72	324.263,22	32.227.800,00	43.294.821,94
S	1.943.482,62	60.613,64	6.470.600,00	8.474.696,26
SE	735.479,05	30.471,08	4.272.000,00	5.037.950,13
TOTAIS	33.873.791,91	1.768.459,24	76.910.200,00	112.552.451,15

Fonte: CAPES/MEC, 2012

Neste período o total geral do financiamento chegou a 112 milhões de reais, se comparado a 2009, verifica-se um aumento de mais de oito vezes, 808,09%, e se comparado a 2010 apresenta um aumento de 71,27%.

A maior parte dos gastos, em 2011, se encontra no pagamento de bolsas que atingiu a casa dos 76 milhões de reais, superando as despesas com custeio e capital que apresentaram um quantitativo de mais de 35 milhões de reais. As regiões Norte e Nordeste somam juntas mais de 97 milhões de reais, o que corresponde a 86,86% do total geral dos recursos, sendo que a Região Norte apresenta o maior índice, 48,39%, referente às recursos nacionais. Na região Centro Oeste concentra-se a menor aplicação do volume dos recursos, ou seja, 1,13%.

O Anexo B apresenta os recursos aplicados no período de 2009 a 2011 por unidade federativa. O total geral dos recursos aplicados atinge a casa dos 190 milhões de reais, destes,

12 milhões foram aplicados em 2009, 65 milhões em 2010 e 112 milhões em 2011, isto demonstra um crescimento no volume dos recursos investidos anualmente pelo Governo Federal.

De acordo com a “Planilha de Vagas” do PARFOR em 2009, a previsão de investimento do Governo Federal até 2011 era de 700 milhões de reais (BRASIL, 2009a, p.7). Mas conforme os dados apresentados foram investidos pouco mais de 190 milhões, ou seja, 27,23% do total dos recursos previstos pela União. No pagamento de bolsas foram gastos mais de 114 milhões de reais, 60%, nas despesas com custeio foram gastos mais de 70 milhões de reais, 37,13%, e nas despesas com capital foram gastos mais de 5 milhões, 2,86%, referente ao montante geral dos recursos aplicados.

Os estados que mais consumiram recursos foram os estados do Pará, mais de 53 milhões, e Bahia com mais de 42 milhões de reais, juntos eles apresentaram um percentual de 50,81% em relação ao total geral de financiamento. O estado de MS com um percentual de 0,51%, referente ao valor total de recursos aplicados em nível nacional, se encontra em 19º lugar no ranking de financiamento na frente apenas de MG (0,05%), ES (0,12%), e MT (0,44%).

Os dados apresentados permitem concluir que do total dos recursos aplicados pelo Governo Federal no PARFOR, a maior parte se concentra nas regiões Norte e Nordeste, especificamente nos Estados do Pará e Bahia, isso pode ser explicado, em parte, pelo maior volume de matrículas nessas regiões e estados. A região Centro Oeste apresenta o menor volume de recursos, uma das explicações está na menor concentração de matrículas e turmas especiais.

As despesas com pagamento de bolsas apresentam um maior percentual de gasto do que as despesas com custeio e capital. Isso demonstra que o Governo Federal assume as despesas referentes à indução da política: implantação e manutenção das turmas, bem como o pagamento do corpo técnico (professores). Aos entes subnacionais resta as despesas com a operacionalização interna da política: participação dos professores de sua respectiva rede de ensino (transporte, hospedagem, dispensa sem prejuízo de salário, alimentação, entre outros).

A Dirigente 1, descreve o papel de cada parceiro no que diz respeito ao financiamento do Plano e salienta o esforço dos professores em fazer os cursos no seu “tempo livre”, bem como destaca a falta de apoio dos estados e municípios que acaba por provocar a desistência dos professores e cita dois casos paradigmáticos:

[...] esse curso normalmente ele é ofertado no tempo livre do professor e ele não tem nem um apoio pra isso. Porque o acertado é: o Governo Federal financia o curso, o Estado ou o município financia as condições de participação desse professor. Então muitas vezes ele se desloca ele precisa fazer um pernoite em um determinado local ou ele tem despesas com transporte. Então, se ele tiver que tirar do seu próprio bolso pra essas despesas e ele ainda utilizar esse tempo livre, muitos deles acabam desistindo, não querem participar do curso. O que as prefeituras reclamam é que eles não têm nem recursos pra poder dar uma ajuda de custo pra esse professor e também não tem o professor substituto. [...] Há alguns estados, Tocantins por exemplo, ele paga uma bolsa para os professores, então lá o índice de evasão é baixíssimo. No caso de MS, a gente não sentiu ainda uma abertura pra esse tipo de diálogo, ou seja, a gente não sabe se eles não compreendem o Programa ou se eles não têm interesse em participar, talvez porque não conheçam a sua demanda ou não tenham essa demanda. (DIRIGENTE 1, 2012).

Na entrevista acima, destaca-se a avaliação da Dirigente 1 a respeito da implementação do PARFOR em MS, ou seja, a falta de interesse na operacionalização do PARFOR e mesmo a dificuldade de diálogo com o governo de MS, no que se refere a busca de soluções para os problemas apresentados na implantação do Plano no estado. Este isolamento, por parte do governo de MS, prejudica as relações intergovernamentais e inviabiliza a cooperação entre os entes federativos e as IPES parceiras.

Entretanto a Dirigente 3 (Fórum/MS), enfatiza, no caso de MS, a falta de contrapartida do Estado, que acabou por delegar às universidades a responsabilidade por viabilizar a abertura de turmas, solicitando às IPES que realizassem os cursos no final de semana, feriados e nas férias. Isto desestimulou os professores da rede de EB a participarem do Plano.

As universidades têm que atender à demanda do Estado, evidente que o Governo Federal chamou para isso, mas o Estado não queria dar nenhuma contrapartida, então aí sim o Estado de Mato Grosso do Sul manifestava que esses cursos tinham que ser nas férias, que tinham que ser a distância, nos finais de semana, porque eles não tinham condições liberar professores de providenciar transporte, enfim as mínimas condições para o funcionamento. A Secretaria não se responsabilizou, então sobrou a responsabilidade toda para as universidades oferecerem cursos finais de semana. Na UEMS que os cursos eram presenciais a gente tentou de todas as formas viabilizar isso, mas, por exemplo, uma sexta-feira que um professor precisava de dispensa dependia da boa vontade do diretor porque que a Secretaria não elaborou uma política para atender a essa demanda, então foi mais uma questão de voluntarismo das escolas em entender a demanda do professor e liberá-lo, do que uma política. O Governo do Estado de Mato Grosso do Sul não estabeleceu uma política. Enquanto universidade nós nos sentimos pressionados pelo Governo em atender às demandas, fizemos tudo para atender inclusive porque era uma demanda, um projeto nacional, mas o Governo estadual não fez a sua parte, inclusive depois que começaram a oferta dos cursos nem reunião mais do Fórum a gente não teve

conhecimento, de novas reuniões, de novas articulações. (DIRIGENTE 3, 2012).

Nas entrevistas acima, verifica-se, que no Estado de MS, no que tange ao financiamento do PARFOR, o Governo Federal cumpriu com seu papel de financiar os cursos. O governo do Estado de MS não desempenhou a sua função de prover meios e recursos para viabilizar a participação dos professores. Ressalta-se que os cursos que se efetivaram no Estado foram oferecidos aos sábados e feriados. Esta constatação comprometeu a participação dos professores nos cursos oferecidos pelas instituições no âmbito do PARFOR.

3.3 A educação no primeiro mandato do Governo de André Puccinelli

Mato Grosso do Sul ocupa uma área de 357.145,532 Km² e tem como capital o município de Campo Grande. Em 2010, somava um quantitativo de 2.449.024 pessoas, distribuídas em 79 municípios e o Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 40,4 bilhões. A principal atividade econômica de MS se concentra na pecuária e na agricultura. Neste mesmo ano, a pecuária em MS, apresentou um quantitativo de 22,5 milhões de cabeça de gado e cerca de 4,6 milhões de abates por ano. A produção agrícola ocupa um quantitativo de 2,3 milhões de hectares e produz cerca de 9,8 milhões de toneladas de grãos por ano: 5,3 milhões de toneladas de soja, 3,5 milhões de toneladas de milho e 1,0 milhão de toneladas de outros grãos. Também produz cerca de 38 milhões de toneladas de cana-de-açúcar por ano, cerca de 2,3 bilhões de litros de álcool combustível, em 23 usinas de açúcar e álcool. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Em 2011, na Educação Básica, MS contava com 680.122 matrículas, distribuídas nas seguintes dependências administrativas: Federal 2.207, Estadual 279.496, Municipal 316.273 e Privada 82.146. A rede de estabelecimentos escolares apresentava um número de 1.626, distribuídos nas seguintes dependências administrativas: Federal 8, Estadual 362, Municipal 860 e Privada 396. Os docentes correspondiam ao número de 30.724, distribuídos nas seguintes dependências administrativas: Federal 221, Estadual 11.313, Municipal 13.541 e Privada 5.649. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2011).

Em 2006, André Puccinelli⁶⁵, candidato do PMDB, pela coligação Amor, Trabalho e Fé,⁶⁶ venceu as eleições para governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Em 2007, assumiu a governadoria do Estado e em 2009, lançou, oficialmente, o Plano de 15 Metas⁶⁷ e o Programa MS Forte: ações para o desenvolvimento, nestes, contém a direção em que Puccinelli pretendia governar. O Programa MS Forte, traz a marca do neodesenvolvimentismo, próprio da conjuntura nacional no período do governo de Lula. A austeridade fiscal e a busca pela modernização da máquina estatal, pautado no modelo gerencial, tem sido uma das marcas da primeira gestão de Puccinelli (2007-2010), bem como o autoritarismo político. Em 2012, na apresentação do Relatório de Atividades⁶⁸ à Assembléia Legislativa, o governador ressalta que:

[...] quando assumi o comando do Governo do Estado, determinei à minha equipe que fossem implantadas ações saneadoras em todas as áreas da administração públicas, de forma que pudéssemos construir uma gestão de controle de gastos dos recursos públicos com transparência e com responsabilidade, qualidades gerenciais que, sem dúvida, são dever de todos os administradores públicos, e assim foi feito. A austeridade tem sido uma das marcas da minha gestão fiscal, e foi essa linha de conduta que possibilitou a recuperação da capacidade de investimento do Poder Público Estadual. (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 1).

O Plano 15 Metas, tinha por objetivo, aumentar o desenvolvimento econômico e diversificar a infraestrutura produtiva do Estado, por meio das seguintes diretrizes: 1) Meio ambiente sustentável e desenvolvimento: visava promover o desenvolvimento sem danos ao meio ambiente; 2) Viver em segurança: visava a redução da criminalidade e da violência; 3) Escola integral, escola de todos: visava ampliar o número de escolas de período integral; 4) Saúde é vida melhor: visava ampliar centros regionais de especialidades; 5) Casa da gente: visava desenvolver programas de habitação; 6) Nossa gente vale mais: visava aumentar a cobertura do Vale Renda; 7) Conquistando novos horizontes: visava concluir projetos de desenvolvimento (aumento da malha ferroviária, pavimentação e federalização das rodovias); 8) Justiça fiscal: visava reduzir a carga tributária para apoiar a produção e criar incentivos fiscais para o comércio; 9) Terra moderna: visava diversificar as matrizes econômicas, com incentivos à produção; 10) Desenvolvimento qualificado: visava formular políticas de

⁶⁵ Em 2010, André Puccinelli foi reeleito para governador do Estado de MS (2011-2014) e reafirmou como Plano de governo o Programa 'MS Forte' e as '15 Metas'.

⁶⁶ Formada pelas agremiações políticas: PMDB, PSC, PL, PPS, PFL, PAN, PRTB, PMN, PTC, PSDB E PT do B.

⁶⁷ O Plano 15 Metas, foi a proposta de governo apresentada por André Puccinelli (PMDB) em 2006, na campanha eleitoral para governador do Estado.

⁶⁸ O Relatório de Atividades é previsto no art. 89, inciso XI, da Constituição Estadual e prescreve: "remeter mensagem Assembléia Legislativa por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;"

incentivos às micros e pequenas empresas, a agricultura familiar e ao empreendedor; 11) MS trabalha e qualifica: visava investir na qualificação profissional dos trabalhadores; 12) Identidade e destino: visava integrar turismo e cultura; 13) Valorizar o servidor: visava ajustes salariais e qualificação dos servidores; 14) Transporte garante progresso: visava a pavimentação asfáltica de estradas estaduais; 15) Estado olímpico: visava a construção de centros olímpicos regionais.

Em 2007, no início da gestão de Puccinelli, a educação básica em MS contava com 682.589 alunos, destes, 83.908 estão na Educação Infantil, 416.833 no Ensino fundamental, 93.382 no Ensino Médio, 5.787 na Educação Especial, 76.845 na Educação de Jovens e Adultos e 5.834 e na Educação profissional. O número de estabelecimentos de Educação Básica era de 1.587, subdivididos nas seguintes dependências administrativas: 1 Federal, 367 Estadual, 783 Municipal, 436 Privada. O número de professores atingia o quantitativo de 24.909, subdivididos nas seguintes dependências administrativas: Federal 65, Estadual 7.740, Municipal 9.158, Privada 4.168, Estadual/Municipal 2.490, Estadual/Privada, 665, Municipal/Privada 508 e Estadual/Municipal/Privada 114. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2007).

As tabelas 1, 2, 3 e 4⁶⁹ apresentam as ações realizadas pela SED/MS, no campo Educacional, no primeiro mandato do governo de André Puccinelli (2007-2010), bem como, os dados de investimento financeiro para realização das referidas ações.

⁶⁹ As referidas tabelas Foram retiradas do Relatório de Atividades apresentado anualmente à Assembléia Legislativa, pelo poder executivo do Estado. Os dados foram colhidos tal qual se apresentavam no relatório. As tabelas contêm informações incompletas e não explicativas, porém este foi o relatório apresentado e aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado de MS. Vale salientar que a completude dos referidos dados foram solicitados à SED/MS, mas esta não disponibilizou os mesmos. A dificuldade no acesso a documentos públicos é característica marcante do governo em questão.

Tabela 1 - Ações realizadas pela Secretaria de Estado de Educação e financiamento da Educação em MS no governo de André Puccinelli (2007)

Discriminação	Escolas atendidas	Alunos beneficiados	Municípios beneficiados	Valor do investimento
Transporte escolar, manutenção da REE e pagamento de professores	365	32.885	78	20.259.155,40
Formação de docentes e de profissionais de apoio e serviço escolar, infraestrutura e recursos pedagógicos - FNDE/MEC, convênio com vigência até julho de 2011	-	-	-	56.277.706,90
Convênios com as APMs/alimentação escolar	365	173.257	78	7.564.933,60
Pagamento da dívida – transporte escolar 2005/2006	-	-	62	4.638.788,72
Cessão de pessoal para atendimento aos alunos com necessidades educativas especiais	-	775	-	10.000.000,00
Elaboração dos referenciais curriculares da educação infantil, do 1º ao 9º ano do ensino fundamental	365	110.785	78	0
Exame nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA	-	29.078	-	227.567,85
Formação continuada para professores alfabetizadores	-	7.570	08	776.880,00
Programa Brasil Alfabetizado – parceria realizada entre o MEC e a SED	-	4.432	35	0
Realização do Censo Escolar	365	-	78	0
Pró-funcionário ⁷⁰ – Programa Nacional de Valorização dos Profissionais da Educação	-	961 servidores	04	128.768,00
Realização de oficinas, encontros e capacitações	-	-	78	640.223,69
Curso de capacitação para professores indígenas	-	180 professores	-	0
Total investido – R\$				100.514.024,16

Fonte: (MATO GROSSO DO SUL, 2011, p. 90)

A tabela 1 demonstra que, em 2007, mais de 50% dos recursos decorreram da esfera nacional (FNDE) e se concentraram nos gastos com infraestrutura. Os gastos com Transporte, infraestrutura e pagamento de professores atingiram o percentual de 76,14%. No que se refere, especificamente, à formação de professores em 2007, os gastos atingiram o quantitativo de R\$ 546.599,93 bem como, foram realizadas as seguintes ações:

Formação Continuada: em língua portuguesa, para professores das séries iniciais do Ensino fundamental, que atendeu 257 professores de 34 municípios, com investimento de R\$ 265.656,53 (recursos Federal) e R\$ 2.683,40 (recursos Estadual). [...].

Formação Continuada: “Estratégia de Leitura e Avaliação” para 43 professores de 2 municípios (Ivinhema e Anaurilândia). Curso Normal

⁷⁰ O Pró-funcionário é um curso de educação à distância, em nível médio, voltado para os trabalhadores que exercem funções administrativas nas escolas da rede pública Estadual e Municipal de Educação Básica.

Médio Indígena: foi realizada uma parceria com 9 municípios na região do pantanal. Curso Normal Médio: para 91 professores da etnia Guarani Kaiowá em parceria com 13 municípios, com investimento de 33.930,00 (recursos estadual) e 161.130,00 (recursos dos municípios parceiros). [...].

Curso Normal Médio do Campo: para formação inicial de 100 professores, em 17 municípios, com habilitação para a Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental, com investimento de 91.200,00 (recursos estadual). [...].

Realização de Palestras, encontros e oficinas, capacitação sobre Projeto na educação infantil. [...]. (MATO GROSSO DO SUL, 2007, p. 77-99).

No ano de 2008, no que se refere à Educação Básica em MS, o número de alunos corresponde a 686.433, distribuídos nas seguintes modalidades: Educação Infantil 78.766, Ensino Fundamental 433.015, Ensino Médio 90.686, Educação Especial 5.288, Educação de Jovens e Adultos 81.652 e Educação Profissional 7.026. O número de estabelecimentos somava o quantitativo de 1.608, divididos nas seguintes dependências administrativas: Federal 1, Estadual 366, Municipal 805 e Privada 436. O número de docentes apresentava um quantitativo de 25.303, divididos nas seguintes dependências administrativas: Federal 86, Estadual 7.587, Municipal 9.322, Privada 4.210, Federal e Privada 1, Estadual e Municipal 2.770, Estadual e Privada 661, Municipal e Privada 546, Estadual, Municipal e Privada 120. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2008).

A tabela 2 apresenta as ações e investimentos realizados, no campo educacional, no ano de 2008.

Tabela 2 - Ações realizadas pela Secretaria de Estado de Educação e financiamento da Educação, em MS, no governo de André Puccinelli (2008)

Discriminação	Escolas atendidas	Alunos beneficiados	Municípios beneficiados	Valor do investimento
Brasil Profissionalizado de EAD – CEPEF/ acervo para curso de hospedagem	-	-	-	290.647,33
Transporte escolar – acesso à educação básica para alunos residentes na Zona rural	-	28.659	78	22.919.023,16
Formação de docentes e de profissionais de apoio e serviço escolar, infraestrutura e recursos pedagógicos	-	-	-	46.236.916,17
Convênio com as APMs/Alimentação escolar	365	173.257	78	7.126.504,00
Cessão de pessoal para atendimento aos alunos com necessidades especiais	78	645 professores	-	13.125.280,07
Realização do Censo Escolar	-	-	78	167.259,00
Realização de avaliação institucional das unidades escolares do Sistema Estadual de Ensino	400	-	65	764.530,00
Realização de avaliação de desempenho dos alunos de 3º e 5º anos do Ensino Fundamental, 1º ano do Ensino Médio e 1ª fase do EJA (Ensino Médio)	-	-	78	999.781,31
Cursinho pré-vestibular	-	8.000	30	611.742,40
Programa Nacional de Alimentação Escolar	344	-	78	7.126.504,00
Capacitação em gestão para diretores escolares e diretores adjuntos	-	2.120 professores	78	450.485,56
Formação continuada de professores indígenas	-	104 professores	-	0
PROINFO – salas de tecnologia indígena – aquisição de 10 computadores, mesas, cadeiras, ar condicionado e 01 impressora	-	08	-	0
Total investido R\$				99.818.673,00

Fonte: (MATO GROSSO DO SUL, 2011, p. 90)

A tabela 2 demonstra que, em 2008, houve um decréscimo de 0,70% do total dos investimentos em relação a 2007. Os recursos, provindos do FNDE, correspondem ao percentual 46,32% do total dos investimentos. No que diz respeito, especificamente, à formação de professores os gastos atingiram um quantitativo de R\$ 3.887.479,25, bem como, foram realizadas as seguintes atividades:

Realização de 17 cursos para qualificação de profissionais da educação, envolvendo principalmente as áreas de Informática, Educação Física, Artes, Português e Matemática. Bem como foram realizadas capacitações para a formação de profissionais de educação direcionados ao ensino dos povos indígenas, Educação Especial e cursos de Língua Brasileira de Sinais. O total dos professores beneficiados foi de 13.397, com investimento de R\$ 3.887.479,25 (recursos estadual: R\$ 899.318,22; recursos federal: R\$ 2.988.161,03). (MATO GROSSO DO SUL, 2008, p. 148).

No ano de 2009, a Educação Básica em MS, apresentou o quantitativo de 687.084 matrículas, distribuídas nas seguintes dependências administrativas: Federal 1.124, Estadual 291.131, Municipal 314.546 e Privada 80.283. O número de estabelecimentos somou o quantitativo de 1.630, distribuídos nas seguintes dependências administrativas: Federal 1, Estadual 361, Municipal 834 e Privada 434. O número de professores apresentou um quantitativo de 25.424, distribuídos nas seguintes dependências administrativas: Federal 91, Estadual 7.292, Municipal 9.763, Privada 4.097, Federal e Privada 1, Estadual e Municipal 2.758, Estadual e Privada 679, Municipal e Privada 635 e Estadual Municipal e Privada 108. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2009).

A tabela 3 apresenta as ações e investimentos, em educação, realizados pelo governo de MS, no ano de 2009.

Tabela 3 - Ações realizadas pela Secretaria de Estado de Educação e financiamento da Educação, em MS, no governo de André Puccinelli (2009)

Discriminação	Escolas atendidas	Alunos beneficiados	Municípios beneficiados	Valor do investimento
Brasil Profissionalizado – equipamentos	-	-	-	4.114.687,62
Formação continuada de professores, profissionais de apoio, aquisição de materiais pedagógicos e aquisição de mobiliários para modalidade EAD	-	-	-	594.959,94
Escola Ativa e educação indígena – EJA	-	-	-	1.209.106,45
Educação Especial	-	-	-	281.860,00
PAR – Além das palavras	169	26.724	22	1.958.110,30
Transporte Escolar – acesso à educação básica para alunos residentes na zona rural	-	29.163	78	26.872.892,20
PAR – Educação Básica e formação de profissionais de serviço e apoio escolar	49	15.985	78	56.277.706,90
Realização do Censo Escolar	-	-	78	188.890,00
Cursinho pré-vestibular	-	100.000	-	2.358.866,66
Equipamento e mobiliário adquirido para as escolas da REE	-	-	-	2.289.241,06
Cessão de pessoal para atendimento aos alunos com necessidades especiais	78	645 professores	54	17.000.000,00
Programa Nacional de Alimentação Escolar	359	295.707	78	12.675.126,70
Conferência de Educação Escolar Indígena	-	500 participantes	-	0
Aquisição de equipamentos e mobiliários para escolas indígenas	07	-	-	1.138.158,00
Aquisição de uniforme escolar	-	628.450 camisetas	-	6.787.260,00
Aquisição de Kit escolar	-	322.800	78	12.608.411,50
Total investido				146.355.277,33

Fonte: (MATO GROSSO DO SUL, 2011, p. 91)

A tabela 3 demonstra que os recursos federais, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), ultrapassaram a casa dos R\$ 56 milhões e correspondem a 38,45% do total investido. A aquisição de material didático, equipamentos e uniforme escolar representam um percentual de 18,81%, do total geral dos investimentos, o transporte escolar 18,36% e a alimentação escolar e outros 24,38%.

No que se refere, especificamente, à formação de professores, foram investidos o quantitativo de R\$ 5.906.221,96. Em 2009, de acordo com o Relatório de Atividade, foram realizadas as seguintes atividades:

[...] cursos para a qualificação de profissionais da educação envolvendo principalmente as áreas de Informática, Educação Física, Artes, Português e Matemática. Também foram realizadas capacitações para formação de profissionais da educação direcionados ao ensino dos povos indígenas, Educação Especial e cursos de Língua Brasileira de Sinais (104 professores) e de Educação Física (50 professores). A capacitação beneficiou 54 municípios do Estado e contou com recursos do Governo Estadual (R\$ 3.357.823,28) e do Governo Federal (R\$ 2.348.398,68). [...] Oficinas de capacitação de professores – Uso de Salas com recursos para Alunos Deficientes Auditivos. Esta capacitação foi realizada em 54 municípios do Estado e contou com recursos da ordem de R\$ 36.282,00. Formação Continuada em Transtornos Globais do Desenvolvimento para Professores. Este curso foi ministrado a 50 professores em 21 municípios do Estado contando com R\$ 31.720,00 de recursos. (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 132).

No ano de 2010, a Educação Básica em MS, apresentou um quantitativo de 677.137 matrículas, distribuídas nas seguintes dependências administrativas: Federal 1.378, Estadual 281.939, Municipal 314.417 e Privada 79.403. O número de estabelecimentos somou o quantitativo de 1.615, distribuídos nas seguintes dependências administrativas: Federal 2, Estadual 362, Municipal 847 e Privada 404. O número de professores correspondeu a 25.889 distribuídos nas seguintes esferas administrativas: Federal 116, Estadual 7.490, Municipal 10.000, Privada 4.151, Federal e Estadual 1, Federal e Privada 2, Estadual e Municipal 2.785, Estadual e Privada 557, Estadual, Municipal e Privada 105. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2010).

A tabela 4 apresenta as ações e investimentos do Estado de MS na Educação Básica, no ano de 2010.

Tabela 4 - Ações realizadas pela Secretaria de Estado de Educação e financiamento da Educação, em MS, no governo de André Puccinelli (2010)

Discriminação	Escolas atendidas	Alunos beneficiados	Municípios beneficiados	Valor do investimento
PROFUNCIONÁRIO	-	1.511	17	10.878,81
Transporte escolar – acesso à Educação Básica para alunos residentes na zona rural	-	27.392	78	26.543.334,99
Cessão de pessoal para atendimento aos alunos com necessidades educativas especiais	78	645 professores	54	17.143.380,63
PROJOVEM CAMPO – Projeto Saberes da Terra – educação de jovens integrado com qualificação profissional de agricultores familiares	-	371	8	2.635.639,80
Programa Nacional de Alimentação Escolar	-	287.105	78	18.882.912,00
Cursinho pré-vestibular	52	7.438	35	2.434.261,99
Realização do Censo Escolar	-	-	78	274.071,14
Aquisição de Uniforme Escolar	-	640.000 camisetas	78	5.920.000,00
Divulgação dos resultados da Avaliação externa da REE	347	-	78	60.466,13
Educação Especial: oficinas, encontros, acessibilidade, mobiliário e brinquedoteca	-	-	78	827.615,24
UCA – Projeto Um Computador por Aluno	04	3.163	04	370.885,65
Implantação e implementação de cursos técnicos de nível médio	-	2.711	27	1.031.492,29
Aquisição de Kit escolar	-	320.000 Kits	78	10.090.318,40
Formação continuada de professores e profissionais de serviço e apoio escolar indígena	-	213 participantes	-	217.711,45
Realização de oficinas, encontros, capacitação e formação continuada	-	-	78	3.812.584,67
Encontro MS em Letras, 1º Encontro Regional do Livro e Leitura	-	-	78	268.728,13
Implantação do Programa Ensino Médio Inovador em MS	9	-	8	66.169,15
Total investido – R\$				90.590.450,47

Fonte: (MATO GROSSO DO SUL, 2011, p. 91)

A tabela 4 demonstra que, em 2010, os gastos atingiram o menor índice de recursos financeiros no período do primeiro mandato de André Puccinelli (2007-2010). As despesas se concentram no transporte escolar, na alimentação escolar e na cessão de pessoal, que juntos, correspondem a um percentual de 69,06%, em relação ao total dos investimentos. No que se refere especificamente à formação de professores os investimentos somam o quantitativo de R\$ 4.030.296,12. De acordo com o Relatório de Atividades (2010), foram realizadas as seguintes ações:

Formação continuada de professores e profissionais de serviço e apoio escolar indígena, com participação de 213 participantes e investimento de R\$ 217.711,45. Realização de oficinas, encontros, capacitações, e formação

continuada, com investimento financeiro de R\$ 3.812.584,67. (MATO GROSSO DO SUL, 2010, p. 91).

No ano de 2007, no início do primeiro mandato de Puccinelli, a quantidade de professores da Educação Básica em MS, sem curso superior, apresentava o número de 4.225, sendo que 175 possuíam o Ensino Fundamental, 2.347 o Normal/Magistério e 1.703 o Ensino Médio. Os professores que possuíam o ensino superior somavam o quantitativo de 20.684, sendo que 19.243 possuíam curso com licenciatura e 1.441 possuíam curso sem licenciatura. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2007). Em 2010, no final do primeiro mandato, o número de professores sem curso superior era de 3.138, sendo que 56 professores possuíam o Ensino Fundamental, 1.744 o Normal/Magistério e 1.338 o Ensino Médio. Os professores que possuíam curso superior somavam o número de 22.751, sendo que 21.794 possuíam curso com licenciatura, 912 possuíam curso sem licenciatura e 45 possuíam curso com e sem licenciatura. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2010).

No contexto apresentado acima, sobre a formação de professores em MS, no primeiro mandato de Puccinelli, verifica-se que no quadro de professores da Educação Básica existe uma demanda por formação inicial de primeira Licenciatura e Formação pedagógica (licenciatura). O PARFOR tem por objetivo suprir essa demanda, o mesmo teve início, em MS, no segundo semestre de 2009. No capítulo 3, analisar-se-á o processo de implementação do PARFOR em MS.

As ações apresentadas nas tabelas 1, 2, 3 e 4 demonstram o rosto da Educação no primeiro mandato de Puccinelli e permite concluir que as ações realizadas, no campo da Educação, se restringiram a ações emergenciais, fragmentadas e descoordenadas, ou seja, desconectada de uma política de Estado sólida. A ausência de uma política de Estado, no que diz respeito à formação de professores, não permitiu que MS avançasse, significativamente, neste campo.

3.4 O PARFOR no Estado de Mato Grosso do Sul

De acordo com Scaff (2011, p. 470-471), as discussões para a implantação do PARFOR em MS se iniciaram em julho de 2008, por iniciativa do MEC que propôs a criação de uma comissão com a finalidade de elaborar o Plano Estratégico de Formação Inicial de Professores. Na primeira reunião o MEC propôs, por meio do Secretário de Educação a

Distância da Universidade Aberta do Brasil (UAB), a criação de mais cinco pólos da UAB e a criação dos pólos ficou por conta da SED/MS.

No segundo semestre de 2008 as reuniões realizadas pela comissão tinham por finalidade identificar as demandas de formação, especialmente a formação inicial e propor ações para suprir esta demanda. Em 2009 foi instituído o Fórum Permanente de Apoio a Formação Docente de MS com a finalidade de articular, acompanhar e promover a execução do PARFOR. “As discussões realizadas pelo fórum contemplaram, inicialmente, apenas a formação inicial de professores. A formação continuada passou a ser considerada na medida em que surgiam os editais da CAPES ou do MEC [...]”. (SCAFF, 2011, p. 470-471).

A Dirigente 2 (UEMS), descreve o processo de implementação do PARFOR em MS da seguinte maneira:

Esse processo começou em 2008 quando todas as IPES foram convidadas pela Secretaria de Estado de Educação a comparecer para conversar sobre o PARFOR, antes disso, nós já tínhamos sido convidados pelo MEC, e fomos todas para Brasília e tivemos reuniões, inclusive com palestra do Ministro sobre o PARFOR, em seguida cada Estado ficou responsável por organizar o seu plano, então esse plano começou com a vinda do professor Carlos Eduardo Bielschowsky que na época era da educação a distância, para a Secretaria de Estado de Educação, e a Secretária convidou um representante de cada instituição pública para essa reunião, foi se não me engano em julho de 2008. Nós fizemos a reunião com o Carlos Eduardo Bielschowsky e como ele era da educação à distância o foco dessa reunião foi a expansão dos pólos de educação a distância para atender ao PARFOR. Foi estabelecida a expansão de cinco pólos de educação a distância no Estado de Mato Grosso do Sul que seriam de responsabilidade do Estado de Mato Grosso do Sul implantar, a partir daí nós marcamos uma segunda reunião para discutir, a partir desses novos pólos e das condições que nos tínhamos institucionalmente que cursos nós poderíamos oferecer. Na segunda reunião [...] as Universidades apresentaram suas possibilidades, mas essas possibilidades tinham que atender às demandas do Estado. E quais seriam essas demandas? Não eram claras. Então foi dividido dentro do Fórum, grupos responsáveis por cada município, por cada região do Estado para levantar dados. [...] muitos dados ela levantou por telefone, então ela telefonava na prefeitura, perguntava, pedia os dados, muitas vezes eles não tinham, e levantavam, ligavam de novo para conseguir essas informações, foi ai então que essas informações foram todas repassadas para a Secretaria de Estado de Educação e saiu o quadro com demanda que o Estado teria [...]. A partir dessas informações é que as universidades começaram a planejar os cursos que poderiam oferecer. (DIRIGENTE 2, 2012).

De acordo com a entrevista acima, embora o PARFOR tenha sido implantado no 2º semestre de 2009, os trabalhos sobre o mesmo se iniciaram em 2008, com os trabalhos realizados no Plano de Ações Articuladas (PAR). Ficou a cargo do Estado de MS a

viabilização da estrutura para a abertura de novos pólos da UAB, nos quais os cursos do PARFOR/MS seriam oferecidos. Vale ressaltar que em MS, o percentual de pré-inscrições nos cursos de formação inicial, no âmbito do PARFOR, se concentra, em sua maioria, nos cursos à distância. No segundo semestre de 2009, os cursos de formação inicial foram oferecidos somente na modalidade a distância e a não abertura dos referidos pólos inviabilizou a execução dos mesmos na UFGD, na UEMS e na UFMS.

Salienta-se também a inconsistência da metodologia no levantamento de demanda realizada pelo Fórum/MS, ou seja, as informações foram colhidas por telefone e por escolas. Este modo de colher os dados permite aos professores, que ministram aulas em mais de uma escola, replicar e aparecer várias vezes na mesma situação o que pode levar a números que não correspondem com a demanda real.

O PARFOR em MS foi implantado por meio do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 009/2009, celebrado entre a CAPES e a SED/MS em 28 de maio de 2009, com a validade de sete anos podendo ser prorrogado por igual período. Tem por finalidade conjugar esforços com vistas à implantação do Plano, destinado a atender à demanda de professores das redes estadual e municipal sem formação adequada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (Lei 9394/1996). (BRASIL, 2009e).

Segundo o ACT, o atendimento à demanda de primeira licenciatura, segunda licenciatura e formação pedagógica realizar-se-á na oferta de ensino superior público e gratuito por meio da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS). De acordo com a cláusula segunda do ACT, a oferta de curso dar-se-á por intermédio da execução das ações definidas no Planejamento Estratégico⁷¹, ou seja, na projeção das ofertas de cursos e vagas, realizadas pelas IPES, em cursos regulares e especiais de primeira e segunda licenciatura e de Formação pedagógica, acordado no Fórum/MS. (BRASIL, 2009e).

Segundo a Cláusula Terceira do respectivo ACT, compete aos partícipes, fornecer os meios necessários para o cumprimento do PARFOR, por meio dos seguintes compromissos:

⁷¹ O Planejamento Estratégico do Estado de Mato Grosso do Sul foi formulado a partir de diagnóstico e identificação das necessidades de formação dos professores das redes públicas estaduais e municipais de ensino básico, segundo os Planos de Ações Articuladas do Estado e dos respectivos municípios que aderiram ao Plano de Metas Todos pela Educação, de que trata o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. (ACT, subcláusula primeira).

- a) Promover e organizar a oferta de cursos regulares de licenciatura destinados aos professores sem graduação, das redes estadual e municipal de Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul.
- b) Promover e organizar a oferta de cursos especiais de Primeira Licenciatura destinados aos professores sem graduação, das redes públicas estadual e municipais de Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul.
- c) Promover e organizar oferta de cursos especiais de Segunda Licenciatura destinados aos professores que atuam fora de sua área de formação, das redes públicas estadual e municipais de Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul.
- d) Promover e organizar a oferta de cursos de Formação pedagógica destinados aos professores com bacharelado e sem licenciatura, das redes públicas estadual e municipais de Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul.
- e) Apoiar as Instituições Públicas de Educação Superior na elaboração e oferta de cursos especiais de Primeira e Segunda Licenciatura e de Formação Pedagógica presencial e a distância, destinados à Formação de professores das redes estadual e municipais de Educação Básica do Estado.
- f) Apoiar a implantação e o funcionamento no Estado de Mato Grosso do Sul dos pólos de apoio presencial do Sistema Universidade Aberta do Brasil, para a oferta de cursos a distância de formação de professores das redes estadual e municipais de Educação Básica do Estado. (BRASIL, 2009e).

Na entrevista realizada com a Dirigente 2, ela avalia o Acordo de Cooperação realizado no âmbito do PARFOR em MS e chega à conclusão de que essa parceria nunca se concretizou:

[...] eu não tenho nem como avaliar essa questão da parceria porque a gente não conseguiu exercitar essa parceria até agora, nem nas questões de discussões mais amplas, a respeito do próprio programa, se ele realmente está atingindo seus objetivos dentro do Estado ou não, ou seja, a gente não conseguiu fazer absolutamente nada nesse sentido, a gente está meio que trabalhando sozinho, eu acredito que se você for perguntar isso nas outras instituições talvez a resposta seja a mesma, na verdade está cada uma cuidando do seu [...] Então efetivamente eu não tenho como avaliar uma coisa que não aconteceu. (DIRIGENTE 2, 2012).

De acordo com a Dirigente 2, a parceria prevista no ACT não aconteceu, ou seja, o Estado de MS não cumpriu com o seu papel no âmbito do Plano, a saber: o de articular e financiar o PARFOR em MS. As IES não tiveram apoio da SED/MS, fator este, que inviabilizou a concretização dos cursos, tal como planejado e ofertado na PF.

A respeito dos recursos para custear as despesas necessárias para a implantação e execução do Plano fica a cargo dos parceiros, conforme Subcláusula única: “As despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado correrão por conta de dotações específicas constantes nos orçamentos dos parceiros [...]” (BRASIL, 2009e)

A Tabela 11 identifica o financiamento realizado pelo Governo Federal no Estado de MS, nos períodos de 2009 a 2011. Ressalta-se que os recursos oriundos da União são para despesas com custeio, capital e bolsas para professores que coordenam e ministram o

PARFOR. As despesas com relação às condições para a participação dos professores da rede de educação básica correrão é de responsabilidade do Estado e dos Municípios.

Tabela 11 - Fomento PARFOR/MS – cursos presenciais - 2009 – 2011

ANO	CUSTEIO	CAPITAL	BOLSAS	TOTAL
2009	0,00	0,00	0,00	0,00
2010	188.833,37	56.649,44	298.900,00	544.382,81
2011	0,00	0,00	438.100,00	438.100,00
TOTAL	188.833,37	56.649,44	737.000,00	982.482,81

Fonte: CAPES/MEC, 2012

Observa-se que no ano de 2009 não houve fomento, no ano de 2010 as despesas com o pagamento de bolsas representam um percentual de 54,9%, as despesas com custeio 34,7% e as despesas com capital 10,40% do total geral dos recursos neste período. No ano de 2011, 100% dos recursos aplicados neste período correspondem ao pagamento de bolsas. O total geral dos recursos, em todos os períodos, é de R\$ 982,482,81 sendo que 75,01% destes são para o pagamento de bolsas para professores que coordenam e ministram os cursos presenciais.

3.4.1 Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente em MS (Fórum/MS)

A portaria nº. 883 de 16 de setembro de 2009, estabelece as diretrizes nacionais para funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio à Formação Docente, no art. 1º define os objetivos e finalidade dos Fóruns Estaduais:

Os Fóruns Estaduais de Apoio à Formação Docente são órgãos colegiados criados para dar cumprimento aos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, instituída pelo Ministério da educação (MEC) por meio do decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica. (BRASIL, 2009c).

De acordo com o art. 2º são atribuições dos Fóruns Estaduais:

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

O Ministro de Estado de Educação, por meio da Portaria de 29 de Setembro de 2009, procede à indicação dos representantes do Ministério da Educação aos Fóruns Estaduais, de acordo com cada unidade federativa. Segundo a CAPES o trabalho dos Fóruns Estaduais tem por objetivo principal elevar a formação e profissionalização dos quadros do magistério da educação básica das respectivas redes públicas estaduais e municipais, sob a coordenação das Secretárias de Educação dos Estados. Os Fóruns têm a atribuição de elaborar e acompanhar os Planos Estratégicos de formação inicial e continuada, articular ações, otimizar recursos e potencializar esforços, em interação com os sistemas de ensino e instituições formadoras sediadas no Estado. (CAPES, 2011).

A CAPES por meio do Ofício Circular nº. 011/2011 prescreve orientações gerais para o funcionamento do PARFOR. Salienta-se, que antes da data da circulação do ofício citado, vinte e dois de dezembro de 2011, não havia nenhum documento que sistematizasse a organização do PARFOR e descrevesse a função de cada parceiro com distinção. No que se refere às atribuições do Fórum no âmbito do PARFOR presencial são descritas as seguintes diretrizes:

- I. Encaminhar as adesões das IES e dos municípios, quando for o caso, à Capes;

- II. Avaliar a necessidade de realização de Editais para a participação das entidades privadas sem fins lucrativos e, se for o caso, encaminhar solicitações de realização de Edital à Capes;
- III. Analisar e homologar a oferta de cursos de acordo com a demanda das redes estaduais e municipais;
- IV. Encaminhar a oferta aprovada à Capes;
- V. Acompanhar a execução do PARFOR PRESENCIAL no âmbito das redes estaduais e municipais;
- VI. Observar as normas deste documento na liberação sobre os critérios de participação dos docentes em exercício nos cursos do PARFOR PRESENCIAL, bem como na homologação da participação das IES privadas sem fins lucrativos;
- VII. Encaminhar o calendário e as atas das reuniões do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente para serem publicadas na página da Capes;
- VIII. Realizar, em parceria com as entidades que integram os Fóruns, a ampla divulgação das ações e da oferta dos cursos e vagas do PARFOR PRESENCIAL. (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2011, p. 3).

A coordenação dos Fóruns é de responsabilidade dos estados. O Fórum é o ambiente no qual se articula, planeja e decide as ações do PARFOR a nível estadual. Por meio do decreto nº. 4.106, de 21 de outubro de 2009, o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, nomeia os representantes dos órgãos e das entidades que comporão o Fórum Estadual Permanente de Formação Docente de Mato Grosso do Sul⁷².

No ano de 2011, após o vencimento do mandato dos membros do Fórum Estadual eleitos em 2009 pelo decreto nº. 4.106, de 21 de outubro de 2009, o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, por meio do Decreto “p” nº. 1.172, de 21 de março de 2011, nomeia os representantes dos órgãos e das entidades para comporem o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente⁷³ com mandato de dois anos.

⁷² **Membros do Fórum: Secretária de Educação – SED:** Maria Nilene Badeca da Costa (Presidente), Angela Maria da Silva; **Ministério da Educação (MEC):** Nara Maria Pimentel, Maria Luiza Martins Aléssio; **União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDINE/MS:** Paulo Roberto de Oliveira, Benedito Borges Fernandes; **Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS:** Ângela Maria Zanon; **Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD:** Sidnei Azevedo de Souza; **Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS:** Vera Lúcia Guerra; **Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – Secção Mato Grosso do Sul – CNTE:** Sueli Veiga Melo; **Conselho Estadual de Educação – CEE/MS:** Carla de Brito Ribeiro Carvalho; **União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação em Mato Grosso do Sul:** Eladir Luiza Trevelin da Silva.

⁷³ **Membros do Fórum: Secretária de Estado de Educação:** Maria Nilene Badeca da Costa, Cheila Cristina Vendrami, Angela Maria da Silva e Roberval Ângelo Furtado; **União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Mato Grosso do Sul – UNDIME/MS:** Benedito Borges Fernandes, Claudia Aparecida Nogueira Lopes, Paulo Roberto de Oliveira e Maria Cecília Amendola da Mata; **Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS:** Ângela Maria Zanon e Shirlei Takeko Gobara; **Fundação Universidade da Grande Dourados – UFGD:** Sidnei Azevedo de Souza e Elizabeth Matos Rocha; **Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS:** Raquel Marcia Müller e Beatriz do Santos Landa; **Instituto Federal de Educação Federal, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul – IFMS:** Marcelina Teruko Fujii Maschio e Joelson Maschio; **União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação de Mato Grosso do Sul**

Em MS as reuniões do Fórum não se concretizaram tal como planejado em calendário elaborado pela coordenação do mesmo. Ressalta-se que, o calendário não foi cumprido devido à falta de disponibilidade da Presidente do Fórum (Secretária de Estado de Educação).

Na entrevista realizada com a Dirigente 1, a respeito da atuação do Fórum em MS, ela afirma que: “No caso de MS [...] o Fórum lá não é um Fórum ativo, essa é uma outra questão que faz um diferencial” [...]. (DIRIGENTE 1, 2012). Ao se referir à importância do Fórum na articulação do Plano, destaca que:

É o nosso grande articulador o Fórum tem esse papel de articular, por exemplo: de identificar a demanda, elaborar o plano estratégico e fazer a articulação no âmbito do Estado. Esse é o papel, ou seja, de verificar, conversar com as suas secretarias municipais e de articular a participação desse professor. [...]. (DIRIGENTE 1, 2012).

E ao emitir a sua avaliação a despeito do Fórum/MS relata que:

Só que o Fórum de MS não tem conseguido fazer isso. Outro detalhe é que a gente elabora um cronograma, então o fórum está tão fora do processo, pra você ter uma idéia, eu fui em uma reunião lá esse ano e a gente já estava finalizando o processo de validação e eles estavam definindo a oferta para 2012/1. O fórum do Estado de MS ele está fora do processo. É preciso que o secretário coloque lá uma pessoa que possa gerir essa articulação. (DIRIGENTE 1, 2012).

Na entrevista acima, constata-se que o Fórum/MS só existe formalmente e que na prática ele não se efetiva. Também se registra a negligência da Secretária de Estado de Educação na gerência do Fórum/MS, o que demonstra o desinteresse do Estado para com a execução do PARFOR.

Na entrevista realizada com a Dirigente 2 ao avaliar a atuação do Fórum em MS ela afirma que:

[...] infelizmente nesse ponto minha avaliação é bastante negativa, porque um dos pontos que a gente pode perceber nessa reunião que a gente teve lá em Brasília agora no início do ano, em fevereiro a gente foi para lá, e nessa reunião estavam presentes todos os coordenadores gerais do PARFOR das instituições estaduais, as públicas e as privadas, e o que a gente percebeu lá nas conversas que a gente teve, é que os estados que tem um Fórum participativo, consegue trabalhar de uma maneira excelente, eles conseguem alavancar o programa de uma forma que a gente nunca conseguiu, tanto na questão da divulgação, na questão da quantidade de alunos que eles acabam capturando para as ofertas, enfim, é que tudo é muito mais fácil, isso a gente

percebeu e pelo contrário, a gente percebeu que quando se tem um Fórum que é omissivo - porque essa seria a definição para mim - no nosso caso as coisas ficam bem difíceis [...]. Por que eu te falo que a avaliação que eu faço do nosso Fórum é bastante negativa? Porque há um ano a gente não consegue fazer isso, quer dizer, as duas últimas ofertas que a gente fez, o Fórum não participou, a gente fez uma previsão de oferta interna, foi aprovada aqui pela instituição, foi encaminhada para o Fórum, mas aí o Fórum não fez a parte dele, ele nem nos chamou para definir ou discutir aquilo ali, muito menos encaminhou a oferta para a CAPES, isso aconteceu ano passado e voltou a se repetir esse ano, então a CAPES felizmente sabe dessas situações e ela acaba abrindo um pouco essa questão da rigidez, ela permite por exemplo, que a gente encaminhe para lá, desde que a gente assuma o compromisso de que a gente vai estar trabalhando corretamente e que depois a gente encaminhe a aprovação interna aqui da universidade, mas se a CAPES fosse realmente rígida na questão de se o Fórum não encaminhar a gente não vai ofertar, então é bem complicado. (DIRIGENTE 2, 2012).

A Dirigente 2 emite uma avaliação negativa a respeito da atuação do Fórum/MS, ou seja, o mesmo não cumpriu seu papel como articulador e organizador das ações do Plano. Na entrevista realizada com a Dirigente 3 ao se referir ao fórum ela afirma que:

[...] o que comprometeu o desempenho do Fórum no Mato Grosso do Sul foi exatamente a falta de articulação pela Secretaria Estadual de Educação. Porque fica claro, inclusive os estudos sobre federalismo colocam isso, que o papel de articulador é do Estado, enquanto unidade federativa, porque o Governo Federal ele vai fazer as induções, ele fez o seu papel de fazer as reuniões e chamar as universidades e as equipes das Secretarias para conversar, fez todo esse processo indutivo. As instituições de ensino superior assumiram o seu papel, propuseram os cursos, os professores, os coordenadores elaboraram o projeto pedagógico. Só que a coordenação desse Fórum que é da Secretaria de Estado de Educação, não se efetivou. (DIRIGENTE 3, 2012).

De acordo com as entrevistas apresentadas acima, percebe-se o papel central do Fórum para a articulação e desenvolvimento do Plano. No caso de MS as reuniões do Fórum não têm sido concretizadas, ressalta-se que a coordenação do mesmo é de responsabilidade da SED/MS. Fica evidente diante dos relatos a omissão da SED/MS para com o PARFOR, bem como o descontentamento dos dirigentes entrevistados.

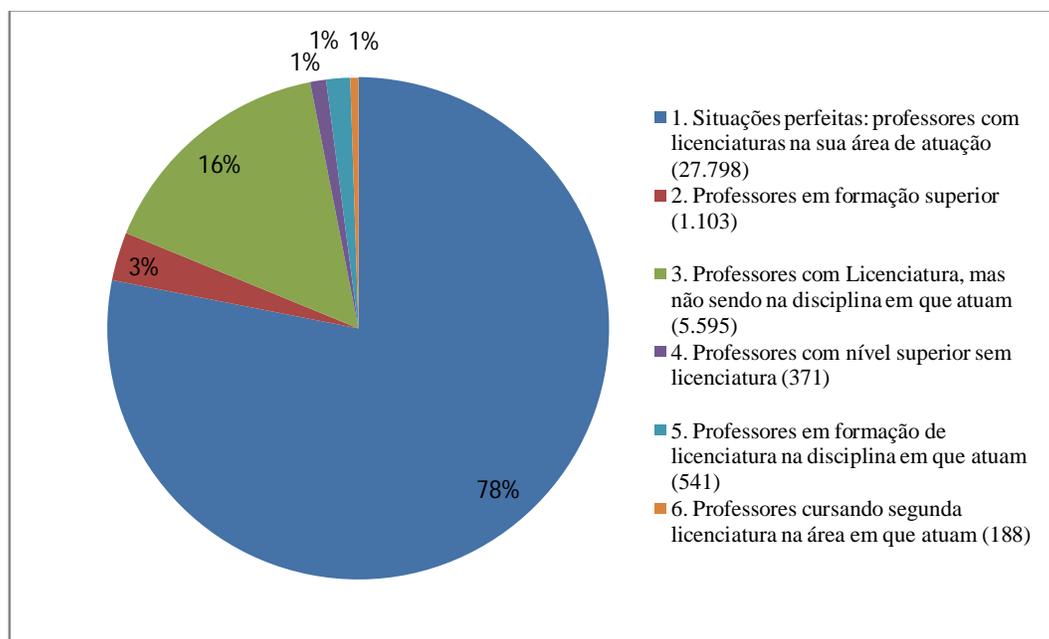
3.4.2 Operacionalização e execução do PARFOR/MS

Como parte do PARFOR, as Secretarias Estaduais em parceria com os municípios e as IES parceiras, ficaram responsáveis em levantar a demanda de professores que se encaixavam no perfil do Plano. Este mapeamento de demanda tem por finalidade auxiliar as

ações e articulações do Fórum Permanente de Apoio à Formação docente na realização de seus Planos Estratégicos.

O Gráfico 4 apresenta o levantamento de demanda realizado pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS) na rede estadual e municipal no ano de 2008. O mesmo permite visualizar a situação em que se encontram os professores em MS, compondo um mapa de orientação para as estratégias do Fórum/MS.

Gráfico 4 – Percentual de demanda de formação de professores da educação básica, em MS, rede estadual e municipal, de acordo com a situação de formação



Fonte: SED/MS, 2008

O gráfico 4 apresenta na situação três e quatro, alvo do PARFOR, o total da demanda em MS, levantada pela SED/MS. O número atinge o quantitativo de 5.966, sendo que a condição três representa um percentual de 93,78% da demanda. Estes dados permitem concluir que a demanda para os cursos do PARFOR em MS, se concentra nos cursos de segunda licenciatura. Também permitem concluir que a levantamento apresentado justifica a implantação do PARFOR em MS.

A tabela 12, permite visualizar a demanda do PARFOR em MS por rede, Municipal e Estadual, bem como mapear a localização de concentração desta demanda.

Tabela 12 - Percentual de demanda de formação de professores da educação básica, em MS, por rede de ensino (estadual e municipal) e por localização, de acordo com a situação de formação

Situação ⁷⁴	Educação básica - MS	REDE MUNICIPAL			REDE ESTADUAL		
		Rede Municipal MS	Capital/Campo Grande/MS	Interior do estado	Rede Estadual MS	Capital/Campo Grande/MS	Interior do estado
Situação 1	27.798	53,03%	30,30%	46,97%	46,97%	22,80%	77,20%
Situação 2	1.103	79,60%	3,41%	96,59%	20,40%	16,00%	84,00%
Situação 3	5.595	28,91%	16,13%	83,87%	71,09%	17,04%	82,96%
Situação 4	371	59,83%	6,30%	93,70%	40,17%	22,14%	77,86%
Situação 5	541	76,52%	11,11%	88,89%	23,48%	11,02%	98,98%
Situação 6	188	55,85%	13,40%	86,60%	44,15%	13,25%	86,75%

Fonte: SED/MS, 2008

Observa-se na tabela 12, na situação 2, que a rede municipal apresenta maior percentual de professores cursando o nível superior, sendo que quase a totalidade destes se localiza no interior do estado. Na situação 3, o percentual de demanda por segunda licenciatura se concentra na rede estadual e mais de 80% destes se localiza no interior do estado. Na situação 4, o percentual de demanda por formação pedagógica (licenciatura), se concentra tanto na rede municipal quanto na rede estadual e se localiza no interior do estado. (SED/MS, 2008).

Os dados da tabela 12 permitem concluir que, o maior percentual de demanda para os cursos do PARFOR, está represada na rede municipal e no interior do estado, embora a rede estadual também apresente demanda para abertura dos cursos do PARFOR, especialmente os cursos de segunda licenciatura, para professores que atuam fora da área, e de formação pedagógica para os que possuem somente bacharelado.

⁷⁴ 1 - Situações perfeitas: professores com licenciaturas na sua área de atuação; 2 - Professores em formação superior; 3 - Professores com Licenciatura, mas não sendo na disciplina em que atuam; 4 - Professores com nível superior sem licenciatura; 5 - Professores em formação de licenciatura na disciplina em que atuam; 6 - Professores cursando segunda licenciatura na área em que atuam.

Salienta-se que, no gráfico 4 e na tabela 12, os dados são apresentados em números absolutos e não realizam o filtro por CPF. Com efeito, o professor pode se apresentar em mais de uma situação e pode ser replicado, por exemplo: ele pode se apresentar em mais de um colégio e em mais de uma ocasião apresentada no gráfico, pois o levantamento da demanda foi realizado por colégio e não como os dados do INEP (Educacenso), que filtra o professor por CPF para o mesmo não ser replicado. Em entrevista realizada com a Dirigente 3, ela relata como foi realizado esse levantamento:

[...] as Universidades apresentaram suas possibilidades, mas essas possibilidades tinham que atender às demandas do Estado. E quais seriam essas demandas? Não eram claras. Então foi dividido dentro do Fórum, grupos responsáveis por cada município, por cada região do Estado para levantar dados. [...] muitos dados ela levantou por telefone, então ela telefonava na prefeitura, perguntava, pedia os dados, muitas vezes eles não tinham e levantavam, ligavam de novo para conseguir essas informações, foi aí então que essas informações foram todas repassadas para a Secretaria de Estado de Educação e saiu o quadro com demanda que o Estado teria [...]. (DIRIGENTE 3, 2012).

O Quadro 2, baseado em dados do INEP/Educacenso, apresenta o total de professores da Educação Básica, distribuídos por dependência administrativa, no ano de 2008.

Quadro 2 - Número de Professores da Educação Básica, em MS, por Dependência Administrativa (2008)

Somente Federal	86
Somente estadual	7.587
Somente municipal	9.322
Somente privada	4.210
Federal e privada	1
Estadual e municipal	2.770
Estadual e privada	661
Municipal e privada	546
Estadual, municipal e privada	120
TOTAL	25.303

Fonte: INEP (2008).

No Quadro 2 verifica-se que o total de professores da EB em MS é de 25.303, se somados os professores, em todas as situações apresentadas no Gráfico 4, o quantitativo é de 35.596, ou seja, 10.293 a mais do que os dados do INEP. Portanto a demanda geral levantada pela SED/MS não corresponde à realidade, pois a metodologia escolhida, para colher os dados, permite que os professores que atuam em mais de uma escola, apareçam replicados na mesma situação.

O Quadro 3, baseado nos dados do INEP/Educacenso, apresenta o número de professores da EB por nível de escolaridade em 2008.

Quadro 3 - Número de Professores da Educação Básica por Escolaridade, em MS (2008)

TOTAL	Escolaridade			
	Fundamental	Ensino Médio		Superior
		Normal/Magistério	Ensino Médio	
25.303	122	2.187	1.490	21.504

Fonte: INEP (2008).

No Quadro 3 verifica-se que 3.799 professores não possuem curso superior. Na demanda levantada pela SED/MS, apresentada no Gráfico 4, não aparecem os professores que não possuem curso superior, mas apenas os docentes que estão cursando o nível superior. Vale lembrar, que a formação inicial dos professores em nível superior é um dos objetivos principais do PARFOR. Este dado revela uma falha na metodologia de coleta de dados utilizada pela SED/MS, pois a mesma não contempla os professores que não possuem curso superior.

O Quadro 4, baseado nos dados do INEP, apresenta o número de professores da EB com formação superior, que possuem licenciatura e que não possuem licenciatura, em 2008.

Quadro 4 - Número de Professores da Educação Básica com Formação Superior, Licenciados e Não Licenciados, em MS (2008).

Professores na Educação Básica			
TOTAL	Situação da Licenciatura		
	Possui curso com Licenciatura	Possui curso sem Licenciatura	Possui cursos com e sem licenciatura
21.504	20.775	696	33

Fonte: INEP (2008).

No quadro 4 verifica-se que, do total de professores com curso superior, 96,7% possuem curso superior com licenciatura, 3,3% possui curso superior sem licenciatura e 0,15% possui curso superior com e sem licenciatura. No Gráfico 4 o número de professores da EB em MS, sem licenciatura, corresponde a 371. Se comparados, os dados do Gráfico 4 com

os dados do Quadro 8, no que se refere aos professores com curso superior sem licenciatura, verifica-se que os números apresentados pelo INEP/Educacenso ultrapassam em quase duas vezes os números apresentados pela SED/MS. Diante dos dados apresentados, contata-se que o PARFOR em MS foi planejado com base em uma demanda que não corresponde à realidade dos professores da EB de MS. Isso implica em um obstáculo para a implementação do Plano em MS, pois é a partir da demanda que é traçado, pelo Fórum/MS, o Plano Estratégico e a operacionalização do PARFOR.

A respeito do levantamento da demanda nacional, a Dirigente 1 afirma que um dos grandes desafios do PARFOR/nacional é fazer uma oferta qualificada e para isso é preciso identificar com precisão a demanda real, e questiona a metodologia utilizada para realizar o levantamento de demanda no país:

A gente observou o seguinte, que aquela oferta, primeiro os dados que foram colocados, que se tinha 800 mil professores necessitando de formação, na verdade isso é questionável, até hoje a gente precisa solicitar de fato a INEP qual é essa demanda real, e há uma dificuldade em achar essa demanda real por conta da metodologia dos indicadores que são colocados pelo INEP. Eu tenho alguns dados aqui e observo o seguinte, por exemplo, um professor pode atuar em duas ou três escolas, em duas ou três disciplinas e isso replica essa demanda, essa é uma questão que precisa ser avaliada no âmbito do Programa. Que é a questão de saber de fato qual é essa demanda. Se a gente não fizer a contagem por CPF e separar cada informação a gente não vai saber de fato qual é essa demanda. (DIRIGENTE 1, 2012).

Na entrevista acima, constata-se que o PARFOR/nacional foi desenhado com base em uma demanda que não representava com fidelidade a realidade do professor da EB nacional. Assim, os cursos oferecidos não atingiram o número esperado de pré-inscrições e matrículas. Este fator compromete a articulação e execução do Plano no país. A Tabela 13, baseada na demanda levantada pela SED/MS em 2008, apresenta a situação dos professores em MS, distribuído por disciplina.

Tabela 13 – Mapeamento da situação dos professores em MS, para levantamento de demanda do PARFOR – rede estadual e municipal – por disciplinas.

CURSO	1. Situações perfeitas: professores com licenciaturas na sua área de atuação	2. Professores em formação superior	3. Professores com Licenciatura, mas não sendo na disciplina em que atuam	4. Professores com nível superior sem licenciatura	5. Professores em formação de licenciatura na disciplina em que atuam	6. Professores cursando segunda licenciatura na área em que atuam
Artes	978	135	1202	51	64	32
Biologia	692	11	98	7	6	4
Ciências	1246	29	161	13	15	7
Educ. Física	2298	54	115	14	34	14
Letras/Espanhol	272	16	85	14	20	4
Filosofia	230	10	430	4	1	1
Física	258	16	374	21	5	16
Geografia	1550	24	177	22	9	8
História	1506	20	238	17	11	5
Informática	195	42	796	20	8	0
Letras/Inglês	1490	20	115	11	6	7
Matemática	2144	61	199	32	57	12
Português	2489	22	81	4	15	7
Literatura	628	5	115	4	1	1
Química	283	19	299	25	9	16
Sociologia	140	8	544	5	4	0
Anos iniciais do Ens. Fundamental	8390	456	360	62	206	38
Educação infantil	3009	155	206	45	70	16
TOTAL	27798	1103	5595	371	541	188

Fonte: SED/MS, 2008

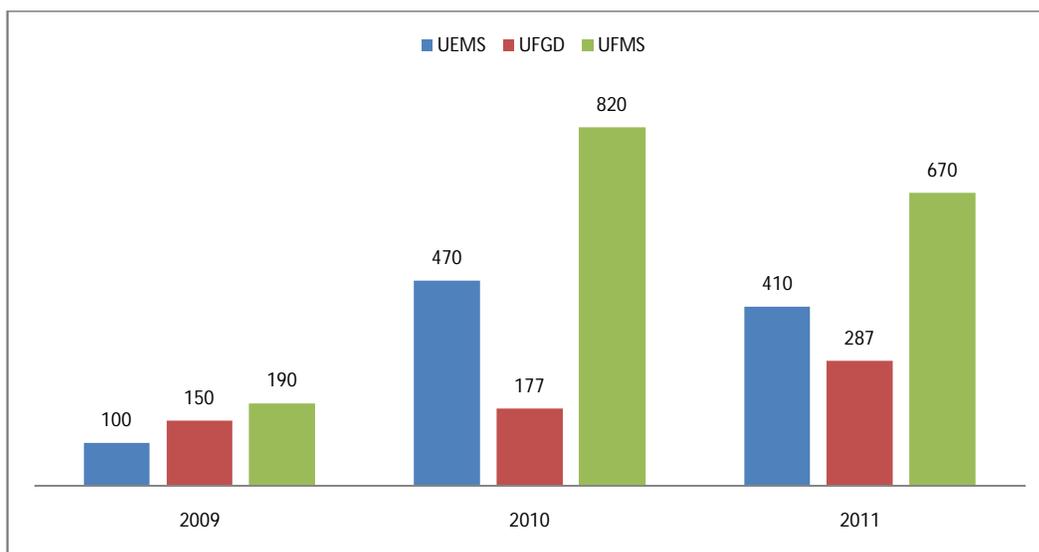
De acordo com o levantamento de demanda realizado pela SED/MS, na situação três e quatro, principal alvo do PARFOR, os cursos que mais apresentam demanda são: Artes com 1253 professores; informática com 816 professores; Pedagogia com 673 professores; sociologia com 549 professores; filosofia com 434 professores; física com 335 professores e química com 324 professores. Os professores em “situação perfeita”, ou seja, possuem curso superior com licenciatura na área em que atuam somam o quantitativo de 27.798, os que estão cursando a segunda licenciatura na área em que atuam somam um quantitativo de 188, os que não possuem nível superior, mas estão cursando somam um quantitativo de 1.103 e os que possuem curso superior e estão cursando licenciatura formam um quantitativo de 541.

O quantitativo geral da demanda, apresentada na tabela 13, atingiu o número de 35.596. Ressalta-se que os dados do INEP/Educacenso 2008, apresentado no quadro 3,

apresenta um total 25.303 professores atuantes na educação básica em MS, ou seja, a demanda apresentada pela SED/MS apresenta uma diferença de mais de 10.000 professores. Embora essa demanda seja questionável, devido à metodologia utilizada para colher os dados, é com base nesta, que o Fórum/MS realizou a previsão das vagas, ou seja, elaborou o Plano Estratégico, até o ano de 2011.

O Gráfico 5 apresenta a oferta de vagas prevista para a formação inicial, nas modalidades presencial e a distância, nos anos de 2009 a 2011, ou seja, o Plano de Ações Estratégicas realizado pelo Fórum/MS como base na demanda levantada em 2008.

Gráfico 5 – Oferta de vagas previstas no Plano Estratégico de MS



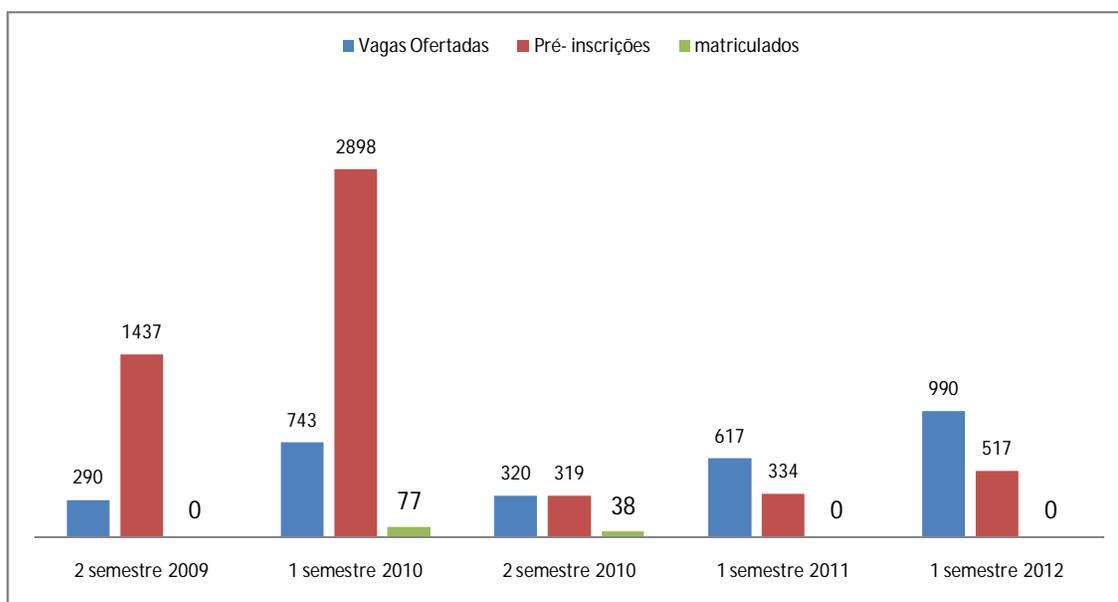
Fonte: Anexo I do Acordo de Cooperação Técnica 009/2009.

Observa-se no Gráfico 5, que no ano de 2009 a previsão da oferta de vagas atingiu o quantitativo de 440 vagas. Em 2010 (pico da oferta de vagas) chegou a 1.467 vagas ofertadas e em 2011 atingiu 1.367 vagas ofertadas, totalizando 3.274 vagas previstas no Plano Estratégico até 2011. As vagas previstas foram distribuídas entre as IPES parceiras em acordo realizado no Fórum/MS. No ano de 2009, as vagas previstas foram ofertadas apenas na modalidade à distância, nos demais anos as vagas foram oferecidas na modalidade à distância e presencial. No período de 2009-2011 foram previstas no Plano Estratégico: na UEMS o total de 980 vagas, na UFGD 614 vagas e na UFMS 1.680. A Dirigente 2 descreve como foi o processo de divisão das ofertas entre as IPES:

[...] basicamente foi feita essa ideia de juntar as universidades que existiam aqui, a princípio as públicas, que eram a UEMS, UFGD e a UFMS, então foi feita uma grande reunião junto com o Governo do Estado, onde foram estabelecidas mais ou menos as regras do programa, e onde foi feita uma divisão inicial do que cada universidade iria trabalhar em termos de oferta de cursos, a gente recebeu também um estudo que havia sido feito pelo governo de demanda dos municípios, que foi aquele material que inclusive eu te passei, enfim, aí ficou estabelecida então já de início a abertura de alguns cursos [...].(DIRIGENTE 2, 2012).

O Gráfico 6 demonstra, em nível estadual (MS), a quantidade geral de vagas ofertadas na Plataforma Freire, a quantidade de pré-inscrições, e o total de matrículas referente aos cursos de Formação Inicial, nas modalidades à distância e presencial de acordo com seus respectivos períodos. O gráfico é tão somente para a demonstração e comparação da oferta, pré-inscrições e matrícula por períodos, a fim de poder situar o PARFOR e mapear sua previsão de abrangência em MS.

Gráfico 6 – Número de vagas ofertadas e pré-inscrições na formação inicial nas modalidades presencial e à distância em MS – 2009-2012



Fonte: Ministério da Educação. Plataforma Freire – previsão de ofertas. Disponível em: <<http://freire.mec.gov.br/index-static>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

No Gráfico 6 observa-se que, no Plano em MS, o pico das vagas ofertadas e das pré-inscrições registra-se no segundo semestre de 2009 e primeiro semestre de 2010. Nos anos posteriores verifica-se um movimento de desaceleração, embora em 2012 pareça haver uma

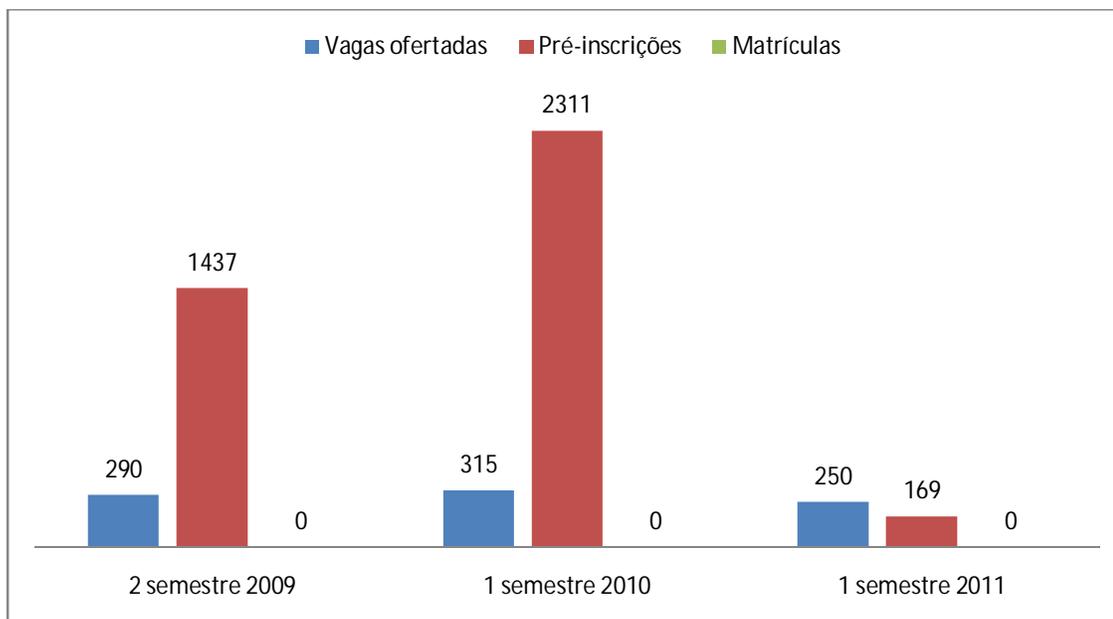
tentativa de retomada do Plano. A Dirigente 1 relata uma série de reformas no PARFOR inclusive na Plataforma Freire para melhor acompanhar e executar o Plano e destaca que: “com as alterações que a gente vem fazendo eu acho que em 2012 é o ano de ajuste do programa [...]”. (DIRIGENTE 1, 2012).

Se comparadas, as vagas ofertadas, no primeiro semestre de 2010 com o primeiro semestre de 2011, registra-se um decréscimo de 16,96% (126) e as pré-inscrições, no mesmo ano apresentam um decréscimo de 88,48% (2.564). No primeiro semestre de 2010 as pré-inscrições excedem em 290,4% (2.155) a oferta de vagas, e no primeiro semestre de 2011 apresenta-se o movimento contrário, ou seja, a oferta de vaga excede em 84,73% (283) as pré-inscrições. Em 2012 a oferta de vagas excede as pré-inscrições em 91,4% (473).

No que se refere à matrícula, somente em 2010 e 2011 elas se efetivaram e somam o quantitativo de 115 professores. As matrículas se materializaram somente nos cursos de formação inicial presencial. De acordo com os dados apresentados verifica-se que no segundo semestre de 2009 e primeiro semestre de 2010, momento de implementação do Plano, as pré-inscrições dos professores excedem a oferta de vagas, nos períodos posteriores o movimento se inverte, ou seja, a oferta de vagas excede as pré-inscrições.

O Gráfico 7 apresenta o quantitativo das vagas ofertadas, das pré-inscrições e das matrículas nos cursos de formação inicial na modalidade à distância no período de 2009 a 2011 em MS.

Gráfico 7 – Número de vagas ofertadas, de pré-inscrições e de matrículas na formação inicial na modalidade à distância em MS– 2009-2011



Fonte: Ministério da Educação. Plataforma Freire – previsão de ofertas. Disponível em: <<http://freire.mec.gov.br/index-static>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

No Gráfico 7 verifica-se que em 2009, as pré-inscrições excederam as matrículas em mais de três vezes, 395,51%, e em 2010, em mais de seis vezes, 633,65%. Em 2011, há um movimento de desaceleração principalmente das pré-inscrições que apresentam um decréscimo de 92,69% em relação a 2010. Em MS as pré-inscrições nos cursos de formação inicial, na modalidade à distância, superam a modalidade presencial. No primeiro semestre 2010, as pré-inscrições nos cursos de formação inicial na modalidade à distância excedem em quase três vezes, 293,69%, as pré-inscrições na modalidade presencial.

Os dados evidenciam que os professores de MS têm preferência pelos cursos na modalidade a distância. No que se refere às matrículas observa-se que, mesmo com um número elevado de pré-inscrições as matrículas não se concretizaram. A Dirigente 3 afirma que o A SED/MS não cumpriu com o seu papel de instalar os polos para os cursos à distância do PARFOR e relata que:

O Governo Federal e também o Estado deram toda autonomia para as universidades decidirem como iriam oferecer esses cursos. Porque que saiu a primeira em 2009 a distância? Porque a UFMS já tinha esses cursos a distancia, a UFMS colocou no plano os cursos a distancia que ela já oferecia, depois acabou se revelando que esses cursos que já existiam não receberiam apoio. Porque criar novas vagas em cursos já existentes não tem apoio

financeiro, apoio financeiro é para curso novo e curso presencial, porque o a distancia já tem todo um apoio da educação então por isso que começou em 2009 com a UFMS, com cursos a distância e no caso a UEMS e UFGD previram alguns cursos presenciais, algumas vagas em cursos já existentes e alguns cursos a distancia, só que como a UFMS já atendia a todos os pólos a distância do Estado, a UEMS e a UFGD teriam que oferecer turma nos pólos novos, que foram aqueles criados a partir da reunião com Carlos Eduardo Bielschowsky em 2008 que seriam de responsabilidade do Estado de Mato Grosso do Sul e aí nós na época eu estava na UEMS, fomos até a Secretaria de Educação, porque a Secretaria seria a responsável por criar esses pólos, e a Secretária não entendeu dessa forma, ela entendia que quem tinha que dar as condições para o pólo funcionar era a Universidade, aliás, me parece que ela entendia que a universidade seria o pólo, e ai foi muito difícil essa negociação ate convencer a Secretária de que o pólo é outra coisa, inclusive porque se a Universidade assumisse a função de pólo toda a obrigação do Estado acaba se diluindo, porque o Estado que teria que viabilizar condições, funcionários, e ai a Universidade assumiria tudo, então nos tivemos que definir com a Secretária as responsabilidades da universidade claramente pelo projeto pedagógico, professores, acompanhamento desse curso de formação e da Secretaria de disponibilizar o pólo. Então aí, do período que eu conversei, inclusive, eu fui aqui em Dourados verificar o local que poderia ser o pólo, retornei para a professora Nilene, negociamos várias vezes, as nada foi feito para a implantação desse pólo. (DIRIGENTE 3, 2012).

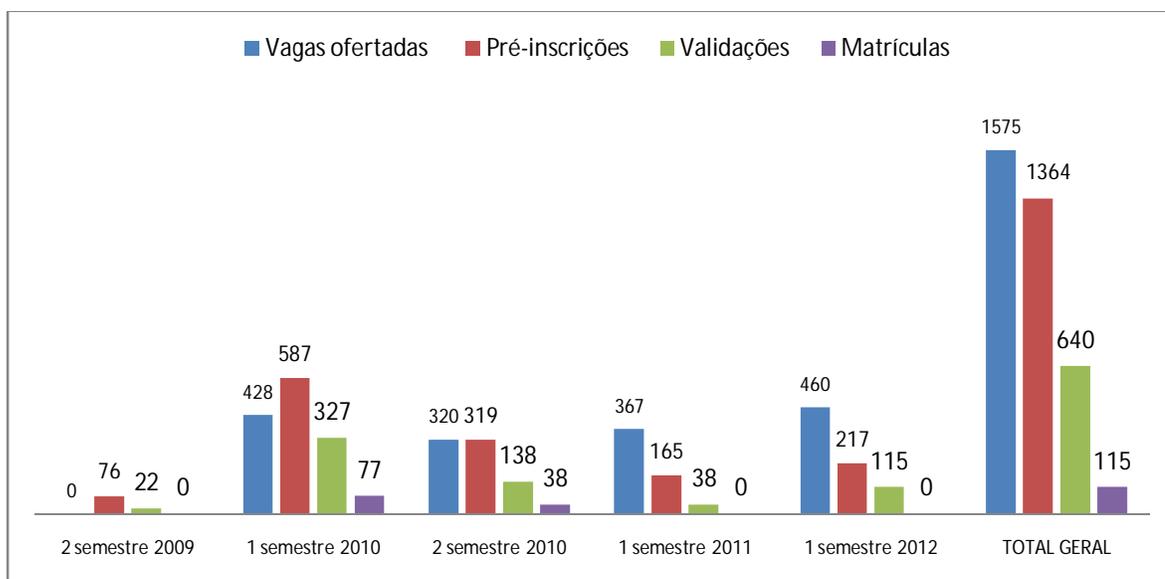
A Dirigente 3 relata que, o Estado de MS, por meio da SED/MS, não estava disposto a se comprometer financeiramente com a implantação do PARFOR. Sendo assim, não cumpriu com o compromisso de custear a abertura de novos polos de Educação a Distância para a execução dos cursos. Fica evidente que no momento de viabilizar a execução dos cursos o governo do Estado faz o “jogo de empurra-empurra” e acaba por impossibilitar a abertura dos cursos à distância. Por fim, frustra os professores pré-inscritos e validados para a realização das matrículas e gera um descrédito do Plano perante os professores. Esse descrédito é uma das causas do movimento desaceleração do Plano em MS.

Os cursos a distância oferecidos pela UFMS não se concretizaram, pois o número de professores validados não atingiu o número determinado pela CAPES para a abertura de turmas especiais. Sendo assim, os professores que realizaram a pré-inscrição e foram validados nos cursos do PARFOR à distância, oferecidos pela UFMS no período de 2010 a 2011, se matricularam nos cursos já existentes ou regulares, não houve a abertura de turmas novas ou especiais.

O Gráfico 8 apresenta o número de vagas ofertadas, de pré-inscrições, de validações e de matrículas nos cursos regulares (existentes) e especiais de formação inicial de primeira e segunda licenciatura na modalidade presencial no período de 2010 a 2012. Ressalta-se que no

ano de 2009 os cursos de formação inicial foram ofertados apenas na modalidade à distância, embora não tenha havido matrículas.

Gráfico 8 – Número de vagas ofertadas, de pré-inscrições, validações e matrículas na formação inicial presencial em MS – 2009-2012



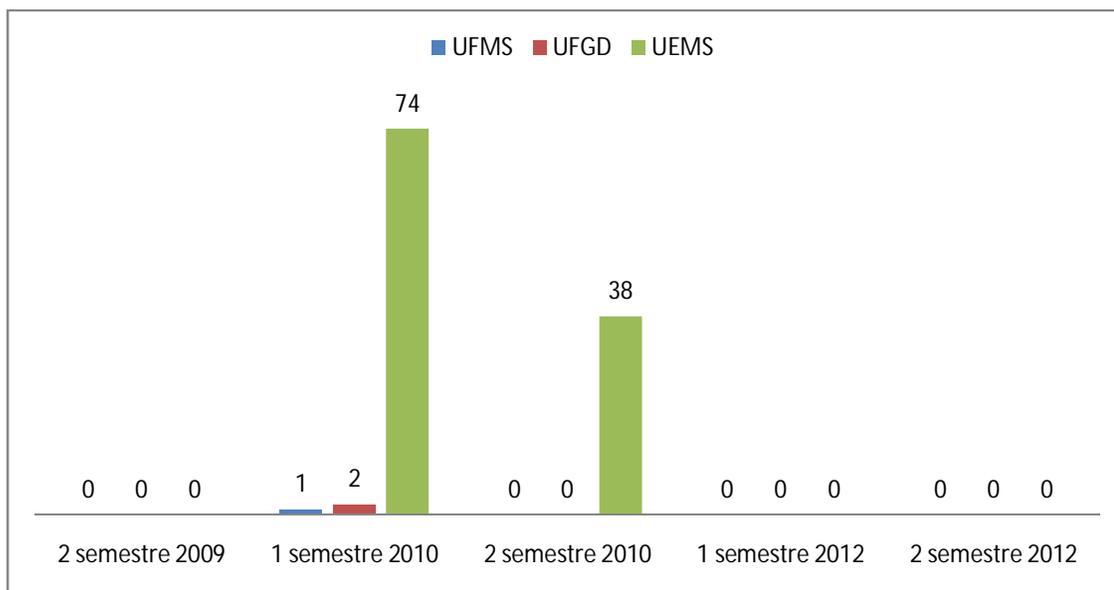
Fonte: CAPES/MEC, 2012

De acordo com os dados apresentados no gráfico acima, no período de 2009 a 2012, as matrículas correspondem a um percentual de 7,30% em relação à oferta de vagas, 8,43% em relação às pré-inscrições e 17,96% em relação às validações. No primeiro semestre de 2010 o total de matriculados apresentou um percentual de 23,54% em relação às validações. No segundo semestre de 2010 a matrícula atingiu um percentual de 27,53% em relação às validações. Nos demais períodos não houve matrícula.

Verifica-se que a quantidade de vagas ofertadas e de pré-inscrições na PF revela que os professores procuraram os cursos do PARFOR, embora no momento da validação o número se reduz drasticamente e nas matrículas se reduz mais ainda e não atinge 10% do total da oferta de vagas. De acordo com o anexo C do total de 115 matriculados, 9 estão em cursos regulares (existentes) e 106 em cursos especiais. Os dados demonstram que o percentual de matrículas, nos cursos de formação inicial presencial, em relação aos pré-inscritos e validados na PF, é considerado baixo.

O gráfico 9 demonstra a quantidade de matrículas nos cursos de formação inicial por IPES em MS no período de 2009 a 2012.

Gráfico 9 – Número de matrículas por IES na formação inicial em MS – 2009 a 2012



Fonte: CAPES/MEC, 2012

No gráfico 9 verifica-se que somente no ano de 2010 houve matrículas. Na UEMS estão concentradas 97,39% das matrículas dos professores de MS, e somente nesta IPES houve a abertura de turmas especiais. De acordo com anexo C, na UFMS, no ano de 2010, houve apenas uma matrícula de segunda licenciatura em educação física em curso existente. Na UFGD houve duas matrículas nos cursos existentes de primeira licenciatura em matemática e letras.

A Dirigente 3 atribui o baixo índice de matrícula à falta de articulação e contrapartida do Estado de MS, ou seja, este não estabeleceu uma política para viabilizar as condições necessárias para os professores participarem dos cursos:

As universidades têm que atender a demanda do Estado, evidente que o Governo Federal chamou para isso, mas o Estado não queria dar nenhuma contrapartida, então ai sim o Estado de Mato Grosso do Sul manifestava que esses cursos tinham que ser nas férias, que tinham que ser a distância, nos finais de semana porque eles não tinham condições de liberar os professores de providenciar transporte, enfim as mínimas condições para funcionamento. A Secretaria não se responsabilizou, então sobrou a responsabilidade toda para as universidades oferecerem cursos finais de semana, na UEMS que os cursos eram presenciais a gente tentou de todas as formas viabilizar isso,

mas por exemplo uma sexta-feira que um professor precisava de dispensa dependia da boa vontade do diretor porque que a Secretaria não elaborou uma política para atender a essa demanda então foi mais uma questão de voluntarismo das escolas em entender a demanda do professor e liberá-lo, do que uma política. O Governo do Estado de Mato Grosso do Sul não estabeleceu uma política, enquanto universidade, nós nos sentimos pressionados pelo Governo atender as demandas fizemos tudo para atender, inclusive porque era uma demanda, um projeto nacional, mas o Governo não fez a sua parte, inclusive depois que começaram a oferta dos cursos nem reunião mais do Fórum a gente não teve conhecimento de novas reuniões de novas articulações. (DIRIGENTE 3, 2012).

Na entrevista acima, registra-se a falta de apoio da SED/MS no que tange a dispensa dos professores e ao provimento de recursos para custeio das despesas, referente à participação dos professores nos cursos presenciais. Ressalta-se que, por esse motivo, os cursos oferecidos pela UEMS são realizados nos finais de semana e feriados. Assim, o Estado se ausenta do investimento na formação de professores e delega aos professores (campo privado) a responsabilidade pela melhoria de sua qualificação profissional e consequentemente da EB. A Dirigente 3 antes mencionada, ressalta que:

Eu atribuo essencialmente a falta de condições mesmo, porque esses professores trabalham, a grande maioria 40 horas, 44 horas por semana os cursos mesmo a distancia exigem um deslocamento para as avaliações exige uma serie de estrutura que o professor tenha para cursar, e ele trabalhando 44 horas por semana, quer dizer, vai sobrar quanto tempo para ele se dedicar a esse curso? Vai sobrar metade do sábado e o domingo. Pensando que o professor não tem que planejar a aula que ele também não tem família, então, que hora ele vai poder se dedicar a esse curso? Alguns professores que estão frequentando o curso ate hoje, viajando por sua conta, gastando do seu bolso, além de dar 40 horas de aulas por semana, se deslocando às vezes ate 300 km como a gente identificou no caso da UEMS em alguns cursos presenciais, esse professor realmente é aquele que acima de qualquer coisa está buscando a sua formação, mas não são todos que essas condições, pessoas que tem filhos, por exemplo, família para sustentar, é evidente que essa pessoa também não fez um curso superior até hoje porque não tem essas condições, porque se tivesse já teria feito em uma instituição privada, em uma instituição que ele não precise viajar para fazer, enfim, ele não fez porque ele não tem essas condições, então eu vejo que o PARFOR tem esse grande comprometimento se os Estados e municípios não se envolverem com essa parte do apoio ao professor, um ônibus que possa levar esses professores até o local de formação e dispensa em um determinado horário para que ele possa cursar o curso, que seja 10 horas por semana , vamos dizer para simplificar a coisa, que não seja uma dispensa integral que seja parcial, com o salário, sem prejuízo de salário, mais isso a gente não observa em nenhuma instância aqui no Mato Grosso de Sul. (DIRIGENTE 3, 2012).

Constata-se nos dados, que em MS, o PARFOR não se concretizou como planejado, embora as pré-inscrições dos professores nos primeiros semestres (2009-2010) tenha ultrapassado o número de vagas ofertadas. O percentual de matrículas é baixo em relação às pré-inscrição e à validação. A causa desse fenômeno é atribuída, pelos Dirigentes

entrevistados, ao erro no levantamento das demandas e na falta de viabilização das condições necessárias para a participação dos professores. Sendo assim, os professores não foram dispensados para participarem dos cursos e não receberam ajuda financeira para custear suas despesas.

No que se refere à organização do Plano em MS, verifica-se que a SED/MS não cumpriu com o seu papel de condução do Fórum/MS. A omissão da SED/MS prejudicou as articulações necessárias para traçar as estratégias de ação e sobrecarregou as IPES no que tange a articulação e execução do Plano.

3.5 O PARFOR na UEMS

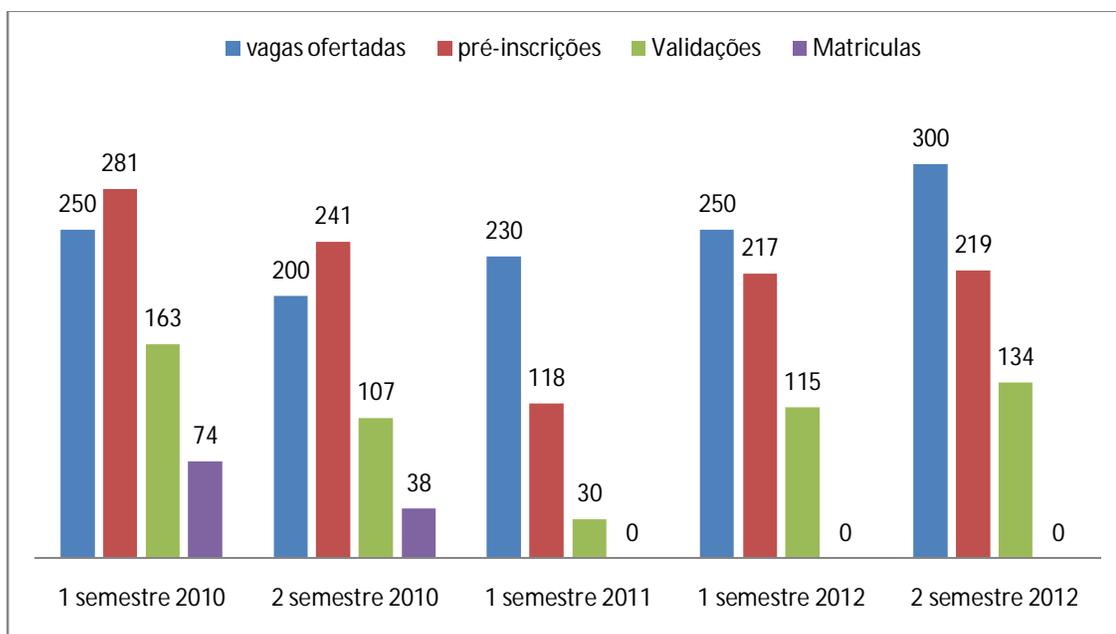
O Conselho Universitário e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, por meio da Resolução conjunta nº. 043, de 8 de julho de 2009, homologa o Termo de Adesão da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado entre a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS), com vistas a implementação do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica em MS.

A UEMS assinou convênio com a CAPES para oferta de cursos presenciais pelo PARFOR em maio de 2010, o mesmo se estende até 2014. Como parte da celebração desse convênio, havia sido realizada a previsão de oferta do curso de Pedagogia à distância em Dourados, para o segundo semestre de 2009. Foram ofertadas 100 vagas, com 130 inscritos e 62 alunos validados. Ainda na modalidade à distância, em 2010 foram ofertadas mais 40 vagas para o curso de Pedagogia, em Ponta Porã, sendo que as pré-inscrições atingiram o número de 188 candidatos, com 79 selecionados. Porém, como a execução desses cursos depende da implantação dos pólos, pela SED/MS, e da autorização da Universidade Aberta do Brasil (UAB), os mesmos ainda não foram concretizados. A partir de então, em função da indefinição e demora por parte da UAB, a UEMS passou a ofertar apenas cursos presenciais.

A partir de 2010, a universidade passou a ter oferta regular de vários cursos especiais, além de vagas em cursos regulares, já ofertados pela instituição, com vagas reservadas no processo seletivo. O gráfico 10 apresenta o quantitativo geral de oferta, pré-

inscrições, validações e matrículas nos cursos de formação inicial na modalidade presencial oferecidos pela UEMS, no período de 2010 a 2012.

Gráfico 10 – Número de vagas ofertadas, de pré-inscrições, de validações e de matrículas na formação inicial presencial na UEMS – 2010-2012



Fonte: CAPES/MEC, 2012

No gráfico acima se verifica que, no período de 2010, as pré-inscrições na PF superaram as vagas ofertadas e em 2011, as vagas ofertadas superaram as pré-inscrições. Esse movimento de desaceleração da procura segue a tendência nacional. No primeiro semestre de 2010, as matrículas atingiram um percentual de 45,39% em relação às validações e no segundo semestre de 2010, um percentual de 35,51%. Nos demais anos não houve matrículas. A Dirigente 2 atribui o baixo percentual de matrículas, em relação aos validados, à falta de incentivo e apoio do Estado aos professores cursista:

[...] o que a gente percebe é isso, que a demanda não se concretiza e das turmas que a gente conseguiu efetivar, a gente tem algumas reclamações por parte dos alunos, principalmente na questão da falta de apoio por parte das Secretarias de Educação, no sentido de dar condições melhores para que eles possam frequentar o curso, tanto no sentido de liberar eles das atividades da escola pelo menos uma vez por semana, que é só sexta-feira, porque nossos cursos são trabalhados sexta, sábado, recessos e feriados, já para tentar não atrapalhar muito a vida do professor, mas mesmo assim eles tem essa dificuldade, muitos deles nos relataram que eles tem que pagar alguém para

poder frequentar o curso, tem muitos professores que não residem no município onde a gente oferta o curso, então eles tem que se deslocar e eles também não tem nenhum apoio por parte das secretarias, enfim, isso dificulta bastante. A gente acabou tendo em algumas turmas um índice de evasão um pouquinho grande, até por conta dessa dificuldade as vezes dos alunos. [...]. (DIRIGENTE 2, 2012).

Na entrevista acima contata-se que o Estado de MS tem sido omissivo quanto ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado com a CAPES no que se refere à viabilização de condições para a participação dos professores da Rede Estadual de Ensino. Embora o ACT não diferencie com clareza o papel de cada parceiro, mas descreve que as ações serão realizadas em conjunto e definidas no Fórum Permanente de Formação Docente.

O Quadro 5 contém informações detalhadas, por curso, município, vagas ofertadas, validações e matrículas realizadas no período de 2010 a 2012, nos cursos de formação inicial oferecidos pela UEMS, na modalidade presencial.

Quadro 5 – Número de vagas ofertadas, de pré-inscrições, de validações e matrículas na modalidade presencial distribuídos por cursos oferecidos pela UEMS nos respectivos municípios em MS – 2010-2012

Período	Curso/Município	Modalidade	Vagas	Inscrições/ Validações/ Matrículas	Situação
2010/1	Geografia/Campo Grande	Regular - 1ª Licenciatura	10	35/18/2	Ofertado
	Língua Inglesa/Cassilândia	Regular – 1ª Licenciatura	10	6/4/0	Ofertado
	Língua Inglesa/Dourados	Regular - 1ª Licenciatura	10	5/2/0	Ofertado
	Física/Dourados	Especial – 2ª. Lic.	50	51/29/19	Ofertado
	Química/Dourados	Especial – 2ª. Lic.	50	52/30/16	Ofertado
	Educação Física/Jardim	Especial – 1ª. Lic.	50	59/43/33	Ofertado
	Geografia/Jardim	Regular – 1ª. Lic.	10	20/15/3	Ofertado
	Língua Inglesa/Jardim	Regular – 1ª. Lic.	10	11/6/1	Ofertado
	Informática/Nova Andradina	Especial – 2ª. Lic.	50	42/16/0	Não ofertado
	TOTAL			250	281/163/74
2010/2	Letras-Espanhol/Campo Grande	Especial – 2ª. Lic.	50	36/4/0	Não ofertado
	Letras-Espanhol/Dourados	Especial – 2ª. Lic.	50	38/8/0	Não ofertado
	Letras-Espanhol/Jardim	Especial – 2ª. Lic.	50	49/31/0	Não ofertado
	Informática/Nova Andradina	Especial – 2ª. Lic.	50	118/64/38	Ofertado
TOTAL			200	241/107/38	
	Geografia/Campo Grande	Regular - 1ª Licenciatura	10	12/0/0	Ofertado
	Letras-Espanhol/Campo Grande	Especial – 2ª. Lic.	50	52/7/0	Não ofertado

2011/1	Língua Inglesa/Cassilândia	Regular – 1ª Licenciatura	20	2/2/0	Ofertado	
	Língua Inglesa/Dourados	Regular - 1ª Licenciatura	20	1/0/0	Ofertado	
	Geografia/Jardim	Regular – 1ª. Lic.	10	5/1/0	Ofertado	
	Língua Inglesa/Jardim	Regular – 1ª. Lic.	20		Ofertado	
	Letras-Espanhol/Jardim	Especial – 2ª. Lic.	50	15/7/0	Não ofertado	
	Letras-Espanhol/Dourados	Especial – 2ª. Lic.	50	31/13/0	Não ofertado	
TOTAL			230	118/30/0		
2011/2	-	-	-	-	-	
2012/1	Física/Aquidauana	Especial – 2ª. Lic.	50	34/17/0	Não ofertado	
	Química/Aquidauana	Especial – 2ª. Lic.	50	28/15/0	Não ofertado	
	Física/Coxim	Especial – 2ª. Lic.	40	18/10/0	Não ofertado	
	Química/Coxim	Especial – 2ª. Lic.	40	10/5/0	Não ofertado	
	Física/Navirai	Especial – 2ª. Lic.	40	6/2/0	Não ofertado	
	Química/Navirai	Especial – 2ª. Lic.	40	2/1/0	Não ofertado	
	Informática/Dourados	Especial – 2ª. Lic.	50	31/13/0	Não ofertado	
	Letras-Espanhol/Jardim	Especial – 2ª. Lic.	50	53/40/0	A iniciar	
	Letras-Espanhol/Dourados	Especial – 2ª. Lic.	50	12/8/0	Não ofertado	
	Letras-Espanhol/Campo Grande	Especial – 2ª. Lic.	50	23/4/0	Não ofertado	
	TOTAL			460	217/115/0	

Fonte. Coordenação Geral do PARFOR/UEMS.

Observa-se no quadro 5 que no primeiro semestre de 2010, a UEMS ofertou vagas em nove cursos divididos em cinco cidades (Campo Grande, Cassilândia, Dourados, Jardim e Nova Andradina) e em seis cursos diferentes (Geografia, Língua Inglesa, Física, Química, Educação Física e Informática). Foram ofertadas 250 vagas, 50 vagas em cursos regulares e 200 vagas em cursos especiais de primeira e segunda licenciatura.

Os cursos regulares apresentaram um quantitativo de 77 pré-inscrições, 45 validações e seis matrículas. Os cursos especiais apresentaram um quantitativo de 204 inscrições, 118 validados e 68 matriculados. Portanto, foram abertas três turmas especiais: a) segunda licenciatura em física, na cidade de Dourados com, 19 matriculados; b) segunda licenciatura em química, na cidade de Dourados, com 16 matriculados; c) e primeira licenciatura em educação física, na cidade de Jardim, com 33 matriculados.

Embora o quantitativo de alunos matriculados nos cursos de química e física não atingiu o número mínimo de 30 alunos, exigido pela CAPES para a abertura de turmas especiais, a UEMS, com a autorização da CAPES, efetivou a abertura de turmas especiais. Todos os alunos matriculados atendem aos critérios exigidos pela CAPES para participar do

programa⁷⁵. No momento da matrícula a UEMS identificou que alguns professores que foram validados pela SED/MS não atendiam aos critérios do PARFOR, por esse motivo foram impedidos de realizarem a matrícula, o que explica, em parte, à queda do número de matrículas em relação às validações. A Dirigente 2 descreve como foi o processo de matrícula dos professores no PARFOR/UEMS:

[...] a gente precisa ter nesse ato de matricula um quantitativo mínimo de alunos, então você percebe que o processo é logo, muitas vezes a gente tem um numero muito grande de validações e a gente pega aquelas validações e fala : “Puxa, agora efetivamente nós vamos ter turmas”. E ai quando a gente chama esses alunos para fazer a matricula, a gente percebe que muitas vezes as validações foram feitas de forma equivocada, infelizmente. Então assim, professores que foram validados pelas Secretarias Municipais, mas que não poderiam ter sido validados porque eles não atendem aos critérios do programa. E aí o que acontece? Quando a gente chama esse aluno para efetivar a matricula, a gente tem que ser bastante rigoroso, em uma documentação que o próprio programa exige que é a questão de comprovação do vinculo com a rede publica básica de ensino, seja ela municipal ou estadual, ele vai ter que apresentar o holerite dele, e no caso dos cursos de segunda licenciatura ele tem que apresenta o diploma da primeira licenciatura, muitas vezes o aluno chega para fazer e ele não tem um desses dois documentos, ele foi validado pela Secretaria, então isso ocorre com uma frequência muito maior do que a gente gostaria, e aí infelizmente a gente tem que comunicar esse candidato de que ele não vai poder fazer a matricula, então aquela lista grande de validações que a gente tinha, acaba se tornando uma lista pequena e infelizmente, nas ultimas últimas vezes ela fica menor do que o quantitativo mínimo que a CAPES exige para abrir uma turma. [...]. (DIRIGENTE 2, 2012).

As validações dos professores que se pré-inscrevem na PF é de responsabilidade do Estado, na fala da Dirigente 2 verifica-se a negligência da SED/MS na realização desta etapa, pois alguns professores que foram validados não correspondiam aos critérios adotados no PARFOR. A respeito da abertura de turmas especiais, com a quantidade de matrículas menor do que a permitida pelo Plano, a Dirigente 2 explica que:

A gente obedeceu ao quantitativo mínimo e tiveram duas situações que a gente ficou muito próximo desse quantitativo e que foi pedida autorização para a CAPES e a CAPES autorizou, mas é sempre toda uma tramitação que é feita, a gente não consegue abrir turmas se a CAPES não bater o martelo. Sem ela dizer: “Você pode”. Inclusive ano passo a gente também teve uma oferta em Aquidauana, que a CAPES estava exigindo o quantitativo mínimo de 20 alunos matriculados, a gente chegou a dezessete, e aí pedi autorização para a CAPES e essa autorização foi negada. Então é tudo feito certinho, obedecendo aos tramites, então se a CAPES não autoriza a gente não tem

⁷⁵ Primeira licenciatura – para docentes em exercício na rede pública da educação básica que não tenham formação superior; Segunda licenciatura – para docentes em exercício há pelo menos três anos na rede pública da educação básica e que atuem em área diferente da sua formação inicial; Formação pedagógica – para docentes graduados não licenciados que se encontram em exercício na rede pública da educação básica.

como abrir, então agora ele a reduziu esse quantitativo mínimo para algumas áreas, então Física, Química, Matemática e Informática, ela reduziu para 15 alunos matriculados, para ver se a gente conseguia melhorar essa questão da abertura das turmas, porque a gente não estava conseguindo atingir esse quantitativo que ela tinha estabelecido. Para algumas áreas continuou ainda o quantitativo de 30 alunos, então se não tiver 30 alunos matriculados, não abro a turma. Para a gente conseguir atingir esses 30 que às vezes parece um número pequeno, a gente está tendo bastante dificuldade. (DIRIGENTE 2, 2012).

Destaca-se na fala da Dirigente 2 a dificuldade para a abertura de turmas especiais. Salienta-se que até 2010, a quantidade mínima de alunos para a abertura de turmas especiais era de 30 alunos para qualquer curso, no início de 2011, a quantidade reduziu-se para 15 alunos para os cursos de química, física, matemática, biologia música e informática e de 25 para as demais disciplinas. Os cursos de química e física oferecidos em Dourados no ano de 2010/1 receberam aprovação *Ad hoc* da CAPES. O que significa que os cursos foram oferecidos, os professores realizaram a pré-inscrição na PF e as validações foram realizadas pela SED/MS. Mas, no momento da matrícula, a UEMS constatou que alguns professores não correspondiam aos critérios do Plano, a partir de então o número de professores não foi suficiente para a abertura das turmas especiais de química e física. Sendo assim, a CAPES entrou em contato com a UEMS e autorizou a abertura das turmas com o número menor que o recomendado.

Os cursos presenciais exigem que o professor se disponha a cursá-los, fora do horário de aula, e ainda se desloque e custei todas as despesas daí advindas. A falta de incentivo do governo do Estado para viabilizar a participação dos professores nos cursos do PARFOR tem se tornado fator de dificuldade no fechamento do número de professores para a abertura de turmas especiais.

No segundo semestre de 2010, foram oferecidas 200 vagas nos cursos de segunda licenciatura, turmas especiais, em quatro cidades: Campo Grande (Letras), Dourados (Espanhol), Jardim (Espanhol) e Nova Andradina (informática). Mas, somente o curso de informática na cidade de Nova Andradina registrou matrícula e a abertura de uma turma especial, com 38 professores. Nos demais cursos não houve matrícula, portanto também não houve abertura de turmas. No ano de 2011 e 2012, a UEMS continuou ofertando cursos de formação inicial de primeira e segunda licenciatura, mas não conseguiu atingir o número mínimo exigido pelo PARFOR, portanto não se concretizou a abertura de matrícula. A Dirigente 2 descreve o esforço da UEMS em oferecer os cursos e a dificuldade encontrada na hora de abrir as matrículas para fechar as turmas:

[...] a gente está tentando até o prazo que a gente tem, o nosso convênio vai até 2014, então até lá a gente vai sempre que possível tentando, a gente está tentando ofertar cursos, para tentar pelo menos abraçar um pouco da demanda inicial que foi passada para a gente. A cada ano a gente tenta melhorar esse processo, esse ano a gente tentou fazer uma divulgação um pouco maior, entrei em contato com a Secretaria de Educação pessoalmente, a gente tem tentado fazer um trabalho no sentido de esclarecer mais e de divulgar um pouco melhor essa oferta, porque a gente percebe também é que muitos professores não ficam sabendo, depois de passado é que entram em contato com a gente, eles mandam um e-mail e falam: “Olha, só agora que eu fiquei sabendo então eu queria fazer.” Eu respondi esses dias atrás um e-mail de uma professora dizendo que ela tinha interesse, mas que ela só tinha ficado sabendo naquele momento. Só que o período de matrículas já tinha encerrado. Então essa também é uma dificuldade, a gente não consegue entender o que acontece se realmente é falta de interesse, se realmente eles não ficam sabendo, mas o programa é aquilo que te falei o objetivo, a ideia, a concepção dele é muito bacana, acho que teria tudo para ser um sucesso, em alguns lugares ele é, em alguns a gente está tentando fazer com que seja. (DIRIGENTE 2, 2012).

A omissão da SED/MS na condução e articulação do Plano tem dificultado e até mesmo impossibilitado a ampliação dos cursos do PARFOR em MS. Na fala da Diretora 2, acima citada, observa-se o esforço da UEMS em fazer com que o Plano cresça. A retirada do Estado na condução do PARFOR, tem se configurado no principal fator de estagnação do Plano em MS, bem como tem sobrecarregado as IPES que sozinhas não conseguem articular e conduzir o processo de implementação, desenvolvimento e ampliação do PARFOR.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa procurou analisar a implementação do PARFOR no Estado de MS, no que se refere ao regime de colaboração entre os entes federados e as IPES. Para tanto, buscou-se uma visão conectada com os móveis do capital, suas múltiplas relações e determinações, bem como entender o federalismo brasileiro e como se compõe a teia das relações federativas no PARFOR.

O PARFOR é uma política educacional instituída em âmbito nacional, no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em regime de colaboração com os entes federados, com a finalidade de proporcionar formação inicial de primeira e segunda licenciatura e formação pedagógica (licenciatura) para os professores da Educação Básica Nacional. O Plano é celebrado em Acordo de Cooperação Técnica e depende da adesão das unidades subnacionais e da adesão das IES ao respectivo acordo.

O Plano está em consonância com a Política Nacional de Formação de Professores do Magistério da Educação Básica, instituída pelo Decreto nº. 6.755, de 29 de janeiro de 2009. A instituição desta política em nível nacional é uma das conquistas dos professores deste nível de ensino e constitui-se espaço de contradição. No período de 2009 a 2011, o PARFOR/Presencial (nacional) realizou a abertura de 1.409 turmas/cursos na modalidade presencial, e a matrícula de 46.626 professores, bem como aplicação de recursos federais no montante de R\$ 190.660.467,04.

No Quadro 6 demonstra-se, em nível nacional, o total de alunos formados na modalidade presencial, por unidade federativa (UF), por dependência administrativa (DA), por IES, por tipo de formação, por curso e Local.

Quadro 6 - Total de alunos formados no PARFOR/Presencial em nível nacional

UF	DA	IES	TIPO	CURSO	LOCAL	DATA	TOTAL DE ALUNOS
AM	F	UFAM	2 ^a	História	Mancaparu	10/08/2011	32
AM	F	UFAM	2 ^a	História	Humaitá	10/08/2011	20
AM	F	UFAM	2 ^a	Matemática	Mancaparu	10/08/2011	12
AM	F	UFAM	2 ^a	Matemática	Itacoatiara	10/08/2011	24
AM	F	UFAM	2 ^a	Artes Plásticas	Manaus	10/08/2011	16
CE	E	UVA	2 ^a	Geografia	Sobral	31/07/2011	18
CE	E	UVA	2 ^a	História	Sobral	31/07/2011	18
CE	E	UVA	2 ^a	Matemática	Sobral	31/07/2011	22
CE	E	UVA	2 ^a	Educação Física	Sobral	31/07/2011	30
CE	E	UVA	2 ^a	Sociologia	Sobral	31/07/2011	12
MG	F	CEFET/MG	F. Pedag.	Formação Pedagógica	Belo Horizonte	26/08/2011	16
PR	E	UEL	2 ^a	Artes	Londrina		15
TOTAL DE ALUNOS FORMADOS EM 2011							235

Fonte: CAPES/MEC, 2012

No Quadro 6 verifica-se que o total de alunos formados no PARFOR/Presencial, no período de 2009 a 2011, é de 235 e que 80% dos formandos se concentram no interior dos estados e 20% nas capitais. O percentual de alunos formados nos cursos de segunda licenciatura é de 90,2%, em relação ao total geral, e 6,8% correspondem aos alunos que receberam formação pedagógica (licenciatura). Os dados apresentados permitem concluir que o PARFOR, em algumas regiões, especificamente nas regiões Norte e Nordeste, está conseguindo formar os professores da Educação Básica, principalmente no interior dos estados.

Quanto à questão geral que permeia o estudo, que busca discutir o PARFOR a partir dos móveis do Capital de suas múltiplas relações e determinações, pode-se concluir que a reestruturação produtiva é a resposta do capital à queda da produtividade. A mesma passou a exigir do trabalhador o aumento do nível de escolaridade. A formação de professores da educação básica tornou-se estratégia do capital para qualificar o trabalhador para essa nova etapa de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Assim, o PARFOR sofre determinações advindas das mudanças ocorridas no universo da produção, alinhadas a auto-reprodução do capital.

A partir dos anos de 1990, o Brasil iniciou um processo de reforma do Estado, baseado na ideologia neoliberal, para atender à competitividade do mercado internacional globalizado. O Estado passa a defender e promover as forças de mercado, ou seja, o mesmo se

torna refém do capital mundializado. As ações por ele operadas sofrem múltiplas determinações do processo de acumulação e reprodução do capital e de sua hegemonia.

Dentro deste contexto as políticas sociais e educacionais são direcionadas para atender as demandas do capital internacional. O ajuste neoliberal promoveu o corte no orçamento das políticas sociais que passam adquirir um novo rosto, ou seja, um caráter focal e emergencial. Há um movimento de reconfiguração do papel do Estado no campo social, o mesmo desempenha a função de articulador, organizador de políticas sociais e descentraliza as funções de gestão e operacionalização.

No que diz respeito ao PARFOR, o papel da União, por meio da CAPES, é de mobilizar os entes federados, através do regime de colaboração firmado no ACT e pagamento de bolsas para professores formadores, bem como, financiar as despesas de custeio e capital. Os recursos financeiros federais, no período de 2009 a 2011, atingiram a casa dos R\$ 190 milhões, sendo que R\$ 114 milhões foram gastos com pagamentos de bolsas. A não contratação de novos professores para atuarem nos cursos do PARFOR e o pagamento de bolsas, para os professores formadores, fortalece a sobrecarga e a precarização do trabalho docente. No caso dos professores formadores que já recebem bolsa da CAPES, em função de outros programas, não podem receber pagamento de bolsa pelas aulas ministradas no PARFOR.

Embora a conjuntura do país tenha se modificado, no período do governo Lula, a base estrutural do projeto societal continua a mesma. No referido governo muitas mudanças importantes ocorreram no campo social e educacional, mas as mesmas estão sempre condicionadas pela base estrutural. As políticas sociais e educacionais implantadas adquirem um caráter focal e emergencial, bem como, resultam da governabilidade e não de políticas de Estado construídas democraticamente.

O Brasil na CF/1988 adotou o federalismo corporativo, no que tange as políticas educacionais, o regime de colaboração entre os entes federativos é o princípio no qual devem se organizar os sistemas de ensino. No regime federativo, o princípio de autonomia é a espinha dorsal, no qual se assenta as relações intergovernamentais. O PARFOR é desenhado com base no regime de colaboração, sendo assim, a configuração institucional do Estado brasileiro se constitui um condicionante na execução do Plano. O problema da coordenação federativa, no que tange à execução de políticas conjuntas, pode levar ao 'jogo de empurra-empurra', principalmente nos âmbitos em que o regime de colaboração impera e carece de regulamentação.

No âmbito do PARFOR é possível constatar que em alguns estados a colaboração entre os entes federativos e as IPES favoreceu a execução do Plano. No Estado de MS essa colaboração malogrou e comprometeu as articulações e ações do PARFOR. Conclui-se que o regime de colaboração carece de regulamentação e com isso não obriga os entes a responsabilizar-se pelos compromissos firmados.

Ressalta-se que em MS a omissão da SED/MS prejudicou a implementação do Plano, tal como configurado no “Plano Estratégico”, elaborado pelo Fórum. A matrícula dos professores nos cursos ofertados em 2010, não atingiu 10% do total de pré-inscritos. A falta de incentivo à participação dos professores foi um dos principais motivos do baixo número de matrículas.

No que tange a parceria, o governo Federal se limitou ao papel de articulador, ou seja, restringiu-se a promover a articulação entre a SED, os Municípios e as IES, no diz respeito à organização da oferta e implantação dos cursos, bem como nos aspectos formais do PARFOR. A união também atuou na transferência de recursos, no que se refere ao pagamento de bolsas e nas despesas com custeio e capital e acabou por atribuir aos estados a operacionalização do Plano e o financiamento referente à participação dos professores. Destaca-se que o Acordo de Cooperação Técnica em MS não deixa claro o papel dos parceiros no Plano e que somente em novembro de 2011 a CAPES enviou aos parceiros um ofício com orientações sobre o funcionamento da parceria, ou seja, esclareceu em detalhes o papel de cada parceiro no PARFOR. Durante este período imperou em MS, no que se refere ao processo de implementação, ‘o jogo de empurra-empurra’, que acabou por sobrecarregar as IPES e comprometer a execução do PARFOR em MS. O governo do Estado de MS negligenciou sua função de operacionalizar o Plano e financiar as despesas oriundas da participação dos professores, bem como assumiu apenas formalmente a condução do Fórum/MS.

A demanda de professores, apresentada pelo Fórum/MS, não corresponde à realidade dos professores da Educação Básica em MS. Este foi um dos fatores que comprometeu o Planejamento Estratégico e conseqüentemente a implementação do PARFOR no Estado. Conclui-se também que o não funcionamento do Fórum/MS e o não acompanhamento do Plano, comprometeu a concretização do regime de colaboração.

No que diz respeito à execução dos cursos do PARFOR em MS, os mesmos se concretizaram apenas no ano de 2010, na UEMS, apesar de serem oferecidos desde 2009 pelas IPES presentes no Estado. Os cursos do PARFOR na UEMS são realizados no final de

semana e feriados, pois os professores cursistas não receberam dispensa da carga horária em sala de aula, nem recursos para custear as despesas oriundas da sua participação. Este fator se constituiu em um impedimento, no que se refere à participação dos professores. Ressalta-se o 'heroísmo' dos professores cursista, que em meio à falta de incentivo decidiram participar dos cursos do PARFOR, mas vale lembrar que, primeiramente, a formação de professores, conforme descreve a LDBN/1996, é de responsabilidade do Estado.

Durante esta pesquisa, muitas questões surgiram e constituem problemas para futuras pesquisas, tais como:

- 1) Quais elementos asseguram ao regime de colaboração consistência suficiente para a realização de políticas conjuntas no campo educacional?
- 2) No que diz respeito às relações intergovernamentais, quais os condicionantes que se constituem elementos centrais na análise de políticas conjuntas?
- 3) Até que ponto a configuração institucional do Estado brasileiro se constitui fator que condiciona a implantação de políticas públicas?

Mesmo dentro dos limites que o PARFOR apresenta, é inegável que o mesmo constitui um avanço, no que se refere às políticas de formação de professores. O Plano apresenta um caráter nacional e tem conseguido, de forma parcial, atingir o interior do país, no qual a demanda por formação é maior. Porém é preciso assegurar que o PARFOR se fortaleça de instrumentos que possibilitem seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo Baptista de. As novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: Capacitação em serviço social e política social: módulo. 1 Brasília: CEAD, 1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação Federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, p. 41-67: jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

AGUIAR, Letícia Carneiro. Educação, empregabilidade e diretrizes curriculares para o curso de pedagogia. In BASSI, Marcos Edgar; AGUIAR, Letícia Carneiro (Orgs.). **Políticas públicas e formação de professores**. Ijuí: Unijuí, 2009.

ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. 2. ed. Campo Grande, MS: Autores Associados, 2004.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. **Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como Política de Estado**. Rio de Janeiro, ANPED, 2011. Disponível em:

<<http://www.anped.org.br/app/webroot/files/PLANO%20NACIONAL%20Portal.pdf>>.

Acesso em: 25 out.2012.

ANTUNES, Ricardo. Crise contemporânea, questão social e serviço social. In **Capacitação em serviço social e política social: módulo 1 – Brasília: CEAD, 1999**.

_____, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 6. ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____, Ricardo. Trabalho e superfluidade. In LOMBARDI, J.C.; SANFELICE, J.L. **Capitalismo, trabalho e educação**. 3 ed. Campinas: Editora Associados, 2005.

_____, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho**. 15 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, Federação e Educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. São Paulo: USP, 2005. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/fr.php>>. Acesso em: 3 out. 2010.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: FAPESP, 2000.

_____, Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: A reforma de programas sociais. *In. DADOS Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

AURÉLIO, Daniel Rodrigues. **Dossiê Getúlio Vargas**. São Paulo: Universo dos Livros, 2009.

BRAGA, Ruy. Apresentação. *In. Hegemonia às Avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). São Paulo: Boitempo, 2010.

BRASIL, Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008 – 2011**. Brasília: MP, 2007.

BRASIL, Presidente da República. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007a. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, nº 79. Seção 1. ISSN 1677-7042; Ano CXLIV, página 5-6. Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/544221/dou-secao-1-25-04-2007-pg-5/pdfView>>. Acesso em: 25 abr. 2011.

BRASIL, Ministério da Educação. Decreto nº. 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: 25 abr. 2011.

BRASIL, Ministério da Educação. **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica**: Planilha de Vagas. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria Normativa Nº. 9, de 30 de junho de 2009. Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, nº 123. Seção 1. ISSN 1677-7042; Brasília, DF, 01 de jul. de 2009b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_normt_09_300609.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2011.

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 6.755, de 29 de janeiro de 2009c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port883.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2011.

BRASIL, Ministério da Educação. Portaria de 29 de setembro de 2009. Proceda à indicação dos representantes, titulares e suplentes, do Ministério da Educação aos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente. **Diário Oficial da União**, nº. 187. Seção 2. ISSN 1677-7050. Página 12. Brasília, DF, 30 set. 2009d. Disponível em:

<<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=12&data=30/09/2009>>
 . Acesso em: 20 jun. 2010.

BRASIL, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Acordo de Cooperação Técnica nº. 009/2009e. Conjugam esforços com vistas à implantação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, nº. 141. Seção 3. ISSN 1677-7069. Página 35-36. Brasília, DF, 27 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/749999/dou-secao-3-27-07-2009-pg-35/pdfView>>. Acesso em 5 abr. 2012.

BRASIL, Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação. **Resolução Nº 1, de fevereiro de 2009f**. Estabelece Diretrizes Operacionais para a implementação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Resolucao1_110209.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2011.

BRASIL, Ministério da Educação. Despachos do Ministro, em 30 de janeiro de 2009. Homologa o parecer nº 08/2008, do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação que estabelece Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior. **Diário Oficial da União**, nº 21. Seção 1. ISSN 1677-7042; Brasília, DF, 30 de jan. de 2009g. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/464017/dou-secao-1-30-01-2009-pg-38/pdfView>>. Acesso em 13 dez. 2011.

BRASIL, Ministério da Educação. **CONAE: Documento Final**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2011.

BRASIL, Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 3, de 7 de dezembro de 2012. Altera a redação do art. 1º da Resolução CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009, que estabelece Diretrizes Operacionais para a implementação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC. **Diário Oficial da União**, nº 237. Seção 1. ISSN 1677-7042. Página 10. Brasília, DF, 10 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/ResolucaoCNE-3-2012-SegundaLicenciatura.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Ofício Circular nº. 011/2011-CGDOC/DEB**: Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica Modalidade Presencial – Orientações Gerais. Brasília: Diretoria de Educação Básica Presencial, 2011.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES/MEC). **Dados estatísticos (PARFOR)**. Elaborado pela Diretoria de Educação Básica Presencial (DEB): Brasília, 2012.

CHAGAS, Magno Guedes. **Federalismo no Brasil**: o poder constituinte decorrente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Fabris, 2006.

CHENAIS, François. **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

COGGIOLA, Osvaldo. **O governo Lula**: da esperança à realidade. 1 ed. São Paulo: Xamã, 2004.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, 2010. v.31, nº. 112. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 set. 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**. São Paulo: Cortez, 1985.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 28 ed. São Paulo: 2009.

DIRIGENTE 1. Coordenadora do PARFOR/presencial em âmbito nacional. Brasília; Diretoria de Educação Básica Presencial da CAPES, jun. 2012.

DIRIGENTE 2. Coordenadora do PARFOR na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Dourados; UEMS, abr. 2012.

DIRIGENTE 3. Membro do Fórum Permanente de Formação Docente de Mato Grosso do Sul. Dourados; UFGD, jun. 2012.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. O Plano Nacional de educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectiva. In. Dourado, Luiz Fernandes (org). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e Perspectivas. 2 ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

EDITORIAL. A metamorfose do PT na rota do poder. In. **O Estado de São Paulo**, 27 out. 2002. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20020827-39760-nac-15-ger-a16-not>. Acesso em: 06 out. 2012.

FELIX, Robson Gonçalves. **Políticas de gestão educacional no Brasil**: o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (2004-2010). Tese de Doutorado em Educação – UFMS, Programa de Pós-graduação em Educação. Campo Grande, 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**. v. 16 nº. 46: 2011.

GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. *In* LOMBARDI, J.C.; SANFELICE, J.L. **Capitalismo, trabalho e educação**. 3 ed. Campinas: Editora Associados, 2005.

GIDDENS, Antony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____, Antony. **Para além da esquerda e da direita**: futuro da política radical. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira S.A., 1988.

_____. **Maquiavél, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira S.A., 1991.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

INTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica**. Brasília, DF: Educacenso, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

INTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **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. 2013.

INTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **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. 2013.

INSITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, **Estados**. Brasília, DF: Censo, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ms>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

INTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica**. Brasília, DF: Educacenso, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

INTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Histórico**. Brasília: Prova Brasil e Saeb, 2012. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb/historico> . Acesso em: 05 nov. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICAS (IPEA). **Radar Social**. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/03.renda.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2012.

LULA, Luiz Inácio da Silva. **Carta ao Povo Brasileiro**. 2002. Disponível em: http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf>. Acesso em: 25 out. 2012.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MARX, Karl. Para a crítica da economia política. In. **Manuscritos econômico-filosóficos**. 4 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

MARX, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. In. Manuscritos econômico-filosóficos. 4. ed. São Paulo: Nova cultural, 1987. (Os pensadores)

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**: Livro primeiro: O processo de Produção do Capital. São Paulo: Nova cultural, 1996. (Coleção Os economistas).

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos de 1861-1863**: os efeitos da mecanização sobre o trabalho (livro XX). Marxists, 2008. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1863/05/maquinaria.htm#tr1>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

MATO GROSSO DO SUL, Governador do Estado. Decreto “p” nº. 4.106, de 21 de outubro de 2009. Nomear os representantes dos órgãos e entidades abaixo relacionados para comporem o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente em Mato Grosso do Sul – FÓRUM-MS, com mandato de dois anos, a contar de 15 de outubro de 2009a. **Diário Oficial de Mato Grosso do Sul**, nº. 7568. Ano XXXI. Página 13. Campo Grande, MS, 22 out. 2009. Disponível em: http://ww1.imprensaoficial.ms.gov.br/pdf/DO7568_22_10_2009.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2012.

MATO GROSSO DO SUL, Conselho Universitário e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Resolução conjunta nº. 043, de 8 de julho de 2009. Homologa o Termo de Adesão da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul Ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS), com vistas a implantação do Primeiro Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica.. **Diário Oficial de Mato Grosso do Sul**, nº. 7505. Ano XXXI. Página 20. Campo Grande, MS, 22 jul. 2009b. Disponível em: http://ww1.imprensaoficial.ms.gov.br/pdf/DO7505_22_07_2009.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2012.

MATO GROSSO DO SUL, Governador do Estado. Decreto “p” nº. 1.172, de 21 de março de 2011. Nomear os representantes dos órgãos e das entidades para comporem o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente em Mato Grosso do Sul – FÓRUM-MS, com mandato de dois anos, com efeito a partir da data da publicação, ficando revogado o Decreto “p” nº. 4.106, de 21 de outubro de 2009, publicado no Diário Oficial nº. 7.568, de 22 de outubro de 2009. **Diário Oficial de Mato Grosso do Sul**, nº. 7.915. Ano XXXIII. Página 30. Campo Grande, MS, 25 mar. 2011. Disponível em: http://ww1.imprensaoficial.ms.gov.br/pdf/DO7915_25_03_2011.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2012.

MATO GROSSO DO SUL, Governador do Estado. **Relatório de Atividades**. Campo Grande: Poder Executivo, 2007.

MATO GROSSO DO SUL, Governador do Estado. **Relatório de Atividades**. Campo Grande: Poder Executivo, 2008.

MATO GROSSO DO SUL, Governador do Estado. **Relatório de Atividades**. Campo Grande: Poder Executivo, 2009.

MATO GROSSO DO SUL, Governador do Estado. **Relatório de Atividades**. Campo Grande: Poder Executivo, 2010.

MATO GROSSO DO SUL, Governador do Estado. **Relatório de Atividades**. Campo Grande: Poder Executivo, 2011.

MATO GROSSO DO SUL, Governador do Estado. **Relatório de Atividades**. Campo Grande: Poder Executivo, 2012.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social**: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **O empresariamento da Educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002.

_____(Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

_____(Org.). **Direita para o social e esquerda para o capital**: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

OLIVEIRA, Francisco. **Hegemonia às Avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). São Paulo: Boitempo, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **In Capacitação em serviço social**: Módulo 1- Crise contemporânea, questão social e serviço social. Brasília: CEAD, 1999.

_____. **Política Social**: temas & questões. 2º ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação no governo Lula. *In*. **Revista Brasileira de Política Administração da Educação**. ISSN: 1678-166X, v.25: ago. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19500>>. Acesso em: 25.10.2012.

RÉGIS, André. **O novo Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. **Direito Educacional**: Educação Básica e federalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SADER, Emir. Introdução. *In*. MÉSZÁROS, István. **Educação para além do Capital**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

SANDRONI, Paulo (org.). **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SAVIANI, Derneval. **Capitalismo, trabalho e educação**. 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

_____. **Da Nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. *In* LOMBARD, J.C; SAVIANI, D; SANFELICE, J.L. (orgs.). **Capitalismo, trabalho e Educação**. 3 Ed. Campinas: Editora Associados, 2005.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Formação de professores da educação básica: avanços e desafios das políticas recentes. *In* **Linhas Críticas**: revista da Faculdade de Educação da UnB. Brasília: FE/UnB, 2011.

SCHNEIDER, Anne Larason. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. *In*. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. HEIDEMANN, F.H; SALM, J. F. (Orgs.). Brasília: UNB, 2 Ed., 2010.

SCHULTZ, Theodore. **O Capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL (SED/MS). **Levantamento de demanda de professores para cursos de formação – Redes Estaduais e Municipais**. Campo Grande: Superintendência de Planejamento e Apoio à Educação, 2008.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SINGER, André. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo. *In*. **Novos Estudos**. Nº. 85, Nov. 2009. São Paulo: CEBRAP, 2009. Disponível em:
<<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCcQFjAB&url=http%3A%2F%2Fnovosestudos.uol.com.br%2Facervo%2Fdownload.asp%3FidMateria%3D1356&ei=RkSFUO7uN4ei8ASztIH4Dw&usg=AFQjCNHJRZHzXqEhF9fszD9nffMm112u5g>>. Acesso em: 22.10.2012

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOARES, Laura Tavares. Prefácio. *In*. MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social**: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

TAVARES, M. C.; FIORI, J.L. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para Todos**: a tarefa por fazer. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. **Política educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Liber Livro, 2007.

ANEXOS

Anexo A - Disciplinas oferecidas nos cursos do PARFOR 2009 – 2011/1		
Cursos	Percentual	N. de turmas
Informática	4,47%	56
Artes	5,19%	65
Ciências	25,56%	320
Ciências da Religião	1,04%	13
Formação Pedagogia	0,40%	5
Geografia e História	13,82%	173
Pedagogia	33,15%	415
Letras e Línguas Estrangeiras	13,98%	175
Ciências Sociais	2,40%	30
TOTAL	100,00%	1252

Fonte: Diretoria de Educação Básica Presencial – CAPES/MEC

Anexo B - Recursos por ano e por unidade federativa – formação inicial presencial													
ESTADOS	2009				2010				2011				GERAL
	CUSTEIO	CAPITAL	BOLSA	TOTAL	CUSTEIO	CAPITAL	BOLSA	TOTAL	CUSTEIO	CAPITAL	BOLSA	TOTAL	
MS	0,00	0,00	0,00	0,00	188.833,37	56.649,44	298.900,00	544.382,81	0,00	0,00	438.100,00	438.100,00	982.482,81
MT	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	260.193,70	0,00	577.200,00	837.393,70	837.393,70
AM	1.120.408,20	0,00	27.300,00	1.147.708,20	1.334.833,00	0,00	2.500.000,00	3.834.833,00	4.249.800,00	198.000,00	6.253.800,00	10.701.600,00	15.684.141,20
AP	82.050,00	0,00	46.500,00	128.550,00	1.099.011,00	0,00	1.340.600,00	2.439.611,00	600.000,00	90.000,00	2.180.500,00	2.870.500,00	5.438.661,00
PA	1.136.371,88	0,00	241.800,00	1.378.171,88	9.524.833,41	338.580,00	8.560.300,00	18.423.713,41	13.537.533,33	687.043,50	19.858.300,00	34.082.876,83	53.884.762,12
RO	0,00	0,00	0,00	0,00	107.339,50	0,00	366.800,00	474.139,50	350.000,00	39.067,80	1.605.200,00	1.994.267,80	2.468.407,30
RR	68.033,20	0,00	4.800,00	72.833,20	153.669,00	45.556,00	418.600,00	617.825,00	324.544,49	0,00	762.900,00	1.087.444,49	1.778.102,69
TO	0,00	0,00	0,00	0,00	2.536.317,00	0,00	1.284.700,00	3.821.017,00	1.130.000,00	339.000,00	2.263.800,00	3.732.800,00	7.553.817,00
BA	6.604.618,98	0,00	315.900,00	6.920.518,98	303.013,39	1.297.275,16	13.784.500,00	15.384.788,55	4.400.400,00	71.383,02	16.220.700,00	20.692.483,02	42.997.790,55
CE	545.277,07	0,00	138.000,00	683.277,07	337.022,52	225.846,76	1.360.500,00	1.923.369,28	334.227,46	0,00	1.399.800,00	1.734.027,46	4.340.673,81
MA	1.473.432,54	0,00	43.200,00	1.516.632,54	3.314.428,59	178.200,00	1.284.000,00	4.776.628,59	2.328.871,00	213.823,20	4.096.900,00	6.639.594,20	12.932.855,33
PB	0,00	0,00	0,00	0,00	171.052,57	51.315,77	0,00	222.368,34	7.219,63	0,00	1.858.800,00	1.866.019,63	2.088.387,97
PE	14.400,00	0,00	9.600,00	24.000,00	2.923.678,62	607.447,08	1.159.500,00	4.690.625,70	250.000,00	24.207,00	2.047.000,00	2.321.207,00	7.035.832,70
PI	0,00	0,00	0,00	0,00	517.550,00	0,00	1.150.100,00	1.667.650,00	2.751.990,63	0,00	5.167.600,00	7.919.590,63	9.587.240,63
RN	119.329,96	0,00	151.200,00	270.529,96	236.575,80	103.642,73	964.200,00	1.304.418,53	670.050,00	14.850,00	1.437.000,00	2.121.900,00	3.696.848,49
PR	143.370,66	0,00	24.600,00	167.970,66	558.989,41	128.692,85	478.100,00	1.165.782,26	417.873,84	0,00	1.544.500,00	1.962.373,84	3.296.126,76
RS	0,00	0,00	0,00	0,00	309.380,70	66.640,00	319.700,00	695.720,70	467.408,78	7.153,64	1.267.500,00	1.742.062,42	2.437.783,12
SC	0,00	0,00	0,00	0,00	330.000,00	99.000,00	83.700,00	512.700,00	1.058.200,00	53.460,00	3.658.600,00	4.770.260,00	5.282.960,00
ES	0,00	0,00	0,00	0,00	30.000,00	0,00	65.100,00	95.100,00	30.000,00	9.000,00	97.100,00	136.100,00	231.200,00
MG	0,00	0,00	0,00	0,00	39.301,70	0,00	0,00	39.301,70	0,00	0,00	64.400,00	64.400,00	103.701,70
RJ	4.948,60	0,00	79.200,00	84.148,60	77.293,72	9.816,68	383.800,00	470.910,40	236.077,73	12.471,08	746.800,00	995.348,81	1.550.407,81
SP	0,00	0,00	0,00	0,00	1.528.684,49	458.904,54	621.200,00	2.608.789,02	469.401,32	9.000,00	3.363.700,00	3.842.101,32	6.450.890,34
TOTAIS	11.312.241,09	0,00	1.082.100,00	12.394.341,09	25.621.807,79	3.667.567,01	36.424.300,00	65.713.674,80	33.873.791,91	1.768.459,24	76.910.200,00	112.552.451,15	190.660.467,04

Fonte: Diretoria de Educação Básica – Presencial – CAPES/MEC

Anexo C: Mapa do PARFOR em MS – formação inicial presencial								
IPES	CURSO	MUNICÍPIO	SEMESTRE	TIPO DE CURSO	QTD VAGAS	QTD PRE- INSCRITOS	QTD VALIDAD OS	QTD MTRICU LAS
UFGD	LICENCIATURA EM PEDAGOGIA	DOURADOS	2009/2	1ª Licenciatura	0	38	15	0
UFGD	LICENCIATURA EM PEDAGOGIA	DOURADOS	2009/2	2ª Licenciatura	0	38	7	0
UFGD	LICENCIATURA EM GEOGRAFIA	DOURADOS	2010/1	1ª Licenciatura	5	12	5	0
UFGD	LICENCIATURA EM HISTÓRIA	DOURADOS	2010/1	1ª Licenciatura	5	19	9	0
UFGD	LICENCIATURA EM LETRAS INGLÊS	DOURADOS	2010/1	1ª Licenciatura	3	4	1	0
UFGD	LICENCIATURA EM LETRAS LÍNGUA E LITERATURA DE LÍNGUA PORTUGUESA	DOURADOS	2010/1	1ª Licenciatura	3	11	5	1
UFGD	LICENCIATURA EM MATEMÁTICA	DOURADOS	2010/1	1ª Licenciatura	7	36	22	1
UFGD	LICENCIATURA EM PEDAGOGIA	DOURADOS	2010/1	1ª Licenciatura	50	33	22	0
UFGD	LICENCIATURA EM PEDAGOGIA	DOURADOS	2010/1	2ª Licenciatura	50	19	5	0
UEMS	LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO FÍSICA	JARDIM	2010/1	1ª Licenciatura	50	59	43	33
UEMS	LICENCIATURA EM FÍSICA	DOURADOS	2010/1	2ª Licenciatura	50	51	29	19
UEMS	LICENCIATURA EM FÍSICA	NAVIRAI	2010/1	2ª Licenciatura	0	0	0	0
UEMS	LICENCIATURA EM GEOGRAFIA	JARDIM	2010/1	1ª Licenciatura	10	20	15	3
UEMS	LICENCIATURA EM GEOGRAFIA	GLORIA DE DOURADOS	2010/1	1ª Licenciatura	0	0	0	0
UEMS	LICENCIATURA EM GEOGRAFIA	CAMPO GRANDE	2010/1	1ª Licenciatura	10	35	18	2
UEMS	LICENCIATURA EM INFORMÁTICA	NOVA ANDRADINA	2010/1	2ª Licenciatura	50	42	16	0
UEMS	LICENCIATURA EM LÍNGUA INGLESA	DOURADOS	2010/1	1ª Licenciatura	10	5	2	0
UEMS	LICENCIATURA EM LÍNGUA INGLESA	JARDIM	2010/1	1ª Licenciatura	10	11	6	1
UEMS	LICENCIATURA EM LÍNGUA INGLESA	CASSILANDIA	2010/1	1ª Licenciatura	10	6	4	0
UEMS	LICENCIATURA EM QUÍMICA	NAVIRAI	2010/1	2ª Licenciatura	0	0	0	0
UEMS	LICENCIATURA EM QUÍMICA	DOURADOS	2010/1	2ª Licenciatura	50	52	30	16
UFMS	LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO FÍSICA	CAMPO GRANDE	2010/1	2ª Licenciatura	25	91	54	1
UFMS	LICENCIATURA EM HISTÓRIA	CAMPO GRANDE	2010/1	2ª Licenciatura	30	81	41	0
UFGD	LICENCIATURA EM PEDAGOGIA	DOURADOS	2010/2	1ª Licenciatura	50	37	22	0
UEMS	LICENCIATURA EM INFORMÁTICA	NOVA ANDRADINA	2010/2	2ª Licenciatura	50	118	64	38
UEMS	LICENCIATURA EM LETRAS ESPANHOL	DOURADOS	2010/2	2ª Licenciatura	50	38	8	0
UEMS	LICENCIATURA EM LETRAS ESPANHOL	CAMPO GRANDE	2010/2	2ª Licenciatura	50	36	4	0
UEMS	LICENCIATURA EM LETRAS ESPANHOL	JARDIM	2010/2	2ª Licenciatura	50	49	31	0
UEMS	LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO FÍSICA	CAMPO GRANDE	2010/2	2ª Licenciatura	35	25	5	0
UEMS	LICENCIATURA EM HISTÓRIA	CAMPO GRANDE	2010/2	2ª Licenciatura	35	16	4	0
UFGD	LICENCIATURA EM GEOGRAFIA	DOURADOS	2011/1	1ª Licenciatura	5	0	0	0
UFGD	LICENCIATURA EM HISTÓRIA	DOURADOS	2011/1	1ª Licenciatura	5	0	0	0
UFGD	LICENCIATURA EM LETRAS INGLÊS	DOURADOS	2011/1	1ª Licenciatura	5	0	0	0
UFGD	LICENCIATURA EM LETRAS LÍNGUA E LITERATURA DE LÍNGUA PORTUGUESA	DOURADOS	2011/1	1ª Licenciatura	5	2	2	0
UFGD	LICENCIATURA EM MATEMÁTICA	DOURADOS	2011/1	1ª Licenciatura	7	2	0	0
UEMS	LICENCIATURA EM GEOGRAFIA	CAMPO GRANDE	2011/1	1ª Licenciatura	10	12	0	0
UEMS	LICENCIATURA EM GEOGRAFIA	JARDIM	2011/1	1ª Licenciatura	10	5	1	0
UEMS	LICENCIATURA EM LETRAS ESPANHOL	CAMPO GRANDE	2011/1	2ª Licenciatura	50	52	7	0
UEMS	LICENCIATURA EM LETRAS ESPANHOL	DOURADOS	2011/1	2ª Licenciatura	50	31	13	0
UEMS	LICENCIATURA EM LETRAS ESPANHOL	JARDIM	2011/1	2ª Licenciatura	50	15	7	0
UEMS	LICENCIATURA EM LÍNGUA INGLESA	CASSILANDIA	2011/1	1ª Licenciatura	20	0	0	0
UEMS	LICENCIATURA EM LÍNGUA INGLESA	DOURADOS	2011/1	1ª Licenciatura	20	1	0	0
UEMS	LICENCIATURA EM LÍNGUA INGLESA	JARDIM	2011/1	1ª Licenciatura	20	2	2	0
UFMS	LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO FÍSICA	CAMPO GRANDE	2011/1	2ª Licenciatura	35	17	3	0

UFMS	LICENCIATURA EM HISTÓRIA	CAMPO GRANDE	2011/1	2ª Licenciatura	35	11	3	0
UFMS	LICENCIATURA EM QUÍMICA	CAMPO GRANDE	2011/1	2ª Licenciatura	40	15	8	0
UEMS	LICENCIATURA EM FÍSICA	AQUIDAUANA	2012/1	2ª Licenciatura	50	34	17	0
UEMS	LICENCIATURA EM FÍSICA	NAVIRAI	2012/1	2ª Licenciatura	40	6	2	0
UEMS	LICENCIATURA EM FÍSICA	COXIM	2012/1	2ª Licenciatura	40	18	10	0
UEMS	LICENCIATURA EM INFORMÁTICA	DOURADOS	2012/1	2ª Licenciatura	50	31	13	0
UEMS	LICENCIATURA EM LETRAS ESPANHOL	CAMPO GRANDE	2012/1	2ª Licenciatura	50	23	4	0
UEMS	LICENCIATURA EM LETRAS ESPANHOL	JARDIM	2012/1	2ª Licenciatura	50	53	40	0
UEMS	LICENCIATURA EM LETRAS ESPANHOL	DOURADOS	2012/1	2ª Licenciatura	50	12	8	0
UEMS	LICENCIATURA EM QUÍMICA	COXIM	2012/1	2ª Licenciatura	40	10	5	0
UEMS	LICENCIATURA EM QUÍMICA	AQUIDAUANA	2012/1	2ª Licenciatura	50	28	15	0
UEMS	LICENCIATURA EM QUÍMICA	NAVIRAI	2012/1	2ª Licenciatura	40	2	1	0
UEMS	LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO FÍSICA	JARDIM	2012/2	1ª Licenciatura	50	120	99	0
UEMS	LICENCIATURA EM FÍSICA	CAMPO GRANDE	2012/2	2ª Licenciatura	50	19	6	0
UEMS	LICENCIATURA EM FÍSICA	NOVA ANDRADINA	2012/2	2ª Licenciatura	50	10	7	0
UEMS	LICENCIATURA EM INFORMÁTICA	DOURADOS	2012/2	2ª Licenciatura	50	37	10	0
UEMS	LICENCIATURA EM QUÍMICA	CAMPO GRANDE	2012/2	2ª Licenciatura	50	20	7	0
UEMS	LICENCIATURA EM QUÍMICA	NOVA ANDRADINA	2012/2	2ª Licenciatura	50	13	5	0
TOTAL					1875	1583	782	115

Fonte: Diretoria de Educação Básica Presencial – CAPES/MEC.

Anexo D: IPES parceiras no PARFOR – presencial e a distância ano de 2009.	
ESTADO	INSTITUIÇÃO
Alagoas	Universidade Federal de Alagoas Universidade Estadual de Alagoas Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas Instituto Federal de Alagoas
Amapá	Universidade Estadual do Amapá Fundação Universidade Federal do Amapá
Amazonas	Instituto Federal do Amazonas Universidade do Estado do Amazonas Universidade Federal do Amazonas
Bahia	Universidade Estadual do Sudeste da Bahia Instituto Federal de Educação, Ciências e tecnologia da Bahia Universidade do Estado da Bahia Universidade Estadual de Feira de Santana Universidade Estadual de Santa Cruz Universidade Federal da Bahia Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Ceará	Universidade Regional do Cariri Universidade Federal do Ceará Instituto Federal do Ceará Universidade Estadual Vale do Aracajú Fundação Universidade Estadual do Ceará
Espírito Santo	Universidade Federal do Espírito Santo Instituto Federal do Espírito Santo
Goiás	Universidade Federal de Goiás Instituto Federal de Goiás Universidade Estadual de Goiás
Maranhão	Universidade Estadual do Maranhão Instituto Federal do Maranhão Universidade Federal do Maranhão
Mato Grosso	Universidade Federal do Mato Grosso Instituto Federal de Mato Grosso Universidade do Estado de Mato Grosso
Mato Grosso do Sul	Universidade Federal da Grande Dourados Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Pará	Universidade Federal do Pará Instituto Federal do Pará Universidade do Estado do Pará
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande Universidade Federal da Paraíba Instituto Federal da Paraíba Universidade Estadual do Paraíba
Paraná	Universidade Federal do Paraná Universidade Estadual de Ponta Grossa Universidade Estadual do Norte do Paraná Universidade Tecnológica Federal do Paraná Universidade Estadual de Londrina Universidade Estadual de Maringá Universidade Estadual do Centro-Oeste Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Pernambuco	Instituto Federal de Pernambuco Universidade de Pernambuco Universidade Federal de Pernambuco Universidade Federal do Vale do São Francisco Universidade Federal Rural de Pernambuco
Piauí	Universidade Federal do Piauí Instituto Federal do Estado do Piauí Universidade do Estado do Piauí

Rio de Janeiro	Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro Instituto Federal de Educação, Ciência e tecnologia Instituto Federal Fluminense Universidade do Estado do Rio de Janeiro Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro Universidade Federal do Rio de Janeiro Universidade Federal Fluminense
Rio Grande do Norte	Universidade Federal Rural do Semiárido Universidade Federal do Rio Grande do Norte Universidade do Estado do Rio Grande do Norte Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Roraima	Universidade Estadual de Roraima Instituto Federal de Roraima
Santa Catarina	Universidade Federal de Santa Catarina Instituto Federal de Santa Catarina Universidade do Estado de Santa Catarina
Sergipe	Universidade Federal do Sergipe
Tocantins	Fundação Universidade Federal do Tocantins

BRASIL, Ministério da Educação. **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica:** Planilha de Vagas. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011

APÊNDICES

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO PARA ENTREVISTA COM OS DIRIGENTES DO PARFOR

Questionário semi-estruturado – Dirigente Nacional

Pesquisa: O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA - PARFOR - ANÁLISE DO REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE A UNIÃO, ESTADO, MUNICÍPIO E A UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL (UEMS)

Nome do entrevistado: _____

Cargo exercido na instituição: _____

- 1- A respeito da implantação do PARFOR no Brasil, ele é acordado em regime de colaboração, de modo geral como aconteceu o processo de implantação do Plano nas unidades subnacionais e qual a sua avaliação?
- 2- A respeito da execução do PARFOR nos estados da Federação, de modo geral, como ele está acontecendo, qual os resultados alcançados e qual os desafios encontrados?
- 3- No início da implantação e execução do PARFOR/BRASIL (2009 e 2010), de acordo com os dados da PF, houve uma explosão na oferta e na procura de cursos, nos anos posteriores verifica-se uma desaceleração acentuada (oferta e procura), na sua avaliação o que provocou esse fenômeno (queda)?

Mato Grosso do Sul.

- 4- A respeito da implantação do PARFOR no Estado de Mato Grosso do Sul, como foi o desenvolvimento desse processo e qual sua avaliação?
- 5- No início da implantação e execução do PARFOR/MS (2009 e 2010), de acordo com os dados da PF, houve uma explosão na oferta e na procura de cursos, nos anos posteriores verifica-se uma desaceleração acentuada (oferta e procura), seguindo a tendência nacional de desaceleração, na sua avaliação o que provocou e esse fenômeno de desaceleração no Plano em MS?
- 6- O PARFOR é realizado por meio do regime de colaboração entre os entes federativos e a IPES, o regime de colaboração se efetiva por meio dos Fóruns Estaduais, na sua avaliação como o Fórum/MS tem desempenhado suas atividades?
- 7- Em um levantamento de demanda realizada pelo Fórum Permanente de Formação docente em MS nas redes municipais e estadual de educação em MS, apresentou uma demanda 7.778 professores com necessidade de formação inicial de primeira e segunda licenciatura e de formação pedagógica. O plano estratégico realizado pelo Fórum/MS para suprir parte

dessa demanda previa até 2011 uma oferta de 3.274 vagas. As IPES parceira (UFMS, UFGD e UEMS) ofereceram cursos na PF, com base nesse levantamento, mas somente a UEMS efetivou alguns cursos no primeiro semestre de 2010 totalizando 74 matriculados. Ou seja, desde a implantação do PARFOR em MS os cursos se efetivaram somente no primeiro semestre de 2010 na UEMS e na modalidade presencial com 74 matriculados. Na sua avaliação porque os cursos não se efetivaram tal como planejado pelo Fórum/MS?

- 8- O dados mostram que a participação dos professores em MS é pequena em relação a demanda existente no Estado. Na sua avaliação quais os obstáculos que tem dificultado a participação dos professores no Plano em MS?
- 9- As relações intergovernamentais é a base onde se assenta o PARFOR (regime de colaboração). Portanto, do cumprimento dos Acordos firmados entre os entes federativos depende a execução do Plano. Qual é o papel de cada ente federativo no PARFOR? Qual a sua avaliação em relação à participação de cada parceiro no PARFOR/MS?
- 10- A respeito da organização geral do PARFOR em Mato Grosso do Sul, o que você considera mais importante para o sucesso desta política?
- 11- A respeito do Fórum de Formação Permanente de Mato Grosso do Sul, responsável pela execução do PARFOR, como você avalia o funcionamento e articulação do mesmo?
- 12- A respeito da execução dos cursos pelas IPES parceiras, no caso de MS a UEMS, qual a sua avaliação?
- 13- Como dirigente deste Plano o que você destaca do PARFOR e onde tem sido os maiores desafios?
- 14- Na sua avaliação porque os cursos oferecidos pelo PARFOR em MS não foram efetivados tal como descritos no Plano Estratégico do Estado e ofertados na Plataforma Freire?
- 15- Você considera que os parceiros do PARFOR têm cumprido com suas obrigações (acordos) para a execução do Plano?

Questionário semi-estruturado – Dirigente Estadual

Pesquisa: O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA - PARFOR - ANÁLISE DO REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE A UNIÃO, ESTADO, MUNICÍPIO E A UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL (UEMS)

Nome do entrevistado: _____

Cargo exercido na Instituição: _____

1 - A respeito da implantação do PARFOR no Estado de Mato Grosso do Sul, como foi o desenvolvimento desse processo e qual sua avaliação?

Quando iniciaram as discussões e os trabalhos sobre o PARFOR em MS?

2- O PARFOR é realizado por meio do regime de colaboração entre os entes federativos e a IPES, ele se efetiva por meio dos Fóruns Estaduais, na sua avaliação como o Fórum/MS tem desempenhado suas atividades?

3- Qual é o papel de cada ente federativo no PARFOR? Qual a sua avaliação em relação à participação de cada parceiro?

4- O que você considera como ponto positivo e negativo no PARFOR/MS?

5- Quais tem sido a participação dos professores no PARFOR/MS? Na sua avaliação quais têm sido os pontos positivos e negativos a respeito desta participação?

6- A respeito da organização geral do PARFOR em Mato Grosso do Sul, o que você considera mais importante para o sucesso desta política?

7- A respeito do Fórum de Formação Permanente de Mato Grosso do Sul, responsável pela execução do PARFOR, como você avalia o funcionamento e articulação do mesmo?

8- A respeito da execução dos cursos pelas IPES parceiras, qual a sua avaliação?

Como dirigente deste Plano o que você destaca do PARFOR e onde tem sido os maiores desafios?

9 – Na sua avaliação porque os cursos oferecidos pelo PARFOR em MS não foram efetivados tal como descritos no Plano Estratégico do Estado e ofertados na Plataforma Freire?

10 – Como aconteceu o processo de implantação do PARFOR na UEMS?

11– Você considera que os parceiros do PARFOR têm cumprido com suas obrigações no que tange a execução do Plano?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar em uma pesquisa. Você precisa decidir se quer participar ou não. Por favor, não se apresse em tomar a decisão. Leia cuidadosamente o que se segue e pergunte ao responsável pelo estudo qualquer dúvida que você tiver. Este estudo está sendo conduzido por Leandro Picoli Nucci, mestrando do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Este estudo faz parte de uma pesquisa de mestrado e está vinculado à Linha de Pesquisa: História, Políticas e Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. A finalidade do mesmo é analisar a implantação do Plano Nacional de Formação de Professores (PARFOR) no Estado de Mato Grosso do Sul no que se refere à efetivação do Regime de Colaboração entre a União, o Estado de Mato Grosso do Sul, os Municípios e a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. O PARFOR faz parte de um conjunto de ações do MEC, em regime de colaboração com as Secretarias de Educação dos estados e municípios e as Instituições Públicas de Educação Superior. Portanto os entes federados são os grandes protagonistas na realização deste Programa de formação, já que das relações intergovernamentais depende todo o seu funcionamento, articulações e ações.

A pesquisa busca compreender as relações intergovernamentais na federação brasileira especificamente o regime de colaboração para a articulação e execução de políticas educacionais. Para atingir os objetivos propostos neste projeto de pesquisa propõem-se realizar uma análise do PARFOR à luz dos móveis do capital, de suas múltiplas relações e determinações materiais, dos processos de manutenção e reprodução da hegemonia capitalista; compreender o regime de colaboração por meio do estudo da federação brasileira e das relações intergovernamentais. A pesquisa estende-se aos cursos presenciais de primeira e segunda licenciatura oferecidos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul no âmbito do PARFOR. A primeira etapa constituir-se-á no estudo bibliográfico de textos referentes às políticas públicas educacionais, à federação, às relações intergovernamentais e ao referencial teórico, bem como no levantamento e na análise da legislação e diretrizes do PARFOR. Na segunda fase será aplicado um questionário aos dirigentes nacionais, estaduais e da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul responsáveis pelo PARFOR. Num terceiro momento dar-se-á a sistematização e análise dos documentos, e a confrontação dos dados à luz do referencial teórico.

Você será entrevistado sobre os procedimentos de implantação e execução do PARFOR. A entrevista será gravada e o que você disser será registrado para posterior estudo. Pouco ou nada se sabe a respeito do assunto, pois o PARFOR é uma política recente, mas embora muito se tem falado sobre as relações federativas e da necessidade de regulamentação clara que viabilize com sucesso os projetos intergovernamentais, principalmente nas políticas educacionais. Você participará deste estudo durante o período da entrevista o que corresponde somente o tempo de respostas do questionário semi-estruturado.

Os dirigentes que participarão do estudo compõem um grupo de três pessoas, sendo um representante de cada parceiro do PARFOR. Durante a entrevista você não será submetido a nenhum tipo de constrangimento pessoal, pois o questionário se refere apenas à implantação e funcionamento do PARFOR, ficando garantida a sua

liberdade caso não se sinta a vontade com alguma das perguntas. Você não terá nenhum custo ou benefício financeiro ao responder a entrevista. Se você concordar em participar do estudo, seu nome e identidade serão mantidos em sigilo. A menos que requerido por lei, somente o pesquisador, a equipe do estudo, Comitê de Ética independente e inspetores de agências regulamentadoras do governo (quando necessário) terão acesso a suas informações para verificar o conteúdo do estudo.

Para perguntas ou problemas referentes ao estudo ligue para (67) 3201-6389 ou (67) 8142-6605 falar com Leandro Picoli Nucci. Para perguntas sobre seus direitos como participante no estudo chame o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFMS, no telefone (067) 3345-7187. Sua participação no estudo é voluntária. Você pode escolher não fazer parte do estudo, ou pode desistir a qualquer momento. Você receberá uma via assinada deste termo de consentimento.

Declaro que li e entendi este formulário de consentimento e todas as minhas dúvidas foram esclarecidas e que sou voluntário a tomar parte neste estudo.

Voluntário _____

Assinatura _____ data _____

Pesquisador _____

Assinatura _____ data _____

APENDICE C – CARTA DE ACEITE DO COMITÊ DE ÉTICA EM
PESQUISA/UFMS – nº. CAAE 00589812.0.0000.0021

Plataforma Brasil - Ministério da Saúde

UFMS

PROJETO DE PESQUISA

Título: O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA - PARFOR - ANÁLISE DO REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE A UNIÃO, ESTADO, MUNICÍPIO E A UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL (UEMS)

Pesquisador: Leandro Picoli Nucci

Versão: 1

Instituição: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

CAAE: 00589812.0.0000.0021

PARECER CONSUBSTANCIADO DE PROJETO DE PESQUISA

Número do Parecer: 5228

Data da Relatoria: 07/02/2012

Apresentação do Projeto:

Trata-se de pesquisa que visa a discutir aspectos relativos à implantação e aos desdobramentos do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), no Estado de Mato Grosso do Sul.

Objetivo da Pesquisa:

Analisar a implantação do PARFOR no Estado de Mato Grosso do Sul no que se refere à efetivação do Regime de Colaboração entre a União, o estado de Mato Grosso do Sul, os municípios e a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Não há riscos para os sujeitos da pesquisa, uma vez que se trata da análise de documentação e das entrevistas feitas com dirigentes do Programa, aos quais será garantido o sigilo. Além disso, as questões presentes no questionário são de natureza objetiva, tratando de dados relativos à implantação e execução do PARFOR da ótica dos dirigentes.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, baseada na análise de dados constantes em documentos e fornecidos por entrevistas.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Recomendações:

Informar os responsáveis pelo financiamento da pesquisa, já que somente se apresenta o orçamento dos gastos. Inserir espaço espaço para assinatura do pesquisador e dos sujeitos da pesquisa nas duas páginas que compõem o TCLE.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Consideram-se as pendências apontadas no item anterior.

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

Diligências atendidas:

- 1) Informar a fonte orçamentária da pesquisa;
- 2) Colocar espaços para assinatura do sujeito de pesquisa e do pesquisador nas duas páginas do TCLE.

CAMPO GRANDE, 07 de Fevereiro de 2012