Política de formação de professores para a educação básica
a questão da igualdade

VALDINEI COSTA SOUZA
Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil

RESUMO
O objetivo deste artigo é analisar o programa Parfor Presencial, tendo como foco observar sua capacidade de reduzir desigualdades regionais e propiciar equidade no acesso de professores da educação básica à formação em serviço. É utilizada uma abordagem teórica do campo das políticas públicas para tratar o tema, analisando a relação do Parfor Presencial com outros programas integrantes da política de formação de professores, a configuração dos direitos e benefícios concedidos pelo programa, bem como a sua abrangência e gestão. O artigo conclui destacando a discrepância entre a necessidade de formação de professores e a oferta real de vagas pelo Parfor Presencial, como também a dificuldade de os professores aprendizes permanecerem nos cursos de formação.

PALAVRAS-CHAVE
políticas públicas; Parfor; formação de professores.

TEACHER EDUCATION POLICY FOR BASIC EDUCATION: THE EQUALITY ISSUE

ABSTRACT
The aim of this paper is to analyze the Parfor Presencial, focusing its possibility to reduce regional inequalities and to provide equal access to in-service training for teachers at basic education in Brazil. It uses public policies theory to analyze the issue of teacher training in the country, the relationship of the Parfor Presencial with other programs of the national policy for teacher training and its scope of the rights and benefits offers to beneficiates, as well the program management. In conclusion, present the discrepancy between the need for teacher training and the real training offer for the Parfor Presencial, as well as the difficulties of teacher-learners in remain at training.

KEYWORDS
public policies; Parfor; teacher training.

LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE MAESTROS PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA: LA CUESTIÓN DE LA IGUALDAD

RESUMEN
El objetivo de este trabajo es analizar el Parfor Presencial, observando su capacidad para reducir las desigualdades regionales y ofrecer un acceso equitativo a la formación en el servicio para los maestros de la educación básica. Utiliza la construcción teórica de las políticas públicas para abordar el tema, analizando la relación entre el Parfor Presencial con otros programas de la política nacional de formación del profesorado, la configuración de los derechos y beneficios del Parfor Presencial, así como el alcance y la gestión del Programa. Se concluye destacando la discrepancia entre la necesidad de formación del profesorado y la oferta real de cursos por el Parfor Presencial, así como las dificultades de los maestros-alumnos en permanecer en proceso de formación.

PALABRAS CLAVE
políticas públicas; Parfor; la formación docente.

INTRODUÇÃO

As questões relativas à formação dos trabalhadores, de uma forma geral, e de professores para educação básica, de forma específica, se configuraram, a partir dos anos 1990, como um dos principais pontos de atuação das políticas educacionais brasileiras. Tal movimento pode ser analisado em duas perspectivas aparentemente contraditórias: a primeira, do movimento em prol da qualidade da escola pública para a formação de quadros necessários à sustentação do novo paradigma do capitalismo mundial (qualificação dos trabalhadores e utilização do seu poder criativo no aumento da produtividade e do lucro); a segunda perspectiva é a da oportunidade potencialmente gerada pela melhoria da educação básica para que o cidadão alcance emancipação financeira e política, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país e para a consolidação da democracia nacional.

Nesse contexto, cabe destacar a lei n. 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB)(Brasil, 1996), que definiu os níveis de qualificação para atuação docente na educação básica, assim como o Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010, lei n. 10.172 (Brasil, 2001a), que declarou a necessidade de formação dos professores como um dos maiores desafios a serem superados e estabeleceu metas para a ampliação da oferta de cursos de formação, em nível superior, para professores da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio. Também o atual PNE, lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014), revela preocupação com a qualificação docente para a educação básica em duas das vinte metas que o compõem.

Considerando, pois, a importância da formação docente para a atual política de educação nacional, o presente artigo analisa as recentes iniciativas do Estado brasileiro relacionadas a ela, no sentido de superar o déficit de professores qualificados em atuação na educação básica. Entre essas iniciativas, foca-se nesta análise o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), modalidade presencial, observando sua capacidade de expandir direitos, reduzir desigualdades regionais e propiciar equidade no acesso à formação de professores para a educação básica, conforme declarado no inciso IX, artigo 2º do decreto n. 6.755 (Brasil, 2009a).

Para tanto, assume-se que as políticas públicas estão inseridas em disputas e embates que ocorrem no âmbito da esfera política (diretrizes gerais ideológicas presentes na sociedade civil), da atividade política (partidos políticos e mobilização social) e da ação pública (elaboração e implementação de ações coordenadas em torno de objetivos explícitos). Nessa perspectiva de análise do Parfor Presencial, encontrou-se em Lowi (1964, 1972) um arcabouço teórico que estrutura o entendimento de que os governos enfrentam disputas e pressões durante o processo de definição e implantação de suas ações. Aliada a essa perspectiva, considerou-se ainda, de forma complementar, a contribuição de Haas (1992) sobre a atuação das comunidades epistêmicas nas ações dos governos ao redor do mundo.

Assim, com base nas ideias dos referidos autores, e visando alcançar o objetivo proposto, o presente artigo está dividido em cinco partes. Na primeira, está explicitado o marco teórico que subsidia a análise. Na segunda, destacam-se o contexto e a emergência da questão da formação de professores na agenda das políticas públicas brasileiras. Na terceira, analisa-se a configuração dos direitos e dos benefícios do Parfor Presencial; e, na quarta, põem-se em destaque sua abrangência e gestão. Por fim, na quinta, conclui-se sobre a iniquidade no acesso à formação docente por meio do programa, diante das necessidades de qualificação de professores para contribuir com a melhoria da qualidade da educação básica brasileira como um todo.

MARCO TEÓRICO DE ANÁLISE

Esta análise do Parfor Presencial como política pública sustenta-se em Lowi (1964, 1972), para quem as ações do governo desencadeiam os interesses pessoais ou de grupos, tendo em vista que essas ações submetem as pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, a algum tipo de coerção. Segundo o autor, existem dois tipos básicos de coerção exercida pelos governos: remota e imediata. A coerção remota ocorre quando inexistem sanções ou elas são indiretas, como é o caso da concessão de um subsídio, cujos ônus são diluídos entre todos os pagadores de impostos. Geralmente, o impacto das ações que são implantadas com base em uma coerção remota tende a interessar à esfera política, notadamente no processo de organização eleitoral. Já as ações governamentais que estão sob a égide da coerção imediata afetam diretamente grupos de interesse, como é o caso do pagamento de auxílios da seguridade social, que beneficiam os menos favorecidos, exigindo contrapartida dos que têm mais oportunidades. No que se refere à aplicabilidade da coerção, o autor diferenciou dois tipos básicos em razão do seu impacto no ambiente: a) quando aplicada em nível de sistema, afetando determinados segmentos ou grupos sociais; b) quando relacionada a condutas ou preferências individuais, afetando diretamente indivíduos ou organizações.

Do embate das forças e interesses em virtude da natureza da coerção exercida, o referido autor identificou a existência de quatro tipos de ação governamental por meio de uma matriz de referência, conforme a Figura 1.

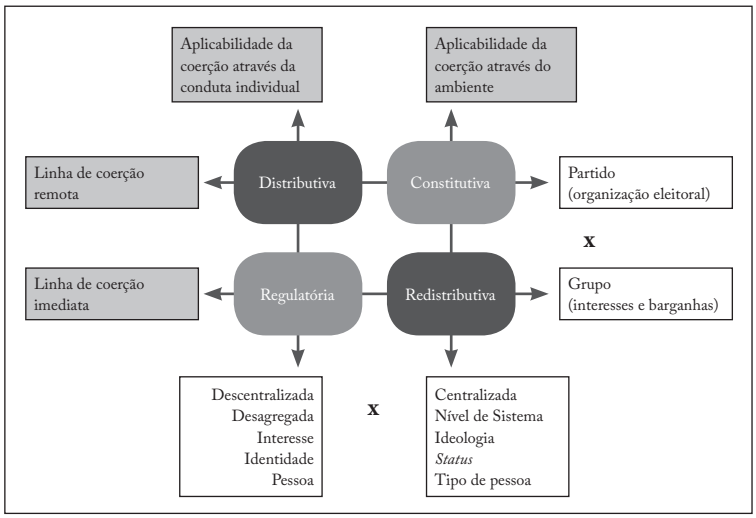


Figura 1 – Tipos de coerção, atividade política e políticas públicas.
Fonte: Adaptado de Lowi (1972).
Elaboração da autora.

Conforme se observa, do cruzamento dos tipos de coerção com as possibilidades de sua aplicação, surge uma tipologia de políticas públicas identificada por Lowi (1972): a) políticas distributivas, que implicam decisões sobre desoneração fiscal ou sobre aplicação de recursos financeiros, privilegiando determinados grupos, setores ou regiões; b) políticas regulatórias, que estabelecem regras, procedimentos ou formas de atuação, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse; c) políticas redistributivas, que preveem o atendimento a grupos sociais menos privilegiados, impondo perdas concretas a alguns (que são obrigados a contribuir para a ação, geralmente por meio de impostos) e ganhos incertos a outros (que deveriam se beneficiar da política); d) políticas constitutivas, voltadas à consolidação do próprio governo por meio de relatório, prestação de contas ou propaganda.

Considerando essa tipologia, o Parfor pode ser enquadrado como uma política redistributiva,[1] pois focaliza grupos sociais específicos, envolvidos tanto

1 A natureza redistributiva do Parfor Presencial também pode ser observada em termos de sua sustentabilidade financeira, tendo em vista que a formação de professores é custeada por impostos arrecadados da parcela mais abastada da população. No orçamento federal, ele está inserido no Programa Brasil Escolarizado (para despesas com bolsas) e no Programa Qualidade na Escola (para despesas com custeio e capital). A fonte para a realização dessas despesas é a 112 – Recursos Vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que se originam do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), formado, no caso da União, por 20% do recolhimento de impostos federais incidentes sobre o patrimônio e a renda, e sobre as dívidas deles decorrentes.

na oferta quanto na demanda por qualificação profissional de docentes que atuam na educação básica. Com relação ao embate de forças que permeiam o programa, é possível considerar quatro grupos de interesse: a) os professores das redes estaduais e municipais de educação básica, beneficiados diretamente pelo Plano; b) as instituições que oferecem os cursos e seus professores formadores, agraciados com recursos financeiros para o desenvolvimento das ações de qualificação; c) os órgãos públicos responsáveis pela gestão do Parfor, na disputa por prestígio e recursos dentro do governo; e d) as secretarias estaduais e municipais de educação, beneficiadas politicamente pela melhoria de indicadores de qualificação docente, que tendem a impactar positivamente a percepção de qualidade da educação básica.

Como é possível perceber, as ideias de Lowi (1972) parecem assumir a predominância de aspectos relacionados ao poder de políticos, burocratas e grupos de interesse (triângulo de ferro). Em contrapartida, conforme lembra Faria (2003), recentemente se tem difundido a perspectiva de que é preciso considerar o conhecimento como uma categoria que não pode ser tomada como simples insumo ao jogo de interesse ou como justificativa para a influência das ideias nas ações governamentais, sendo necessário utilizar o poder inerente a sua ocorrência como complementar à análise do jogo político.

Nesse sentido, na presente análise do Parfor Presencial, também foi considerada a contribuição de Haas (1992). Esse autor destaca que o contexto de dinamismo e incerteza que caracteriza o macroambiente econômico, político, social e até mesmo natural (aquecimento global, diminuição da camada de ozônio etc.) no qual os países estão imersos sensibiliza e fragiliza os tomadores de decisão. Com isso, os detentores do conhecimento científico e tecnológico, capazes de indicar caminhos para se alcançarem os resultados desejados, passam a integrar, juntamente com os demais atores interessados nos resultados da ação estatal, a rede de influência para a definição de políticas públicas. Haas (*idem*) afirma que o controle sobre o conhecimento e a informação é uma importante dimensão do poder, permitindo a difusão de novas ideias. Essas redes de especialistas que atuam mundialmente, influenciando o comportamento de novos parceiros e sendo determinantes nas ações de governos, pessoas e organizações, foi denominada pelo autor de comunidade epistêmica.

Dessa forma, neste artigo foram estabelecidas bases para o exame do Parfor Presencial e da sua capacidade de proporcionar equidade no acesso de professores da educação básica à formação em serviço, a partir da tipologia de políticas públicas discutida inicialmente por Lowi (1964) e aprofundada em trabalho publicado pelo mesmo autor em 1972, aliada ao conceito de comunidades epistêmicas e sua influência na implementação de políticas públicas, sugerido por Haas (1992).

FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTEXTO DA CRIAÇÃO DO PARFOR PRESENCIAL

As preocupações do governo brasileiro com a formação de professores remontam à conferência promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação,

a Ciência e a Cultura (UNESCO) no ano de 1990, em Jomtien, na Tailândia, que resultou na "Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem". Nessa primeira declaração, a preocupação fundamental era tornar universal a educação básica e ampliar as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos, compromisso reafirmado em 1993 pela "Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos".

Em decorrência dessas conferências, foi difundido em 1997 o relatório *Educação, tesouro a descobrir*, também conhecido como Relatório Delors (1997), produzido por uma comissão de especialistas internacionais em educação e que reforça as conclusões assumidas pela UNESCO sobre a centralidade dos professores no que concerne à formação de atitudes dos alunos, ao despertar de curiosidade, ao desenvolvimento de autonomia, ao estímulo do rigor intelectual, como também à criação das condições necessárias para o sucesso da educação formal e da educação permanente. Nesse sentido, no contexto do relatório, o professor se assemelha a um superprofissional, capaz de sozinho superar as dificuldades da escola, da família e dos sistemas de ensino. Inclusive, o relatório assume que um professor de qualidade é aquele capaz de ajudar o aluno a superar suas dificuldades relativas a pobreza, meio social difícil e doenças físicas para alcançar o aprendizado e a predisposição de continuar permanentemente aprendendo. Em contrapartida, não ficam claros os recursos que devem ser disponibilizados para que os professores possam atuar de forma tão completa, suprindo as carências dos alunos em uma ampla gama de perspectivas.

O referido relatório detalha, ainda, medidas relacionadas a recrutamento, formação inicial, formação continuada, professores de formação pedagógica, controle, gestão, participação de agentes exteriores à escola, condições de trabalho e meios de ensino, mesmo expressando a necessidade de serem observados os contextos institucionais de cada país. No caso brasileiro, é possível visualizar a permeabilidade alcançada por muitas das ideias discutidas no Relatório Delors: descentralização da gestão financeira das escolas; piso salarial do magistério; prova de seleção de professores (em estudo pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP); implantação de "gestão democrática" e das associações de pais e mestres; oferta de cursos a distância para formação docente; ênfase na formação para o uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) em sala de aula etc.

No que se refere às ações de formação inicial de professores, observa-se o atendimento das recomendações da comunidade epistêmica responsável pela elaboração do referido relatório (Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI) para que todos os professores da educação básica tenham cursos de nível superior (perspectiva esta presente na LDB promulgada em 1996) e que, para tanto, ocorra uma aproximação com as universidades para a oferta desses cursos – alicerce de implementação da política brasileira para a formação de docente da educação básica. É nesse sentido que se pode tomar esse documento como um exemplo da influência dos organismos internacionais, contrabalançados ou incentivados por

especialistas organizados em redes de conhecimento (comunidades epistêmicas), nas ações de governo, conforme discutida por Haas (1992).

Seguindo a trajetória de influência das comunidades epistêmicas nas ações do governo brasileiro, em 2007 foi publicado o decreto n. 6.094 (Brasil, 2007b), que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), explicitando a aderência nacional às orientações do Fórum Mundial de Educação, promovido pela UNESCO em Dakar, Senegal. No âmbito do compromisso estruturado pelo referido decreto, além da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), da instituição de comitês de acompanhamento do Compromisso Todos pela Educação e da assistência técnica e financeira da União para promover a qualidade da educação nos municípios e estados brasileiros, foram viabilizadas adesões voluntárias dos entes federados ao Compromisso por meio dos Planos de Ações Articuladas (PAR). Tais planos, além da liberação de recursos financeiros, têm como propósito a reflexão sobre as necessidades e aspirações locais, suas demandas, prioridades e metodologias para a adoção de ações que assegurem a melhoria da qualidade da educação básica.

No referido decreto, ficou evidente a perspectiva, emanada da UNESCO, de centralidade da qualidade da educação básica, estabelecendo-se, entre outros focos de ação, a instituição de um programa próprio, ou em regime de colaboração entre União, estados e municípios, para formação inicial e continuada de profissionais da educação. Nesse contexto, considerando a necessidade de articulações mais estruturadas para se efetivar um programa de qualificação de docentes em larga escala, em 2009, tais ações foram destacadas do PAR, institucionalizando-se o Parfor.

No entanto, há que se considerar que a simples difusão de modelos de desenvolvimento, instrumentalizados por comunidades epistêmicas por meio de dados, argumentos e ideias, parece não ser suficiente para sua materialização em políticas públicas. Conforme sugeriu Haas (1992), a formação da agenda e do leque de soluções apresentadas pelos especialistas pressupõe a existência de um problema que justifique as ações governamentais.

Nesse ponto, vale relembrar o contexto histórico no qual está assentada a questão de falta de qualificação de docentes na educação. Conforme destaca Andrade (2011), a lei n. 5.692 (Brasil, 1971) dava suporte ao ingresso de professores leigos na rede pública de educação básica, em virtude da insuficiência de professores devidamente habilitados para o exercício da docência em algumas regiões, além do predomínio de práticas clientelistas características do campo da educação no interior do Brasil, notadamente no que se refere à contratação de professores leigos. Com isso, tem-se um contingente considerável de professores da educação básica sem a qualificação necessária, a desvalorização da profissão em virtude dos baixos salários e do baixo reconhecimento social, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, a atual estrutura do capitalismo valoriza a atuação desses docentes para a preparação de quadros de trabalhadores necessários a sua manutenção, em contexto de

globalização e acirramento da competição. Assim, aparentemente, o conhecimento estruturado pelas comunidades epistêmicas para resolver o problema da qualificação de docentes no Brasil encontrou campo fértil.

Além disso, há que se destacar o interesse da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em consolidar seu papel como agência voltada à preparação de quadros qualificados para o exercício da docência. A tradição da CAPES era atuar na qualificação de professores para a educação superior, entre outros profissionais de alto nível. Porém, com a emergência da centralidade da qualidade da educação básica no atual estágio do capitalismo brasileiro, reforçada por ideias de especialistas internacionais, esse nível de educação passou a fazer parte do horizonte das ações de formação empreendidas pela agência, inclusão esta que foi oficialmente institucionalizada pela lei n. 11.502 (Brasil, 2007a).

Aparentemente, além do sentido de superação de problemas da educação básica que contribuíam negativamente para sua qualidade, o interesse da CAPES em assumir sua nova missão pode ser encontrado nos dados por ela disponibilizados por meio dos relatórios de gestão de 2007 e de 2011. Nesse período, caracterizado como inicial no desenvolvimento das suas novas atribuições institucionais, a CAPES praticamente triplicou de tamanho, tanto em número de servidores, que passou de 138 para 381, quanto em relação à dotação orçamentária, que passou de R$833.479.173,61[2] para R$3.091.937.415,00. Com isso, o órgão cresceu numericamente em importância nas ações do Ministério da Educação, diminuindo o risco de uma nova extinção.[3]

Assim, parecem contribuir para o surgimento do Parfor e, dentro dele, do Parfor Presencial como política pública, tanto a influência de comunidades epistêmicas, apontada por Haas (1992), quanto o interesse dos partidos políticos no poder de enfrentar a histórica falta de qualificação de docentes e das estruturas burocráticas de se autoafirmarem, conforme sugerido por Lowi (1972). Vale pontuar, ainda, que a configuração de forças que contribuíram para a implementação pelo governo brasileiro de ações de formação de professores contrariou a abordagem feita por Souza (2006). Segundo essa autora, uma política pública, depois de desenhada e formulada, desdobra-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. No caso em estudo não houve essa linearidade na formulação do Parfor como política pública: primeiro foram criados programas e ações de forma pulverizada e, posteriormente, tais atividades foram institucionalizadas como parte de uma política.

2 Valor nominal; se atualizado pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interma (IGP-DI) para 2011, fica em torno de R$1.100.000.000.

3 A medida provisória n. 150/1990 extinguiu a CAPES. Após intensa mobilização da comunidade acadêmica nacional, a agência foi recriada pela lei n. 8.405/1992.

Numa perspectiva histórica da recente implantação de ações em prol da qualificação em nível superior de docentes da educação básica, pode-se considerar como marco a criação do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em linhas gerais, a UAB foi apresentada como uma oportunidade de desenvolvimento do modelo de educação a distância no país, ao mesmo tempo em que se configurou numa resposta à baixa oportunidade de acesso das camadas menos abastadas da população, à insuficiência de formação superior gratuita e à necessidade de formação e valorização dos profissionais da educação que atuam nos níveis médio e fundamental da educação básica. Assim, a UAB parece ter sintetizado em uma única proposta o crescimento na oferta de vagas para cursos superiores e o privilégio do ingresso de professores das redes de ensino da educação básica, visando a sua qualificação. A partir da experiência da UAB, em conjunto com outros programas criados ou migrados para a CAPES após o redimensionamento de sua missão, a política de formação de docentes foi estruturada.

O arcabouço legal que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (decreto n. 6.755) (Brasil, 2009a) e o Parfor (portaria normativa MEC n. 9)(Brasil, 2009b) legitimou e fortaleceu propostas que já vinham sendo desenvolvidas pela CAPES, tais como o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência),[4] o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID)[5] e o Observatório da Educação,[6] assim como o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB),[7] entre outras, que passaram a configurar o Parfor de forma integrada, pelo menos na lei. Em certa medida, o decreto n. 6.755 (Brasil, 2009a) contemplou, ainda, outras ações relativas à formação docente que eram desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Educação Básica, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão e, principalmente, da extinta Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação (MEC) que, pela própria convergência legal, foram ou estão sendo migradas para a CAPES.

A falta de linearidade das políticas públicas decorrentes dos embates dos grupos afetados por ela foi abordada por Pereira (2008) e parece explicar porque as alternativas empreendidas para o enfrentamento do problema de falta de qualificação dos docentes podem ser caracterizadas, na prática, como pouco articuladas. De fato, uma vez que as ações empreendidas são baseadas em programas preexistentes,

4 Fomento à inovação e à qualidade dos cursos de formação de professores.
5 Bolsas de iniciação à docência para licenciandos que desenvolvem atividades pedagógicas na rede pública de educação básica.
6 Apoio à realização de estudos e pesquisas em temas educacionais que utilizem as bases de dados do INEP.
7 Oferece cursos de graduação, especialização e aperfeiçoamento na modalidade a distância, por meio de universidades públicas brasileiras, tanto para a formação de docentes quanto para a formação de outros profissionais identificados como necessários ao desenvolvimento das microrregiões atendidas pelos cursos.

criados e implementados isoladamente por nichos burocráticos, tal sobreposição termina por constituir um corpo pouco harmônico. O (re)lançamento de programas em desenvolvimento com um mesmo "rótulo" – Parfor – não garantiu mecanismos de integração. Tanto, que houve a necessidade de individualizar as novas ações que, efetivamente, tiveram início a partir da portaria n. 9 (Brasil, 2009b), denominando-as Parfor Presencial, já que elas não se misturavam com as demais ações que já estavam sendo desenvolvidas.

Tal desarticulação parece ter sido percebida pelo MEC, tendo em vista a criação do Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica (CONAFOR), por meio da portaria n. 1.087 (Brasil, 2011a). Porém, tal tentativa de articulação tem proporcionado, aparentemente, resultados burocráticos em vez de articulação efetiva das ações. Como primeira providência desse comitê, foi publicada a resolução n. 1 (Brasil, 2011b), que determinou às instituições de ensino superior (IES) que participam da política de formação de professores para a educação básica, "instituir no âmbito de sua Pró-Reitoria de Ensino de Graduação ou equivalente, um Comitê Gestor Institucional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais do Magistério da Educação Básica". Esse comitê institucional possui na sua composição, entre outros membros, os coordenadores institucionais da UAB e do Parfor Presencial, atores que coordenavam autonomamente as ações específicas de cada um dos programas no âmbito das IES.

Vale acrescentar, ainda, que está previsto na referida resolução o recebimento de bolsa, pelo coordenador do Comitê Gestor Institucional, como contrapartida pela realização de sua tarefa, a exemplo do que ocorre com os atuais coordenadores institucionais da UAB e do Parfor Presencial. Porém, no que se refere aos princípios de atuação, esferas de responsabilidades e atribuições para a articulação do trabalho de cada uma dessas figuras, não há definição sistematizada. Além disso, continua sem solução a necessidade de definição de princípios, procedimentos operacionais e articulação efetiva entre as diversas ações previstas na política de formação de docentes, as quais se materializam no Prodocência, no PIBID, assim como na própria UAB, entre outros, que, se devidamente articulados, complementam-se e oferecem possibilidade de potencializar as ações individuais de cada programa.

Considerando, pois, a diversidade dos programas integrantes da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, optou-se por analisar empiricamente sua execução por meio do Parfor Presencial. Essa opção leva em conta que o referido programa se apresenta como o elemento novo das ações desempenhadas pela CAPES, quando da institucionalização do Parfor em 2009. Contudo, tal recorte não dispensa a necessidade de localizar o Parfor Presencial como uma parte dentro da questão de qualificação de docentes para a educação básica, como política pública. Além disso, agrega-se, à presente análise, o fato de que tal política está em construção à medida que é executada, sofrendo, pois, constante pressão e rearranjos, conforme se desenvolve.

CONFIGURAÇÃO DOS DIREITOS E BENEFÍCIOS DO PARFOR PRESENCIAL

O Parfor Presencial oferece vagas em cursos de licenciatura para professores das redes públicas estaduais e municipais de educação básica. Podem participar os professores que não tenham formação em nível superior (primeira licenciatura), que atuem em áreas distintas da sua formação inicial (segunda licenciatura) ou que não tenham habilitação em licenciatura (formação pedagógica). Esse programa concentra apenas aqueles cursos do Parfor destinados à formação inicial na modalidade presencial. Os cursos a distância de formação inicial e continuada de docentes integrantes do Parfor são de responsabilidade da UAB, enquanto os cursos de formação continuada presenciais são de responsabilidade da Secretaria de Educação Básica do MEC.

As orientações e regras para a participação no Parfor como um todo e em sua versão presencial, em particular, estão acessíveis aos interessados, desde os governos locais, passando pelas instituições que oferecem os cursos, até os professores aprendizes. As regras seguem o ordenamento legal do programa, sendo os processos de oferta, de candidatura e de aprovação da matrícula realizados eletronicamente, por meio da Plataforma Freire.

Entre os benefícios previstos no Parfor Presencial estão: a) oferta gratuita de cursos aos professores da rede pública de educação básica; b) bolsas aos professores-formadores; c) fomento à oferta dos cursos, por meio de verbas de custeio e capital às IES. Essa configuração de benefícios pode ser caracterizada tomando-se como referência Boschetti (2009), pela previsão em legislação, por ser não contributiva (não exige participação financeira dos beneficiários), e pela implementação na ótica do direito, respeitando-se regras previamente definidas. Por abranger um público determinado (professores não qualificados das redes públicas de educação básica), possui caráter seletivo e focalizado. Além disso, conta com a perspectiva de continuidade em virtude da sua institucionalização.

No que concerne aos critérios de acesso ao Parfor, podem-se identificar três dimensões:

(a) *IES, estados e municípios*, que passam a fazer parte do programa por meio de adesão voluntária aos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente;
(b) *Cursos e turmas*, que são selecionados após análise e homologação da CAPES, conforme a necessidade identificada nos planos estratégicos, elaborados pelos fóruns estaduais, que organizam as necessidades de formação de professores na unidade da federação em relação à capacidade de atendimento das IES envolvidas;

(c) *Professores aprendizes*, que são selecionados pelas IES por sorteio ou processo seletivo, desde que tenham suas inscrições previamente validadas pelas secretarias de educação às quais estão subordinados, estejam em exercício há pelo menos três anos na rede pública de educação básica e não possuam a formação legal exigida para a sua atuação docente.

Sobre o acesso das IES ao Parfor Presencial, destaca-se que originalmente era prevista apenas a participação de instituições *públicas* de educação superior. Porém, com a edição do decreto n. 7.219 (Brasil, 2010a), que em seu artigo 11 mudou a redação do inciso II, artigo 9º do decreto n. 6.755 (Brasil, 2009a), abriu-se a possibilidade de instituições de qualquer dependência administrativa oferecer turmas no programa. Como resultado, das 52 novas IES que passaram a receber recursos do Parfor Presencial em 2010, 44% eram particulares; contra 37%, federais; e 19%, estaduais. Vale considerar, ainda, na análise desses dados, o fato de que as IES particulares tiveram apenas metade do tempo das demais para providenciar sua adesão ao programa, uma vez que a nova regra que permitiu sua participação passou a vigorar, praticamente, a partir do segundo semestre de 2010.

Com isso, pode-se presumir que a pressão das IES privadas pelo direito à oferta de turmas destinadas à qualificação de docentes das redes públicas de educação básica parece configurá-las como um grupo de interesse, na dimensão proposta por Lowi (1972). Estando esse grupo fora da abrangência do programa, ele se organizou para também se beneficiar das bolsas para os responsáveis institucionais do Parfor Presencial nas IES e para conquistar prestígio institucional por participar de um plano com perspectivas de melhoria da educação básica, além da obtenção de recursos financeiros para a manutenção da oferta.

Nesse ponto, cabe analisar ainda a concepção de reforma do Estado brasileiro (Brasil, 1998), que estabelece a distinção entre o público e o estatal na oferta da educação. Nessa linha de pensamento, a educação é visualizada como um bem público, essencial para a população, mas cuja oferta não precisa ser realizada diretamente pelo Estado. Do ponto de vista da distinção entre o público e o estatal, a reforma do Estado brasileiro, para o bem ou para o mal, provocou a necessidade de reflexão sobre o particular e o coletivo no atendimento à demanda por educação. Se por um lado, a iniciativa privada precisa se preocupar com o lucro, estando voltada também para os seus interesses individuais de sobrevivência e manutenção, por outro, não há como negar que a atuação estatal, mesmo quando voltada à promoção do bem coletivo, está sujeita à permeabilidade de grupos de interesse.

No que concerne ao Parfor Presencial, a perspectiva de seu enquadramento como bem público não estatal precisa observar, no entanto, a possibilidade de que alguns agentes privados desconsiderem a função social da educação e passem a julgá-la apenas na perspectiva mercadológica, na qual o objetivo último é, tão somente, a acumulação do capital por meio da busca pelo lucro. Essa observação se

faz relevante tendo em vista a qualidade dos cursos oferecidos, já que, com base em levantamento da CAPES sobre o Índice Geral de Curso Avaliado da Instituição (IGC)[8] das IES privadas que integram o Parfor Presencial, observa-se que apenas cerca de 10% possuem IGC 4. Entre as instituições públicas esse índice é de 36%. Embora o levantamento de dados disponibilizados pela CAPES não contemple indicadores sobre a qualidade estrita de cada curso, o indicador sobre as instituições permite questionar a equidade no acesso aos cursos em termos da qualidade da formação oferecida pelo programa, ante a diversidade das realidades institucionais.

De toda forma, independentemente da natureza institucional da oferta, a preocupação com a qualidade dos cursos de formação disponibilizados aos professores das redes públicas de educação básica parece ser um elemento-chave para garantir a equidade entre os docentes, que, por sua vez, se reverte em oportunidade para o desenvolvimento da educação básica de forma harmônica em todo o país. Essa assertiva se justifica tendo em vista a discussão sobre o projeto pedagógico dos cursos durante o I Encontro do Parfor, promovido pela CAPES entre os dias 21 e 22 de setembro de 2011. As discussões durante o encontro indicaram que há muitas questões sobre a qualidade dos cursos a serem resolvidas, entre as quais se destacam (síntese das questões levantadas verbalmente durante as discussões do encontro):

- As características dos cursos do Parfor Presencial, tendo em vista que o perfil diferenciado do aluno (professor em serviço) exige um planejamento do projeto pedagógico, bem como da abordagem metodológica do curso;
- A integração do aluno do Parfor à universidade, tendo em vista questões operacionais como repetência, registro acadêmico etc. das turmas criadas especificamente para o programa e que têm soluções diferenciadas entre as diversas instituições;
- O tempo de formação do aluno do Parfor, que exige carga horária específica, uma vez que ele não é dispensado de suas atividades em sala de aula nas redes públicas de educação básica.

Como contraponto à necessidade de um projeto formativo nas IES que reflita a especificidade da qualificação do docente, os participantes do encontro alegaram que o apressamento de institucionalização do Parfor Presencial exigiu urgência de implantação sem permitir margens na sua operacionalização. Com isso, segundo os relatos, os projetos pedagógicos terminam por reproduzir a realidade já existente, sem adaptação à proposta do Parfor de formação em serviço dos professores. Além disso, houve quase um consenso sobre a necessidade de oferecer condições para a resolução de problemas conceituais e práticos de um programa dessa natureza,

8 Indicador do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) para aferir a qualidade das IES.

garantindo a organicidade ao trabalho das diferentes unidades que concorrem para essa formação e proporcionando sólida base teórica e interdisciplinar.

Paralelamente à questão da qualidade intrínseca aos cursos, também foi discutido fortemente nesse encontro o apoio dos governos locais para incentivar o professor em formação. Representantes de IES e alguns professores aprendizes presentes ressaltaram as dificuldades dos alunos de manterem sua participação nos cursos, quais sejam: falta apoio financeiro para cobrir os custos com deslocamentos para assistirem às aulas, sobretudo porque frequentemente têm que ir de cidades pequenas até os grandes centros para participar dos encontros presenciais; o acúmulo das atividades de formação com as atividades em sala de aula, sem redução da carga horária ou contrapartida financeira. Dessa forma, tais restrições parecem se configurar como uma limitação à equidade na permanência dos cursos, e, portanto, no processo formativo.

Essa realidade não conta com respostas no âmbito do programa, nem por meio de mecanismos de articulação com os demais programas integrantes da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica nem no âmbito de outras políticas da área de educação.[9] Adicionalmente, a escola, como organização em que o trabalho do professor está inserido, não está contemplada no rol de políticas para a qualificação e valorização do magistério, suscitando dúvidas sobre a possibilidade de o ambiente escolar permitir a utilização em serviço dos conhecimentos construídos no curso de formação. Sob inspiração do Relatório Delors, a execução do Parfor Presencial parece trazer uma visão utópica do professor, que estaria comprometido, de forma intrínseca, acrítica e incondicional, com o seu processo de formação, como também com o tão esperado desdobramento na qualidade da educação básica, sem oferecer-lhe as condições e incentivos substanciais para que tal alquimia possa se realizar na prática.

Além disso, parece permear o desenvolvimento do Parfor Presencial um embate de forças entre os grupos afetados pelo plano, corroborando a perspectiva

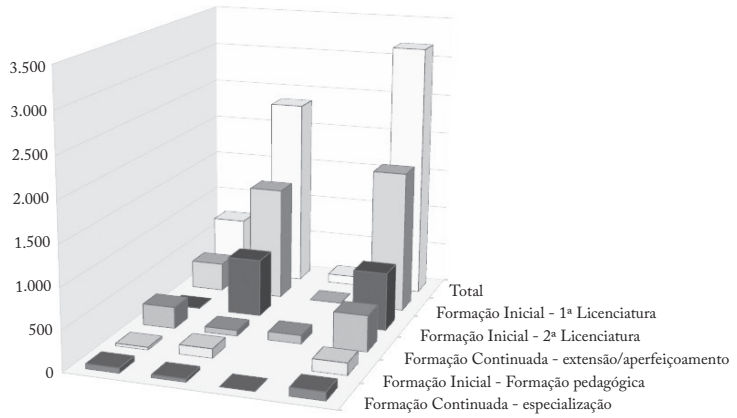
9 Podem-se encontrar pontos de afinidade do Parfor Presencial com outras políticas educacionais nos seguintes termos: com o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Financiamento Estudantil (FIES), na medida em que todos eles promovem gratuitamente a formação de docentes, inclusive no caso do programa que oferece financiamento, já que este é quitado se o egresso exercer o cargo de professor na rede pública de educação básica; com a definição de um piso nacional do magistério, fixado em R$1.567,00 para 2013, que responde timidamente a um processo de valorização da carreira; com a Prova Nacional de Seleção de Docentes para rede pública, pois, ao mesmo tempo que assegura critérios básicos para a seleção de docentes, oferece uma alternativa ao fisiologismo da contratação de professores leigos; com os programas de livros Biblioteca do Professor, com conteúdo voltado à didática, e Biblioteca Educadores, com fundamentação teórica, que fornecem subsídios teóricos para a (re)elaboração da prática docente. Porém, nenhum deles oferece respostas às dificuldades relatadas no encontro sobre o Parfor Presencial.

trazida por Lowi (1972) para a análise de políticas públicas. Aparentemente os mecanismos disponibilizados pela CAPES para atender à educação básica seguem os mesmos caminhos utilizados para desenvolver a educação superior, ou seja, via IES. Até mesmo programas que apoiam atividades extracurriculares para professores e alunos da educação básica (Programa Novos Talentos) são intermediados por IES. Essa tendência permite questionar até que ponto os recursos disponibilizados se revertem em qualidade de educação básica, diante da intermediação feita pelas IES. A questão central que se apresenta é a dos interesses e *modus operandi* da universidade, em contraposição às necessidades da escola pública e do seu professor. Pelos resultados do referido encontro de avaliação do Parfor e das lacunas da ação pública, tal questão parece sem resposta até o presente e, pelo menos conceitualmente, tende a comprometer a equidade no acesso aos benefícios do plano de forma harmônica para todo o sistema.

ABRANGÊNCIA E GESTÃO DO PARFOR

Em janeiro de 2012, os números gerados pelo sistema de gerenciamento do Parfor (Plataforma Freire) contabilizavam a matrícula de 42.096 professores aprendizes, distribuídos em um total de 3.177 turmas. Seguindo as orientações legais contidas no decreto n. 6.755 (Brasil, 2009a), quase 74% da oferta total de cursos do Parfor são oferecidos na modalidade presencial, concentrando cerca de 90% de todas as matrículas. A modalidade a distância predomina apenas nos cursos de formação continuada (extensão, aperfeiçoamento e especialização).

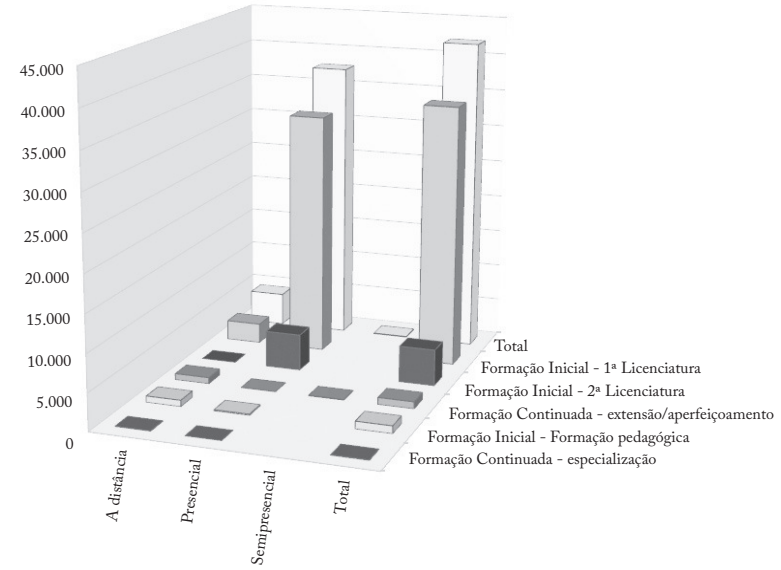
Além disso, os dados, sistematizados na Figura 2, apontam para a prioridade dada aos cursos de formação inicial dentro do Parfor, uma vez que, do total de turmas, 1.758 são de primeira licenciatura, representando 55% da oferta. No âmbito dos cursos de primeira licenciatura, somente cerca de 20% das turmas são oferecidas na modalidade a distância, por meio da UAB. Sobre o número de concluintes, até o momento da geração desses dados, não haviam sido incluídos registros na Plataforma Freire.



	A distância	Presencial	Semipresencial	Total
Formação Continuada - especialização	64	40	2	106
Formação Inicial - Formação Pedagógica	34	116		150
Formação Continuada - extensão/aperfeiçoamento	268	72	107	447
Formação inicial - 2ª Licenciatura	4	712		716
Formação inicial - 1ª Licenciatura	351	1.406	1	1.758
Total	**721**	**2.346**	**110**	**3.177**

Figura 2 – Oferta de turmas dos cursos do Parfor em janeiro/2012.
Fonte: Diretoria de Educação Básica/CAPES (Plataforma Freire).
Elaboração da autora.

Na Figura 3, é possível observar os dados referentes ao número de matrículas, que confirmam o perfil de a oferta do Parfor ser de cursos notadamente voltados à primeira licenciatura dos docentes, na modalidade presencial. Vale ressaltar que esses números podem apresentar alguma divergência do que ocorre na prática, tendo em vista limitações operacionais da Plataforma Freire. A título de ilustração, é possível observar que o número de matriculados em cursos semipresenciais é menor que o de turmas cadastradas no sistema. Além disso, de acordo com os dados fornecidos pela CAPES, existiria um único aluno matriculado nos cursos de segunda licenciatura, apesar de terem sido oferecidas quatro turmas. De toda forma, os dados, ainda que pouco precisos, permitem admitir que o Parfor volta-se, prioritariamente, para a qualificação inicial, em nível superior presencial, de professores da educação básica.



	A distância	Presencial	Semipresencial	Total
Formação Continuada - especialização	44	4		48
Formação Inicial - Formação Pedagógica	846	162		1.008
Formação Continuada - extensão/aperfeiçoamento	835	21	79	935
Formação inicial - 2ª Licenciatura	1	4.879		4.880
Formação inicial - 1ª Licenciatura	2.663	32.562		35.225
Total	**4.389**	**37.628**	**79**	**42.096**

Figura 3 – Número de alunos matriculados no Parfor em janeiro/2012.
Fonte: Diretoria de Educação Básica/CAPES (Plataforma Freire).
Elaboração da autora.

A gestão do Parfor e, dentro dele, do Parfor Presencial, foi definida pelo decreto n. 6.755 (Brasil, 2009a) para permitir o controle social de sua implementação por meio dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente. Esses fóruns foram criados para dar cumprimento aos objetivos da política de formação de docentes para a educação básica e têm por finalidade 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 em suas respectivas unidades da federação.

A composição dos fóruns é bastante ampla, contando com a participação do secretário estadual de educação, que ordinariamente o preside, além de representantes do MEC e do próprio estado, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), dos conselhos estaduais de educação, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do Fórum das Licenciaturas das Instituições de Educação Superior Públicas, de representantes de outros órgãos, instituições ou entidades locais que solicitarem formalmente sua adesão, além do dirigente máximo

de cada instituição pública de educação superior com sede no estado ou no Distrito Federal, ou seu representante.

Os fóruns estaduais foram regulamentados pela portaria MEC n. 883 de (Brasil, 2009c) e se constituem como órgãos colegiados. Porém, seu caráter deliberativo pode ser questionado, tendo em vista que o planejamento da oferta de cursos, sintetizado pelo fórum em um plano estratégico, necessita ser submetido à aprovação do MEC/CAPES. No final, a decisão sobre a execução dos cursos parece ser unilateral no âmbito do ministério, que, com o argumento da "viabilidade técnica", pode contemplar ou não os encaminhamentos realizados pelos fóruns.

É necessário destacar, ainda, outro aspecto da fragilização do papel do fórum quando se desloca, dele para a instituição que promoverá os cursos, a submissão dos documentos para a apreciação da oferta de um dado curso para suprir a demanda de formação em uma determinada unidade da federação. Não fica claro, portanto, o que ocorre se os cursos propostos pela IES não guardarem paralelo com plano estratégico aprovado pelo fórum.

Além disso, embora não exista um levantamento sistemático sobre a atuação dos fóruns, a legislação permite supor certa precariedade de sua infraestrutura, tendo em vista que devem se reunir semestralmente, em caráter ordinário, para realizar a complexa atividade de mapeamento da necessidade de formação inicial e continuada dos docentes em cada estado, como também o provisionamento da oferta de cursos para cobrir a demanda identificada, sem que, necessariamente, esteja resolvida a questão da estrutura de apoio ou sustentação a essa deliberação. Também não é claro o papel do fórum nas atividades dos outros programas decorrentes da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, como o PIBID, por exemplo, que possa fazer dele um elo efetivo na organização das ações dentro da política de formação de docentes. Muito menos, há qualquer previsão legal de articulação das ações dos fóruns com o trabalho do comitê gestor da política, instituído pelo MEC em 2010.

Para que, então, a necessidade dos fóruns dentro da política de formação, já que o MEC/CAPES tende a resolver diretamente com as IES a questão da oferta dos cursos? Aparentemente, a origem dessa necessidade de legitimação política das ações do Parfor em geral, e do Parfor Presencial em particular, está no compromisso firmado pelo Brasil em Nova Delhi e institucionalizado pelo decreto n. 6.094 (Brasil, 2007b), o qual estabeleceu que a União deve instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação. Além disso, a participação de estados e municípios na condução de uma política dessa natureza tende a fortalecê-la, além de servir de espaço para o embate dos atores diretamente envolvidos no desenvolvimento do programa. Também parece ser necessário buscar alternativas para superar as dificuldades nas relações com os fóruns estaduais, até mesmo quando circunstâncias político-partidárias dificultam a implementação desses colegiados. Ao que parece, o papel dos fóruns ainda precisa ser adequadamente encaminhado no âmbito da execução da política para que seu trabalho não se torne figurativo ou secundário.

Essa preocupação ganha força quando se observa a Figura 4, que apresenta o perfil de qualificação dos docentes da educação básica no Brasil em 2009. Na média nacional, os dados indicam existir pouco mais de 30% de professores sem qualificação. Nas Regiões Norte e Nordeste, os percentuais de falta de qualificação docente superam essa marca, enquanto nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a média de professores sem qualificação é inferior à média nacional.

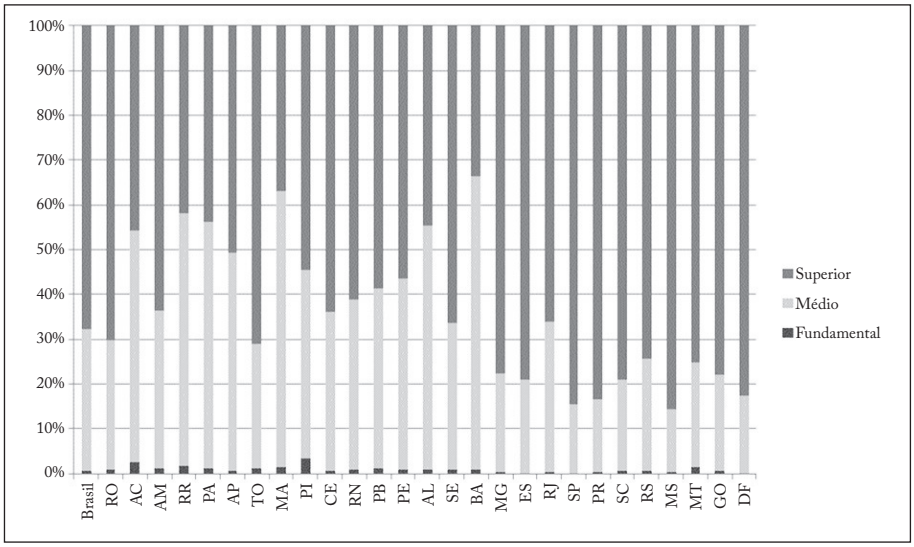


Figura 4 - Perfil de qualificação dos docentes da educação básica no Brasil.
Fonte: INEP/Sinopse Estatística do Professor da Educação Básica, 2009.
Elaboração da autora.

Em contrapartida, comparando-se as Figuras 4 e 5, observa-se haver pouca relação entre as necessidades dos estados em termos de qualificação do corpo docente da educação básica em nível superior com as matrículas dos cursos, pelo menos no âmbito do Parfor Presencial. Por exemplo, Santa Catariana e São Paulo têm números de matrículas percentualmente superiores aos de Alagoas e Roraima, estados que congregam percentuais maiores que a média nacional de professores sem nível superior. Atrelar a oferta de cursos à atuação dos fóruns parece comprometer o princípio de equidade de acesso à formação de professores, explicitamente declarado no inciso IX, artigo 2º do decreto n. 6.755 (Brasil, 2009a), principalmente porque, na prática, o MEC/CAPES dispõe de mecanismos para suprir as deficiências dessa atuação, tendo em vista a gestão nacional do programa.

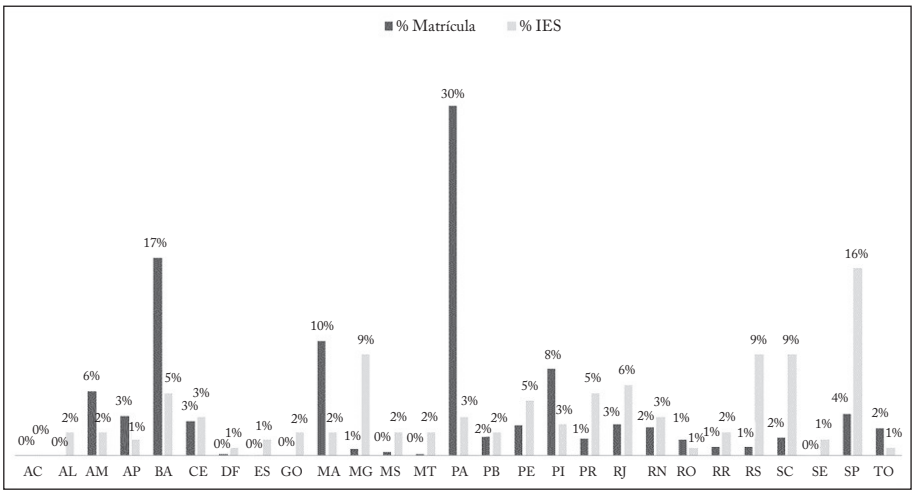


Figura 5 - Percentual de matrículas e IES por UF no Parfor/Presencial em janeiro de 2012.
Fonte: Diretoria de Educação Básica/CAPES (Plataforma Freire).
Elaboração da autora.

Além disso, a Figura 5 demonstra, ainda, uma evidente assimetria no número de matrículas no programa nos estados da Bahia e do Pará, em relação aos demais estados. Chama ainda a atenção o percentual de IES participantes do programa nos estados de São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, também assimétrico em relação às demais unidades da federação. A explicação para essa realidade talvez possa ser encontrada no embate de forças entre grupos diretamente afetados pelas ações do programa, conforme assinalado por Lowi (1972) numa perspectiva teórica geral para análise de políticas públicas.

Assim, podem-se identificar, de um lado, as IES, interessadas nos recursos e prestígios advindos do programa; e, do outro, os partidos políticos à frente de governos estaduais e municipais, na disputa com o governo federal pelo bônus político das ações de formação docente. Como resultado, o mapa da distribuição de alunos por unidade da federação tende a revelar que, onde há convergência partidária entre o governo do estado e o governo federal, no programa são oferecidas mais oportunidades de qualificação para os professores. Tal correlação só parece ser invalidada quando há um número relativamente maior de IES capazes de contrabalançar, a partir dos seus interesses, os interesses partidários da unidade federada, como parece ser o caso de São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, no momento histórico ao qual se referem os dados. De forma semelhante, a convergência entre os governos da Bahia e do Pará com a União (todos do mesmo partido político, por ocasião da geração dos dados), aliada ao interesse das IES, parece explicar o porquê de sua participação no programa ser maior do que a dos demais estados federados. Com isso, tal embate de forças parece deixar o professor aprendiz, independentemente da sua necessidade de qualificação, com uma capacidade de participação mais restrita nas decisões dos fóruns estaduais. O resultado

é que há, conforme demonstram os dados da Figura 5, uma falta de equidade na oferta de formação dos docentes entre os estados federados.

CONCLUSÃO

Este artigo foi estruturado tendo como referência o quadro teórico proposto por Lowi (1964, 1972) e Haas (1992) para a análise de políticas públicas, visando identificar a capacidade do Parfor Presencial de reduzir desigualdades regionais e propiciar equidade no acesso de professores da educação básica à formação em serviço. Aparentemente, tal estrutura de análise permitiu exercitar a perspectiva, defendida por Boschetti (2009), de compreensão das políticas públicas em suas múltiplas causalidades e funcionalidades, com base nos contextos histórico, social, político e econômico nos quais estão inseridas. Complementarmente, a análise também parece ter permitido exercitar a perspectiva, descrita por Arretche (2006), de estudar as políticas públicas valendo-se da relação entre objetivos, intenção, desempenho e seus resultados. Apesar de Boschetti (2009) considerar que sua perspectiva de análise se contrapõe à de Arretche (2006), no caso específico do Parfor Presencial a comparação entre seus resultados e objetivos inicialmente propostos, inserida no contexto histórico-econômico-social-político do programa, se mostrou útil.

Conforme ressalta Rua (2007), a análise dos resultados de uma política, programa ou projeto governamental em relação aos seus objetivos pode ser diferenciada em: produto (um resultado direto, passível de constatação objetiva); efeito (consequência ou mudança previsível desencadeada pelo produto); e impacto (resultado mediado pelo "efeito", que pode ser previsível ou não). Essa diferenciação de objetivos se apresenta como fundamental, uma vez que, com base nesse referencial, é possível entender de forma mais sistemática o artigo 3° do decreto n. 6.755 (Brasil, 2009a), que contempla os dez objetivos da política de formação de professores. Entende-se, pois, que o Parfor presencial apresenta como produto a capacitação de professores em serviços por IES; como efeito, a profissionalização do professor pela obtenção da formação exigida pela lei n. 9.394 (Brasil, 1996); e, finalmente, como impacto, a melhoria da qualidade da educação básica.

Neste artigo, foi possível analisar o Parfor Presencial como política pública tendo como perspectiva seu produto (cursos), tomando-se como referência a equidade de acesso a eles. Considerando o contexto no qual está inserido, conclui-se que, apesar da institucionalização das ações do programa e do seu potencial de gestão democrática e perspectiva de equidade, sua realidade atual indica discrepâncias no número de matrículas entre as unidades da federação, notadamente naquelas com os maiores índices de docentes não qualificados em atuação na educação básica. Além disso, aponta fragilidades (a) na sua gestão, tendo em vista a desarticulação do programa com as demais ações das políticas relacionadas à formação de docentes, o que compromete a permanência do professor nos cursos oferecidos pelo Parfor Presencial, e (b) no papel dos fóruns estaduais permanentes de apoio à formação

docente, cuja estrutura e forma de articulação com a CAPES não estão resolvidas do ponto de vista da condução/execução do programa.

REFERÊNCIAS

Andrade, Luciane Sá de. *Formação de professores em nível médio na modalidade a distância*: a experiência do Proformação. Campinas: Autores Associados; Brasília: Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), 2011. 310p. (Coleção Políticas Públicas de Educação)

Arretche, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Rico, Elizabeth (Org.). *Avaliação de políticas sociais*: uma questão em debate. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 29-40.

Boschetti, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS. *Serviço social*: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 575-593.

Brasil. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm>. Acesso em: 16 nov. 2011.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Institui as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Programa de Modernização do Poder Executivo Federal Brasileiro. Brasília: MARE, 1998. 70p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, 16). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno16.PDF>. Acesso em: 12 dez. 2012.

_____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 14 dez. 2009.

_____. Lei n. 11.502, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, de que trata a lei n. 8.405, de 9 de janeiro de 1992. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm>. Acesso em: 7 dez. 2011.

_____. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso). *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007b. Disponível em: <http://www.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. Ministério da Educação. CAPES. *Relatório de gestão 2007*. Brasília: CAPES, 2008. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/relatorios/Relatorio_de_Gestao__aprov_Cons_Sup_01_04_08.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2012.

_____. Decreto n. 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 Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jan. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. Ministério da Educação (MEC). Portaria normativa n. 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*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 jul. 2009b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_normt_09_300609.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. 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 2009. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 jul. 2009c. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/educacaoambiental/images/stories/destaques/Portaria_Interministerial_nº_883_de_5_jul_2012.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. Decreto n. 7.219, de 24 de junho de 2010. Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID – e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jun. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7219.htm>. Acesso em: 16 nov. 2011.

_____. Ministério da Educação. Portaria n. 1.087, de 10 de agosto de 2011. Institui o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica e define suas diretrizes gerais. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 11 ago. 2011a. Seção 1, p. 20.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica. Resolução n. 1, de 17 de agosto de 2011. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 20 set. 2011b. Seção 1, p. 15.

_____. Ministério da Educação. CAPES. *Relatório de gestão 2011*. Brasília: CAPES, 2012. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/relatorio_gestao_2011.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2012.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014, p. 1, edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 27 jun. 2014.

Delors, Jacques (Org.). *Educação, tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. UNESCO/Edições ASA/Cortez, 1997 (Edição brasileira).

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

Haas, Peter. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, Cambridge: United Kingdom, v. 46, n. 1, p. 1-35, inverno 1992.

Lowi, Theodor. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, Baltimore: Maryland, v. 16, p. 677-715, jul. 1964.

_____. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, Bloomington, Indiana, v. 32, p. 298-310, jul./ago. 1972.

Pereira, Potyara. Concepções e propostas de política social. In: _____. *Política social*: temas e questões. São Paulo: Cortez Editora, 2008. p. 163-202. cap. 5.

Rua, Maria das Graças. *Monitoramento e avaliação de políticas públicas, programas e projetos governamentais*. Brasília: ENAP, 2007 (Texto Básico).

Souza, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

Unesco. *Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos*. Nova Dehli, 6 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139393por.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2010.

_____. *Educação para Todos*: o compromisso de Dakar. Dakar, Senegal, abril de 2000. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2010.

SOBRE A AUTORA

Valdinei Costa Souza doutoranda em educação pela Universidade de Brasília (UnB).
E-mail: valdinei_costa@ig.com.br

Recebido em janeiro de 2013
Aprovado em maio de 2013