



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA (PARFOR) NA BAHIA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

Renê Silva*
(UESB)

Leila Pio Mororó**
(UESB)

RESUMO

O trabalho discute os desafios atuais na implementação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) a partir da análise da influência dos organismos internacionais e da legislação vigente no direcionamento da reforma educacional, em especial na política de formação de professores no Brasil. Tendo como objeto de estudo os municípios do Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá, Bahia, verifica-se que os todos os entes federados e as instituições de ensino superior envolvidos tem enfrentado dificuldades nessa implementação, em especial no regime de colaboração.

PALAVRAS-CHAVE: Formação de Professores. PARFOR. Política de Formação.

INTRODUÇÃO

A crise do capitalismo internacional vem proporcionando transformações aceleradas nos aspectos econômicos, político e social. Nessa perspectiva, a educação é vista como propulsora do desenvolvimento econômico e, sendo assim, as políticas educacionais devem ser pensadas pelos organismos multilaterais, cujos fins estão voltados para o crescimento econômico, a fim de que elas correspondam à lógica do mercado.

*Pedagogo, mestrando do PPGEd/UESB, Membro do NEFOP. E-mail: renesilvaweb@hotmail.com.

**Professora Doutora da UESB/PPGEd, Coordenadora do NEFOP. E-mail: lpmororo@yahoo.com.br.



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

Para Maués (2003, p.94), as reformas geradas nessa perspectiva apresentam um objetivo político bem definido, que envolve, entre outros aspectos, a formação de professores:

A reforma na formação de professores veio na sequência da prioridade de universalização do ensino fundamental; afinal para fazer face a esse contingente de alunos é preciso que se forme o pessoal necessário e adequado a tal empreitada. Alguns ministérios de educação consideraram a formação dos professores a segunda etapa das reformas educacionais. As reformas na formação de professores têm buscado traduzir uma preocupação básica a respeito do papel que esse profissional deve desempenhar no mundo de hoje. (MAUÉS, 2003, p. 99)

Seguindo orientações dos organismos internacionais e indo de encontro às reivindicações dos movimentos pela educação, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei 9.394 de 1996) introduziu como alternativa de lócus para a formação de professores os institutos superiores de educação e as Escolas Normais Superiores. A referida Lei, assim, sinalizou para uma política educacional tendente a efetuar um nivelamento por baixo: os institutos superiores de educação emergem como instituições de nível superior de segunda categoria, provendo uma formação mais aligeirada, mais barata, por meio de cursos de curta duração (SAVIANI, 2008c; 2009), com ênfase no caráter técnico instrumental, com competências, segundo Freitas (2002, p. 143), para solucionar problemas da prática cotidiana.

A partir dessas reformas e da grande demanda reprimida de professores atuando sem a formação considerada adequada nos termos da Lei, assistimos a abertura de diversas instituições pela iniciativa privada, ocupando um mercado lucrativo.

Apesar de todos os esforços das comissões de especialistas no sentido de garantir a qualidade dos cursos a serem autorizados, sobretudo nos últimos quatro anos do Governo Fernando Henrique (1999-2002), observou-se a expansão



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

desordenada e, portanto, com qualidade comprometida, de cursos e instituições de ensino superior para formação de professores.

Esse mesmo movimento levou as Secretarias de Educação estaduais e municipais a estabelecerem convênios com universidades ou faculdades (muitas vezes particulares) para formar, à distância, os professores leigos, via TV ou outros programas, em detrimento do reforço às Instituições Públicas de Educação Superior para a expansão qualificada do ensino superior. Esses programas, via de regra, priorizam as tutorias em ações fragmentadas e sem vinculação com os projetos pedagógicos das escolas, bem como as formas interativas em detrimento da formação presencial, do diálogo e da construção coletiva (FREITAS, 2002, p. 149).

Maués (2003, p. 100) nos chama a atenção que alguns países, ao tentarem seguir as orientações dos organismos internacionais, passando a formação para o nível superior, fizeram-no, e ainda estão fazendo, de forma aligeirada e, muitas vezes, fora da universidade.

Para Saviani (2009) garantir uma formação consistente exige prover os recursos financeiros correspondentes. Aí está, portanto, o grande desafio a ser enfrentado. É preciso acabar com a duplicidade pela qual, ao mesmo tempo em que se proclamam aos quatro ventos as virtudes da educação, exaltando sua importância decisiva num tipo de sociedade como esta em que vivemos, classificada como “sociedade do conhecimento”, as políticas predominantes se pautam pela busca da redução de custos, cortando investimentos. Faz-se necessário ajustar as decisões políticas ao discurso imperante.

Para atender ao dispositivo legal de formação em nível superior, o financiamento para a oferta da formação inicial para os professores que já atuavam na Educação Básica ganhou força com a aprovação da Lei nº 9.424/1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). No parágrafo único do Art. 7º dessa Lei, ficou instituído que dos 60% dos recursos do



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

fundo que deveria ser aplicado na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público, nos primeiros cinco anos, a contar da publicação da Lei, seria permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60%, na formação de professores leigos⁴⁵⁸.

A criação deste dispositivo permitiu a muitos municípios implantarem parcerias com Instituições de Ensino Superior para garantir aos professores leigos das redes acesso à formação inicial.

O Fundef tornou possível que, após a elevação da obrigatoriedade de formação em nível superior para todos os docentes, determinada pela Lei nº 9.394/1996, novas articulações fossem estabelecidas entre as administrações mantenedoras da educação básica e as instituições formadoras de professores. Vários governos dos estados e dos municípios passaram a trabalhar em parceria, mediante convênios com universidades federais, estaduais e, por vezes, algumas comunitárias dos respectivos estados, para o desenvolvimento de programas especiais de licenciatura voltados aos professores em exercício nas redes públicas que possuíam apenas formação em nível médio. (GATTI, 2011, p. 34)

A expansão do ensino superior no Brasil foi muito grande, só que boa parte desta expansão não foi apenas mediante convênios com universidades federais, estaduais ou comunitárias, mas sim com instituições privadas, sobretudo para os cursos de Normal Superior, Pedagogia e Letras, e parte significativa desses através do ensino à distância.

Gatti, Barreto e André (2011, p.32), referindo-se ao FUNDEF, apontam que foi permitida a aplicação de parte dos recursos dos 60% deste fundo na “cobertura de despesas relacionadas à formação dos professores – inclusive as de formação inicial em caráter emergencial –, com o intuito de tornar esses profissionais habilitados ao exercício regular da docência ou propiciar a sua capacitação

⁴⁵⁸ No contexto da Lei do FUNDEF, entende-se professores leigos como aqueles que não possuíam a formação mínima exigida em Magistério. Para o emprego do termo no contexto do FUNDEF, entende-se como professores leigos aqueles que não possuem a formação mínima exigida em nível superior.



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

mediante cursos de aperfeiçoamento e reciclagem”. No entanto, esquece-se de ressaltar que esta utilização só foi permitida nos primeiros cinco anos de vigência do FUNDEF.

Mais adiante, Gatti, Barreto e André (2011, p.33), desta vez referindo-se ao FUNDEB, afirmam que “permanece a subvinculação de 60% dos seus recursos para a remuneração e o aperfeiçoamento do pessoal docente e dos demais profissionais da educação em efetivo exercício no setor público”.

Na Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção do Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), em seu Art. 22, reza que, pelo menos 60% dos recursos anuais totais do Fundo será destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, não mencionando em nenhum momento a possibilidade de utilização de parte deste percentual para aperfeiçoamento ou formação. Desta forma, despesas realizadas com aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação são compreendidas como manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme expresso no Art. 70 da Lei nº 9.394/1996, não podendo ser mais utilizados recursos da parcela dos 60% do FUNDEB.

O que, de certa forma, é justo, pois, na possibilidade de utilização dos recursos, muitos equívocos foram cometidos, pois, a quem cabe financiar o ensino superior é a federação e não as verbas para a Educação Básica.

A formação de professores, a definição da carreira e as condições de exercício docente constituem algo que dificilmente pode ser confiado aos municípios. Com efeito, a própria LDB, pelo inciso V do artigo 11, impede-os de atuar na formação de professores, uma vez que poderão se dedicar a outros níveis de ensino superiores ao fundamental “somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. Dado que a formação de professores ocorre, como regra, no nível superior e,



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

transitoriamente, no nível médio, escapa aos municípios essa atribuição. Segue-se que as questões relativas ao magistério constituem matéria de responsabilidade compartilhada entre União e Estados. (SAVIANI, p. 386-387, 2010)

Tal correção de interpretação, portanto, é importante para que se evitem equívocos na aplicação dos recursos no que diz respeito aos investimentos para formação de professores.

Em 24 de abril de 2007, o Governo Federal lançou por meio do Decreto nº 6.094 o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com objetivo de atuar em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e também a participação das famílias e comunidade em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Este decreto menciona que a participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta de 28 diretrizes, buscando, quando couber, o incentivo e apoio à implementação por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino. A diretriz XII visa instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação.

O Art. 4º do Plano de Metas expressa que a vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao Compromisso far-se-á por meio de termo de adesão voluntária. No entanto, o Art. 8º enfatiza que as adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados, ou seja, se não for realizada a adesão “voluntária”, os entes federados não receberão apoio suplementar. O § 1º deste mesmo artigo, descreve ainda que o apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira, que privilegiarão a implementação das 28 diretrizes. Desta forma, é possível questionar o caráter voluntário da adesão uma vez que está atrelado a ela o recebimento de apoio técnico e financeiro.



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

Ainda no § 3º do art. 8º, o decreto aponta que o apoio do Ministério da Educação será orientado a partir de quatro eixos de ação expressos nos programas educacionais do plano plurianual da União: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos; e infraestrutura física.

Para isso, o decreto traz ainda a necessidade de elaboração pelos Municípios, Distrito Federal e Estados do Plano de Ações Articuladas (PAR), que é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, visando o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

Sendo assim, no ano de 2008, os municípios elaboraram o PAR, instrumento criado para diagnosticar de forma padronizada a realidade educacional dos municípios brasileiros. No eixo “formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar”, os municípios apresentaram as suas necessidades em relação à formação inicial e continuada.

Em 20 de dezembro de 2007, o Governo Federal através do Decreto nº 6.316 de 20 de dezembro de 2007, atribuiu como uma das finalidades da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) induzir e fomentar em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas, a formação inicial e continuada de profissionais do magistério.

Em 2009, visando a implementação da Diretriz XII do Plano de Metas, o Governo Federal instituiu através do Decreto nº 6.755/2009, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Esta nova política prevê que as instituições de ensino superior proporão cursos para atender às demandas regionais, respaldadas pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio a Formação Docente.



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

Os Fóruns são órgãos colegiados que têm como finalidade organizar, também em regime de colaboração entre os entes federados, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica. Suas atribuições são: elaborar e acompanhar planos estratégicos com base no diagnóstico e na identificação das necessidades de formação do magistério das redes públicas, apoiado no censo escolar da educação básica: articular ações, otimizar recursos e potencializar esforços em interação com os sistemas de ensino e instituições formadoras sediadas no estado. (GATTI, 2011, p.54)

Segundo Mororó (2011, p.34) a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica traz como princípios:

I. O reconhecimento da formação de professores como um compromisso público de Estado para assegurar o direito a uma educação de qualidade através de regime de colaboração entre a união, estados e municípios, revertendo para a federação a obrigatoriedade de financiar essa formação em instituições públicas; II. O estabelecimento da modalidade preferencial de formação; III. E, ao intitular o documento como política nacional para a formação dos profissionais do magistério e não como formação dos professores, o texto do decreto também apresenta ao país o difícil desafio de superar a noção da docência como mero “ofício” pela noção de “profissão”.

Esses princípios, segundo a autora, é desenvolvido a partir de quatro pilares básicos, dentre os quais achamos importante destacar como avanços, a demarcação da formação docente para todas as etapas da educação básica como compromisso público de Estado, o reconhecimento da escola e demais instituições de educação básica como espaços necessários à formação inicial dos profissionais do magistério e a colaboração constante entre os entes federados na consecução dos objetivos da Política Nacional de Formação de Professores.

Esta colaboração constante entre os entes federados, ainda se constitui em um dos grandes desafios. Somente a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é que no campo educacional, tal cooperação (colaboração), em consonância ao



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

espírito federativo, é oficialmente preconizada. O Art. 211 da Constituição Federal (CF) afirma que União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino. Esta mesma redação se repetirá no Art. 8 da LDBEN (BRASIL, 1996). Souza (2007, p. 6) afirma que o regime de colaboração em tela continua carecendo de pormenorização, o que poderia se dar por lei complementar.

Na Política Nacional de Formação, o Decreto 6.755 (BRASIL, 2009) aponta que o regime de colaboração será concretizado por meio de planos estratégicos formulados pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, garantindo em sua constituição representatividades de todos os entes federados.

Outro ponto importante é quando o inciso I do Art. 3º do Decreto 6.755 aponta como um dos objetivos desta Política, apoiar a oferta e expansão de cursos de formação inicial e continuada a profissionais do magistério pelas instituições públicas de educação superior. É o Estado pela primeira vez assumindo a responsabilidade do apoio à oferta da formação inicial junto às instituições públicas de educação superior.

Pesquisas têm demonstrado que a qualidade do ensino tem ligação intrínseca com o nível de formação dos professores. No Brasil, recentemente, pesquisa divulgada pelo INEP (BRASIL, 2009) demonstrou que as regiões que possuem maior número de professores formados em nível superior com graduação específica para exercício da função docente, apresentam os melhores resultados quanto ao Índice de Desenvolvimento Educacional (IDEB).

Portanto, garantir aos professores o acesso a formação inicial, é um passo importante para a melhoria da qualidade educacional. Claro que este não é o único fator, mas sem dúvida, tem papel estratégico nesse processo.

A formação de professores ainda se apresenta como um dos grandes desafios da educação básica no Brasil. Segundo dados do censo escolar de 2009, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa (INEP), são cerca de



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

638.800 mil professores que atuam na Educação Básica Brasileira sem a formação mínima exigida.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996), ao definir que para o ingresso no magistério público da Educação Básica os professores têm que ter habilitação mínima em curso de licenciatura, trouxe uma grande contribuição para a instituição de uma política nacional de formação de professores.

Como vimos anteriormente, seguindo orientações de organismos internacionais, o Brasil, ao invés de instituir uma política nacional para formar seus professores, expandindo as vagas nas instituições públicas de ensino superior, permitiu o avanço da iniciativa privada nesta tarefa através, principalmente, da educação à distância.

Apenas em 2009, o Estado brasileiro institui através do Decreto 6.755 (BRASIL, 2009) a política nacional de formação inicial e continuada de professores, indicando que esta formação deve estar a cargo das instituições públicas de educação superior. A implementação desta política deve ser realizada em regime de colaboração entre os entes federados sob a organização dos Fóruns Estaduais Permanentes de Formação Docente (FORPROF).

No entanto, a implementação desta política de formação vem encontrando muitos desafios para atender à enorme demanda, sobretudo de formação inicial de professores, apesar dos esforços empreendidos.

Na Bahia, são cerca de 66.000 (funções) docentes das redes estadual e municipais que ainda não possuem a formação adequada para atuar na Educação Básica, configurando o Estado com a maior demanda de formação inicial do país. Tomando como exemplo um dos municípios Vale do Jiquiriçá⁴⁵⁹ (no qual um dos

⁴⁵⁹ Com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o Governo da Bahia passou a reconhecer a existência de 27 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar.



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

autores deste texto assumiu a função de Secretário da Educação), percebemos este desafio mais de perto, quando, em 2009 cerca de 70% dos professores que atuavam na Educação Básica municipal não possuíam a formação mínima exigida pela LDB para atuar na função docente. Em diálogo com outros dirigentes de Educação do Território, foi possível perceber que essa realidade não era muito diferente nos outros municípios da região.

Em articulação, os municípios do Vale do Jiquiriçá passaram a buscar alternativas para garantir aos professores acesso à formação inicial. Para isso, estabeleceu-se diálogo com o Instituto Anísio Teixeira (IAT) que, na Bahia, é a instância responsável pela coordenação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR).

A partir da análise dos documentos disponibilizados pelo IAT e a partir da observação participante, é possível concluir que todos os sujeitos envolvidos no processo de implementação do PARFOR enfrentam dificuldades: municípios em manter a logística que garanta aos professores o acesso e frequência aos cursos de formação; universidades em oferecer os cursos em polos fora de sua sede de origem e também em conseguir professores com carga horária disponível para lecionar nos cursos; IAT em saber qual a demanda real de formação de professores no Estado da Bahia e em promover melhor articulação com os municípios; e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), responsável pela coordenação nacional do PARFOR, distanciamento e desconhecimento das dificuldades na implementação do programa.

A falta de sistematização dos entraves deste processo, bem como a ausência de um diálogo mais organizado entre os sujeitos envolvidos, têm causado grande morosidade no cumprimento e garantia do direito à formação inicial aos professores das redes de ensino.

Acreditamos, portanto, que a análise da implementação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) caracteriza-se como



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

uma necessidade para a tomada de decisões importantes que contribuam para efetivação real de uma Política Nacional de Formação de Professores no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**, Brasília, 2007.

_____. **Decreto 6.755 de 19 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério e regulamenta a ação da CAPES**. Brasília, 2009.

_____. **Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, 1996.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. **Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação**. Educ. Soc., Set 2002, vol.23, no.80, p.136-167. ISSN 0101-7330

_____. **A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores**. Educ. Soc., Dez 1999, vol.20, no.68, p.17-43. ISSN 0101-7330

GATTI, Bernardete Angelina. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte / Bernardete Angelina Gatti, Elba Siqueira de Sá Barretto e Marli Eliza Dalmazio de Afonso André**. – Brasília: UNESCO, 2011.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. **Reformas internacionais da educação e formação de professores**. Cad. Pesqui., Mar 2003, no.118, p.89-118. ISSN 0100-1574

MORORÓ, Leila Pio. **A política Nacional de Formação de Professores e o papel das universidades públicas**. In: ALMEIDA, José R. M.; MAGALHÃES, Livia D. R.; BERTONI, Luci Mara. As redes científicas e o desenvolvimento da pesquisa. Pedro e João editores: São Carlos, SP, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro**. Rev. Bras. Educ., Abr 2009, vol.14, no.40, p.143-155. ISSN 1413-2478

_____. **Sistema Nacional de Educação Articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação, v.15, n.44, p. 380-412, maio/ago. 2010.