

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O PAPEL DO ESTADO DO PARANÁ NO REGIME DE
COLABORAÇÃO PARA A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA
DOS PROFESSORES DOS MUNICÍPIOS

MARIA REGINA BACH

MARINGÁ
2012

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O PAPEL DO ESTADO DO PARANÁ NO REGIME DE
COLABORAÇÃO PARA A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA
DOS PROFESSORES DOS MUNICÍPIOS

MARIA REGINA BACH

MARINGÁ
2012

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**O PAPEL DO ESTADO DO PARANÁ NO REGIME DE COLABORAÇÃO PARA A
FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DOS PROFESSORES DOS
MUNICÍPIOS**

Dissertação apresentada por MARIA REGINA BACH, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de Concentração: ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Orientadora:
Prof.^a Dr.^a ÂNGELA MARA DE BARROS LARA.**

**MARINGÁ
2012**

MARIA REGINA BACH

**O PAPEL DO ESTADO DO PARANÁ NO REGIME DE COLABORAÇÃO PARA
A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DOS PROFESSORES DOS
MUNICÍPIOS**

Aprovada em **07 de maio de 2012.**

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Ângela Mara de Barros Lara
Orientadora
UEM



Prof. Dr. Walter Lucio de Alencar Praxedes
Membro
UEM



Prof. Dr. Roberto Antônio Deitos
Membro
UNIOESTE

AGRADECIMENTOS

**À família pelo apoio, aos professores pelo
aprendizado e à Orientadora e aos
componentes da banca por ambos.**

EPIGRAFE

“O drama difere da tragédia, que tem caráter imobilizador.

No domínio da tragédia, as coisas já estão determinadas de uma vez por todas, os protagonistas têm sua ação física decidida por algo que se chama destino.

A ação histórica, dramática, traz algo que incomoda, mas, ao mesmo tempo, que engrandece e caracteriza o gesto humano – a necessidade, a exigência de optar, de definir uma ação e nos responsabilizarmos por ela, nos comprometermos com ela.”

Terezinha Azerêdo Rios (1998)

BACH, Maria Regina. **O PAPEL DO ESTADO DO PARANÁ NO REGIME DE COLABORAÇÃO PARA A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DOS PROFESSORES DOS MUNICÍPIOS**. 115f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Ângela Mara de Barros Lara, Maringá, 2012.

RESUMO

Este estudo busca identificar a existência de uma política pública no Estado do Paraná que contemple o Regime de Colaboração entre os entes federados para a promoção da formação inicial e continuada de professores, conforme prescrito na legislação educacional, considerando especialmente a colaboração do Estado para com seus 399 Municípios. Pauta-se no problema da pouca visibilidade do Regime de Colaboração e sua indefinição enquanto política pública, ou seja, a prescrição legal como insuficiente para sua efetivação enquanto propulsora da oferta e da qualidade da educação nos Municípios e, por conseguinte, no Estado do Paraná. Por meio de pesquisa bibliográfica, observou-se que Regime de Colaboração se originou no quadro das reformas educacionais implementadas no entremeio dos séculos XX e XXI advindas da reforma do Estado Brasileiro do final do século XX. Quando, na primeira década do século XXI, incide mais enfaticamente sobre a formação inicial e continuada dos professores, o faz ainda com as limitações dos mesmos princípios ditados pelo capital internacional e seus interesses na manutenção da ordem capitalista. Para tal análise, o estudo tem como referencial teórico a dialética materialista-histórica, que entende que a sociedade é construída – e não dada – e está em movimento, havendo sempre possibilidades da atuação da sociedade civil no interior do Estado. Pela pesquisa de dados públicos das Secretarias de Estado da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, e usando o método de análise de políticas públicas denominado “Processo”, foi possível definir as ações do Estado do Paraná no período do governo Requião, referentes à formação inicial e continuada de professores das redes de ensino municipais de Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Considerando a conclusão da existência de ações diversificadas neste sentido sem que, contudo, se constituam como política pública, apresenta-se uma proposta, nos limites de um estudo acadêmico, para seu estabelecimento de forma a criar espaços para os debates com a sociedade civil, traduzir a realidade da formação de professores no Paraná e descobrir os elementos e ações capazes de, de fato, colaborar com os Municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Regime de Colaboração no Paraná, Formação Inicial de Professores, Formação Continuada de Professores, Políticas Públicas dos Municípios.

BACH, Maria Regina. **THE ROLE OF THE STATE OF PARANÁ SCHEME OF COLLABORATION FOR INITIAL AND CONTINUING EDUCATION OF TEACHERS OF MUNICIPALITIES.** 115f. Dissertation (Master in Public Policies) – State University of Maringá. Supervisor: Ângela Mara de Barros Lara, Maringá, 2012.

ABSTRACT

This study seeks to identify the existence of a public policy in the State of Parana, which contemplates the Collaboration Regime among federal agencies to promote the initial and continuing training of teachers as prescribed in the legislation of education, especially considering the collaboration of the State to its 399 municipal districts. It's supported on the problem of Collaboration Regime poor visibility and its indefinite way while public policy, that's to say, the legal prescription as insufficient to be accomplished while stimulating the education offer and quality in the municipal districts and, therefore, in the State of Paraná . Through bibliographic research we observed that the Collaboration Regime started in the context of educational reforms implemented between the XX and XXI centuries, which came from the end of XX century Brazilian State reform. Then, in the first decade of century XXI, it happens more strongly on the initial and continuing training of teachers, making it still with the same principles limitations, commanded by international capital and its interests in maintaining the capitalist order. For this analysis, the study has the historical-materialist dialectics as theoretical framework, which means that society is built - not given - and is moving, always with possibilities of civil society's activities within the State. By means of public data survey of the State Secretariats of Education and Science, Technology and Higher Education, and using the method of public policy analysis entitled "Process", it was possible to define the actions of the State of Paraná in the period of Requião government , referring to initial and continuing training of local school systems for Early Education and early years of elementary school. Considering the conclusion of diversified actions existence in this way without, however, being constituted as public policy, a proposal is presented, within the limits of an academic study, for its establishment in order to create spaces for discussion with civil society, translate the reality of teacher education in Parana and find out elements and actions capable of contributing with the Municipal districts indeed.

KEYWORDS: Collaboration Regime in Paraná, Initial Training of Teachers, Continuing Education of Teachers, Public Policy of Municipalities.

LISTA DE ABREVIATURAS

ALFASOL – Associação Alfabetização Solidária
ANDE – Associação Nacional de Educação
ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APP-Sindicato – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBA – Ciclo Básico de Alfabetização
CEB/CNE – Câmara de Educação Básica/Conselho Nacional de Educação
CEE – Conselho Estadual de Educação
CIFEB – Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade
CMS – Coordenação dos Movimentos Sociais
CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNP/CP – Conselho Nacional de Educação/Conselho Pleno
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COMPED – Comitê dos Produtores da Informação Educacional
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONARCFE – Comissão Nacional para Reformulação dos Cursos de Formação do Educador
CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DITEC – Diretoria de Tecnologias Educacionais
ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
ENFF – Escola Nacional Florestan Fernandes
FIESP – Federação das Indústrias de São Paulo
Finep – Financiadora de Estudos e Projetos
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPEX - Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola – Fundo de Fortalecimento da Escola
GTR – Grupo de Trabalho em Rede
HISTEDBR - Grupo de Estudos e Pesquisa História, Sociedade e Educação no Brasil
ICSID - Centro Internacional de Solução de Controvérsia sobre Investimentos
IDA - Associação Internacional de Desenvolvimento
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES – Instituição de Ensino Superior
IESDE – Inteligência Educacional e Sistemas de Ensino
IFC - Corporação Financeira Internacional
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
IOF-Ouro – Imposto Sobre Operações Financeiras/Ouro
ITR – Imposto Territorial Rural
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MBA – Master in Business Administration
MEC – Ministério da Educação
MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MIGA - Agência Multilateral de Garantia de Investimento
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NRE – Núcleo Regional de Educação
OAC – Objetos de Aprendizagem Colaborativos
PAR - Plano de Ações Articuladas
PARFOR – Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PDE – Programa de Desenvolvimento Educacional
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PLANFOR – Plano Nacional de Formação do Trabalhador
PLID – Programa do Livro Didático
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE - Plano Nacional de Educação
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático
PNQ – Plano Nacional de Qualificação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP – projeto Político Pedagógico
PROEM – Programa de Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná
PROEP - Programa de Expansão da Educação Profissional
PROINFANTIL - Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
PROINFO – Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEED – Secretaria de Estado da Educação do Paraná
SEED – Secretaria Especial de Educação a Distância (MEC)
SETI - Secretaria de estado de Ciência, tecnologia e Ensino Superior
SUS – Sistema Único de Saúde
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação
UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID – United States Agency for International Development

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 01 – IES Estaduais que ofertam Cursos de Pedagogia e Microrregiões/Municípios atendidos	72
Tabela 02 – Municípios com Cursos de Formação de Docentes para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental e NRE a que estão vinculados.....	76
Tabela 03 – Municípios com Cursos de Formação de Docentes Indígenas Bilingue para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental e NRE a que estão vinculados ...	79
Tabela 04 – Municípios com o Programa para Formação Inicial para Professores da Educação Infantil - PROINFANTIL e NRE a que estão vinculados.....	81
Quadro 01 – Esquema analítico das ações do Estado do Paraná que podem ser atribuídas ao Regime de Colaboração	88

LISTA DE FIGURAS

- Figura 01- Distribuição dos Municípios com oferta do Curso de Pedagogia nas IES e abrangências nas microrregiões do Paraná74
- Figura 02- Distribuição dos Municípios com oferta do Curso de Formação de Docentes para Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Paraná.....78
- Figura 03- Distribuição dos Municípios em que há escolas indígenas e alunos do Curso de For. Docentes Indígenas Bilíngues para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Paraná.....80
- Figura 04- Distribuição dos Municípios em que há oferta do Proinfantil no Paraná.....82

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 AS REFORMAS EDUCACIONAIS E A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES NA LEGISLAÇÃO.....	24
2.1 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO.....	25
2.2 A IMPLEMENTAÇÃO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS NO ENTREMEIO DOS SÉCULOS XX E XXI.....	34
2.3 PROPOSTAS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES.....	51
3 A PARTICIPAÇÃO DO PARANÁ NA FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DOS PROFESSORES.....	60
3.1 NOTAS SOBRE O GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ NO PERÍODO DE 2003 A 2010.....	64
3.2 O REGIME DE COLABORAÇÃO.....	68
3.3 AS POLÍTICAS E OS PROGRAMAS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA E A PROMOÇÃO DA COLABORAÇÃO COM AS REDES MUNICIPAIS.....	70
3.3.1 Formação Inicial.....	71
3.3.2 Formação Continuada	82
3.4 ANÁLISES DO PANORAMA APRESENTADO.....	87
4 UMA PROPOSTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA O REGIME DE COLABORAÇÃO NA FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES NO PARANÁ.....	95
4.1 PRESENTAÇÃO.....	96
4.2 PRINCÍPIOS.....	98
4.3 OBJETIVOS.....	99
4.4 AÇÕES.....	100
4.5 PREVISÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO.....	101
4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A PROPOSTA.....	102
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
REFERÊNCIAS.....	109

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objeto o Regime de Colaboração estabelecido no Brasil entre a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios¹, especificamente em relação ao compromisso com a formação inicial e continuada de professores das redes de ensino municipais. Como parte de tema fundamental, constante e não esgotado nas arenas de debates dos educadores brasileiros – as políticas públicas em educação – o texto busca esclarecer, no âmbito do Estado do Paraná, a efetivação da prerrogativa legal atribuída aos entes federados de realizarem ações conjuntas e/ou articuladas de seus compromissos com a educação.

Ao trazer para a discussão o Regime de Colaboração, nos limites que são apontados adiante, busca-se revelar dois aspectos principais. O primeiro é o seu pertencimento ao quadro das reformas educacionais implementadas no entremeio dos séculos XX e XXI advindas da reforma do Estado Brasileiro do final do século XX. Neste contexto, põe-se em descoberto a fragilidade em que essa prescrição legal se encontra, embora estabelecida a mais de vinte anos e em diferentes legislações, principalmente por equacionar a descentralização e relativa autonomia dos entes federados e a dependência da redistribuição limitada dos recursos financeiros para atender as demandas, não raro, bastante diversificadas.

O segundo é o grande potencial que representa como propulsor da oferta e da qualidade da educação, tanto por possibilitar a criação de sistemas de ensino² nos Municípios, como por permitir a elaboração e execução de programas ou ações que articulem demandas da população independente do executor e expõe com proximidade tais demandas dando visibilidade às necessidades, aos interesses e às possibilidades de seu atendimento.

Pelo próprio significado do termo, o Regime de Colaboração tem a premissa de ser mútuo, ou seja, ser uma via de mão dupla entre os colaboradores, não necessariamente requerendo a iniciativa do mais particular – o Município, ou do mais geral – a União. No

¹A opção por usar iniciais maiúsculas para os termos Estado e Municípios segue o apresentado na legislação, uma vez que, embora substantivos comuns, neste caso são tratados com a particularidade de substantivos próprios.

²Há vários pareceres do Conselho Nacional de Educação definindo o que é sistema de ensino, como o Parecer CEB/CNE nº 02/2000, Parecer CEB/CNE n. 9/2000, Parecer CEB/CNE nº 13/2000 e o Parecer CEB/CNE nº 30/2000. Segundo esse último, o sistema de ensino “compreende instituições escolares responsáveis pela oferta da educação escolar dentro de níveis e etapas discriminadas, com normas educacionais que, isentas de antinomias, dêem organicidade e unidade ao conjunto sob o influxo dos princípios, finalidades, valores e deveres da educação postos na Constituição e na LDB e sob o competente órgão executivo (BRASIL, 2000, p. 9).

entanto, no espaço desse estudo, o foco está nas ações do Estado, enquanto elo igualitário entre os entes federados, em relação aos seus Municípios, especificamente o Estado do Paraná.

Ao situar o estudo neste ente federado da República Federativa do Brasil, o Estado do Paraná, de antemão se aponta que o Regime de Colaboração pode ser variável em cada um dos vinte e seis Estados brasileiros e no Distrito Federal, justificando assim, o problema da pesquisa: qual a contribuição do Estado do Paraná durante o Governo Requião³, nos anos de 2003 a 2010, na formação inicial e continuada dos professores das redes municipais de educação. Pauta-se na seguinte questão: como o Estado do Paraná promoveu o Regime de Colaboração junto a seus Municípios em relação à formação inicial e continuada dos professores das redes municipais? Este “como” foi traduzido por meio do levantamento de quais cursos, programas ou projetos foram iniciativas do Estado nos Municípios e quais os critérios de seleção para este atendimento à formação de professores.

Considerando os resultados e ao observar o princípio legal da colaboração focado nas ações desenvolvidas para a formação inicial e continuada de professores desenvolvida no Estado do Paraná, reconhecendo suas fragilidades e potencialidades, foi possível sugerir uma proposta para uma política pública sistematizada para o Regime de Colaboração, com o intuito de contribuir com a educação paranaense.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inaugura o termo *Regime de Colaboração* na relação entre os entes federados no tocante à educação, ao definir as responsabilidades na instituição dos sistemas de educação. Quando o Título VIII da Ordem Social, em seu capítulo III, seção I - da Educação, é disciplinado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB de 1996, o termo é empregado também para definições das competências dos Estados e Municípios (BRASIL,2010).

O princípio da colaboração reaparece na Lei nº 12.056, de 2009, que acrescenta parágrafos ao artigo 62 da LDB, mais especificamente ao definir que “[...] a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério” (BRASIL, 2010). Assim, o princípio é mais do que reforçado, é determinado.

Esta presença na legislação do compromisso das três esferas da federação com a formação dos professores, imprescindível e estratégica na definição de políticas públicas de

³ O governo do PMDB eleito em 2002 no Paraná teve à frente o governador Roberto Requião de 1ª de janeiro de 2003 a 4 de setembro de 2006 e Hermas Eurides Brandão, vice governador até então, de 5 de setembro de 2006 até 1º de janeiro de 2007 quando, reeleito, o governador Roberto Requião assumiu até 1º de abril de 2010 e Orlando Pessuti, vice governador até então, assumiu de 1º de abril de 2010 a 1º de janeiro de 2011.

educação, consubstancia a luta persistente dos educadores brasileiros, especialmente no último século em que se organizou em múltiplas frentes de divulgação e pressão, como as atuais e significativas reuniões da Conferência Nacional de Educação – CONAE⁴, na busca da construção do sistema nacional articulado de educação. No entanto, as pesquisas levantadas nesse estudo, como em Scheibe (2010), apontam que a obrigatoriedade prescrita pela legislação não tem se mostrado suficiente para que se efetivem ações que possibilitem um projeto de educação de fato articulado, tanto no sentido de atender à colaboração mútua, como no de atender aos anseios da maioria destes educadores. O fato do termo Regime de Colaboração ser designativo também da atuação dos entes federados na formação dos professores e ter tido sua inclusão recente no corpo da lei, pode denotar justamente a ausência da preocupação destes para além do âmbito da competência direta de cada um⁵.

Antes de adentrar na discussão específica do problema levantado, algumas perspectivas teóricas tomadas como subsídios são apontadas a título de manter coerente a linha de discussão proposta – a da dialética materialista-histórica. Segundo este referencial, se entende que a sociedade é construída – e não dada – e está em movimento. Esse movimento se faz considerando a interação entre os indivíduos e a sociedade que se constitui em uma relação complexa. Nela, entram as categorias trabalho, classe social e luta de classes⁶, (QUINTANEIRO; BARBOSA; OLIVEIRA, 1999) e também os conceitos hegemonia, sociedade civil, sociedade política e guerra de posições⁷ (MARTINS, 2008) que são contribuições ao materialismo-histórico no século XX e trazem a perspectiva de transformação da realidade pela “[...] conjugação orgânica entre a reflexão a respeito das condições aviltantes de exploração e alienação e a luta pela abolição dessas relações” (CARVALHO, 2012, p. 4).

⁴A Conferência Nacional de Educação – CONAE é uma iniciativa que congrega secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação e de todas as entidades que atuam direta ou indiretamente na área da educação. A última ocorreu em Brasília nos dias 28 de março a 1º de abril de 2010 com o tema central “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” (BRASIL, 2010).

⁵Estabelecidos nos Artigos 9º, 10 e 11 da LDB de 1996.

⁶São categorias usadas por Marx (1818-1883) e Engels (1820-1895) para explicar a sociedade surgida após a Idade Média, onde a indústria representava uma nova forma de produção da vida material e modificava drasticamente as relações sociais. Sua teoria extensa e complexa denominada Materialismo Histórico ainda é, na visão dessa pesquisa, uma forma adequada na busca pela compreensão da realidade (QUINTANEIRO; BARBOSA; OLIVEIRA, 1999)

⁷São conceitos formulados por Antônio Gramsci (1891-1937), estudioso do marxismo, na busca da compreensão da sociedade do século XX – capitalista, de classes, centrada no trabalho – e complexificada pelas novas relações de produção. A hegemonia para Gramsci é, grosso modo, a primazia da sociedade civil sobre a sociedade política (MARTINS, 2008).

Para compreender esta realidade complexa, o materialismo histórico aponta a necessidade de um método científico que considere a evolução dos processos de produção e manutenção da vida material e ultrapasse a aparência dos fenômenos. Esse método é a dialética relacional que procura demonstrar que a realidade não se reduz a como o mundo se apresenta na aparência, pois existe uma essência que difere da aparência e não se mostra a não ser pela análise da totalidade. A percepção da totalidade, pelo movimento constante da realidade, é sempre parcial e instigadora de novas percepções (KONDER, 1984), do que se infere que ao rigor da pesquisa deve-se somar seu caráter temporal.

Por sua vez, a concepção de Estado, imprescindível ao contexto do texto, está no conceito gramsciano⁸ em que

[...] o Estado não é um fim em si mesmo, mas um aparelho, um instrumento; é um representante não de interesses universais, mas particulares; não é uma entidade superposta à sociedade subjacente, mas é condicionado por essa e, portanto, a essa subordinada; não é uma instituição permanente, mas transitória, destinada a desaparecer com a transformação da sociedade que lhe é subjacente (BOBBIO, 1982, p. 23).

Esse é, certamente, apenas um apontamento limitado da teoria tomada aqui como suporte teórico, porém, tem somente a intenção de esclarecer qual perspectiva se tomou tanto para a pesquisa como para a proposta de política pública a ser apresentada. Ao sustentar-se na concepção de sociedade construída historicamente e em suas possibilidades de transformação, pois que a história não é um prolongamento natural do tempo, este estudo quer rejeitar tanto determinismo, como tomar a defesa das classes populares, da maioria da população, cujos interesses precisam se fazer presentes nas arenas decisórias dos rumos da sociedade. Para isso, a reflexão é premente.

É esse Estado que *à priori* não representa os interesses de toda a sociedade, mas é por ela pressionado por meio das suas instituições e organizações em função de interesses, que – e sob essas condições – define e implementa as políticas públicas. Essas políticas são o movimento do Estado e se configuram como “[...] as ações tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados” (HOFLING, 2001, p. 30). As relações entre o Estado e a sociedade em suas múltiplas organizações e

⁸Gramsci apresenta uma concepção de Estado “ampliado” (ao se considerar a concepção marxista no materialismo histórico) incorporando ao conceito as consequências das mudanças na sociedade capitalista do século XX onde o poder “[...] não mais se encontra centralizado – no ‘chão da fábrica’, por exemplo [...] [mas] é mantido e consolidado graças à atuação de diferentes aparelhos privados que difundem para todo o coletivo social a visão de mundo da classe dominante e dirigente, tornando-se bastante comum e tendente se tornar consenso entre diferentes grupos e classes sócias” (MARTINS, 2008, p. 187).

interesses, ao definir as políticas públicas, colocam no cenário também o convencimento pelo “aparato jurídicopolítico cuja organização e intervenção varia de acordo com a organização social, política, econômica e cultural da sociedade, mediadas pelas correlações de forças entre as frações de classes vigentes” (SILVA, 2005, p.10).

Muitas ações, no entanto, não se configuram como políticas públicas por não terem respaldo na legislação permanente e, possuindo um caráter temporário, expressam os interesses do Estado naquele momento como um programa de governo ligado às convicções partidárias, aos desdobramentos de campanhas eleitorais ou aos ajustes para a governabilidade. Há aqui a necessidade de diferenciar políticas públicas de decisões políticas, uma vez que comumente são confundidas.

As decisões políticas nem sempre se tornam políticas públicas; as primeiras são tomadas considerando as informações disponíveis conforme o grau de poder de decisão e de interesse dos envolvidos e podem ou não ser selecionadas e implementadas; já as segundas, sempre dependem dos meios disponíveis, envolvem recursos, ou seja, são decisões e ações e – são públicas – têm o imperativo da lei. Segundo Rua (1996, p. 2) “A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter ‘imperativo’. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público”.

Por tratar-se da investigação de uma política pública em educação cuja execução em última instância se dá, direta ou indiretamente, na ação dos professores, considera-se coerente com o método de análise da contradição, a dialética, a elaboração de Saviani em sua obra *Escola e Democracia*, de 1983, sobre a pedagogia da essência e a pedagogia da existência. O autor define a pedagogia como teoria da educação, portanto nos limites da *práxis* educativa, e esta “[...] busca equacionar, de alguma maneira, o problema da relação educador-educando, de modo geral, ou, no caso específico da escola, a relação professor-aluno, orientando o processo ensino-aprendizagem” (SAVIANI, 2010, p. 401). Como uma ciência sobre a educação, a pedagogia está sujeita às contradições da sociedade histórica e materialmente construída, pois representa o *como* as políticas públicas se configuram na prática educativa.

A pedagogia, portanto, como ciência teórico-prática cuja abrangência se propagou com a ampliação do ensino público em todo o mundo nos dois últimos séculos, constitui-se também em instrumento ideológico. A partir do século XIX, a burguesia põe em prática ações para estabelecer sistemas de ensino estruturados, visando a escolarização para todos. Sob o lema da cidadania “[...] vai advogar a filosofia da essência com um suporte para a defesa da igualdade dos homens como um todo” (SAVIANI, 2008, p.38). Há uma necessidade de

garantir a ordem democrática burguesa e todos são convocados à cidadania (burguesa)⁹, portanto, todos têm direito à educação. É a pedagogia da essência – todos são essencialmente iguais e o papel político da escola se apresentava. Porém, quando se torna difícil administrar os conflitos de interesse de *todos* (e o controle das massas) devido aos antagonismos de posições, no século XX, com um caráter reacionário a burguesia propõe a pedagogia da existência: todos são essencialmente diferentes e é preciso respeitar as diferenças. A burguesia, portanto, se utiliza da idéia do diferente para legitimar privilégios (SAVIANI, 2008).

Assim, ao concordar com Saviani que a educação está intimamente imbricada aos interesses do Estado conforme as demandas da época do ponto de vista hegemônico, ou seja, do grupo da sociedade civil que exerce poder (econômico/ideológico) sobre/com a sociedade política, aponta-se que as políticas públicas em educação são decorrentes do panorama econômico e político e são seus tentáculos nos espaços escolares. A formação de professores é componente central da política pública educacional e esta, por sua vez, é entendida como mais que um componente da política social, mas como “[...] parte da própria constituição do Estado, que a concebe e a implementa no conjunto de suas ações de direção e controle social”(XAVIER; DEITOS, 2006, p. 67).

Neste sentido, o Estado do Paraná, como elemento do Estado/poder, tem limitações na sua participação como colaborador junto aos Municípios na promoção da formação de professores, pois é inerente às contradições próprias das condições sociais, políticas e econômicas do sistema capitalista. Porém, tal limitação, também pelas contradições e correlação de forças desse sistema, não está determinada e, sob pressão, ora avança, ora retrocede, ou seja, está em movimento.

Exemplo desse movimento pode se observar no Estado do Paraná¹⁰, onde gradativamente a Educação Infantil e os primeiros cinco anos do Ensino Fundamental passaram a ser responsabilidade dos Municípios e, ao final de 2010, pertenciam ainda à rede estadual somente 106 escolas de atendimento a essa fase inicial da Educação Básica. A

⁹Em Democracia ou Liberdade, Ivo Tonet esclarece a necessidade da igualdade jurídica na qual se embasa a cidadania na ótica capitalista burguesa, pois “[...] para que possa ser feito um contrato de compra e venda de força de trabalho (e outros contratos) é preciso que os contratantes sejam pessoas livres, iguais e proprietárias. Eles têm que ser sujeitos de direitos. No entanto, a igualdade exigida pelo contrato não é uma igualdade em todas as esferas, mas apenas enquanto contratantes. Vale dizer, enquanto indivíduos abstratos. A desigualdade, que consiste no fato de que o capitalista é o proprietário do trabalho acumulado (isto é, de meios de produção) e o trabalhador, apenas de sua força de trabalho, permanece intacto, apesar da igualdade jurídica.” (TONET, 2004, p. 1545)

¹⁰Pelo imperativo da Constituição Federal de 1988, Artigo 211, e, depois, pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996 (BRASIL, 1988).

municipalização foi uma política educacional decisiva e incidiu sobre a política de formação dos professores destas redes públicas, pois os Municípios exercendo tais responsabilidades influenciam diretamente tanto o acesso da população, como a permanência e a qualidade da educação no Estado.

Também é elemento na discussão sobre a formação de professores percebido pela crescente divulgação de seus dados junto à população, a avaliação ranqueada do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica¹¹ – IDEB – e sua correlação com a administração da educação pública. Maior do que a polêmica estabelecida sobre as possíveis ações considerando os resultados, pois que se propõe a ser uma avaliação de monitoramento e norteamento de ações políticas focalizadas na melhoria do sistema educacional, se tornou a caça aos culpados quando os índices se distanciam dos parâmetros estabelecidos. Entre estes, o professorado e sua formação não passaram incólumes.

Por esta e outras preocupações, a formação de professores é um dos elementos da política pública educacional que constantemente aparece nas diretrizes do Ministério da Educação, nas metas das Secretarias de Estado da Educação de cada Estado da Federação, bem como nas metas das Secretarias Municipais de Educação. Ao longo da história da educação brasileira, os cursos de Pedagogia têm sido responsáveis por grande parte da formação dos professores que atuam com crianças, educação antes nomeada como Ensino Primário, hoje como Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental. Outra parte desta formação, não menos importante, coube aos cursos de nível médio chamados Normal, depois designados pela Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, Lei Nº5692, de 1971, como Magistério e, a partir da LDB de 1996, denominados Modalidade Normal.

Aos pedagogos se estabeleceu diferentes currículos e atividades, ora voltadas mais à gestão, supervisão e orientação escolar, ora mais para a docência. Com a instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, em 2006, finalmente se firmou uma atuação ampla, pertinente e necessária, envolvendo os elementos de planejamento, execução, coordenação, acompanhamento e avaliação, bem como docência, o que denota a importância de tal formação para a qualidade do ensino no Brasil.

Por sua vez, a formação em nível médio, denominada na rede pública do Estado do Paraná e na maioria dos cursos da rede privada de “Curso de Formação de Docentes para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Modalidade Normal”, possibilita o

¹¹O IDEB é um indicador elaborado e executado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP que reúne o fluxo escolar e as médias de desempenho escolar em português e matemática dos alunos (BRASIL, 2010c).

exercício do magistério em Creches, em Centros de Educação Infantil e em turmas de até quinto ano do Ensino Fundamental. O currículo em vigência no curso é único para todo o Estado e é respaldado pela co-elaboração dos professores da rede (representados) e de professores pesquisadores de universidades como a Universidade Federal do Paraná, a Universidade Estadual de Londrina e a Universidade Estadual de Maringá. Constitui-se na maior oferta dentre os cursos profissionais no Paraná no período estudado: além dos 135 estabelecimentos autorizados e/ou reconhecidos pelo Conselho Estadual de Educação, há a oferta descentralizada em outros 53 colégios (PARANÁ, 2010).

É certo que o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI – nos cursos de Pedagogia das Universidades Estaduais, e da Secretaria de Estado da Educação – SEED – no Curso de Formação de Docentes da Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental, colaboram com a Formação de Professores. A articulação entre as demandas dos Municípios e a oferta destas instituições formadoras é preocupação das Secretarias Municipais de Educação, conforme aponta o Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED, que formulou em 1996, documento intitulado “Diagnóstico, Problematização e Aspectos Conceituais sobre a Formação do Magistério: subsídio básico para o delineamento de políticas na área”, com vistas à integração entre Universidades e Sistemas de Ensino (GATTI,1996).

A existência e a visibilidade de uma política pública para a formação de professores para a Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental cuja competência é dos Municípios, poderá forçar a atenção para o compromisso já estabelecido para o Estado. É preciso, contudo, compreender a lógica das políticas como produto das relações capitalistas, ou seja, “[...] como expressão das mediações exigidas pelas tensões e disputas, que transformam em representações, mediatas e imediatas, dos interesses de classes, no contexto das determinações políticas, econômicas e sociais que movem a sociedade brasileira” (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 67). Como demanda constante e alvo da disputa dos diferentes projetos de sociedade, estas políticas não são dadas, mas conquistadas e o espaço que possa sustentar iniciativas consistentes e, principalmente, contínuas poderá se concretizar no Regime de Colaboração.

Tal afirmação se pauta na proximidade entre os envolvidos no circuito dos Municípios que, se conscientes e organizados, podem ser fator decisivo na mediação e definição das ações em prol da formação de professores articuladas. É nessa esteira, da busca da reflexão, que este estudo se apresenta. Seu corpo está subdividido em três seções: as reformas educacionais e a formação inicial e continuada de professores na legislação; dados do regime de colaboração

entre o Estado do Paraná e os seus Municípios e a configuração da política de formação inicial e continuada do governo do Paraná no período de 2003 a 2010; e a apresentação de uma proposta de política pública que busca contemplar mais efetivamente o Regime de Colaboração.

A primeira seção apresenta esta introdução ao presente trabalho. A segunda seção está dividida entre a apresentação da reforma do Estado brasileiro ocorrida na década de 1990, mas conjecturada nacional e internacionalmente em períodos anteriores, e a implementação das reformas educacionais no entremeio dos séculos XX e XXI. Nela, busca-se abordar os principais elementos componentes deste cenário e a correlação de forças entre os distintos projetos de educação que coabitaram as arenas decisórias da legislação da educação. Cabe levantar que para esta abordagem nem sempre a cronologia histórica foi linear, mas primou pela relação entre os fatos. O objetivo dessa seção é identificar como o processo das reformas educacionais se deu nos anos de 1990, sua implementação nos anos 2000 e as influências na formação inicial e continuada dos professores.

A terceira seção apresenta os dados levantados junto à Secretaria de Estado da Educação do Paraná e à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná. Os dados ilustram a participação do Estado do Paraná na formação inicial e continuada dos professores, reportando-se à cooperação do Estado para com os Municípios e na formação de seus professores, subdividindo-se em tipo¹² e grau¹³ a partir do modelo conceitual de análise de políticas públicas chamado de Modelo de Processo.

Esse modelo impõe a segmentação visando mapear as instâncias de planejamento e seus critérios de implementação e de avaliação; a participação e a representação dos interesses dos cidadãos. Assim, se buscou dar visibilidade para uma situação que pode ser um elemento essencial para o desvelamento de necessidades e estabelecimento de prioridades na agenda das políticas públicas para a educação.

A quarta seção pauta-se na experiência das ações realizadas no período de oito anos do governo Requião (2003 – 2010) no Estado do Paraná para propor uma co-responsabilização do Estado na formação dos professores das redes municipais. A apresentação de uma proposta de política pública para o já estabelecido Regime de Colaboração, não tem a pretensão de ser uma solução acabada para as questões relacionadas à formação destes professores, mas pretende, no contexto da necessária pressão exercida pela participação da sociedade civil,

¹² Financeira, orientação pedagógica, administrativa ou outra.

¹³ Implantando cursos, agregando qualidade, efetivando outras políticas suplementares ou outro.

apontar a importância de iniciativas que contemplem cada um dos Municípios e contribua para o quadro geral da educação no Paraná.

A última seção traz as considerações finais registrando a inconclusão deste estudo tanto no sentido da provisoriedade pertinente às ciências da educação e das políticas públicas, como no sentido da necessidade de novos estudos e propostas que venham a contribuir para a configuração do Regime de Colaboração como um elemento somatório às formações de professores e, por extensão, às condições da educação no Paraná.

Finalmente e antes do início da leitura dessa pesquisa – por parecer relevante para a compreensão da opção usada para elaborar este texto – aponta-se o aporte da experiência inerente ao Mestrado Profissional. Os estudos teóricos das aulas, as pesquisas bibliográficas, o tratamento dos documentos de dados, as orientações e todos os esforços empreendidos para organizá-lo, estão permeados pela trajetória profissional de vinte e três anos de atuação como professora. Considerando o trabalho como categoria determinante da humanização, da transformação pelo homem do mundo natural e, nesse processo, da transformação do próprio homem, é possível afirmar que os critérios para elaborar e selecionar as idéias, representações e conhecimentos aqui apresentados se constituíram a partir da experiência na profissão. Essa experiência, mesmo que reduzida e fragmentada, está no ponto inicial do movimento da pesquisa, “[...] movimento [que] exige rigor teórico e clareza epistemológica [...]” (KUENZER; MORAES, 2005, p. 1353) a qual se perseguiu nessa dissertação.

2 AS REFORMAS EDUCACIONAIS E A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES NA LEGISLAÇÃO

A presente seção tem como objetivo fazer uma análise do contexto das reformas educacionais no Brasil iniciadas a partir dos anos de 1990, tendo como foco a formação inicial e continuada dos professores e, como parâmetro, a história brasileira recente revista por meio da pesquisa bibliográfica.

O Brasil, nesta segunda década do século XXI, vive mudanças profundas principalmente nos setores econômico, político e social, decorrentes, entre outros fatores, de alterações no panorama mundial do final do século anterior, tais como a sobreposição da estabilidade financeira e do mercado ao trabalho e à seguridade social, a ampliação das tecnologias e a redução dos postos de trabalho, o desenvolvimento das telecomunicações e das tecnologias da informação, entre outros. Assim como nas demais nações, em especial as do ocidente, o Estado brasileiro está marcado indelevelmente pela correlação de forças político-econômicas que influenciam e, muitas vezes, determinam as arenas decisórias das políticas internas.

Os anos seguintes aos da década de 1980 do século XX motivaram o fortalecimento do fenômeno comumente definido como globalização¹⁴, acirrando mecanismos de manutenção da ordem capitalista: a manipulação das informações como instrumento de alienação, a dissociação do trabalhador do trabalho – o produto parece existir sem o esforço humano, o privilégio da economia – protecionismo, comércio aparentemente livre - mas com barreiras alfandegárias e sanitárias, a perda da relevância do Estado Nacional com a bandeira de cidadão do mundo, entre outros.

Nesse cenário, que será aprofundado na sequência deste estudo, as políticas voltadas à educação recebem atenção especial, principalmente do Banco Mundial e de suas entidades financeiras¹⁵, no sentido de direcionamentos vinculados a aprovação de crédito para se adequarem aos interesses internacionais. São influências que se afirmam, se tornam definições de políticas públicas atuando como forças preponderantes na vida da população brasileira, e

¹⁴ Segundo Santos (2008), a globalização é um fenômeno produzido que se fundamenta na tirania da informação e do dinheiro e conduz a uma violência estrutural, alterando o comando da política que sai do Estado e é assumido pelas empresas. Sobre o tema consultar: SANTOS, 2008.

¹⁵ O Banco Mundial é composto por um conjunto de instituições financeiras multilaterais com funções distintas para financiamentos internacionais: Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, Associação Internacional de Desenvolvimento – IDA, Corporação Financeira Internacional – IFC, Agência Multilateral de Garantia de Investimento – MIGA, Centro Internacional de Solução de Controvérsia sobre Investimentos –ICSID (SILVA, 2002, p. 10).

trazem à educação mudanças sistemáticas que a redefinem no sentido organizacional e, no sentido pedagógico.

As Reformas Educacionais no Brasil seguiram-se à esteira das mudanças no padrão de organização da sociedade capitalista orquestrada em uma série de reformas que envolveram o Estado, o desenvolvimento, a democracia e as políticas sociais. São reformas de mais de uma década e que não se deram isoladas e nem mesmo simultâneas.

2.1 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

A sociedade capitalista tem um modo de produzir a vida material sobre uma estrutura econômica e social as quais fundamentam todas as demais relações, ou seja, o homem é reduzido aos objetivos postos pelo modo de produção e o restringe a tais. A afirmação do ideal capitalista que supõe a individualidade humana como pressuposto das relações na sociedade é também o motor dos “mecanismos cruéis de exclusão social e de tratamento diferenciado dos indivíduos a partir da divisão social do trabalho” (STIVAL, 2005, p. 37). O Estado exerce, nestas condições, o papel de organizador do conjunto das instituições de poder hegemônico da sociedade civil¹⁶, materializando seus interesses.

O desenvolvimento, a democracia e as políticas sociais estão na mesma esteira ao dependerem de um Estado que adota um modelo específico, seja de desenvolvimento ou de democracia – de onde advêm as diretrizes para as políticas sociais. A teorização dos modelos segue, historicamente, as necessidades dos países detentores do poder econômico e, por consequência, do poder de pressão, seja ela imposta pelas restrições comerciais, pela indústria cultural e seu aparato ideológico, pela força bélica ou pela combinação de ambas.

A desigualdade é, assim, pressuposto para a continuidade da sociedade capitalista e a implementação de reformas, sejam pressões internas ou externas, que se pretendem, sempre, estratégias consistentes de melhoria das condições de vida (leia-se de trabalho e de produção), são eixos de articulação dos interesses internacionais.

Nos anos 1980, o capitalismo refletia a recessão da década de 1970 ao mesmo tempo em que, face ao desmontar do Estado Socialista e à crise do Estado de Bem Estar Social vigente nos países altamente capitalizados, se empenhava na proposta do Estado Neoliberal¹⁷,

¹⁶Pautado em Gramsci, o termo compreende os organismos privados organizados (grupo ou classe) e todo o conjunto das relações ideológico-culturais (desse grupo ou classe) que se impõe sobre toda a sociedade (BOBBIO, 1982, p. 33-35)

¹⁷A esse respeito consultar MORAES, 2001.

cujos fundamentos são subtraídos dos conceitos do Liberalismo Clássico (século XIX) para justificar o combate ao conjunto institucional do Estado e orientar reformas em favor do mercado e do capital. De tal diligência, resultou uma “[...] remodelação geral, ainda que tateante, de suas instituições” (BRUNO, 2001, p. 3) provocando novas bases para o capitalismo como modo de produção.

O Estado capitalista se apresenta revigorado pelo neoliberalismo em pauta desde o final da II Guerra Mundial, a partir da ênfase à internacionalização do capital e sua produção e da organização de suas estruturas de poder. Esse Estado Neoliberal tem o mercado como elemento central do desenvolvimento da sociedade moderna. Conforme Zanardini (2006, p.124)

O padrão do Estado neoliberal que vem sendo construído nas últimas décadas aponta o mercado como o motor capaz de criar e mover o desenvolvimento da sociedade moderna. Propõe e implementa, então, “intencionalmente”, uma série de políticas públicas tendo em vista reconsolidar o modelo capitalista de sociedade [...].

O mercado internacionalizado permite a exploração da tecnologia e da mão-de-obra de todo o mundo, articulando-os onde for mais atrativo economicamente. Essa condição necessita de um Estado reorganizado em termos políticos, com um ideário de cooperação global institucionalizada. Neste contexto surgem nos países periféricos as reformas do Estado.

As reformas do Estado são postas a termo no Brasil nos anos de 1990, decorrentes, como já apontado, de crises internacionais dos modelos de Estado existentes nas décadas anteriores e que vão, gradativamente, se remodelando sob a égide da hegemonia do padrão de acumulação capitalista. Após a crise econômica da década de 1970 e as alterações políticas na década de 1980, os chamados Estados Nacionais são convocados pelas forças hegemônicas do capitalismo mundial, especialmente Inglaterra e Estados Unidos, a iniciarem reformas para ajuste da economia e mudanças administrativas. Os países em desenvolvimento, cada um à sua maneira¹⁸, organizaram suas reformas, pois a pressão econômica e o ideário neoliberal foram, na leitura permitida agora pelo distanciamento histórico, implacáveis.

A primeira tendia a liberar o mercado e privatizar produtos e serviços até então majoritários da esfera pública. O segundo aplicava-se o modelo gerencial de administração comum nas empresas privadas, também na esfera da administração pública. A justificativa era de que os males da economia e da organização da vida em sociedade vinham de uma má

¹⁸ As condições políticas e econômicas dos países em desenvolvimento foram determinantes para que a pressão internacional fosse assimilada mais ou menos rapidamente (ANDRSON, 2003).

administração do Estado. Vale ressaltar que a democracia foi nesse contexto valorizada, mesmo com a crítica aos governos, servindo esta como um pano de fundo seguro para mudanças estruturais, uma vez que os governos ditatoriais, especialmente na América Latina e na África, deixaram marcas desastrosas.

Nas palavras de Anderson (2003, p.19), a América Latina foi “[...] testemunha da primeira experiência neoliberal sistemática do mundo” com privatizações em massa, favorecimento dos ricos e desmonte das organizações sindicais. Ainda segundo esse autor, o fenômeno, ou “experiência-piloto”, iniciado nos anos 1970 pelo governo ditatorial do Chile, com Pinochet, e nos anos 1980 pelo populismo na Bolívia, com Sachs, tornou-se a

[...] virada continental em direção ao neoliberalismo [...] [após a] presidência de Salinas, no México, em 88, seguida da chegada ao poder de Menem, na Argentina, em 89, da segunda presidência de Carlos Andrés Perez, no mesmo ano, na Venezuela, e da eleição de Fujimori, no Peru, em 90. Nenhum desses governantes confessou ao povo, antes de ser eleito, o que efetivamente fez depois de eleito (ANDERSON, 2003, p. 20).

No entanto, o regime em recente processo de redemocratização do Brasil com o governo José Sarney (1985-1990), também aderiu às reformas neoliberais, não pela força, mas pela manipulação proposital de altas taxas inflacionárias. Reformas levadas à sequência pelos governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) e institucionalizadas nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

No bojo das reformas está a intenção de – para atender os objetivos iniciais de revitalizar o capitalismo – controlar a classe trabalhadora, conforme Bruno (2001, p.13)

No que diz respeito à classe trabalhadora, a repressão às suas lutas e a cooptação de seus elementos mais ativos e com maior disposição de luta, promovida durante todo o século XX, das mais diversas formas e através de distintos mecanismos, enfraqueceram-se as múltiplas associações livres de trabalhadores, de cunho igualitário e autogestionário, substituindo-as por organizações burocratizadas que desgastaram a disposição de grande parte da população de lutar diretamente por seus próprios direitos, delegando-os ao Estado (BRUNO, 2001, p. 13).

Embora no Brasil, especialmente, nas lutas dos educadores face à elaboração da Constituição de 1988 e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, os sindicatos e associações tiveram, ainda, fôlego para reivindicar, a maioria das reivindicações que se tornaram conquistas foram paulatinamente substituídas pelos interesses neoliberais.

No cenário internacional, é nesse período da década de 1980 que o modelo Qualidade Total¹⁹ de gerenciamento se acentua no setor privado e se estabelece no setor público. A Ideologia neoliberal de ênfase no mercado consegue substituir termos e conceitos do próprio indivíduo perante o Estado, como o de cidadão por cliente ou consumidor, invocando a lógica do lucro. Os serviços à população como saúde, educação e outras atividades sociais são transferidos para o setor privado tão mais rapidamente quanto maior seu potencial de lucratividade. O Estado é somente o regulador, objetivando a competição. Nesse sentido, a competição internacional é, no mínimo, injusta nos países em desenvolvimento, mas ainda assim é apresentada como a busca da equidade²⁰.

A reforma mais organizadamente aplicada no Brasil a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi posterior ao período em que a Constituição Federal já havia garantido algum amparo à população brasileira, entre eles o acesso de maneira inédita à saúde e o reconhecimento da educação como direito fundamental de todos, estabelecendo assim o dever do Poder Público para levá-la a efeito. Por outro lado, a Constituição destacou o princípio da descentralização ao identificar os Estados e Municípios como entes federados deixando um espaço a ser preenchido pela organização destes entes para a efetivação dos direitos. No caso da saúde, a própria Constituição estabeleceu as fontes de recursos, mas no caso da educação os recursos só foram garantidos por emenda constitucional em 1996; ambas as situações tiveram as leis regulamentadoras já sob o escopo da reforma.

A criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE e a atuação do então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira representam o marco central da reforma do Estado brasileiro. Na série *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, publicações que ocorreram em 1997 e 1998 e ainda disponíveis no site do atual Ministério do Planejamento, apresentam-se as bases da reforma com políticas, projetos e ações desenvolvidas na esfera do Ministério, sendo o primeiro de autoria do próprio Ministro apontando as intenções para um reordenamento claramente neoliberal:

A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um

¹⁹ Princípios e métodos administrativos segundo os quais a empresa deve usar racionalmente seus recursos para atingir metas e fins previamente determinados. Entre estes princípios estão a não aceitação de erros e o controle de competências (OLIVEIRA, 2009, p. 241).

²⁰ Na teoria neoliberal, o termo equidade substitui o termo igualdade pretensamente como sinônimos, mas estruturalmente diferentes: a equidade é a igualdade de direito sem levar em conta as diferenças das condições de acesso a esse direito (MORAES, 2001, p. 59).

econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as ideias de privatização, publicização e terceirização. A questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.7-8).

Ao referir-se já inicialmente ao tamanho do Estado, o documento *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*, primeiro da série citada acima, indica uma avaliação quanto aos setores aos quais este tem, ou deveria ter, responsabilidades. As definições dos demais problemas apontados são decorrentes dessa primeira prerrogativa, como o conceito de governança²¹, ou seja, as condições administrativas e/ou financeiras de executar as tarefas do Estado que exigiriam um novo aparato administrativo com ferramentas de gestão apropriadas, justificando a sua substituição pelo gerenciamento.

As premissas da Reforma, alardeadas como provenientes da Nova Esquerda a fim de garantir um tom ameno à população que ainda não esquecera os horrores da Ditadura Militar e, para não ser confundida com burocratas (Estado Social-Burocrático) e com neoliberais conservadores, identificam-se como destinadas à construção de “[...] um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos [...]” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 18). No entanto, ao serem apresentadas ao Congresso Nacional e à população do país, suscitaram reações importantes de segmentos sociais que, a certa instância, divergiram da Reforma por motivos diferentes: de um lado a alta burguesia tentando manter a tradição colonialista brasileira em que o patrimonialismo e o clientelismo sempre haviam sido razões para a intervenção do Estado; de outro, as organizações sindicais e outras representatividades populares (como alguns partidos políticos) requerendo a função do Estado de garantir com qualidade os serviços à população desde sempre precários na história do país (CARVALHO, 2007).

²¹ Termo usado inicialmente pelo Banco Mundial.

Vale ressaltar que as políticas sociais precisam ser vistas para além do Estado, pois as indicações, *lobbys* e negociações feitas nos bastidores do poder podem tomar para si demandas que emanaram da população e subverter a dinâmica social da qual emergiram. Por outro lado, há organizações representativas de grupos ou frações de classes que conseguem influenciar as políticas sociais, como aponta Sanfelice (2006, p. 55)

É preciso acompanhar a FIESP, a CUT – Central Única dos Trabalhadores, a CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, as entidades que representam os empresários leigos da educação e outras, como forjadoras de políticas educacionais que, numa disputa de hegemonia, conseguem impor ou não ao estado a assunção dessas políticas. Estou, pois, chamando a atenção para isto. É preciso olhar para fora do Estado. Isto vale para as políticas educacionais e para outras políticas públicas. Há grandes poderes externos ao Estado definindo políticas na área de saúde, política do setor de transportes, bem como políticas de construção da infraestrutura.

Frente a interesses econômicos e a poderes externos tais oposições não bastaram e a nova organização do Estado no Brasil primou pela administração pública gerencial, tendo entre suas características principais: a transferência de serviços de saúde, educação e cultura para o que chama de setor público não-estatal²²; a comparação entre os serviços públicos e privados tendo a ênfase no cliente, portanto na relação de lucro; e a separação entre as unidades formuladoras das políticas públicas e as executoras. A gama de legislações que se estabeleceu a partir de tais princípios e que implementaram a reforma, tem tais marcas bem definidas.

Assim, as reformas educacionais estão no conjunto dos “princípios assimilados do setor privado, [de onde] temos o eixo da reforma administrativa do Estado e da Educação no Brasil, e é a partir daí que devemos procurar entendê-la” (BRUNO, 2001, p. 17).

Ainda segundo Bruno (2001, p.17),

[...] a educação deixou de ser uma questão nacional e passou a ser pensada em termos globais: a formação das novas gerações da classe trabalhadora passa a ser equacionada tendo como princípio essa divisão global, em que se perpetuam e se agravam as distâncias no que se refere à qualificação entre os diferentes segmentos que a compõem, e entre aqueles condenados ao exercício da trabalho mais simples, insalubres e mal remunerados, e outros que se ocupam dos trabalhos e das funções mais complexas da economia mundial..

²² Pela definição de Bresser-Pereira “[...] são públicas porque voltadas ao interesse geral; são ‘não- estatais’ porque não fazem parte do aparato do estado, seja por não utilizarem servidores públicos, seja por não coincidirem com os agentes políticos tradicionais” (PEREIRA; GRAU, 1999, p.15).

Não se pode entender as intenções subjacentes e tão pouco as conseqüências das reformas educacionais sem abordar, mesmo que sem aprofundamento, as questões relacionadas à estruturação do mundo do trabalho no Brasil. Desde a década de 1940 com a criação da leis trabalhistas pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1945), o assalariamento tem sido a principal forma de o trabalhador brasileiro inserir-se na estrutura ocupacional e, pela via do trabalho, ter direito à proteção social. Ocorre que o mundo do trabalho no capitalismo periférico, juntamente com a regulação do Estado sob a égide neoliberal, tornam o assalariamento incapaz de possibilitar o rompimento com o ciclo estrutural de pobreza²³, no qual os fatores de qualificação profissional e de ordem pessoal “contribuem para a reprodução de situações variadas de precariedade ou mesmo ausência de rendimentos e de mínimas condições de vida e de trabalho” (CARDOSO JÚNIOR, 2004, p. 7). Sob essa frágil condição, a mão-de-obra necessária aos parâmetros do crescimento que se utiliza de produtos com valor agregado através de tecnologias “trazidas” pelos investimentos do capital internacional, desde a construção civil até a produção agrícola, passando pelos diversos serviços e comércios, precisa se adequar. Assim, não será o assalariamento um fator de superação da pobreza, mas a ele se liga a existência de um mundo do trabalho que supera o mundo do não-trabalho e impõe-se exigindo dos trabalhadores requisitos de empregabilidade.

A qualificação dos trabalhadores se liga diretamente aos processos de industrialização em curso na história, tendo como motivo a qualidade para o trabalho que se apresentou em cada época. Como se diversificam e complexificam as atividades industriais e crescem as atividades comerciais e de serviços, a qualificação com seu papel disciplinador e, em alguns períodos, assistencialista visto que voltadas para as populações mais vulneráveis (desempregados ou semiempregados), não cabe mais aos novos padrões de empregabilidade.

A educação cabível, neste sentido, é a que se alia aos preceitos em prol de competências instrumentais e passa a aumentar as oportunidades de trabalho assalariado, não se equiparando, porém, a uma re-distribuição de renda aos trabalhadores por meio desse suposto ganho (troca de sua força de trabalho pelo salário). Mesmo nos casos em que o valor do assalariamento aumenta, fato ocorrido no século XXI com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) impulsionando a economia interna, a pobreza como condição para o capitalismo continua existindo: aquela que priva da compreensão histórica da sociedade e impossibilita o fortalecimento dos direitos civis, políticos e sociais – papel inerente à

²³Situação de desproteção social, onde a precarização das condições de trabalho não garante seguridade social (CARDOSO JUNIOR, 2004, p.7).

educação no sentido gramsciano²⁴, ou seja, como um esforço para compreender a natureza da ordem social (DEL ROIO, 2006).

O discurso neoliberal de que a pobreza é consequência da pouca escolarização tem o objetivo de aparentar um cuidado com a educação que, de fato, é a expressão da enorme carga ideológica a sustentá-lo. Mesmo as noções de pátria, de território e de cidadania que persistiram na sociedade enquanto o poder dos chamados Estados Nacionais vigorava, deixam de existir como identidade e cada grupo se identifica com seus pares enquanto minoria, nunca como explorados ou excluídos pelo capital. Nesse contexto se estabelece a desestabilização da organização em favor de mudanças para a grande maioria da população, os trabalhadores.

Antes da discussão mais específica deste estudo que são as políticas educacionais advindas da Reforma do Estado, considera-se importante abordar um aspecto que se forjou na conjuntura política do período de redemocratização após a Ditadura Militar, no governo José Sarney (1985-1990), em que se elaborou e promulgou a Constituição Federativa do Brasil de 1988. A chamada Nova República teve como princípio organizador das políticas públicas o reformismo social-democrata que se identificava com universalismo, descentralização e transparência. O contexto político nacional se diferenciava de qualquer outro na história brasileira: os militares não tinham mais a sustentação civil que os ancorava anteriormente, não havia um projeto coeso das elites; e novos atores entravam na disputa social, pois a sociedade de classes se complexificava. As políticas públicas que se redesenhavam estavam marcadas pela idéia de que se gastava muito, mas se gastava mal e era preciso torná-las mais eficientes, democráticas e redistributivas pela ênfase no *modus operandi* (MELO, 1998). O conceito de *mistargeting*, já discutido à época no cenário internacional pelo Banco Mundial, “[...] designa a incapacidade de as políticas sociais alcançarem os segmentos sociais que configuram a sua população-meta” (MELO, 1998, p. 18), acaba por influenciar a participação dos “[...] atores excluídos na arena decisória das políticas (e seu corolário, a transparência nos processos decisórios) e a descentralização (pela qual os problemas associados ao gigantismo burocrático poderiam ser superados)” (MELO, 1998, p.18-19). Influenciou também a Assembléia Constituinte e a redação do texto constitucional aprovado, sancionando o princípio participativo e reafirmando a organização federada.

²⁴Segundo Del Roio (2006, p.312), para Gramsci “O desafio era o de pensar uma escola socialista unitária, que articulasse o ensino técnico-científico ao saber humanista. Essa seria uma chave para que os trabalhadores pudessem perseguir a sua autonomia e desenvolver uma nova cultura, antagônica àquela da burguesia. A luta dos trabalhadores para garantir e aprofundar a cultura, para se apropriar do conhecimento, traria consigo o esforço e o empenho para assegurar a sua autonomia em relação aos intelectuais da classe dominante e ao seu poder despótico.”

Nos anos que se seguem, porém, surgem discussões sobre a ingovernabilidade no Brasil apontando como uma das causas o excesso de direitos sociais, como a cobertura de benefícios previdenciários que estaria provocando desequilíbrios fiscais, ou benefícios como o auxílio maternidade de 120 dias, aposentadoria por tempo de serviço, renda vitalícia de um salário mínimo, entre outros. O pacto federativo também entra no rol dos argumentos da ingovernabilidade e interessa a esse estudo pelos efeitos da descentralização nas políticas educacionais vindouras.

Segundo Melo (1998, p. 22)

O *terceiro* argumento envolve a questão do pacto federativo e do federalismo fiscal e os excessos de descentralização. A fragmentação organizacional e territorial do aparelho de estado ao solapar a capacidade fiscal e regulatória do governo federal estaria alimentando a espiral da ingovernabilidade. Assim a nova repartição de receitas (sem contrapartida na repartição de encargos), as facilidades na criação de novos municípios, a municipalização de programas (a exemplo do Sistema Único de Saúde/SUS), alimentam forças centrípetas que desorganizam institucionalmente o país.

Apesar do discurso da ingovernabilidade²⁵ ter mudado de enfoque nos governos seguintes, de muitas alterações terem ocorrido na própria Constituição Federal (1988) e da legislação regulamentadora, o federalismo e a conseqüente descentralização permaneceram na legislação, inclusive com autonomia legislativa e tributária para os Municípios, através da Lei Orgânica, e poder aos Estados de legislar sobre assuntos que não sejam exclusivos da União. Existem também as competências compartilhadas (comuns e concorrentes) que podem possibilitar a cooperação entre a União, os Estados e os Municípios em áreas como saúde, educação, assistência social e meio ambiente através de leis complementares. Por outro lado, o sistema tributário fixado na Constituição definiu cobranças e transferências fiscais e estabeleceu formas de compartilhamento entre os entes federados visando reduzir os desequilíbrios regionais através dos Fundos de Participação²⁶. Ocorre, porém que há intervenientes das bases políticas do federalismo no Brasil, como a distribuição dos fundos,

²⁵O termo foi usado nos mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), mais especificamente no segundo mandato, para designar as dificuldades de reunir bases aliadas nas votações de interesse do governo no Congresso Nacional.

²⁶Segundo o Ministério da Fazenda, “as principais transferências constitucionais são o Fundo de Participação dos Estados - FPE, Fundo de Participação dos Municípios - FPM (art. 159 da Constituição Federal), Imposto Territorial Rural - ITR, Imposto Sobre Operações Financeiras/Ouro - IOF-Ouro, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX” (BRASIL, 2011a).

em parte, pelo maior número da população e, em parte, pelo menor valor da renda (COSTA, 2007).

Em 1996, ao redefinir o papel do Estado pelas ações desencadeadas pelo MARE, Bresser Pereira reafirma os princípios “a) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 15). As reformas educacionais acabaram por ficar entre dois limites. De um lado, os avanços da carta magna ainda que com as dificuldades entre o federalismo e o presidencialismo de coalizão²⁷, de outro, as investidas da Reforma do Estado e as disputas políticas entre o poder legislativo e o executivo nas três esferas federativas.

No entanto, as reformas aconteceram e a dificuldade de concentração de forças para implementação de mudanças que estivessem mais próximas de um projeto mais igualitário de sociedade não impediu alguns avanços. Embora a maioria das ações do Estado estivesse pautada em interesses internacionais e seus resultados vislumbassem a continuidade da dependência ao capital internacional, agora com estratégia de produção e consumo revista, o projeto de educação pensado para o Brasil teve resistências que marcaram a legislação.

2.2 A IMPLEMENTAÇÃO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS NO ENTREMEIO DOS SÉCULOS XX E XXI

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina a educação como um direito social em seu artigo 6º e em seus artigos 205º a 214º trata de seus pressupostos, fazendo referências claras quanto aos profissionais da educação. Após sua elaboração, inicia-se o debate sobre a principal legislação específica para a educação brasileira, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

No entanto, por conta das especificidades do cenário político nacional, como a eleição à presidência do país de Fernando Collor de Melo em 1990, seu *impeachment* em 1992 e o governo de Itamar Franco em 1994, que aglutinou partidos de centro-direita e de centro-esquerda, porém foi conturbado pela mais alta taxa de inflação da história brasileira, o projeto só foi aprovado na Câmara dos Deputados, com muitas emendas, em 1993. No Senado também teve longa tramitação e no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, em

²⁷O presidente necessita da conjugação dos governos dos Estados e estes do apoio dos Municípios, além dos partidos representados no Congresso Nacional.

1995, e exórdios das políticas dirigidas pelos princípios da Reforma do Estado, sua aprovação no Congresso Nacional foi adiada sob a estratégia da apresentação constante de emendas e destaques até dezembro de 1996.

Um fato anterior, porém, estendeu suas marcas na história da educação advinda dessa LDB e nas políticas do entremeio dos séculos XX e XXI, principalmente por se aportar em dados que sensibilizaram os educadores e respaldaram interesses, naquele momento escusos, da ordem neoliberal: a Conferência Mundial de Educação para Todos ocorrida em 1990, em Jomtien, na Tailândia²⁸. Reunindo 155 governos, a Conferência teve o patrocínio da UNESCO, da UNICEF, do PNUD e do BID²⁹ cujos objetivos já haviam sido lançados para a América Latina na Conferência de Quito, no Equador, em 1998 (GADOTTI, 2003).

Seu objeto principal foi o convencimento de que a educação é um direito de todos e os países precisariam estruturar tanto seus pressupostos sobre o que seja educação, como seus sistemas de ensino para atender as Necessidades Básicas de Aprendizagem para a vida na contemporaneidade. O termo Educação Básica³⁰ é entendido como educação primária ou alfabetização básica, uma vez que o grande problema mundial e tônica da discussão da Conferência foi o analfabetismo nos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil. A Declaração de Jomtien apresenta um quadro diagnóstico do contexto mundial catastrófico, mas aponta um clima de esperança no limiar do novo século enaltecendo o avanço científico e a paz mundial como elementos que tornariam possível a educação para todos (BOTEGA, 2005).

Neste sentido, entre as idéias que influenciaram as legislações que promoveram as reformas educacionais estão a categoria da equidade substituindo a igualdade; a educação não necessariamente vinculada à escolaridade – ligada à qualidade de vida, à nutrição e à saúde; a educação integral; e a educação como investimento produzindo crescimento econômico (GADOTTI, 2003). O documento final propõe sete itens como Necessidades Básicas de Aprendizagem e seis estratégias a serem atingidas por meio da efetivação dos vários objetivos e metas, além de apontar requisitos de ordem administrativa. O ideário do desenvolvimento de

²⁸ Entre outros fatores, a transição de governos no âmbito federal em 1990 retardou os compromissos assumidos em Jomtien. Estes foram renovados em Nova Delhi, na Índia, em dezembro de 1993, o que levou o governo de Itamar Franco promover, antes do evento, a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) nos moldes das recomendações dos patrocinadores de Jomtien (GADOTTI, 2003).

²⁹ UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância; PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento.

³⁰ Que depois aparecerá na LDB com um significado ampliado.

habilidades e competências dos alunos e das novas competências para ensinar³¹ também se derivam da Conferência e balizaram as propostas pedagógicas desenvolvidas sob a orientação do MEC no período FHC. Conclui-se que se trata de um planejamento minucioso e articulado ideologicamente ao qual o Brasil rendeu-se efetivamente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso e se manifesta plenamente na LDB e legislações decorrentes.

Assim essa lei, mesmo se constituindo na arena de disputa acirrada entre modelos distintos de sociedade considerando-se a resistência dos educadores brasileiros, traz em seu bojo a proposição internacional do desdobramento das novas necessidades para o trabalho e para a produção. Com essas, as possibilidades de financiamento pelo Banco Mundial e seu conjunto de instituições financeiras multilaterais, cujo discurso é auxiliar os sistemas educativos dos países em desenvolvimento que, em geral, não se adaptam ao desenvolvimento econômico (BANCO MUNDIAL, 1974) e buscam, pela educação, a superação da pobreza e o crescimento sustentável e estável.

A educação brasileira, considerando que a propósito da descentralização federativa ainda não se constituía – e não se constitui – como um Sistema Nacional de Educação, inicia mudanças organizacionais e de concepções cuja preocupação central é a Educação Básica. Além de representar os interesses do mercado, particularmente dos mercados financiados pelo capital internacional, a educação das crianças e adolescentes também representava o anseio dos movimentos sindicais, dos professores em geral, das pessoas das classes populares que buscavam (e buscam) para seus filhos a ascensão social pela escolarização, bem como dos próprios estudantes. Esse consenso se expressa especialmente no desejo de acesso à escolarização, de combate à evasão e na apropriação pelos estudantes dos conhecimentos necessários à distinção na sociedade – seja no mercado de trabalho ou no mundo do trabalho. Assim, os empreendimentos das políticas públicas em educação se voltam, corretamente dentro das perspectivas do Estado minimizado e do gerenciamento em busca da eficácia (decisão) e da eficiência (produtividade), para uma escola pública suficiente.

O suficiente nas metas do neoliberalismo se traduz, conforme Xavier e Deitos (2006, p. 81)

Num discurso pela universalização e pela qualidade educacional, particularmente no âmbito dos diversos níveis e modalidades da educação básica e na direção da propagação extensiva do ensino superior. Vários mecanismos operacionais, institucionais, pedagógicos

³¹Também nome da obra de Perrenault encomendada pela Unesco ao sociólogo suíço que tinha boa aceitação entre os educadores dos países em desenvolvimento: 10 Novas Competências para Ensinar. No Brasil, foi editado pela Artmed, em 2000.

(diretrizes educacionais) e financeiros ganharam maior aprofundamento e ênfase pragmática na implementação da política educacional nos últimos quinze anos. Esses mecanismos conjugam vários instrumentos e ação política e controle financeiro e ideológico (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 81).

Por meio da análise de medidas apresentadas como questões para o tratamento da Educação Básica em documentos do Banco Mundial³² publicados na década de 1990 e de outros documentos, estes autores concluíram que as políticas educacionais e a abundante legislação delas decorrente, estiveram pautadas em seis medidas principais que marcaram os anos do entremeio do último século e o atual. Delas³³, este texto se ocupará de forma a concordar e corroborar com seus argumentos.

A **primeira medida** diz respeito ao aparato argumentativo veiculado sobre a relação entre a falta de eficiência do Estado no concernente à educação e os problemas econômicos e sociais, pois, entre outros elementos, não haveria sintonia entre as necessidades do cenário nacional e internacional e o oferecido pela escola. Assim, os currículos inadequados precisam ser renovados. Nesta esteira, o Conselho Nacional de Educação tem, em 1998 e 1999, trabalho árduo ao elaborar documentos importantes, tais como: as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental (Resolução CEB nº 2, de 7 de abril de 1998), as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (Resolução CEB nº 3, de 26 de junho de 1998), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CEB nº 1, de 7 de abril de 1999), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal (Resolução CEB nº 2, de 19 de abril de 1999), e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico (Resolução CEB n.º 4, de 8 de dezembro de 1999); em 2000 estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (Resolução CNE/CEB nº 1, de 5 de julho de 2000). Os pareceres que antecedem tais resoluções apontam a participação das representações de educadores, especialistas e representantes da comunidade interessada, sejam sindicatos, associações de pais ou outras organizações, numa tentativa de demonstrar, pelo menos nos documentos, que houve representatividade popular em decisões de tamanha importância para o cenário da educação

³² Educacyón técnica y formación Profesional (1992); Prioridades y estratégias para lá educacion – estúdio sectorial del Banco Mundial (1995); O Estado num mundo em transformação (1997); Estratégia de assistência ao país (1998); Estratégia de assistência ao país – Relatório nº16582-BR (1998); Estratégia de assistência ao país – Relatório nº20160-BR (2001).

³³ Devido ao tamanho do texto, as expressões estão negritadas a fim de manter a interligação entre as seis medidas discutidas.

nacional. Porém, já a partir de 1997 o Ministério da Educação divulgava nacionalmente os Parâmetros Curriculares Nacionais de 1ª a 4ª séries (1997), de 5ª a 8ª séries (1998), da Educação Infantil (1998) e do Ensino Médio (1999) onde apresenta a preocupação com a remodelação dos currículos e, sobre estes, mesmo que também haja o apontamento da participação popular, educadores e pesquisadores, especialmente das Universidades brasileiras, se levantaram denunciando a arbitrariedade dos documentos.

Todas as resoluções apontadas acima foram substituídas por outras ao longo do início do século XXI, mas os Parâmetros Curriculares Nacionais continua material de consulta de grande parte dos professores, em maior ou menor atenção dependendo da rede a que se vinculam. Portanto, como aparato argumentativo a medida do Banco Mundial surtiu efeitos poderosos remodelando as questões curriculares da Educação Básica das quais as políticas dos anos seguintes mantiveram traços indeléveis.

Outra interferência substancial na questão do currículo se dá indiretamente por meio do Programa Nacional do Livro Didático. Desde o período da Ditadura Militar, o Estado apresenta ações para elaboração de currículos oficiais contando com financiamentos externos³⁴, e embora o preceito para efetivar “programas suplementares de material didático” (BRASIL, 1988) tenha vindo com a Constituição de 1988, artigo 208, desde 1970 há uma participação na composição destes pela co-edição entre Estado e editoras nacionais. Em 1984, o MEC havia encerrado o regime de co-edição e assumido a compra dos livros das editoras que já participavam do Programa do Livro Didático – PLID, que em 1985 passou a se chamar Programa Nacional do Livro Didático – PNLD³⁵ (HÖFLING, 2000). Ocorre que, paralelamente a essas decisões e mais especificamente a partir de 1995, além das orientações do Banco Mundial para a concessão de financiamento para países em desenvolvimento incluem programas de distribuição de livros didáticos, dois fatores se fortaleciam e colaboravam para a influência externa no currículo: a elaboração de critérios que norteiam o tratamento de conceitos/conteúdos dos livros e a crescente capitalização internacional das editoras nacionais (CASSIANO, 2007).

A elaboração de critérios que norteiam o tratamento de conceitos/conteúdos dos livros resulta na constante chamada *atualização* dos livros, pois o sistema de avaliação pedagógica dos materiais implantado pelo MEC demonstrara a existência de “[...] livros didáticos

³⁴ Entre 1964 e 1976 foram firmados vários acordos entre o Ministério da Educação e a United States Agency for International Development. Os acordos MEC-USAID resultaram em profundas modificações da educação brasileira, entre elas a reforma do ensino que estruturou em onze anos a escolarização para conclusão do segundo grau, hoje final da Educação Básica, diminuindo o tempo de estudo em um ano (SAVIANI, 2010, p.345).

³⁵ Por meio do Decreto-Lei nº 91.542 de 19 de agosto de 1985.

preconceituosos, desatualizados e com erros conceituais” (CASSIANO, 2007, p. 41). Justificava-se a presença de consultores internacionais na elaboração dos critérios para a escolha dos livros e, conseqüentemente, nas opções teóricas e metodológicas dos livros escolhidos. Já, a crescente capitalização internacional das editoras nacionais, marcada principalmente pelos acordos entre o governo e os grandes grupos de empresários editoriais espanhóis, inclui a movimentação de quantias consideráveis de recursos às editoras que, entre outras medidas, deliberaram sobre o ensino de espanhol no currículo brasileiro³⁶.

Decorrente da distorção entre currículo e sociedade, aponta-se a **segunda medida** como argumento e também como proposta: a mão-de-obra precisa ser qualificada para amparar o crescimento econômico e social. Além das diretrizes curriculares, a Educação Profissional recebeu Diretrizes Operacionais em Nível Nacional através do Parecer da CEB/CNE nº 17, de 3 de dezembro de 1997. No documento, se misturam os termos “mundo do trabalho” e “mercado de trabalho” (BRASIL c, 1997, p.6) implicando na manifestação de diferentes concepções sobre profissionalização, por outro lado se faz em duas frentes: associada e dissociada da Educação Básica. Nas palavras do relator Conselheiro Fábio Luiz Marinho Aidar (BRASIL, 1997. p. 2-3):

Sabemos que nos dias atuais, torna-se cada vez mais necessária uma sólida qualificação profissional, constantemente atualizada por meio de programas de requalificação e de educação continuada. Afinal, a vida profissional dos cidadãos está sujeita de alterações profundas e rápidas, em termos de qualificação, de emprego e de renda, sobretudo em decorrência das inovações tecnológicas e das mudanças na organização da produção. Fica claro, também, que esse novo ordenamento, combinado com as políticas governamentais, afirma e reorienta prioridades de forma a valorizar, sobremaneira, a educação básica. Essa deve ser, realmente, a principal meta educacional brasileira para aproxima década, para que o País possa manter e ampliar espaço na economia mundial e, mais importante do que esse objetivo instrumental, melhorar o padrão e a qualidade de vida da nossa população. A educação profissional, por seu turno, não substitui a educação básica e sim complementa-a. A valorização desta, entretanto, não significa a redução da importância daquela. Ao contrário, uma educação profissional de qualidade, respaldada em educação básica de qualidade, constitui a chave do êxito de sociedades desenvolvidas.

³⁶A legislação que inclui Língua Espanhola no currículo sob o pretexto das relações desencadeadas pelo Mercosul é de 2005, no entanto, a decisão foi influenciada pela pressão da Editora Moderna, adquirida pela espanhola Santillana em 2001 (CASSIANO, 2007, p.17).

Nos anos seguintes até este início da segunda década do novo século, a Educação Profissional tanto se expandiu quanto teve novas legislações e encaminhamentos, mas o argumento da articulação com o desenvolvimento do país manteve-se, mesmo com um discurso ora mais explícito de atendimento ao mercado, ora mais dissimulado na suposta formação para o mundo do trabalho.

A **terceira medida** foca a necessidade de a educação elementar ser o centro das atenções e investimentos, pois dela advém os problemas sociais e econômicos nacionais – e não o contrário. É estabelecida em função do entendimento do Banco Mundial, ainda nas décadas de 1970 e 1980, de que os empregos que exigem maior instrução estariam diminuindo nos países em desenvolvimento, por outro lado a educação elementar facilitaria a formação em serviço dos trabalhadores cujos postos de trabalho aumentariam, pois esses, tendo domínio da leitura, da escrita e dos cálculos matemáticos básicos estariam mais aptos a aprenderem tarefas da função. A atenção à educação elementar estaria na proporção da desaceleração do investimento no Ensino Superior, já que o tônus é a racionalização dos custos com a educação (OLIVEIRA; FONSECA, 2001).

Assim, a Educação Básica é definida como reparadora do direito à escolaridade e o estabelecimento de recursos específicos entram no cenário das políticas educacionais através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, instituído pela Lei nº9.424, de 24 de dezembro de 1996, transformado em 2007, por meio da Lei nº11.494, de julho de 2007, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

O Fundo trouxe na primeira versão, a concentração dos recursos pela União e a sequente descentralização para os Municípios usando como critério o número de alunos, o que, na avaliação de alguns estudiosos, representou grandes benefícios, porém, é recorrente a crítica de que a qualidade da educação foi um aspecto negligenciado por esse. Ao reforçar a idéia de descentralização que ancora todas as ações nesse contexto, o Banco Mundial estimulou a municipalização sob o argumento de que a gestão seria facilitada pela percepção local, uma vez que os problemas são, na interpretação dessa instituição internacional, mais de gestão do que de recursos. O caráter de redistribuição de recursos do FUNDEF trouxe, mesmo descentralizado, mecanismos de monitoramento e controle de gastos prioritariamente nos Estados e Municípios, mas foi insuficiente para igualar entre estes o Ensino Fundamental em termos de qualidade.

Vale ressaltar que as formas de fiscalização dos recursos do Fundo, como os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Conselho do FUNDEF – tiveram seus limites para acompanhar e mesmo controlar os recursos e seus destinos. A representatividade de seus conselheiros e a legitimidade da representação dos setores da sociedade local na cobrança de transparência dos procedimentos das ações públicas em educação foi um processo construído sob tropeços próprios de uma sociedade cuja cidadania também estava, neste período, tomando consistência. Entre as críticas ao Fundo, aparece a inconsistência de alguns Municípios ao receberem dos Estados as responsabilidades do Ensino Fundamental e o desamparo à Educação Infantil e à Educação de Jovens e Adultos – EJA.

A experiência do FUNDEF permitiu a ampliação para toda a Educação Básica por meio da criação do FUNDEB. Esse instrumento também de natureza contábil³⁷ avançou ao incorporar toda a Educação Básica, mas também ao ampliar a captação de recursos e, gradualmente, aumentar a receita, e ao transformar a Junta de Acompanhamento dos Fundos criada com o FUNDEF em Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – CIFEB, ampliando de três para onze o número de participantes. Porém, o necessário avanço quanto à qualidade não está sistematizado no Fundo, uma vez que para tanto seria necessário primeiro estabelecer os padrões para atingir essa qualidade e depois os recursos, e não o contrário, fazendo-se o que é possível com os recursos disponíveis.

Mesmo com tais políticas de investimentos decorrentes do princípio da descentralização presente na Constituição Federal e na LDB e do direcionamento internacional, o argumento da iniquidade (primeira medida) se interpõe. A centralidade na Educação Básica perpassa, assim, elementos essenciais como o investimento de recursos financeiros agregados pela União por meio da captação de partes de impostos, a gestão municipalizada e a formação de professores – seja inicial ou continuada. Não se dissipa, no entanto, na perspectiva apontada por Sanfelice (2006), a dimensão dos interesses do capital na educação com a chancela política-estatal presente nessa legislação.

A **medida seguinte, quarta**, aponta a inabilidade de gestão provocada pela descontinuidade das políticas educacionais, provocada pela “frágil consolidação do sistema democrático” (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 77), cuja solução estaria no controle externo das contas públicas através dos financiamentos atrelados a medidas e resultados.

³⁷Conta específica criada com a finalidade de separar parcela dos impostos vinculados ao Fundo que não tem autonomia financeira.

Para exemplificar tal controle externo, aborda-se a seguir três políticas de impacto e de reconhecimento público, de não-consenso entre os educadores, mas que se apresentam como recuperação dos tempos perdidos ao longo da história (descontínua) das políticas educacionais: a correção da distorção idade/série, enfrentada no Paraná com o projeto Correção de Fluxo (1997-1999); a erradicação do analfabetismo; e a prioridade da formação de professores em nível superior, levando à cessação dos cursos de Magistério em grande parte do país, desconsiderando realidades locais.

O enfrentamento ao fracasso escolar, a despeito de ser necessidade, primazia e consenso entre os atores da educação, seja das arenas políticas, da sociedade ou da instância específica da escola, passou a ser sinônimo de promoção automática para melhorar o fluxo escolar no sentido gerencial. O critério gerencial passa pelo acirramento da capacidade de concorrência entre as instituições, principalmente no aproveitamento do investimento – situação em que se usou termos como custo/aluno para mostrar que o Estado investe e se o aluno é retido na série o investimento foi desperdiçado. Neste sentido, chama-se a atenção para a argumentação que respaldou o programa Correção de Fluxo no Paraná:

Para a elaboração do Projeto foram consideradas ainda:

[...] a estimativa da redução de custos financeiros e sociais, com base na comparação entre os custos de implementação do Projeto de Correção de Fluxo e a manutenção de alunos multirrepetentes na mesma série que, por outros motivos, apresentassem distorção idade/série, sem perspectivas de sucesso (MAROCHI, 2001, p.135).

Por outro lado, a argumentação pedagógica foi insipiente abordando a capacidade de planejar uma vida melhor, com o enfoque no indivíduo e não nas relações sócio-históricas que determinam tal planejamento: “A educação básica é o ponto de partida para a educação permanente, pois uma população verdadeiramente educada e devidamente escolarizada é capaz de elaborar planos de vida e projetos para evoluir” (MAROCHI, 2001, p. 134). A educação não é, como quer parecer na teoria que fundamenta esta política dita de enfrentamento do fracasso escolar, independente da autoridade do sistema capitalista, mas, ao contrário, está limitada às contradições de tal sistema.

No caso do Paraná os financiamentos atrelados parecem ter sido eficientes, conforme pesquisa apresentada em 2007 no VII Jornada do HISTEDBR – Grupo de Estudos e Pesquisa História, Sociedade e Educação no Brasil – sediado na UNICAMP:

O controle da eficiência interna e externa também está associado à melhoria do fluxo escolar, através da correção da defasagem idade-série. Essa estratégia foi implementada através das Classes de Aceleração, em São Paulo, Aceleração da Aprendizagem, em Minas Gerais e Correção de Fluxo, no Paraná.

Particularmente, no estado do Paraná, o Ciclo Básico de Alfabetização e o programa Correção de Fluxo garantiram o fluxo normal dos alunos. Na avaliação do Banco Mundial (2002), o fluxo de alunos melhorou substancialmente, resultando em economia de custos na educação fundamental paranaense. Dessa forma, tudo indica que o PQE/PR, financiado pelo Banco Mundial, ao implementar o Programa de Correção de Fluxo, viabilizou a meta da racionalidade econômica (SOUZA; BUENO; FIGUEIREDO, 2007, p. 14).

Programas semelhantes já estavam em curso em outros estados brasileiros como o Ciclo Básico de Alfabetização – CBA implantado em São Paulo em 1984, em Minas Gerais em 1985 e no Paraná e em Goiás em 1988; e a Aceleração da Aprendizagem em Minas Gerais e as Classes de Aceleração em São Paulo.

Outra política de impacto, a erradicação do analfabetismo talvez seja o maior exemplo de descontinuidade de políticas educacionais no Brasil. Sem indicar concordância com o apontamento do Banco Mundial sobre a causa ser a fragilidade do sistema democrático, é preciso reconhecer que desde a primeira Constituição Brasileira, em 1824, em que se já previa a instrução primária pública e gratuita a fim de garantir a todos os ensinamentos básicos de leitura e escrita, até os dias de hoje, a questão se mantém sem os avanços esperados para um país em desenvolvimento.

Ao longo da história da República, muitos foram os programas nacionais, mas poucos se constituíram como políticas públicas efetivas. Em 1964 iniciou-se o Plano Nacional de Alfabetização, iniciativa que disseminava várias frentes baseadas no método criado pelo educador Paulo Freire; no mesmo ano, no entanto, foi interrompido pelo golpe militar. Em 1967, no governo dos militares, foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL, cujo ideário incluía a alfabetização no patamar da possibilidade de ascensão social. Esse ideário aliado a uma estrutura autônoma no gerenciamento orçamentário e financeiro foi utilizado como controle ideológico e político, o que justificou, junto com o uso de recursos pedagógicos considerados ultrapassados, a sua extinção após a retomada do governo civil. O substitui a Fundação Educar como uma intermediária entre o governo e as instituições públicas e privadas que já exerciam atividades em função da alfabetização de jovens e adultos; é extinta em 1990. Embora essas iniciativas tenham tido recursos de receitas específicas, careceram de créditos reais no sentido de se tornarem interesse assumido pelo Estado que os subsidiassem de forma efetiva considerando a amplitude territorial do país e a

diversidade de condições de acesso da população brasileira, bem como os recursos pedagógicos para tal tarefa extremamente complexa.

Na década de 1990, os programas dedicados a erradicar o analfabetismo ligados ao Governo Federal – mas não ao Ministério da Educação – foram o Programa Alfabetização Solidária, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA – e o Plano Nacional de Formação do Trabalhador – PLANFOR. O primeiro, teve mais fortemente a marca da retirada do estado preconizada pela política do Banco Central, passando o desenvolvimento do projeto e o gerenciamento das atividades à Associação Alfabetização Solidária – ALFASOL – entidade não-governamental que segue os preceitos do Comunidade Solitária, ONG idealizada pela antropóloga e esposa do então Presidente da República, Ruth Cardoso. Por outro lado, o controle externo a que se faz referência, aparece especificamente nas contas públicas com os programas de alfabetização do PRONERA e do PLANFOR, ligados, respectivamente, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – e ao Ministério do Trabalho, sendo este último extinto e substituído pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ em 2003. Tais programas têm como público trabalhadores ligados à movimentos sociais e sindicais, mas têm mais caráter de controle social e de política de compensação, o que justifica a descontinuidade, do que enfrentamento às desigualdades sociais.

Se o Estado precisa regulamentar os setores que mantêm a ordem da estrutura social e o faz com parcimônia, o cuidado dedicado à formação de professores demonstra o quanto este aspecto da educação é importante para o desempenho dos projetos de sociedade. O curso de Magistério é um exemplo desta importância. Com uma estrutura que se sobrepunha ao Curso Normal a partir da vigência da Lei nº 5692/71, que fixou diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, teve perspectivas diferenciadas nas décadas de 1970, 1980 até o início dos anos de 1990, considerando-se os períodos de Ditadura Militar e o período de redemocratização. Essa formação esteve, como todo o ensino médio profissionalizante, motivada também pela necessidade de se conter a procura da classe média pelo Ensino Superior e enfraquecer as manifestações populares que o reivindicavam, mas principalmente pela ampliação do ensino primário (designação da Lei 5692/71 para os anos iniciais da escolarização).

Há, no final dos anos 1990, entretanto, um movimento inverso com duas causas declaradas: a multiplicação das instituições de ensino superior particulares, especialmente de licenciaturas cujos preços estariam condizentes com as classes populares, e o crescimento das demandas para subsidiar a educação à distância no que tange aos recursos tecnológicos vendidos em “pacotes” ao governo brasileiro. As demandas por ingresso no Ensino

Fundamental estavam, no final do século passado, quase totalmente atingidas, aparentando, *a priori*, que a demanda por professores para a etapa inicial haveria de se refrear e a formação em nível médio estaria dispensada. O texto da LDB de 1996 contribuiu para a interpretação de que o curso não teria mais validade. O artigo 62 trata da formação de docentes e teve a seguinte redação:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal (BRASIL, 2010).

Porém, nas Disposições Transitórias, artigo 87 que institui a Década da Educação a partir da sua publicação, no parágrafo 4º, se estabelece prazo para mudanças da própria lei: “até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço” (BRASIL, 2010). Três anos depois, a regulamentação do artigo pelo Decreto nº3276, de 1999, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na Educação Básica, e dá outras providências, em seu artigo 3º, parágrafo 2º, dita “a formação em nível superior de professores para a atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, far-se-á exclusivamente em cursos normais superiores”. Um ano depois a redação é alterada pelo Decreto nº 3554, de 2000, desobrigando a formação nesses cursos, passando a ser “A formação em nível superior de professores para a atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, far-se-á, preferencialmente, em cursos normais superiores” (BRASIL, 2010). Como foco desta discussão cabe ressaltar que, em 1996, a formação de docentes em nível médio começou a ser extinta no Paraná, permanecendo apenas quatorze escolas em funcionamento; em 1997, na Bahia, há a extinção do curso noturno e a racionalização de turmas – de 307 em 1996 a 74 em 2010; em 2003, sob protestos dos educadores, São Paulo extingue o curso.

Na análise aqui formulada, compreende-se que a descontinuidade apresentada como um argumento para que haja controle externo dos investimentos em educação a partir de seus resultados, é, ao desvelar-se, intencional. A situação apresentada é motivo de pesquisas específicas entre os anos de 1990 e 1996. Segundo estudo do Comitê dos Produtores da Informação Educacional – COMPED e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, organizado por André (2002. p. 21)

Observa-se [...] que o maior número de trabalhos sobre o tema da Formação Inicial focaliza a Escola Normal, correspondendo a 40,8% do total das pesquisas, seguida pelos estudos sobre Licenciatura (22,5%), Formação Continuada (14,7%), Pedagogia (9,1%) e Identidade e Profissionalização Docente (9,1%). Será que esse conhecimento acumulado sobre Escola Normal já oferece elementos para a orientação de políticas públicas? Um exame mais detalhado dos conteúdos investigados nesses estudos e da abordagem metodológica utilizada talvez ajude a responder essa questão (ANDRÉ, 2002. p.21).

É inegável a necessidade da formação em nível superior para todos os professores, porém, as condições diferentes e em algumas circunstâncias antagônicas apresentadas na realidade do panorama nacional brasileiro não permitem, ainda, a dispensa da formação em nível médio, ademais pouco se questionou a qualidade do curso. Mas as razões alegadas encobriam outras razões, pelo menos no caso do Paraná: a racionalização dos custos determinada pelo Banco Mundial ao financiar o Programa de Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná – PROEM. A pesquisa de Almeida (2004) demonstrou que a alegação da SEED era a inexistência de demanda, no entanto não houve documentos que comprovassem um levantamento entre os municípios da situação de formação de seus professores para os anos iniciais e para a Educação Infantil. Também se contrapondo à razão apontada, foi a autorização pelo Conselho Estadual de Educação do Curso Normal Médio a distância, do IESDE, que atendeu 230 Municípios do Estado e 24.000 alunos. Segundo Almeida (2004, p. 214):

A análise dos dados permitiu aventar que na realidade uma das razões centrais que impulsionou a política de cessação do curso de formação de professores em nível médio no Estado do Paraná foi a lógica de racionalização de custos (afinal, os cursos profissionalizantes e inclusive o Magistério exigem do governo um investimento financeiro considerável/alto custo) relacionada ao incentivo da privatização deste nível de ensino no Estado. Esta constatação foi possível pelo esclarecimento das indicações do Banco Mundial para a política educacional do ensino médio e profissionalizante desenvolvida no Estado por meio do PROEM, programa ao qual estava atrelada a definição da cessação dos cursos de Magistério no Estado do Paraná.

Em 2004 houve a retomada dos cursos com a denominação de Curso de Formação de Docentes para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental – Normal em Nível Médio, respaldado pela Deliberação 010/1999 do Conselho Estadual de Educação, numa

prova de que foi o controle externo das contas com educação do período anterior que promoveu a descontinuidade e não a suposta fragilidade da democracia brasileira.

A **quinta medida**, ainda considerando os estudos de Xavier e Deitos (2006) requer mecanismos de avaliação dos sistemas educacionais, dos professores e dos resultados, proposta que não está, como busca aparentar pelo discurso da qualidade, desvinculada da racionalidade dos custos da educação. Trata-se, aqui, de reduzir os problemas da educação à má gestão. Segundo Frigotto (2009, p. 69)

As noções de qualidade total, empreendedorismo, MBA (Master in Business Administration) e a centralidade que assumem os processos de avaliação, constituem a base do *fetichismo* que passa a idéia de que os problemas educacionais se devem à má gestão. Os constructos básicos da “teoria” administrativa transformam-se em *chavões* de “gerência de pensamento”, de dominação ideológica e de alienação (FRIGOTTO, 2009, p. 69).

Como todo processo de avaliação pressupõe objetivos que tenham ou não sido atingidos, à idéia de se perguntar se a escola (sistemas, professores e alunos) responde às expectativas, deve preceder a pergunta de que expectativas são essas e a quem atendem. A educação escolar está posta na história com finalidades distintas em cada tempo e em cada espaço, mas sempre “pensada como um projeto social que respondesse às demandas ou necessidades estabelecidas pelos grupos hegemônicos” (OLIVEIRA, 2009, p. 238). Assim, pensada sob a ótica capitalista-liberal as finalidades da educação se diferem consistentemente das finalidades pensadas sob a ótica dos movimentos sociais que privilegiam a maioria da população. Segundo Oliveira (2009, p. 238), a educação escolar sob a primeira ótica tem como principais finalidades:

(a) Garantir a unidade nacional e legitimar o sistema; (b) contribuir com a coesão e o controle social; (c) reproduzir a sociedade e manter a divisão social; (d) promover a democracia da representação; (e) contribuir com a modalidade e a ascensão social; (f) apoiar o processo de acumulação; (g) habilitar técnica, social e ideologicamente os diversos grupos de trabalhadores para servir ao mundo do trabalho; (h) compor a força de trabalho, preparando, qualificando, formando e desenvolvendo competências para o trabalho; (i) proporcionar uma força de trabalho capacitada e flexível para o crescimento econômico.

Em contraponto, o mesmo autor aponta as finalidades sob a segunda ótica:

(a) Transformar a sociedade, de modo a eliminar as divisões sociais estabelecidas; (b) desbarbarizar a humanidade, no que concerne aos seus preconceitos, opressão, genocídio, tortura etc; (c) conscientizar os indivíduos tendo em vista uma formação de sujeitos críticos, autônomos e emancipados; (d) desenvolver uma educação integral, que permita o desabrochar das potencialidades humanas; (e) apropriar-se do saber social, que permita uma socialização ampla da cultura e apreensão dos conhecimentos e saberes historicamente produzidos; (f) formar para o exercício pleno da cidadania (OLIVEIRA, 2009, p. 238).

Observe-se que as diferenças são paradoxais, uma basicamente reproduzindo as condições sociais postas na sociedade de classe, onde os barbarismos são fundamentos na manutenção dos privilégios de uns poucos e exploração de outros muitos, outra tendo como princípio a transformação e desinstituição de tais regalias e opressões.

As avaliações constituídas no contexto das premissas do Banco Mundial, busca, obviamente, perceber a medida que a educação escolar contribui para a sociedade capitalista-neoliberal. Portanto, mesmo que sejam indicadores formulados por institutos técnicos credenciados brasileiros e que, em certa medida, tenham contribuído para a análise da educação nacional, não se pode perder de vista a que efetivamente servem esses instrumentos. Entre eles estão as provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, instituído em 1995, e o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, instituído em 1998, e mais tarde um indicador composto, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, instituído em 2007, com o objetivo de avaliar a qualidade por escola e por rede de ensino a partir do desempenho em avaliações dos estudantes por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP conjugado com os índices de aprovação resultante das avaliações do processo da educação escolar.

Há, por outro lado, um consenso entre grande parte dos pesquisadores sobre políticas públicas de que as fases de avaliação e monitoramento são essenciais para desencadear o necessário acompanhamento pelo próprio governo e pela sociedade dos resultados alcançados, bem como para melhorar a possibilidade de sucesso. Os relatórios do Tribunal de Contas da União, por exemplo, reconhecem que o uso dos indicadores facilita a análise das etapas de uma política, porém essa discussão não foge às premissas do gerencialismo³⁸, cuja crítica é, sem considerar a vileza dos resultados esperados, a racionalidade dos investimentos. Deste modo, os indicadores dos sistemas de avaliação escolar usados na escola brasileira tendem a

³⁸Dinâmica administrativa empregada no setor privado aplicada a fim de acelerar o processo decisório e a eficiência administrativa. Segundo os estudos organizacionais críticos, este modelo não é compatível com o interesse público, pois, entre outras coisas, “compromete a visão global e integrada do governo” (PAULA, 2007, p 87).

demonstrar dados deficientes resultantes de investimentos pífios, mas a culpabilidade é simplificada aos atores diretos da escola: os professores mal preparados e/ou desmotivados, os alunos com dificuldades ou preguiçosos, os pais e comunidade que não se envolvem no processo de aprendizagem. A mídia, com sua parcela decisiva de colaboração com os interesses do capital, tem enfatizado a parceria com a comunidade como um elemento positivo para bons índices nos sistemas de avaliação externos do desempenho escolar, retirando, ainda mais, a responsabilidade dos investimentos públicos.

A ideia de avaliação por desempenho para os professores também vai se fortalecendo, demonstrando que a formação dos professores – foco de grande parte dos financiamentos internacionais – precisa ser adequada. Desde 1999 há discussões que resultam em documentos sobre a formação dos professores como as orientações da LDB, entre elas a criação e regulamentação dos Institutos Superiores de Educação, os Cursos de Normal Superior e mesmo sobre as licenciaturas em geral, mas as diretrizes para o Curso de Pedagogia só são efetivadas em 2006, quando enfim se revoga a legislação vigente para esta formação desde 1969. A grande questão que se apresenta com a avaliação de professores é que, face a resultados que, à priori, não consideram a história da educação brasileira e as mazelas inerentes a uma formação de professores lograda ao descaso por séculos, há a tendência de substituir (e baratear) o próprio professor. Os elementos específicos da tarefa docente passam a ser produzidos por outrem (sistemas de ensino e/ou iniciativa privada), tanto mais no incentivo à Educação à Distância como também no ensino presencial, e o planejamento, a definição de métodos e a produção dos recursos didáticos, como os livros, deixam de aproximar intelectualmente o sujeito de seu objeto de trabalho e, com isso, desresponsabilizam os professores com os resultados de seu trabalho docente. Por outro lado, conforme Oliveira (2004, p. 1140) se apresenta ao professor novas demandas:

A pedagogia de projetos, a transversalidade dos currículos, as avaliações formativas, enfim, são muitas as novas exigências a que esses profissionais se vêem forçados a responder. Sendo apresentadas como novidade ou inovação, essas exigências são tomadas muitas vezes como algo natural e indispensável pelos trabalhadores.

O que temos observado em nossas pesquisas é que os trabalhadores docentes se sentem obrigados a responder às novas exigências pedagógicas e administrativas, contudo expressam sensação de insegurança e desamparo tanto do ponto de vista objetivo – faltam-lhes condições de trabalho adequadas – quanto do ponto de vista subjetivo.

A **sexta e última medida** apontada pelos autores, que de certa forma coroa a unidade das medidas neoliberais do Banco Mundial, diz respeito ao financiamento, ou, em suas palavras, “ajudas financeiras” para compor variadas ações da política educacional. Entre essas ações estão os programas e projetos onde o custo/benefício é avaliado pelos índices de repetência, evasão e exclusão, especialmente na formação de professores.

O financiamento da Educação Básica é proveniente, prioritariamente, do FUNDEB, como já apontado anteriormente, já o Ensino Superior tem suas receitas provenientes de fontes orçamentárias ou de convênios entre o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Ensino Superior e pela CAPES, e o Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep . Contudo, grande parte dos recursos para projetos chamados suplementares são, em grande parte, provenientes de recursos internacionais. O Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e a própria Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO são financiadores ativos, porém os empréstimos do BID e do BIRD são os de maior vulto e circundam projetos importantes como o Fundo de Fortalecimento da Escola – Fudescola, o Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP e o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio, também chamado de Projeto Escola Jovem, cuja administração é concentrada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Todos estes financiamentos só podem ser acordados por governos ou agências e departamentos a eles ligados, nas três instâncias federativas, mas sempre é preciso o aval da União. A implementação é assessorada pelo Banco e deve haver contrapartida de recursos.

O Fudescola iniciou em 1997 com um acordo entre o Banco Mundial e o MEC em parceria com secretarias municipais e estaduais de educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, visando desenvolvimento da gestão escolar com ações simultâneas de outros programas. Os prazos dos acordos derivados com os municípios tiveram, em média, seis anos. A lógica desse programa é de que o município que aderir ao programa deve seguir os preceitos da administração gerencial e desenvolver um planejamento estratégico baseado na eficácia e na eficiência da gestão escolar.

Os dois programas voltados ao Ensino Médio foram o PROEP, que se destinou a financiar a expansão da educação profissional, se encerrou em 2008, mas durante sua vigência financiou instituições federais, estaduais e comunitárias; e o Escola Jovem cujo teor incluiu, além das reformas estruturais, a reorganização curricular. A expansão do Ensino Médio a

partir de tais financiamentos teve como característica principal o atendimento das necessidades de formação de mão-de-obra para cada região segundo seu desenvolvimento econômico, ou seja, a regulação pelo mercado. A partir das premissas da liberação de recursos internacionais, a formação tendeu a ficar cada vez mais específica e limitada, cabendo a poucas Universidades a formação mais geral, capaz de fornecer elementos para a compreensão do mundo para além da função técnica, pois outras formações em nível superior também tenderam a ser específicas.

No Paraná, o Banco Mundial e o Banco Interamericano – BID financiaram projetos a partir de 1983, quando o período pós-ditadura trazia as crises sociais resultantes dos anos de poucos recursos para estas áreas. Inicialmente com a mediação do governo federal e a partir de 1987 diretamente entre o estado e os bancos, os empréstimos estavam voltados, primeiro, para as áreas sociais e, em seguida, especificamente para a educação, conseguindo ao longo dos anos de 1980 e 1990 incorporar a ótica do BIRD da racionalidade econômica, especialmente pela ênfase na formação de mão-de-obra que atendesse a expansão econômica do estado.

O Banco Mundial financia o que convêm a seus investidores sem considerar qualquer alternativa que seja segundo o interesse dos estudantes ou da educação pública almejada sob a ótica dos movimentos sociais. Não há que se considerar nenhuma surpresa nos fatos apresentados, haja vista a ciência das contradições produzidas historicamente para a existência material do homem: a contradição dos interesses e das condições de produção e manutenção desses interesses.

2.3 PROPOSTAS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES

Como um professor se torna professor? Da resposta a esta questão decorre a conceituação de formação – formal, institucionalizada – inicial e continuada de professores, porém não é a mesma resposta em todos os tempos ou sob todos os enfoques e interesses. No Brasil, tal resposta tem sido perseguida insistentemente pelos setores preocupados com a educação que tentam abarcar no conceito – e nas propostas de formação – as mudanças conjunturais e as diferentes pressões da sociedade sobre a escola. A sua propaganda responsabiliza sobre o futuro do país, bem como a compreensão e o crescente engajamento dos educadores com as questões sociais, aliam a definição e a luta pela formação à luta por uma sociedade mais igualitária.

A formação de professores no Brasil sempre esteve marcada pela política de desmerecimento que a educação em geral logrou ao longo de sua história, mais agravada sempre que se tratou da educação dependente dos recursos públicos. Como tal afirmação remete este texto à história da educação brasileira em períodos que antecedem a abordagem inicial da seção, apresentam-se a seguir apontamentos mais gerais até a década de 1980 baseados em Bello (2001) e, a partir dela, busca-se aprofundar a abordagem com outros autores.

A história educacional brasileira é iniciada sem nenhuma necessidade de formação específica para professores, pois coube aos Jesuítas a educação no Brasil Colônia cuja responsabilidade era de todo o sistema, inclusive de trazer professores de Portugal ou iniciar os padres ou aspirantes a padres nos métodos da *Ratiu Studiorum*³⁹. Com a expulsão desses em 1759, despede-se a educação voltada para os interesses religiosos, pelo menos oficialmente uma vez que a forma e o conteúdo da educação jesuítica persistiram muito além da saída desses do país, e inaugura-se a educação voltada para os interesses do Estado – naquele momento o Estado Português.

A primeira lei brasileira sobre educação⁴⁰, de 15 de outubro de 1827, mesmo especificando como se daria a condução ao cargo dos interessados na função de professores, não trata da formação necessária a esses. Somente em 1835 foi criado o primeiro Curso Normal com o objetivo de iniciar na arte de ensinar pessoas que já tinham alguma instrução.

Adentrou-se ao século XX sem que houvesse cursos em que o objeto de estudo fosse especificamente a formação de professores, embora a conjuntura social os suscitasse. Algumas mudanças na caracterização política da República, como a crise da hegemonia latifundiária, o início da industrialização capitaneada pelos trustes norte-americanos e os movimentos operários internacionais do pós-guerra, traziam para a berlinda, especialmente entre 1920 e 1924⁴¹, os ideais de movimentos sociais. Entre tais ideais, as reivindicações dos recém chegados às cidades: uma população para a qual era necessária a escolarização elementar.

³⁹Documento contendo as normas de ensino jesuítico.

⁴⁰As leis do Império não eram numeradas, apenas datadas.

⁴¹Movimento dos 18 do Forte (1922), Semana da arte Moderna (1922), Revolta Tenentista (1922) Coluna Prestes (1924), fundação do Partido Comunista do Brasil (1922), fundação da Associação Brasileira de Educação (1924).

Na Era Vargas (1930-1945) algumas condições provocam uma atenção mais voltada para a educação, como a circulação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁴², a efetivação do modelo capitalista de produção e a determinação constitucional da educação como direito de todos, ministrada pela família e pelos Poderes Públicos. Para o ensino primário o curso Normal permanecia como a única formação e para os anos finais, em 1939 inaugura-se uma formação em Didática que acrescida aos bacharelados conferia a certificação de licenciatura. É nesse ano e nesse padrão de formação denominado três mais um⁴³ que se constituíram as primeiras licenciaturas e o primeiro Curso de Pedagogia do Brasil.

Grande responsável pelas discussões sobre a educação no interior das Instituições de Ensino Superior, o curso de Pedagogia teve tal estrutura até 1969, sob a influência da Escola Nova e uma concepção de educação humanista, embora tenha tido alterações em 1961 a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº4024/61. Tal tendência na educação, mesmo que almejasse melhorias sociais, não contribuiu para muito além da introdução de métodos e técnicas.

Até a década de 1970 essas eram as únicas proposta de formação de professores – observe-se ser formação inicial – apresentando tal precariedade em termos de oferta e em termos de qualidade pela própria despreocupação das políticas públicas com a educação. Embora em 1969 o curso de Pedagogia tenha sido reformulado, as alterações estiveram estruturalmente ligadas às condições do Regime Militar (1964 a 1984), com uma proposta pedagógica tecnicista e um ensino fragmentado, oferecendo opções de formação especialista em Orientação Educacional, Supervisão, Inspeção e Administração Escolar.

A Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, Lei Nº5692, de 1971, trouxe mudanças consideráveis sobre todo o ensino no país, como a

Ampliação do 1º grau, incluindo o primário e o ginásio, formação profissional, em nível de 2º grau; flexibilidade curricular, permitindo aos estados e aos estabelecimentos de ensino a inclusão de disciplinas na composição dos currículos plenos; flexibilidade quanto aos critérios de procedimentos de avaliação da aprendizagem; abordagem metodológica diferenciada, segundo séries e graus de ensino, sob a forma de atividades, área de estudo e disciplinas, com conteúdos necessariamente integrados (OGLIARI, 2006, p. 41).

⁴²O documento de 1932 assinado por 26 educadores intitulava-se “A reconstrução educacional no Brasil - ao povo e ao governo”.

⁴³Três anos de formação para bacharel e um ano para formação didática. Com 3 anos o Bacharel em Pedagogia podia atuar como técnico em educação, e com 4, licenciado, podia atuar como professor para “Escolas Normais”.

As alterações implicaram em reorientação na formação dos professores, porém a legislação não foi suficiente para que os cursos de licenciaturas se adaptassem a essas orientações. Segundo OGLIARI (2006), a pretensão da lei de que os cursos de licenciaturas oferecessem uma formação polivalente e seus licenciados pudessem ensinar todos os conteúdos globalizadamente, não foi atingida supostamente pela separação entre os planejadores – especialistas/pedagogos – e os executores – os licenciados. Essa dualidade foi motivo de críticas à chamada racionalidade técnica de visão positivista⁴⁴ que caracterizou a formação desse período no Brasil.

O modelo da racionalidade técnica provém do paradigma taylorista⁴⁵ e coloca o trabalho do professor nos limites da execução, como uma atividade a ser desempenhada através de modelos, teorias e técnicas⁴⁶. A fragmentação do trabalho supervaloriza a teoria e desvaloriza a prática levando a uma relação alienada de subordinação, aparentando uma neutralidade da educação – que será denunciada como mito nos anos de 1980 (ALMEIDA, 2001).

Contudo, é justamente com a Lei Nº 5692/71 e apesar de seus moldes tecnicistas que se introduz um importante elemento na formação do professor: a formação continuada. Em seu artigo 38 determinou que “Os sistemas de ensino estimularão, mediante planejamento apropriado, o aperfeiçoamento e atualização constantes dos seus professores e especialistas de Educação” (BRASIL, 1971). Se por um lado, pode representar o reconhecimento de que a formação inicial apresentava-se insuficiente, por outro pode evidenciar a previsão de um modelo mais controlado não só no início da formação, mas também no processo. O certo, no entanto, é que a partir deste momento se iniciam frentes para “aperfeiçoamento e atualização”. Incipientes e desarticuladas, as redes públicas dos municípios, dos estados e da federação seguiram o pensamento oficial e as políticas nacionais em que imperava a idéia de formação, seja inicial ou continuada, como sinônimo de recursos humanos para a educação, sem reconhecer a especificidade do trabalho do professor (FREITAS, 2002).

Esse período, talvez pelas limitações na liberdade de expressão e testemunho de outras violências praticadas pelo Regime Militar, foi profícuo na organização de entidades representativas de novos ideários para a formação de professores, inclusive, com a bandeira da formação *do Educador*, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em

⁴⁴Para o Positivismo somente a ciência – neutra e positiva - explicaria os fenômenos.

⁴⁵Frederick Taylor (1856-1915) desenvolveu um modelo de administração baseado na produtividade e na racionalidade da produção industrial.

⁴⁶Sobre a racionalidade técnica na formação de professores ver GIROUX, H. A. Os professores como intelectuais. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

Educação – ANPEd (1976), a Comissão Nacional para Reformulação dos Cursos de Formação do Educador – CONARCFE⁴⁷ que derivou do Comitê Nacional Pró-formação do Educador (1978) e a Associação Nacional de Educação – ANDE (1979). Segundo Freitas (2002, p. 2)

A luta dos educadores a partir do final dos anos 70 e início da década de 80, no quadro do movimento mais geral da democratização da sociedade, trouxe contribuições importantes para a educação e para forma de olhar a escola e o trabalho pedagógico, ao colocar em evidência as relações de determinação existentes entre educação e sociedade e a estreita vinculação entre a forma de organização da sociedade, os objetivos da educação e a forma como a escola se organiza. [...] Entendia-se – e entende-se – que a luta pela formação do educador, portanto, inserida na crise educacional brasileira, parte de uma problemática mais ampla, expressão das condições econômicas, políticas e sociais de uma sociedade marcada pelas relações capitalistas de produção e, portanto, profundamente desigual, excludente e injusta, que coloca a maioria da população em uma situação de desemprego, exploração e miséria.

A partir da década de 1980, as questões gerais sobre a educação se tornaram um grande contingente de questões específicas nas discussões nacionais e “durante toda a década de 1980, foi travado um debate intenso e polêmico sobre a competência técnica e o compromisso político do educador” (NETO; JACOBUCCI; JACOBUCCI, 2007, p.76). As entidades representativas das lutas pela educação mantiveram a especificidade das orientações gerais expressas na citação anterior da professora Helena Freitas, mas a dimensão do país, a pouca circulação de informação e de debate no interior das escolas e a inexistência de comunicação e articulação entre o Ensino Superior e a Educação Básica (nomenclatura oficial atual), não permitiram que tais movimentos resultassem em melhorias consistentes na formação do professor. As lutas pela gestão democrática da escola e pela autonomia universitária demonstravam o interesse dos educadores pela “descentralização do poder de decisão” (FREITAS, 2002, p. 2) levando à criação de consistentes debates nas Faculdades de Educação e nas Instituições de Ensino Superior em geral, especialmente nos diversos Fóruns de Licenciaturas.

A intensidade das publicações pedagógicas resultantes desse debate, em alguma medida, influenciou as decisões da Assembléia Nacional Constituinte de 1988 e as legislações que se seguiram. São obras fundamentais para a análise da escola e da educação brasileira que

⁴⁷Em 1992 a CONARCFE se transformou na Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação – ANFOPE.

tanto denunciaram como propuseram caminhos para superação dos problemas enfrentados em função da oferta e da qualidade da educação em todos os níveis. Destacam-se Demerval Saviani⁴⁸, Luiz Carlos Libâneo⁴⁹ e Moacir Gadotti⁵⁰ embora muitos nomes poderiam ser aqui elencados. Tais produções alavancaram concepções

avançadas sobre formação do educador, destacando o caráter sócio-histórico dessa formação, a necessidade de um caráter amplo, com pleno domínio e compreensão da realidade de seu tempo com desenvolvimento da consciência crítica que lhe permita inferir e transformar as condições da escola, da educação e da sociedade. Com esta concepção emancipadora de educação e de formação, avançou no sentido de buscar superar as dicotomias entre *professores* e *especialistas*, *pedagogia* e *licenciaturas*, *especialistas* e *generalistas*, pois a escola avançava para a democratização das relações de poder em seu interior e para a construção de novos projetos coletivos (FREITAS, 2002, p. 2).

Há que se perceber o entusiasmo pelas novas possibilidades apreendido pela pesquisadora na citação acima, pois já eram passados os grilhões da repressão militar; porém, os grilhões maquiados da ordem neoliberal mundial impunham-se gradualmente. Nesse período e sob o pretexto de uma crise de paradigmas, apresentam-se no cenário nacional propostas de formação do professor-pesquisador-reflexivo ou da prática-reflexiva, denominado modelo da racionalidade prática⁵¹. Nele se reconhece que o professor não é somente um executor e “defende que a prática não é meramente um espaço de aplicação de teorias, mas que tem estatuto epistemológico próprio, sendo espaço de construção de conhecimento” (MELO, 2007, p. 114). Assim, os anos de 1990, evocando-se as considerações iniciais desse capítulo sobre o panorama político neoliberal e o acirramento das influências internacionais sob a legislação brasileira, trouxeram um forte ideário contrapondo-se às lutas e modificando o foco da formação de professores; a concepção superada do positivismo/modelo da racionalidade técnica é substituída por uma concepção pautada na epistemologia da prática/modelo racionalidade prática. As pesquisas que argumentam a favor do novo enfoque ressaltam a análise da prática pedagógica e a prioridade aos conteúdos e às metodologias como elementos que contribuem para a melhor ação docente; já as que o criticam indicam que

⁴⁸Educação: do senso comum à consciência filosófica (1980), Escola e Democracia (1986), Pedagogia Histórico-crítica: primeiras aproximações (1991).

⁴⁹A Democratização da Escola Pública – a pedagogia crítico-social dos conteúdos (1985), Pedagogia e Pedagogos, para quê? (1988), Didática (1991).

⁵⁰Concepção Dialética de Educação (1983), O Pensamento Pedagógico Brasileiro (1987), Educação e Poder (1988).

⁵¹Sobre Racionalidade Prática ver MELO, K. M. S. Formação e Profissionalização docente: o discurso das competências. Maceió: EDUFAL, 2007

muitas discussões não têm base teórica ou a têm de forma restrita, sem alcançar o desvelamento do conteúdo ideológico que determina as condições educacionais (NETO; JACOBUCCI; JACOBUCCI, 2007).

A formação inicial de professores também foi influenciada pelo modelo da racionalidade prática quando a LDB nº 9394/96, em seu artigo 65, determina um mínimo de trezentas horas de prática de ensino para a formação docente. Segundo Freitas (2002, p. 3), os anos de 1990

[...] foram marcados também pela centralidade no conteúdo da escola (habilidades e competências escolares) fazendo com que fossem perdidas dimensões importantes que estiveram presentes no debate dos anos 80. A ênfase excessiva do que acontece na sala de aula, em detrimento da escola como um todo [...], o abandono da categoria trabalho pelas categorias da *prática*, *prática reflexiva*, nos estudos teóricos de análise do processo de trabalho, naquele momento histórico da abertura política e da democratização da escola, recuperaram a construção dos sujeitos históricos professores como sujeitos de suas práticas.

A autora, no entanto, ressalta que as propostas pedagógicas apresentadas por meio das políticas públicas de formação continuada à época, como os programas Parâmetros em Ação⁵² e Programa de Formação de Professores Alfabetizadores⁵³, enfatizam a ação da escola como essencialmente de socializar os conhecimentos histórica e socialmente construídos, colocando o professor e a sala de aula no centro do processo formativo, sem, contudo, respaldar com a devida fundamentação teórica. Esse fato acabou por facilitar o discurso neoliberal da qualidade e da avaliação dos sistemas, incluindo um pacote de medidas em que o Estado se retira enquanto elaborador de conteúdo e ao mesmo tempo compra/repassa da iniciativa privada equipamentos necessários dada à criação da Secretaria de Educação à Distância (1996) e do PROINFO (1997) e do Programa Nacional do Livro Didático⁵⁴ que distribuiu milhões de Aparelhos de televisão e de livros didáticos pelas escolas (FREITAS, 2002). Com essas estratégias, a formação continuada acentuou-se em aplicacionismos – em aplicar via

⁵²Programa desenvolvido junto aos Estados e aos Municípios (por adesão) para promover os Parâmetros Curriculares Nacionais e outros documentos orientadores de currículos.

⁵³Modalidade à distância de formação continuada.

⁵⁴Em 1993 e 1994 a UNESCO participa da elaboração dos critérios para a avaliação dos Livros Didáticos, em 1995 iniciam-se as distribuições de livros de português e matemática para os anos iniciais do Ensino Fundamental.

meios didáticos as “receitas” que, segundo seus promotores, podem salvar as aulas, os professores e os alunos.

Como um enfrentamento aos projetos e às reformas efetivadas, no início do século XXI muitos são os pesquisadores, como os que embasam esse estudo, que retomam a perspectiva crítico-dialética da década de 1980 e apontam a superação da racionalidade prática e do professor reflexivo e da própria exclusão de modelos, por meio da formação emancipatório-política.

Um dos seus principais fundamentos teóricos está, segundo Del Roio (2006), em Gramsci. O autor aponta a construção de uma contra-hegemonia pelo fortalecimento dos sujeitos sociais possibilitando a superação do senso comum e a chegada à consciência crítica emancipatória (DEL ROIO, 2006). Esse processo só é possível pelo domínio de forma autônoma e crítica do conhecimento historicamente acumulado pela humanidade e organizado nos saberes escolares, mas, antes dos alunos, esse domínio cabe aos professores.

Um dos programas que se aproximam desse ideário e que tem suscitado vários estudos acadêmicos, é o Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE, implementado no Paraná como parte da formação continuada da Secretaria de Estado da Educação – SEED para os professores da Rede Pública Estadual de Ensino. Segundo seu Documento Síntese (PARANÁ, 2010b, p. 1)

O Programa de Desenvolvimento Educacional é uma formação continuada que tem como base o movimento permanente e sistemático de aperfeiçoamento dos professores da rede pública de ensino estadual do Paraná. Seu objetivo é instituir uma dinâmica permanente de reflexão, discussão e construção do conhecimento amparada pelo Ensino Superior, buscando como efeito na Educação Básica o redimensionamento das práticas educativas escolares.

A sua proposta pedagógica concebe a formação continuada como um processo, ou seja, a formação é constante, envolve uma realidade complexa e dinâmica, necessita da participação ativa do próprio professor, apresenta uma unidade metodológica que prima pela articulação teoria-prática, é individual, mas tem importantes interfaces coletivas. Tem como principal foco a intervenção no cotidiano da escola, onde o professor, com base no aprofundamento teórico realizado nas Instituições de Ensino Superior, implementa ações docentes que também são subsidiadas pelas próprias produções didático-pedagógicas. Instituído em lei própria em 2010, tornou-se uma política pública estadual e tem subsistido no governo de oposição ao que o criou.

Nesse sentido, uma formação emancipatória-política pode atender aos anseios dos professores pelo projeto de educação onde suas finalidades atendam a maioria da população. Resta saber, no entanto: haverá forças suficientes para disputar nas arenas político-decisórias alterações nos preceitos da legislação habilmente tecida nos últimos vinte anos?

A título de exemplificação aponta-se a aprovação de dezesseis pareceres do Conselho Nacional da Educação e seis Resoluções sobre a formação de docentes para a Educação Básica no período de 2001 a março de 2011. A Resolução CNE/CP 1/2002, referente às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena, e a Resolução CNE/CP nº 2, de 18 de fevereiro de 2002, que institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior, tiveram o maior número de consultas resultando na alteração das diretrizes através da Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de novembro de 2005. Mediante o estabelecimento da Década da Educação na LDB – que findou em 2006 – e as pressões sobre as diretrizes, muitos professores freqüentaram cursos de qualidade duvidosa, grande parte deles terceirizados pelas prefeituras (FREITAS, 2002).

Observa-se, assim, que o conceito de formação de professores foi construído a partir das necessidades concretas do aumento da demanda pela educação, ora forjadas pelas expectativas do Estado representante dos interesses hegemônicos em relação às necessidades de desenvolvimento econômico – associado à formação de mão-de-obra e/ou à formação de consumidores – ora pelas pressões populares pelo acesso de todos à escola. Nas últimas décadas, no entanto, as pesquisas, produções e propostas dos professores têm se apresentado como um forte contraponto e, se ainda não influenciam suficientemente as políticas públicas de formação de professores, têm balizado consideráveis oposições aos interesses neoliberais.

3 A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ NA FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DOS PROFESSORES

A participação do Estado do Paraná na formação inicial e continuada dos professores é mensurada aqui considerando os dados levantados junto as Secretaria de Estado da Educação do Paraná – SEED e de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná – SETI. A primeira porque, em relação à formação inicial, é mantenedora do curso de nível médio na modalidade normal e, em relação à formação continuada, promove programas e projetos diversos que incluem professores das redes municipais. A segunda porque oferta, na abrangência das faculdades e universidades estaduais, cursos de pedagogia cujo objeto é o exercício da docência na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

A identificação das ações das secretarias – cursos, projetos e/ou programas – incorpora-se à questão que precede a qualquer pesquisa: a questão do conhecimento como marca política para compreender e fazer história, para intervir no mundo – e que não se resume a dados.

O conhecimento científico elaborado na esfera da Educação e das decisões e ações políticas e administrativas a ela ligadas, está também relacionado à esfera das Ciências Sociais pelos aspectos político-públicos do fenômeno social. Há, assim, que se levantar as especificidades da reunião da pesquisa em Educação e da pesquisa em Ciências Sociais, uma vez que compartilham o foco na análise de políticas públicas em educação proposta aqui.

A primeira questão que se coloca como premente é compreender o lugar dos dados oriundos da prática e da experiência em uma pesquisa sobre educação. À primeira vista é possível dizer que o “tratamento” dos dados, ou a análise destes, é o que de fato constitui a pesquisa. No entanto, pesquisadores como Kuenzer e Moraes (2005), Duarte (2006) e Moraes (2001) demonstram que a tendência de considerar suficiente para a educação o “saber fazer” tem esvaziado a teoria das pesquisas, ou tem minimizado a análise dos dados.

Para Kuenzer e Moraes (2005, p. 1352), o lugar da prática e dos dados levantados a partir da experiência é essencial, pois

[...] seria extravagante negar a importância dos dados empíricos em qualquer pesquisa, pois é nos movimentos mais simples da vida cotidiana, na empiria mais imediata, que se situa o ponto de partida para compreender a sociabilidade humana em seu sentido mais profundo (Moraes e Müller, 2003). Entretanto, a compreensão do movimento cotidiano implica estarmos atentos à sua gênese, seus

conflitos e suas contradições. Por isso, a teoria não deve abandonar o seu lugar catalisador na pesquisa e nem poderia ser de outra forma, assegura Duayer (2003, p. 1), “já que em um mundo cada vez mais complexo teorizar é um imperativo da prática” (KUENZER; MORAES, 2005, p. 1352),

Retomando Marx (1977) e Kosik (1976), Kuenzer e Moraes (2005, p. 1353) asseguram “Não há, pois, outro caminho para a produção do conhecimento senão o que parte de um pensamento reduzido, empírico, virtual, com o objetivo de reintegrá-lo ao todo para assim compreendê-lo, aprofundá-lo, concretizá-lo.” Neste sentido, a produção do conhecimento inerente à pesquisa passa por um circuito que não dispensa a prática, ao contrário, inicia-se por ela, mas ultrapassa a representação caótica da realidade e tem, pelo método, “[...] como ponto de chegada formulações conceituais cada vez mais abstratas” (KUENZER; MORAES, 2005, p. 1353).

A segunda questão a ser ponderada aponta para além do tratamento inadequado dos dados e chega ao motivo, ou aos motivos, pelo qual o empirismo prático é apontado como suficiente, dispensando as leis científicas que permitiriam a compreensão das estruturas que determinam os fenômenos empíricos (KUENZER; MORAES, 2005).

Moraes (2001, p. 7) discute o percurso da pesquisa educacional chamando atenção para o “progressivo recuo da teoria”. Para a pesquisadora, a complexidade das relações “[...] decorrentes da imposição e do espraiamento dos imperativos capitalistas em todas as esferas da vida humana” (2001, p. 8) atingem de forma direta – pela pressão por produções científicas, e de forma indireta – pela construção de um “horizonte ideológico apaziguado” (2001, p. 17), as pesquisas em educação. Os discursos e os documentos internacionais e nacionais difundem um movimento que sobrepõe a empiria sobre os debates teóricos no campo da educação.

A pesquisa, elemento da sociedade do capital, está sujeita aos seus determinantes e, na denúncia da autora, passou a ser intencionalmente mais pragmática do que teórica; a teoria pode respaldar com bases racionais e críticas o aparente consenso e desvelar interesses não convenientes. Moraes (2001, p. 18) aponta ainda:

Estou convencida que o apaziguamento da sociedade civil, o esvaziamento das diferenças, reduzidas agora a mera diversidade cultural, exercem forte impacto sobre a política da teoria desenvolvida na pesquisa em ciências sociais e na educação, em particular. Denotam o silêncio e o esquecimento, a calada que envolve a aceitação a-crítica da lógica do capital, não obstante à violência econômica e a destruição social e cultural efetivada por sua vanguarda.

Trata-se de um resignificado de conceitos que subterfugiam e aquietam porque mostram apenas parte da realidade e, desta maneira, invertem o sentido da pesquisa, o do processo de totalização, da busca pela percepção e compreensão do todo, mesmo que provisoriamente. “Foi o que Hegel sublinhou quando escreveu: ‘A verdade é o todo’. Se não enxergarmos o todo, podemos atribuir um valor exagerado a uma verdade limitada (transformando-a em mentira), prejudicando a nossa compreensão de uma verdade mais geral” (KONDER, 1984, p. 36-37).

Aqui aparece a contribuição de Duarte (2006) de que não se trata de uma teoria que apenas organize narrativas e descrições, mas de uma teoria crítica que possibilite a “apropriação da realidade pelo pensamento” (DUARTE, 2006, p. 100). A teoria crítica se apresenta a partir da concepção de totalidade concreta, ou seja, na busca em desvendar as múltiplas determinações e mediações históricas que produzem o objeto da pesquisa. Em educação, esse autor (2006, p. 94) define que as teorias críticas são

aquelas que, partindo da visão de que a sociedade atual se estrutura sobre relações de dominação de uma classe social sobre outra e de determinados grupos sociais sobre outros, preconizam a necessidade de superação dessa sociedade. Com esse objetivo essas teorias procuram entender como e com que intensidade a educação contribui para a reprodução dessas relações de dominação. Todas as teorias críticas têm em comum a busca de desfeticização das formas pelas quais a educação reproduz as relações de dominação, pois entendem isso como fundamental para a própria luta contra essas relações.

Assim, os dados da pesquisa sobre o papel do Paraná no regime de colaboração para a formação inicial e continuada dos professores dos municípios enquanto pesquisa em educação, abarcam já o compromisso com a análise teórica e, mais ainda, com a análise teórico-crítica, pois que compartilha da busca pela desmistificação das relações de poder nas políticas de formação de professores.

Tais políticas de formação de professores como políticas públicas, embora pesquisadas sob as mesmas condições e dificuldades apresentadas nos parágrafos anteriores, contam com modelos específicos para investigação e análise, como o escolhido neste estudo denominado Modelo de Processo. Baseado Dye (1984), Azevedo (2010, p. 1) aponta que esse é um modelo conceitual, portanto, uma tentativa de representação do mundo real que parte da segmentação das ações sistematizadas visando mapear as instâncias de planejamento e seus critérios de implementação e de avaliação; a participação e a representação dos interesses dos cidadãos.

É inegável o fato de que os processos e os comportamentos públicos têm absorvido a atenção de grande parte dos analistas de políticas públicas, destacando as atividades dos eleitores, grupos de interesses, legisladores, presidentes, burocratas, juízes e outros atores políticos. Fazem isso porque consideram a política como uma atividade política, melhor dizendo, como um processo político que possui uma série de atividades – identificação de problemas, organização de agenda para deliberação, formulação de propostas políticas, legitimação das políticas escolhidas, implementação de tais políticas e avaliação das mesmas – que merecem ser vistas em suas substâncias, priorizando, principalmente, o modo como as decisões são tomadas (ou deveriam ser tomadas), implementadas e modificadas, sem necessariamente focar o conteúdo das políticas públicas (AZEVEDO, 2010, p. 1)

Mesmo com modelos detalhistas, a pesquisa em política pública se depara com variáveis bastante complexas, como a conjuntura já apresentada na primeira seção. Serão convenientes alguns recursos para planejá-la. Segundo Rua (1996), a primeira necessidade é de diferenciar política pública e decisão política a fim de evitar que as fontes primárias – as legislações – sejam negligenciadas na análise pelo *marketing* das decisões políticas. Nem todas as decisões políticas se transformam em ações estratégicas com o respaldo dos poderes legislativo e executivo necessários às políticas públicas, porém constantemente são alardeadas com a propaganda do governo distorcendo a dimensão da decisão ou seus limites. A mesma autora resume no trecho a seguir outra necessidade a discriminar: as demandas das políticas públicas e os intervenientes das decisões em dar-lhes atendimento ou não, em que medida e sob quais acordos.

Assim, de maneira bastante simplificada, podemos considerar que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelo atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo que articulam os apoios necessários. Na realidade, o próprio atendimento das demandas deve ser um fator gerador de apoios - mas isto nem sempre ocorre, ou, mais comumente, ocorre apenas parcialmente. De qualquer forma, é na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem aqueles "procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos" que caracterizam a política (RUA, 1996, p. 3).

Neste sentido, ao pesquisar uma determinada política pública há que ter como princípio a busca da apreensão do nem sempre, ou na maioria das vezes, tão claramente expresso pela sua legislação, mas sempre expresso pela decisão em estabelecê-la. A partir

dessa afirmação e no caso das políticas para formação de professores, alguns determinantes podem ser levantados como: a prioridade da infância para a UNESCO⁵⁵; os financiamentos do Banco Mundial para a primeira infância⁵⁶; a pressão pelo direito à Educação Infantil exercida pelos diversos movimentos sociais⁵⁷; o aumento das demandas por vagas para a Educação Infantil; institucionalização de convênios entre Prefeituras/Secretarias Municipais de Educação e instituições privadas, sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e confessionais; aumento proporcional das demandas por professores para esta etapa da Educação Básica; a demanda por formação em cursos de Formação de Docentes em nível médio; a demanda dos cursos de Pedagogia e as demandas por Educação a Distância.

3.1 NOTAS SOBRE O GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ NO PERÍODO DE 2003 A 2010

Ao mesmo tempo em que se faz necessário localizar e caracterizar o período estudado nessa pesquisa abordando o período do Governo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro tendo à frente Roberto Requião, não é interesse nos limites da pesquisa analisar politicamente o desempenho do governo na sua representação para a população paranaense. Assim, opta-se pelo recorte de dados mais gerais objetivando contextualizar as ações das Secretarias circundadas.

O Paraná reelegeu em 2002 o governador Roberto Requião de Mello e Silva para o segundo⁵⁸ mandato e, em 2006, para o terceiro. Político experiente no poder legislativo e no poder executivo, tendo sido deputado estadual, prefeito de Curitiba, secretário de Estado e senador, teve como marca a aliança com o governo federal do Partido dos Trabalhadores e com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Essa característica definiu muito de sua atuação fortalecida pelo discurso de esquerda como abrandador de algumas tensões permanentes na história do Brasil e do Paraná.

⁵⁵Segundo Penn (2002, p. 9) “O recente Dakar framework for action, proposto no Fórum Mundial de Educação para Todos, adotou como primeira meta ‘expandir e melhorar o cuidado e a educação da primeira infância, de modo integrado, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas’ (Unesco, 2000)”.

⁵⁶Registra-se que não há benevolência da Unesco ou do Banco Mundial, pois o conceito de infância destes órgãos está respaldado na teoria do capital social em que o objetivo da infância é tornar-se um adulto produtivo. Segundo Penn (2002, p. 13) a própria Mary Eming Young, especialista sênior em Saúde Pública do Banco Mundial, informa “Intervenções em educação infantil podem aumentar a eficiência da educação primária e secundária, podem contribuir para maior produtividade e renda futuras, bem como reduzir o custo de serviços públicos e do atendimento à saúde”.

⁵⁷Como o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB e os Fóruns Permanentes de Educação Infantil que acontecem em dezenove Unidades da Federação.

⁵⁸O primeiro mandato foi de 1991 a 1994.

As chamadas “demandas recorrentes⁵⁹” da agenda governamental do Paraná no período 2003–2010 não são exclusividade deste estado nem do período deste recorte, mas são questões resultantes do modelo da colonização e da economia agrário-dependente compartilhados por todos os recantos do Brasil ao longo de sua história: a pobreza, o analfabetismo, as questões agrárias, a violência urbana, a precariedade do atendimento à saúde, o desemprego entre outros. Um diferencial, no entanto, foi a imagem criada pelo governo de Jaime Lerner⁶⁰ (1995-2002), antecessor de Requião, deste, ser um estado sem problemas, como apontam Gomide e Miguel (2009, p. 300),

Alardeado pela imprensa interestadual de ser um Estado de ‘primeiro mundo’, demonstra em dados, de acordo com o IBGE (Tabelas comparativas da década de 1995 - 2005, 2006) que, em 2005, 6,6% da população encontrava-se sem remuneração alguma, 34,8% tinha emprego com carteira assinada e 14,3%, sem carteira. Em 1995, os dados informam que 13,6% não tinham remuneração, que 28,8% dos trabalhadores estavam registrados com carteira assinada e 15,6%, sem carteira.

A propaganda não correspondia ao real, pois o panorama neoliberal que se acentuara no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso seguiu as mesmas direções no Paraná durante o governo de Jaime Lerner. Assim, a agenda de demandas recorrentes que o governo Requião recebeu teve a marca da severidade das políticas em curso como citam Gomide e Miguel (2009, p. 300) referindo-se ao Paraná durante o governo Lerner:

Contraopondo-se aos índices econômicos estatísticos superiores à média nacional, crescem também os problemas sociais provocados pela reestruturação produtiva da economia, os quais se fazem notar pela desestabilização dos trabalhadores estáveis, pela precariedade e flexibilização do trabalho e pela terceirização de mão-de-obra. Reconhecemos também a incorporação natural dos valores individualistas, competitivos e consumistas, difundidos pela sociedade capitalista, os quais contribuem para a desagregação social.

O novo governo teve um discurso veemente contra a situação posta, principalmente, a respeito das privatizações em curso, e se comprometeu com os problemas recorrentes – se não da forma definitiva como apregoara na oratória, certamente de forma diversa da do seu antecessor. Entre outros documentos onde expressa a intenção do governo, um bastante significativo é o Guia de Políticas Públicas para a Juventude (PARANÁ, 2009, p. 5), aberto

⁵⁹Segundo Rúa (1996) são os problemas que não são resolvidos de um governo para outro.

⁶⁰Eleito para o primeiro mandato pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT; em 1998; antes de se re-eleger para o segundo mandato desligou-se do PDT e filiou-se ao Partido da Frente Liberal – PFL.

pelo governador com uma Carta aos Jovens paranaenses, onde o governador Roberto Requião explicitou:

Digo sempre que nosso governo se pauta pela Carta de Puebla, pela opção preferencial pelos pobres. Trata-se de uma visão de mundo que quero dividir com vocês nessas poucas linhas e falo dividir por estar certo de que compartilhamos muitos dos ideais contidos na Carta de Puebla.

A Carta é o resultado do encontro da Conferência dos Bispos da Igreja Católica da América latina no já distante ano de 1979 em Puebla, no México. O documento orientou a caminhada da igreja em busca da justiça, de uma sociedade mais igualitária e da superação das gritantes desigualdades da América Latina.

Mais do que isso, tornou-se um referencial a todos que buscam superar estruturas sociais injustas que condenam a uma vida sem oportunidades a tantos brasileiros, tantos paranaenses – muitos deles jovens como você.

A tão propalada ‘opção preferencial pelos pobres’ – indígenas, pretos, camponeses sem terra, operários, desempregados e sub-empregados, marginalizados em favelas, jovens frustrados socialmente e desorientados, crianças golpeadas pela pobreza, menores abandonados – é o fio condutor da Carta. E também de nosso Governo.

Sem pormenorizar as ações decorrentes dessa afirmação, é possível afirmar que o crescimento de empregos com carteira assinada nesses oito anos foi de aproximadamente, 262%, fato que traz consigo uma suposta melhoria na renda dos mais pobres e das suas condições de vida. Nessa esteira, o acesso à Educação Básica também teve inclusão de demandas, pois mesmo com crescimento moderado no número geral de matrículas – em 2004 Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos somados atingiam 2.062.399 alunos e, em 2009, 2.094.105 alunos – o crescimento na educação de Jovens e Adultos foi de aproximadamente 87%⁶¹ e a Educação Profissional quase extinta no governo anterior⁶² (PARANÁ, 2006a), chegou a uma matrícula de mais 80.000 alunos em 49 cursos técnicos em 2010 (PARANÁ, 2010a). O Ensino Médio não só acompanhou a tendência nacional do período de aumento de oferta como – ainda que se considerem as ressalvas já apresentadas a respeito das avaliações externas da formação/qualificação para o trabalho – teve um crescimento no desempenho expressas no IDEB: em 2005 apresentou média de 4,6 e em 2010 de 5,4 sendo a maior nota nacional.

⁶¹Fonte: INEP/IPARDES – Anuário Estatístico do Paraná (versão digital 2005 e 2009).

⁶²Resistiram à política de cessação: 13 cursos de Agropecuária, 14 cursos de Magistério, 4 cursos da área industrial e 20 cursos da área de serviços. Não foram encontrados dados de matrícula, somente de estabelecimentos (PARANÁ, 2006a).

Segundo dados do IPARDES, especialmente na educação observaram-se alguns avanços: a) a taxa de analfabetos com mais de quinze anos caiu de 9,5 em 2000 para 6,7 em 2010; b) o recurso destinado à Educação Básica cresceu de 21% para 25% do Produto Interno Bruto do estado; c) estabeleceu-se o Plano de Carreira, Cargos e Salários para os professores da Educação Básica da rede pública estadual; d) houve concurso público para provimento de vagas permanentes para professores da educação Básica e do Ensino Superior e e) houve expansão do Ensino Superior.

As Universidades e as Faculdades estaduais do Paraná, segundo dados da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, tinham, em 2003, 202 cursos de graduação totalizando 17.523 vagas; o aumento foi significativo uma vez que, em 2009, já contavam com 268 cursos e 22.088 vagas. Os cursos de pós-graduação também cresceram: em 2003 havia, nesta mesma rede, 337 cursos de especialização, 58 cursos de mestrado e 14 de doutorado; em 2009 passaram a ser 373 cursos de especialização, 95 de mestrado e 38 de doutorado⁶³. As vagas gerais da pós-graduação passaram nesse período de 13.267 para 15.633, sendo que as vagas de especialização tiveram uma pequena diminuição, as de mestrado praticamente dobraram e as de doutorado quase triplicaram.

As produções pedagógicas elaboradas e editadas pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná são um destaque especial desse período, muitas delas resultaram de discussões e elaborações coletivas dos professores, como as Diretrizes Curriculares Estaduais e os Cadernos Temáticos, outras mais individuais que foram socializadas para a Rede, como os Livros Didáticos Públicos e os Objetos de Aprendizagem Colaborativos – OAC⁶⁴. Observa-se que muitas dessas iniciativas foram concomitantes às demandas do Ministério da Educação, pois os projetos especiais para a Educação no Campo, para a Educação Profissional e para as Diversidades, por exemplo, iniciaram a partir das diretrizes e recursos do MEC.

Os recursos federais para a educação estiveram somados aos investimentos do Estado paranaense, tanto na SETI como na SEED. A primeira com fontes da Petrobrás e do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES, entre outros, a segunda com recursos principalmente do Ministério da Educação (PARANÁ, 2010a), concretizando parcerias importantes para vários programas que serão expostos adiante.

⁶³Fonte: CES/SETI/EES – Formulário de Coleta de Dados 2003 e 2009, os dados 2010 não disponíveis nessa fonte.

⁶⁴Recurso didático com formato digital cuja elaboração disciplinar coube a qualquer professor da rede que se dispusesse a ceder os direitos autorais ao Estado. Antes da publicação online o material passava por uma validação dos técnicos pedagógicos da SEED.

Assim, a bandeira da educação pública, gratuita e universal que embasou a gestão, segundo sua própria avaliação, ancorou-se em “[...] condições concretas [que] foram situadas numa relação inseparável entre infra-estrutura, gestão educacional, práticas pedagógicas e valorização dos profissionais da educação [...]” (PARANÁ, 2010c, p. 4). Em alguma medida essas articulações pesaram como conquistas, pois, sem investimentos em infra-estrutura se limitam consistentemente as demais questões em qualquer cenário, o que, de toda maneira, não se justifica ao se observar o crescimento do Estado no período.

3.2 O REGIME DE COLABORAÇÃO

Com o objetivo de apresentar as ações das Secretarias de Estado do Paraná envolvidas com a formação inicial e continuada de professores que, de alguma maneira, têm a iniciativa do Estado junto a seus Municípios, o termo “regime de colaboração” é aqui usado a partir de seu significado na legislação educacional. Aparecendo pela primeira vez em relação à educação na legislação recente⁶⁵ do Brasil, o termo está na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no Artigo 211, ao determinar que União, Estados e Municípios promovam a organização dos seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Dessa prerrogativa decorre a inexistência de um único sistema nacional de educação e a existência de diferentes sistemas e essas diferenças são tanto entre os três entes federados como deles entre si, mas a certeza do compartilhamento das responsabilidades.

Assim, há normas comuns e normas específicas em cada um dos sistemas e há também alternância entre as competências de manutenção da educação. Estas são disciplinadas na LDB de 1996, quando o termo é empregado também para definições das competências dos estados e municípios. Ao Artigo 8º “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 2010, p.10) se soma o Artigo 9º, definindo a incumbência da União e, o Artigo 10, apresentando a incumbência dos Estados e, o Artigo 11, com as incumbências dos Municípios.

Por tais definições pode-se concluir que o regime de colaboração apresenta-se mais como um elo entre a centralização e a descentralização das responsabilidades de cada sistema do que uma oportunidade de dar unidade aos sistemas de ensino. Um exemplo apresentado por Scheibe (2010) é o estatuto de professor no Brasil: pode ter vínculo federal, estadual,

⁶⁵ A pesquisa não investigou a legislação anterior a Constituição Federal de 1969.

municipal, pode ser concursado ou não, ter ou não plano de carreira, entre outras características.

Somente em 2009 foi salientada na legislação a necessidade de colaboração na formação de professores por meio da Lei nº 12.056/2009, que acrescenta parágrafos ao artigo 62 da LDB e, entre eles, o que define que “a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério” (BRASIL, 2010).

Uma iniciativa mais pontual na efetivação desse regime acontece no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE do governo federal ao instituir o Plano de Ações Articuladas – PAR. Conforme dados do portal do Ministério da Educação (2011, s/p.)

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um programa estratégico do PDE, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, inaugurou um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Sendo um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Outro elemento que fortalece o regime de colaboração é o Decreto Federal nº 6.755/2009 que envolve a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, como incentivadora de programas de formação inicial e continuada, estabelecendo em seu artigo primeiro:

Fica instituída a Política Nacional de Formação de profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica (BRASIL, 2009, p. 1).

Essa oferta de formação inicial aos Estados e Municípios que tenham aderido ao Plano de Metas, ocorre em três frentes: Primeira Licenciatura, para professores que atuam na Educação Básica sem graduação; Segunda Licenciatura, para professores que atuam em disciplinas diferentes de sua formação; e Formação Pedagógica destinada a bacharéis que atuam como professores.

Dessa forma pode-se chegar à conclusão de que na legislação há um caminho traçado para o regime de colaboração e, em parte, já percorrido. No entanto, há também algumas controvérsias, como para Scheibe (2010), que considera que lhe falta uma regulamentação que possibilite seu estabelecimento mais efetivo – oportunidade que aparece na elaboração, em trâmite, do Plano Nacional de Educação –PNE⁶⁶.

Se, por esse viés, o conceito de regime de colaboração está ainda em construção, por outro, existem políticas e programas com ações específicas em que os entes federados cooperam entre si. São esses elementos constitutivos das ações do governo do Paraná que são apresentados a seguir.

3.3 AS POLÍTICAS E OS PROGRAMAS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA E A PROMOÇÃO DA COLABORAÇÃO COM AS REDES MUNICIPAIS

Os cursos de licenciaturas, em especial o curso de Pedagogia⁶⁷, das faculdades e universidades estaduais do Paraná e o curso em nível médio na modalidade Normal das escolas estaduais, são oportunidades dadas à população para a profissionalização e concorrência aos cargos efetivos das escolas, creches e centros de educação infantil municipais. Mesmo não sendo ações voltadas especificamente para a formação de professores para as redes municipais, são ações para formar professores que podem ser efetivados nessas redes, portanto, constitutivas das políticas públicas do Estado para seus agregados, os Municípios.

Por tal dado, é possível afirmar que a colaboração para a formação inicial no Paraná está estabelecida. No que se refere à formação continuada, as concepções de educação e as decorrentes questões teórico-metodológicas adotadas pelas gestões municipais, ou a falta de clareza teórica de muitas das Secretarias Municipais de Educação, representam limites colaboração, uma vez que os Municípios devem se manifestar sobre o interesse em partilhar as diretrizes pedagógicas da SEED.

Por outro lado, as Secretarias Municipais de Educação que solicitam parcerias nas suas formações continuadas dependem de agendamento com uma reduzida equipe técnico-

⁶⁶O Plano Nacional de Educação é uma determinação da LDB, Artigo 87, parágrafo primeiro: “A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.” O PNE 2011/2020 está em discussão no Congresso Nacional.

⁶⁷Não se observou o ano em que os Cursos de Pedagogia foram implantados, apenas a sua existência ao final do período estudado.

pedagógica da SEED e dos Núcleos Regionais de Educação⁶⁸, fato que é compensado pelo fornecimento de material de apoio. Já quando se trata da cooperação das Instituições de Ensino Superior – IES estaduais, os limites são mais burocráticos do que de perspectiva teórica, pois a pluralidade de concepções é inerente à Universidade, mas a efetivação de parcerias com os departamentos e/ou as pró-reitorias de extensão universitária exige elaboração de projetos e, estes, articulação e planejamento por parte dos interessados.

3.3.1 Formação Inicial

As políticas para formação inicial de professores de iniciativa estadual no Paraná estão divididas em duas frentes: a formação de licenciados nas IES públicas estaduais no âmbito da SETI, com aval do Conselho Estadual de Educação – CEE – Câmara do Ensino Superior, e a formação em nível médio nos Cursos de Formação de Docentes para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, no âmbito da SEED, também com o aval do CEE – Câmara da Educação Básica.

A autorização, o reconhecimento e a renovação do reconhecimento⁶⁹ dos cursos de licenciaturas nas IES estaduais e municipais, como os demais cursos, seguiram normas específicas editadas pelo CEE em que a questão da observação do contexto e necessidade social e econômica das regiões a que tais cursos atendem, são pressupostos para a efetivação legal dos mesmos. Na Deliberação 01/05 – CEE/PR, o Artigo 19, no inciso III, define que a solicitação deve constar de informações iniciadas pela “justificativa da criação do curso proposto com indicações sobre a realidade educacional da região e informações sobre o mercado de trabalho” (CEE, 2005, p. 8). A Deliberação 04/09 – CEE/CES trata em seu Artigo 54 da avaliação externa e aponta no parágrafo único: “No pedido de reconhecimento de cursos e habilitações das universidades e centros universitários, serão verificadas, também: I - integração social e inserção da instituição na comunidade local e regional (CEE, 2009, p 15)”. Atualmente tais procedimentos seguem a Deliberação 01/2010 – CEE/CES, que diz em seu Artigo 35:

A solicitação de autorização, que deverá ser encaminhada inicialmente à SETI, será acompanhada de projeto político-pedagógico do curso proposto com informações e documentos relacionados a seguir: I -

⁶⁸Os Núcleos Regionais de Educação do Paraná são espaços descentralizados da SEED em 32 municípios que agregam outros municípios menores em número de estudantes e estabelecimentos de ensino da Rede Estadual.

⁶⁹Atos regulatórios para abertura e continuidade dos cursos do Ensino Superior e da Educação Básica, cujos critérios são definidos pelo sistema de ensino representado pelo Conselho Estadual de Educação.

justificativa da criação do curso proposto com indicações sobre a realidade sócio-político econômica, cultural e educacional da região [...] (CEE, 2010, p. 11).

Ao cumprir tais designações da legislação e observando com atenção a importância da legalidade de seus cursos, as ofertas das IES estão amparadas pelas demandas dos municípios, ainda que, segundo o levantamento junto à SETI, cada IES elabora seus diagnósticos com critérios próprios, porém com dados oficiais.

Conforme a LDB nº 9394/96, Artigo 11, inciso V, aos Municípios cabe, entre outras atribuições,

oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino 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 (BRASIL, 2010).

Essa prerrogativa leva à necessidade dos Municípios primarem pela formação de professores para compor as suas Redes de atendimento à Educação Infantil e aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Atentas a essas demandas, as IES estaduais ofertam cursos de Pedagogia em vários Municípios do Paraná. A Tabela 01, a seguir, apresenta a distribuição dos cursos de Pedagogia das IES públicas estaduais por Municípios e por microrregiões de abrangência. Em seguida, a Figura 01 ilustra a distribuição dos Municípios apresentados na tabela, no espaço territorial do Paraná.

Tabela 01 – IES Estaduais que ofertam Cursos de Pedagogia e Microrregiões/Municípios atendidos		
Instituição		Municípios componentes das Microrregiões Geográficas do entorno da IES
Instituição		Municípios componentes das Microrregiões Geográficas do entorno da IES
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA		Cambé, Ibiporã, Londrina, Pitangueiras, Rolândia, Tamarana
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ	<i>Campus Sede</i>	Mandaguari, Marialva, Maringá, Paiçandu, Sarandi
	<i>Campus Cianorte</i>	Cianorte, Cidade Gaúcha, Guaporema, Indianópolis, Japurá, Jussara, Rondon, São Manoel do Paraná, São Tomé, Tapejara, Tuneiras do Oeste
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA		Carambeí, Castro, Palmeira, Ponta Grossa

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE	<i>Campus</i> Cascavel	Anahy, Boa Vista da Aparecida, Braganey, Cafelândia, Campo Bonito, Capitão Leônidas Marques, Cascavel, Catanduvas, Corbélia, Diamante do Sul, Guaraniaçu, Ibema, Iguatu, Lindoeste, Nova Aurora, Santa Lúcia, Santa Tereza do Oeste, Três Barras do Paraná
	<i>Campus</i> Foz do Iguaçu	Céu Azul, Foz do Iguaçu, Itaipulândia, Matelândia, Medianeira, Missal, Ramilândia, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Serranópolis do Iguaçu, Vera Cruz do Oeste
	<i>Campus</i> Francisco Beltrão	Barracão, Boa Esperança do Iguaçu, Bom Jesus do Sul, Cruzeiro do Iguaçu, Dois Vizinhos, Enéas Marques, Flor da Serra do Sul, Francisco Beltrão, Manfrinópolis, Marmeleiro, Nova Esperança do Sudoeste, Nova Prata do Iguaçu, Pinhal de São Bento Renascença, Salgado Filho, Salto do Lontra, Santo Antônio do Sudoeste, São Jorge d'Oeste, Verê
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE - UNICENTRO	<i>Campus</i> Guarapuava	Campina do Simão, Candói, Cantagalo, Espigão Alto do Iguaçu, Foz do Jordão, Goioxim, Guarapuava, Inácio Martins, Laranjeiras do Sul, Marquinho, Nova Laranjeiras, Pinhão, Porto Barreiro, Quedas do Iguaçu, Reserva do Iguaçu, Rio Bonito do Iguaçu, Turvo, Virmond
	<i>Campus</i> Irati	Irati, Mallet, Rebouças, Rio Azul
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP	<i>Campus</i> Jacarezinho	Barra do Jacaré, Cambará, Jacarezinho Jundiá do Sul, Ribeirão Claro, Santo Antônio da Platina
	<i>Campus</i> Cornélio Procópio	Abatiá, Andirá, Bandeirantes, Congonhinhas, Cornélio Procópio, Itambaracá, Leopólis, Nova América da Colina, Nova Fátima, Ribeirão do Pinhal Santa Amélia, Santa Mariana, Santo Antônio do Paraíso, Sertaneja
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ - UNESPAR	Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão - FECILCAN	Araruna, Barbosa Ferraz, Campo Mourão Corumbataí do Sul, Engenheiro Beltrão, Farol, Fênix, Iretama, Luiziana, Mamborê Peabiru, Quinta do Sol, Roncador, Terra Boa
	Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Paranaguá - FAFIPAR	Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá Pontal do Paraná
	Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranaíba - FAFIPA	Alto Paraná, Amaporã, Cruzeiro do Sul, Diamante do Norte, Guairaçá, Inajá, Itaúna do Sul, Jardim Olinda, Loanda, Marilena, Mirador, Nova Aliança do Ivaí, Nova Londrina, Paraíso do Norte, Parancity, Paranaipoema, Paranaíba, Planaltina do Paraná, Porto Rico, Querência do Norte, Santa Cruz de Monte Castelo, Santa Isabel do Ivaí, Santa Mônica, Santo Antonio do Caiuá, São Carlos do Ivaí, São João do Caiuá, São Pedro do Paraná, Tamboara, Terra Rica
	Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de União da Vitória - FAFIUUV	Bituruna, Cruz Machado, General Carneiro, Paula Freitas, Paulo Frontin, Porto Vitória, União da Vitória
Total de <i>Campi</i> e Faculdades: 15		Total de Municípios: 173

Fontes: Websites: SETI, IPARDES e IES (2010).

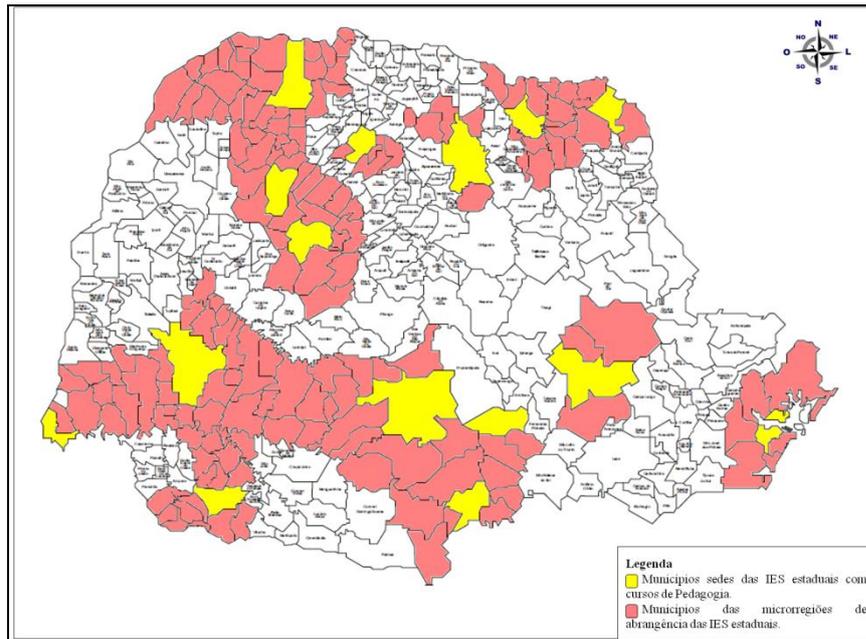


Figura 01- Distribuição dos Municípios com oferta do Curso de Pedagogia nas IES e abrangências nas microrregiões do Paraná.

Fonte: Elaborado a partir dos dados do IPARDES e das IES (2010).

As microrregiões geográficas são constituídas por municípios que possuem alguma ligação ou interdependência econômica ou social entre si e com o Município de maior porte de que se aproximam geograficamente. O Paraná está dividido em vinte e duas microrregiões geográficas que comportam os 399 Municípios. Quinze das microrregiões ofertam cursos de Pedagogia públicos e representam potenciais possibilidades de formação para os 173 Municípios componentes destas, ou seja, aproximadamente 43% dos Municípios. A abrangência das Universidades e Faculdades, no entanto, pode não se limitar às microrregiões e atender a alunos de outros Municípios, assim como a Educação a Distância ofertada em IES em parceria com o MEC por meio do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR, para alunos que já atuam como professores.

Essa formação não se limita à Pedagogia e atende ao Decreto Federal nº 6.755/2009 já citado, tendo as Secretarias Municipais de Educação como validadoras das matrículas dos professores em função do critério de estar atuando na docência, e a União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, como representante nos fóruns estaduais de discussão sobre a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica.

Segundo o Ministério da Educação, o PARFOR se caracteriza como

ação estratégica do MEC, resultante de um conjunto de ações que se concretizam mediante o princípio de colaboração com as Secretarias

de Educação dos Estados e Municípios e as Instituições de Educação Superior neles sediadas, sob a diretriz particular de elevar o padrão de qualidade da formação dos professores das escolas públicas da educação básica no âmbito do território nacional. A CAPES oferece os cursos de formação inicial, presencial, emergencial, e, os cursos na modalidade a distância são ofertados pela Universidade Aberta do Brasil – UAB (BRASIL, 2010c, s/p.).

Assim, tanto a oferta dos cursos de Pedagogia pelas IES estaduais como a adesão do Estado do Paraná e, por meio desse dos Municípios, e das IES ao PARFOR representam potenciais constituidores da formação inicial dos professores das redes municipais, embora não sejam garantia dessa se consideradas as condições práticas do acesso, como o vestibular (exceto no caso do PARFOR), o número de vagas e a não institucionalização da articulação entre as instituições formadoras e os concursos públicos municipais – os empregadores.

A segunda política de formação inicial de professores é ofertada nos cursos de nível médio cuja denominação é Curso de Formação de Docentes para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, nível médio na modalidade Normal. O curso tem oferta Integrada – em que a matriz curricular une disciplinas da formação em nível médio e da formação profissional distribuídas em quatro anos; e oferta Aproveitamento de Estudos – em que a matriz contempla só a formação profissional para alunos que já possuem o ensino médio⁷⁰. O histórico de resistência contra a cessação já apresentado e os dados quantitativos da sua retomada no Estado demonstram um interesse na formação de professores, mas também em uma formação tradicional para jovens, majoritariamente moças, que representa, ainda que no imaginário popular, uma possibilidade de inserção precoce no mercado de trabalho da docência (ALMEIDA, 2004).

A procura dos colégios estaduais pela autorização para abrir o curso teve um crescimento tal que levou a SEED, em 2008, a consultar o Conselho Estadual de Educação e abrir cursos de forma descentralizada, pautada no Parecer nº 765/08 CEE/PR⁷¹. Esta é uma forma de oferta que a SEED estabeleceu sob a justificativa de atendimento emergencial em regime de exceção, pelo prazo de dois anos consecutivos, cujos colégios devem ser

⁷⁰ Essa organização curricular passou a existir em 2004, com uma matriz curricular organizada em três anos, em 2006 sua composição foi para dois anos e em 2009 passou a ser cinco semestres (2 anos e meio). Tais alterações foram resultado dos debates e pressões sobre a necessidade ou não de existir formação em nível médio uma vez que a legislação aponta a preferência pela formação em nível superior.

⁷¹ De 05 de novembro de 2008: Consulta sobre descentralização da oferta do Curso de Formação de Docentes da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, modalidade Normal, de Nível Médio, já autorizado/reconhecido no Sistema Estadual de Ensino.

assessorados tanto em termos materiais como pedagógicos pelo colégio sede. Este já reconhecido pelo CEE.

A autorização de funcionamento, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento do Curso de Formação de Docentes é regida pela Deliberação nº 010/99 – CEE/PR. Esta não se manifesta em termos de articulação dos pedidos às demandas, porém, antes do pedido chegar ao Conselho necessita da aprovação da mantenedora e esta exige uma justificativa de demanda. Contudo, não há indicação de que o comparativo com a oferta de curso de Pedagogia fosse uma variável de avaliação. Já a legislação que amparou a descentralização, o Parecer nº 765/08 CEE/PR, indica expressamente que os pedidos devem ser acompanhados de “justificativa para a necessidade da descentralização” (CEE, 2008, p. 3). Ainda assim, muitas vezes, as conveniências podem ter superado tais critérios, pois a lógica da ampliação em 1.335% da oferta em oito anos parece estar também ligada ao uso de uma infra-estrutura de material e de pessoal que já havia na rede e estava sem uso pelo processo de fechamento de cursos sofrido anteriormente.

Conforme a Tabela 02, a seguir, e a visualização da distribuição dos municípios no território geográfico do Paraná na Figura 02, a oferta do curso por Municípios ao final do período estudado se estende por 172 Municípios, atendidos por 32 Núcleos Regionais de Educação⁷².

Tabela 02 – Municípios com Cursos de Formação de Docentes para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental e NRE a que estão vinculados		
Municípios com colégios autorizados ou reconhecidos	NRE	Municípios com colégios Descentralizados
Apucarana, Arapongas, Marilândia do Sul, Marumbi, Faxinal	Apucarana	Mauá da Serra
Adrianópolis, Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, Piraquara, Rio Branco do Sul	Área Metrop. Norte	Itaperuçu, Cerro Azul
Araucária, Campo Largo, Fazenda Rio Grande, Rio Negro, São José dos Pinhais	Área Metrop. Sul	Tijucas do Sul
Assis Chateaubriand	Assis Chateaub.	Tupassi
Campo Mourão, Campina da Lagoa, Fênix, Iretama	Campo Mourão	Barbosa Ferraz
Cascavel, Corbélia, Guaraniaçu, Três Barras do Paraná	Cascavel	Céu Azul, Lindoeste, Cafelândia, Vera Cruz do Oeste
Cianorte, São Tomé, Tapejara	Cianorte	
Cornélio Procópio, Bandeirantes, Itambaracá, Rancho Alegre, São Jerônimo da Serra, Sertaneja	Cornélio Procópio	Santa Cecília do Pavão, Santa Mariana, São Sebastião da Amoreira, Jataizinho, Assaí, Santo Antônio do Paraíso
Curitiba	Curitiba	---
Dois Vizinhos, Salto do Lontra, São Jorge do Oeste	Dois Vizinhos	---

⁷² Unidades descentralizadas da SEED/PR.

Foz do Iguaçu, Medianeira, Missal, Santa Terezinha do Itaipu	Foz do Iguaçu	Matelândia
Francisco Beltrão, Capanema, Pranchita, Santa Izabel do Oeste	Francisco Beltrão	Santo Antônio do Sudoeste, Realeza
Goioerê, Boa Esperança, Mariluz, Ubiratã	Goioerê	---
Guarapuava, Pinhão	Guarapuava	---
Ibaiti, Guarapirama, Pinhalão, Siqueira Campos	Ibaiti	Tomazina
Irati, Mallet, Rebouças,	Irati	Prudentópolis, Inácio Martins
Ivaiporã, Cândido de Abreu, Jardim Alegre, Manoel Ribas, São João do Ivaí, Lunardeli	Ivaiporã	Arapuã, Lidianópolis, Rio Branco do Ivaí, Grandes Rios
Andirá, Cambará, Ribeirão Claro, Ribeirão do Pinhal, Santo Antônio da Platina	Jacarezinho	Carlópolis
Laranjeiras do Sul, Quedas do Iguaçu, Rio Bonito do Iguaçu	Laranjeiras Do Sul	Diamante do Oeste
Londrina, Bela Vista do Paraíso, Cambé, Ibiporã, Jaguapitã, Porecatu, Primeiro de Maio	Londrina	Sertanópolis
Maringá, Marialva, Colorado, Floresta, Mandaguari, Paiçandu	Maringá	Santa Fé (e Mandaguari)*
Nova Londrina, Loanda, Planaltina do Paraná, Querência do Norte	Loanda	---
Paranaguá, Guaratuba, Morretes	Paranaguá	Guaraqueçaba
Paranavaí, Paranacity, Terra Rica, Nova Esperança	Paranavaí	---
Pato Branco, Chopinzinho, Palmas, Clevelândia, Coronel Vivida, Mangueirinha	Pato Branco	Itapejara do Oeste, São João, Coronel Domingos Soares
Pitanga, Nova Tebas, Palmital, Santa Maria do Oeste	Pitanga	Boa Ventura de São Roque
Ponta Grossa, Castros, Ipiranga, Palmeira	Ponta Grossa	Imbituva, Piraí do Sul
Telêmaco Borba, Ortigueira, Sapopema, Reserva	Telêmaco Borba	Curiúva, Ventania
Toledo, Guaíra, Palotina, Marechal Cândido Rondon, Santa Helena	Toledo	---
Umuarama, Cruzeiro do Oeste, Francisco Alves, Pérola	Umuarama	São Jorge do Patrocínio, Iporã
União da Vitória, Bituruna, Cruz Machado, São Mateus do Sul	União da Vitória	Antônio Olinto, Paula Freitas, Paulo Frontim, General Carneiro
Wenceslau Braz, Arapoti, Jaguaraíva	Wenceslau Braz	Salto do Itararé, Senges
Totais: 131	32	41

Fontes: Registros internos SEED/2010.

*Município com ambas as ofertas.

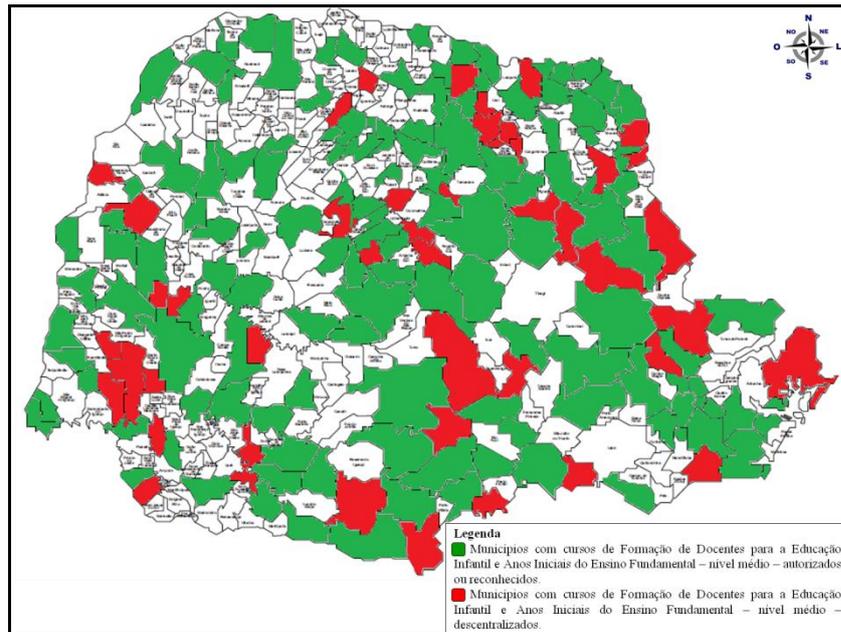


Figura 02- Distribuição dos Municípios com oferta do Curso de Formação de Docentes para Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Paraná.

Fonte: Elaborado a partir dos dados da matrícula SEED (2010).

Ainda na formação inicial de professores em nível médio, a SEED desenvolveu dois cursos para demandas específicas: um para professores indígenas e outro para professores leigos da educação infantil.

O primeiro foi planejado a partir de diagnóstico realizado em 2004, pela SEED em parceria com IES, Fundação Nacional do Índio - FUNAI⁷³ e Organizações não-governamentais, sobre a situação da educação escolar indígena no Estado. O Paraná possui dez terras indígenas Kaingang localizadas em dez Municípios, e onze terras indígenas Guarani em doze Municípios, onde se somam trinta e duas escolas indígenas⁷⁴. Embora tais escolas pertençam à Rede estadual de ensino, há uma cooperação de responsabilidades com os Municípios pela Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental na Deliberação nº 009/02 – CEE/PR⁷⁵, Artigo 8º que define “O Poder Público Estadual apoiará técnico-pedagógica, administrativa e financeiramente as Prefeituras Municipais, com gestão

⁷³A Funai foi criada em 1967 e é o órgão federal responsável pelo estabelecimento e execução da política indigenista brasileira.

⁷⁴A diferenciação dada para a educação escolar indígena no Parecer nº 14/99 (BRASIL, 1999) e a Resolução Nº 003/99 (BRASIL, 1999a) do Conselho Nacional de Educação permitiram a criação de escolas indígenas.

⁷⁵De 05 de dezembro de 2002: Dispõe sobre criação e funcionamento da Escola Indígena, autorização e reconhecimento de cursos, no âmbito da Educação Básica no Estado do Paraná e dá outras providências (PARANÁ, 2002).

compartilhadas, para oferta e execução da educação escolar indígena no município” (CEE, 2002, p. 3).

A constatação da necessidade de professores que compreendessem e respeitassem a cultura e forma de pensar indígenas, da incidência da atuação não habilitada dos professores indígenas e, ainda, as reivindicações e compromissos dos caciques e lideranças Kaingang e Guarani, justificaram a criação do Curso de Formação de Docentes Indígenas Bilíngues para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Normal em Nível Médio.

O curso possui duas matrizes curriculares, uma integrando formação específica e Ensino Médio, com treze etapas presenciais e, outra, somente com a formação pedagógica denominada Aproveitamento de Estudos, com cinco etapas presenciais. Ambos são realizados em regime de alternância, ou seja, um período com aulas concentradas e, outro, com atividades orientadas ligadas à função que já exercem, pois um dos critérios de matrícula é já atuar como professor na comunidade a que pertence. Para execução e certificação do curso a SEED designou o Colégio Estadual Visconde de Guarapuava, no Município de Guarapuava, pois o colégio possui curso de Formação de Docentes já reconhecido e o Município comporta escolas indígenas, além de ⁷⁶estar localizado próximo do local onde as aulas aconteceram até 2010 - no complexo de Faxinal do Céu⁷⁷, em Pinhão.

Com a aprovação pelo Conselho Estadual de Educação do curso pelo Parecer nº 100/2006 – CEE/PR⁷⁸, ainda em 2006 foi ofertada a primeira turma para a etnia Kaingang e em 2007 a segunda, ambas com organização curricular Aproveitamento de Estudos e curso já concluído. Em 2008, iniciaram duas turmas com organização curricular Integrada, uma para a etnia Guarani e outra para a etnia Kaingang, cuja conclusão ocorre em 2012.

A Tabela 03 apresenta os 17 Municípios em que há terras indígenas e onde espalham-se 37 escolas indígenas que são a procedência dos alunos do curso. Na Figura 03 observa-se a distribuição desses Municípios no território geográfico do Paraná.

Tabela 03 – Municípios com Cursos de Formação de Docentes Indígenas Bilingue para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental e NRE a que estão vinculados		
Município	NRE	Terras Indígenas
Chopinzinho, Mangueirinha, Palmas	Pato Branco	Kaingang e Guarani
Turvo	Guarapuava	Kaingang e Guarani

⁷⁶ Há Municípios com terras das duas etnias.

⁷⁷ O complexo de Faxinal do Céu é uma estrutura física de alojamentos e espaços para aulas, curso e simpósios, integrante do Programa Universidade do Professor financiado pelo Banco Mundial e pelo Tesouro do Estado durante o Governo Lerner. Embora as políticas da Universidade do Professor tenham sido extintas, o governo Requião continuou a usar as estruturas físicas de Faxinal do Céu.

⁷⁸ O Parecer 100/2006 do CEE aprova a proposta pedagógica do curso em caráter experimental (PARANÁ, 2006).

Nova Laranjeiras, Espigão Alto do Iguaçu,	Laranjeiras do Sul	Kaingang e Guarani
Tamarana	Londrina	Kaingang
Ortigueira	Telêmaco Borba	Kaingang
Manoel Ribas, Cândido de Abreu	Ivaiporã	Kaingang
São Jerônimo da Serra, Santa Amélia	Cornélio Procópio	Kaingang e Guarani
Paranaguá	Paranaguá	Guarani
São Miguel do Iguaçu	Foz do Iguaçu	Guarani
Diamante do Oeste	Toledo	Guarani
Tomazina	Ibaiti	Guarani
Inácio Martins	Irati	Guarani
Totais:	17	12
		--

Fontes: Registros de matrículas da SEED/2010.

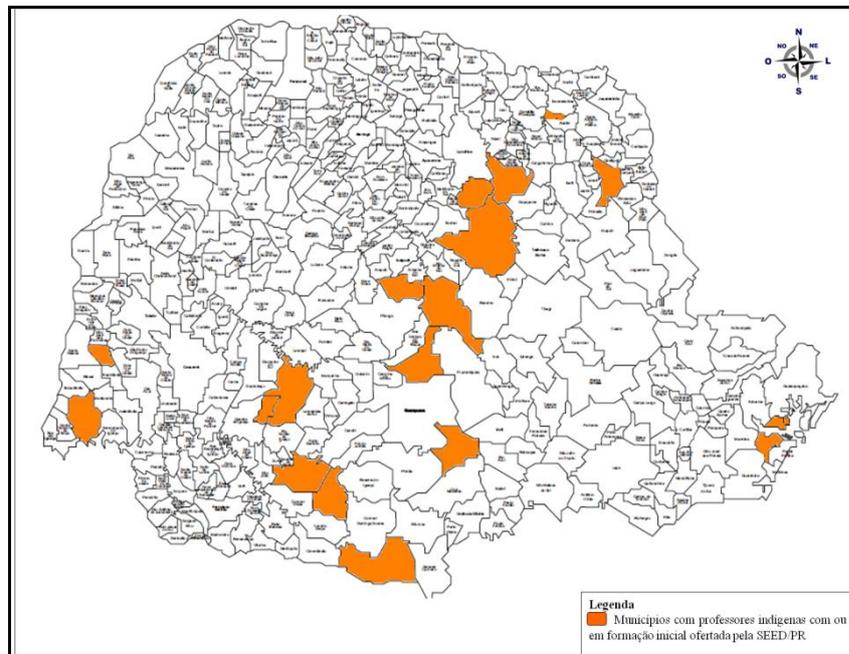


Figura 03- Distribuição dos Municípios em que há escolas indígenas e alunos do Curso de For. Docentes Indígenas Bilingües para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Paraná.

Fonte: Elaborado a partir dos dados de matrícula da SESED (2010).

O segundo curso destinado a uma demanda específica foi realizado por meio de programa emergencial de formação inicial em serviço proposto pelo MEC ao qual o Estado aderiu na sua terceira edição: o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil – Proinfantil.

Em 2008, a SEED coletou dados junto às prefeituras sobre a formação dos profissionais que atuavam em creches e escolas de Educação Infantil e constatou que havia

um número considerável de “cuidadores” de crianças. Servidores que desempenhavam o papel de professores e sem ter formação para o exercício da profissão. Como o Proinfantil é um curso de nível médio, semi-presencial, destinado aos profissionais das creches e pré-escolas das redes públicas e da rede privada sem fins lucrativos, executado em parceria entre o MEC, por meio das Universidades Federais, o Estado e os Municípios, apresentou-se como uma oportunidade de formação para esse público e o Estado do Paraná aderiu junto a Secretaria Especial de Educação a Distância – SEED, do MEC.

O curso é organizado com uma matriz de organização Integrada e tem um sistema de duas tutorias, uma de responsabilidade dos Municípios e uma de responsabilidade do Estado,. O material didático, bem como as avaliações são inteiramente produzidos e distribuídos pelo MEC ao longo dos dois anos do curso. Ao apresentar a proposta do Proinfantil aos Municípios, no entanto, alguns fatores foram considerados limitantes, como a contrapartida desses na contratação dos professores tutores e no fornecimento de alimentação aos alunos e tutores durante as fases presenciais.

Acabaram por participar do programa 22 Municípios, conforme Tabela 04. Na Figura 04 observa-se a distribuição dos Municípios atendidos no território geográfico do Paraná.

Tabela 04 – Municípios com o Programa para Formação Inicial para Professores da Educação Infantil - PROINFANTIL e NRE a que estão vinculados	
Município	NRE
Curitiba	Curitiba
Arapuã, Rio Branco do Ivaí, Grandes Rios, Lidianópolis, Rosário do Ivaí, São João do Ivaí	Ivaiporã
Abatiá, Cambará, Ribeirão Claro	Jacarezinho
Jardim Olinda, São João do Caiuá, São Carlos do Ivaí, Terra Rica, Uniflor, Nova Aliança	Paranavaí
Paranaguá	Paranaguá
Cruzeiro do Oeste, Nova Olímpia, Altônia, Esperança Nova, Cafezal do Sul	Umuarama
Totais: 22	06

Fontes: Registros de matrículas da SEED/2010.

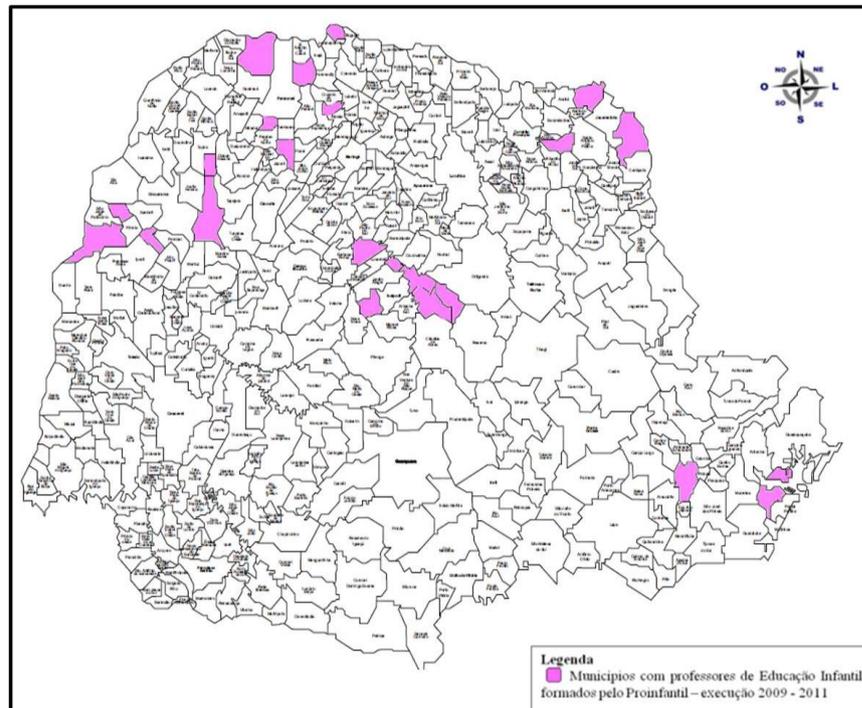


Figura 04- Distribuição dos Municípios em que há oferta do Proinfantil no Paraná.

Fonte: Elaborado a partir dos dados das matrículas da SEED (2010).

Dessa maneira, os cursos de formação inicial de professores ofertados pelo Estado que cooperam com os Municípios no atendimento às suas redes pode ser assim resumido no tocante a distribuição geográfica: a) curso de Pedagogia – 15 Municípios sedes e 158 Municípios das microrregiões; b) curso de Formação de Docentes em nível médio – 172 Municípios⁷⁹; c) curso de Formação de Docentes Indígenas em nível médio - 17 Municípios; d) Proinfantil – 22 Municípios.

3.3.2 Formação Continuada

A formação continuada dos professores das redes municipais não se constitui objeto das competências da SETI ou das IES a esta ligadas, porém é interesse inerente ao Ensino Superior, no diálogo entre a produção de conhecimento na Universidade e a sociedade. Assim, a SETI atinge os municípios nas atividades das Pró-reitorias de Extensão, as quais são

⁷⁹Segundo a SEED somente um reduzidíssimo número de alunos de nível médio se desloca entre os Municípios para estudar.

órgãos responsáveis pela extensão de suas atividades de ensino e pesquisa com função de interligar as Universidades internamente e também à comunidade.

Os eventos promovidos por estas pró-reitorias ligados às faculdades ou departamentos de educação costumam ser divulgados junto às Secretarias Municipais de Educação. Também existem projetos específicos que objetivam a pesquisa e/ou as atividades de estágios que buscam as redes municipais como parceiros e promovem integrações que podem ou não se configurar como formação continuada. Neste sentido, não foi possível precisar qual a participação do Estado do Paraná na formação continuada dos professores das redes municipais no âmbito da SETI, mas comprovou-se a sua existência enquanto atividade de extensão universitária não quantificada.

A formação continuada destinada pelo Estado no âmbito da SEED aos professores das redes municipais foi desenvolvida no período estudado por meio de programas, dependendo da especificidade das demandas dos municípios e também da sua adesão, com exceção da política de assessoramento permanente aos Municípios na SEED realizado pelos Departamentos de Educação Básica e de Educação Especial.

A Coordenação da Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, ligada ao Departamento de Educação Básica, articulou junto às Secretarias Municipais de Educação, desde 2004, as discussões sobre o Ensino Fundamental de nove anos. Destes resultaram a elaboração de materiais como os Cadernos Temáticos: educação infantil (Paraná, 2005), Orientações para (re)elaboração, implementação e avaliação de proposta pedagógica na educação infantil (PARANÁ, 2006b) e Ensino Fundamental de nove anos: orientações pedagógicas para os anos iniciais (PARANÁ, 2010d), distribuídas a todos os Municípios. O estudo desses materiais, das legislações pertinentes, da Educação Infantil, entre outras referentes às redes municipais, no período de 2003 a 2010, foram formações agendadas com os Municípios a partir do interesse desses após as exposições dos planejamentos anuais às Secretarias Municipais de Educação.

A formação continuada promovida junto aos Municípios pelo Departamento de Educação Especial atende conjuntamente professores das redes estadual e municipais das escolas de Educação Especial, uma vez que estas possuem professores das duas redes. No calendário das formações estão as Semanas Pedagógicas⁸⁰ que tratam dos temas pertinentes ao cotidiano da escola, e outras específicas e pontuais ofertadas pelos técnicos pedagógicos da

⁸⁰Eventos de formação continuada internos das escolas, planejadas e orientadas pela SEED e executadas pela Equipe Pedagógica escolar ou do NRE. Ocorrem sistematicamente em fevereiro e julho e são certificadas pela Coordenação de Formação Continuada da SEED.

SEED segundo as Diretrizes Estaduais para a Educação Especial. Em algumas situações, para estas últimas há um número limitado de vagas por escola e recomendação aos participantes de repasse aos seus pares nas escolas.

Outra formação pontual, a pedido da Secretaria Municipal de Educação interessada, é destinada aos técnicos pedagógicos municipais que necessitam avaliar alunos das suas redes com indicação pedagógica de dificuldade de aprendizagem. O processo avaliativo de alunos neste quadro é de responsabilidade dos NRE, porém, a demanda tem crescido e as Secretarias Municipais que participam dessa formação continuada específica com a SEED, desenvolvem também triagens e encaminhamentos psicopedagógicos.

As demais ações de formação continuada, como já mencionado, são realizadas por meio de programas específicos de atendimento. Dos 49 programas desenvolvidos pela SEED, 26 são iniciativas estaduais e 23 são iniciativas federais com a adesão do Estado. Encaixam-se nos requisitos da pesquisa - formação continuada e colaboração com os Municípios os programas – Paraná Alfabetizado, Escola Ativa, Pró-letramento e Proinfo Integrado. Os quatro são iniciativas do MEC e os Municípios optam por participar ou não também mediante adesão.

Segundo a SEED (PARANÁ, 2010^a, s/p.)

O Programa Paraná Alfabetizado é uma ação do Governo do Estado do Paraná, coordenado pela Secretaria de Estado da Educação, desenvolvido em parceria com o MEC/SECAD/Programa Brasil Alfabetizado, Prefeituras Municipais e demais organizações governamentais e da sociedade civil. Constituído para garantir alfabetização de todos, jovens, adultos e idosos residentes no Paraná, por entender a leitura e a escrita como direitos elementares da cidadania. Além disso, busca sensibilizar a população não alfabetizada a ingressar no universo da educação de jovens e adultos. autoria dos educadores e educandos.

Um dos requisitos para atuar no Programa é ser professor da rede municipal ou da rede estadual, cabendo à SEED as ações de formação utilizando-se dos materiais, recursos e orientações elaboradas e distribuídas pelo MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica. Todos os Municípios do Paraná, ao longo dos oito anos investigados, ofertaram turmas do Paraná Alfabetizado, sendo o ano de 2007 o único em que houve turmas simultâneas em todos eles. Conforme a oferta ocorreu, os responsáveis municipais foram atendidos pelas formações em seus NRE, uma vez que o termo de adesão federal estabelece a competência do Estado em manter Técnico Pedagógico para coordenar o Programa no âmbito regional.

O Programa Escola Ativa “busca melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas⁸¹ das escolas do campo⁸². Entre as principais estratégias estão: implantar nas escolas recursos pedagógicos que estimulem a construção do conhecimento do aluno e capacitar professores” (PARANÁ, 2010a). Ao final de 2010 havia apenas sete escolas multisseriadas no Estado possibilitando que a formação fosse centralizada atingindo a todos diretamente. A equipe do Departamento de Educação e Diversidade é a responsável pela formação, também se utilizando dos materiais do MEC.

O Programa Pró-letramento foi lançado pelo MEC em 2006 e tem um formato semelhante ao Proinfantil, embora seja formação continuada. Com o objetivo de aprimorar os conhecimentos em alfabetização e o domínio da Língua Portuguesa e da Matemática, atende aos professores vinculados ao sistema de ensino municipal ou estadual, que atuem nos anos iniciais do Ensino Fundamental. É na modalidade à distância com auxílio de tutores e de um coordenador geral da Secretaria de Educação do Município em que ocorre.

A participação dos Municípios independe do Estado uma vez que cabe às Universidades o acompanhamento e a formação dos tutores, a quem os cursistas se dirigem periodicamente. Segundo a SEED (PARANÁ, 2010^a, s/p.)

O Pró-Letramento - Mobilização pela Qualidade da Educação - é um programa de formação continuada de professores, para melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nas séries iniciais do ensino fundamental. O Programa é realizado pelo MEC, em parceria com Universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e com adesão dos estados e municípios. Podem participar todos os professores que estão em exercício, nas séries iniciais do ensino fundamental das escolas públicas.

O ProInfo é um programa do MEC que disponibiliza computadores e outros recursos tecnológicos digitais voltados para a educação para as escolas públicas, sejam estaduais ou municipais. No entanto, as mantenedoras das redes devem garantir o espaço físico e a estrutura para a instalação dos laboratórios, o que representa considerável dificuldade para algumas escolas municipais, pois que seus Municípios não priorizam esses espaços, nem instalações elétricas e de redes de conexão à internet. Também é responsabilidade desses a promoção da capacitação para o uso das máquinas e das tecnologias.

⁸¹Escolas multisseriadas atendem na mesma classe, com um único professor, alunos de diferentes séries ou anos do início do Ensino Fundamental.

⁸²Escolas do Campo são escolas criadas a partir das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo - Resolução CNE/CEB n. 1, de 3 de abril de 2002 (BRASIL, 2002).

Neste sentido, a formação dada pelo Estado por meio do programa de capacitação denominado ProInfo Integrado e coordenado pela Diretoria de Tecnologias Educacionais – DITEC, órgão da SEED, é executado pelos Técnicos Pedagógicos dos NRE, e depende das demandas manifestas e agendadas pelas redes estadual e municipais.

A formação é

[...] voltada para o uso didático-pedagógico das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) no cotidiano escolar, articulado à distribuição dos equipamentos tecnológicos nas escolas e à oferta de conteúdos e recursos multimídia e digitais oferecidos pelo Portal do Professor, pela TV Escola e DVD Escola, pelo Domínio Público e pelo Banco Internacional de Objetos Educacionais (PARANÁ, 2010^a, s/p.).

Trata-se, por essa leitura, de formação continuada articulada aos conteúdos das mídias e não apenas treinamento tecnológico. Os cursos ofertados são Introdução à Educação Digital e Tecnologias na Educação: ensinando e aprendendo com as TIC. Não foram encontrados dados dos Municípios que participaram de tais formações.

Observa-se, ao finalizar a apresentação dos dados, que foi possível constatar uma forte presença da União na Secretaria de Estado da Educação do Paraná nos anos do governo Requião, pois os programas de origem federal abarcam com intensidade os Municípios no interior do Estado. Na Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, a pesquisa também demonstrou que programas federais são importantes iniciativas na formação inicial e continuada, especialmente pela adesão ao PARFOR. Das iniciativas estaduais desencadeadas pelas duas secretarias, porém, se constatam iniciativas que não abrangem todos os Municípios, sentindo-se, principalmente, falta de articulação entre as suas demandas e a oferta das instituições formadoras e inexistência de recursos financeiros com rubricas específicas para o Regime de Colaboração.

É imperativo registrar que o formato metodológico dos programas se apresenta basicamente como aplicação de conceitos e encaminhamentos práticos, em que é comum uma separação significativa entre os que pensam as ações docentes e os que as executam. Os professores tendem a ser consumidores e/ou usuários de saberes e lógicas não reconhecidos por eles. No entanto, continuam a ser iniciativas importantes se colocadas no contexto da escassez de formações com tais conteúdos.

3.4 ANÁLISES DO PANORAMA APRESENTADO

O panorama político e econômico nacional e internacional, apresentado na segunda seção, delineado sob influência do neoliberalismo fortalecido nos anos 1990 e continuado nos anos 2000 demonstrou, entre outras coisas, que as políticas públicas para a educação institucionalizadas e implementadas neste período usaram de retóricas diferenciadas como justificativas, no entanto, seguiram no mesmo rumo. Um rumo em direção a formação limitada dos trabalhadores – para o trabalho e para o consumo – desprivilegiando uma formação para transformar a sociedade, para desbarbarizar⁸³ a humanidade, de sujeitos críticos apropriados do saber historicamente produzido (OLIVEIRA, 2009). Já, as iniciativas apresentadas nesta seção demonstram que no Paraná, entre 2003 e 2010, as políticas públicas para a educação não se distanciaram muito de tal rumo, uma vez que não chegaram a ter um grau de ineditismo no cenário nacional, com exceção do Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE o qual não se destina às redes dos Municípios.

No entanto, é preciso reconhecer que iniciativas de formação específica para professores leigos da educação infantil, para professores das comunidades indígenas, para professores do campo e para professores sem licenciatura, atenderam a reivindicações contundentes dos movimentos sociais e, se não ideais, já representam um desvio no rumo traçado pelo neoliberalismo. Enquanto formação continuada, as ações que se revestem do caráter normativo tanto em forma como em conteúdo, são os de origem federal, o que leva a considerações positivas, como o atendimento das demandas postas, e considerações negativas, como a inexistência de programas estaduais, ou seja, num universo de 26 iniciativas do Estado nenhuma se destina a formação continuada dos professores municipais.

A opção dos Municípios por compor sistemas municipais de ensino integrados ao sistema de ensino estadual e ter autonomia para emitir normas e estabelecer suas próprias políticas visando fortalecer o Regime de Colaboração, possibilitada pela LDB atual, não chegou a ser significativa. A maioria dos Municípios paranaenses optou por compor com o Estado um único sistema. Tal situação impossibilitou que, neste Estado, os sistemas municipais de ensino se tornassem o símbolo do Regime de Colaboração e da destituição da hierarquia que ainda existe – apesar de desestimulada pela Constituição Federal e, mais enfaticamente, pela LDB.

⁸³Na seção 2 deste estudo, citando Oliveira (2009), o termo desbarbarizar é usado no sentido de eliminar os preconceitos, opressão, genocídio, tortura e outras atitudes bárbaras da humanidade.

Retomando o modelo de análise para a compreensão de políticas públicas – Modelo de Processo – que segmenta as ações desde o planejamento, critérios de implementação e de avaliação até a participação dos interesses dos cidadãos, proposto neste estudo, observa-se o mapeamento representado no quadro a seguir. Para sua elaboração considerou-se algumas conclusões decorrentes da pesquisa:

- a) no Estado do Paraná, no período estudado, não se estabeleceu uma política pública específica para o Regime de Colaboração;
- b) a política pública de formação inicial de professores se configura pela iniciativa de várias ações, com diferentes legislações, de ordem federal e estadual;
- c) a política pública para formação continuada de professores também se configura pela iniciativa de várias ações, com diferentes legislações, de ordem federal e estadual.

Assim, o Modelo de Processo (AZEVEDO, 2010), embora criado para análise de políticas públicas, é aqui usado para análise de ações que não se configuram como a política pública do Regime de Colaboração, não têm o imperativo da obrigatoriedade conferida pelo poder público, mas que representam a presença do Estado do Paraná em seus Municípios no tocante à formação de professores e podem ser classificadas como condizentes com o Regime de Colaboração.

Quadro 01 – Esquema analítico das ações do Estado do Paraná que podem ser atribuídas ao Regime de Colaboração				
Tópicos de análise	Planejamento	Critérios de implementação	Critérios de avaliação	Participação do interesses dos cidadãos ⁸⁴
Ações				
Cursos de Pedagogia	Instituições de Ensino Superior Estaduais/SETI	Estabelecidos pela IES que oferta o curso segundo seu diagnóstico de demanda	Estabelecidos pela IES que oferta segundo o Plano Institucional e o Plano do Curso Submetido a avaliação do MEC – ENADE	Dado não registrado
Cursos de Formação de Docentes para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, nível médio na modalidade Normal	SEED – Departamento de Educação e Trabalho	Estabelecidos pelo Departamento de Educação e Trabalho segundo solicitação das escolas estaduais e parecer favorável do NRE	Estabelecidos pelo Conselho Estadual de Educação	Existência de alunos para matrícula Declaração das Secretarias Municipais de Educação da existência de campo de estágio

⁸⁴ A palavra cidadão é usada aqui por ser o termo do Modelo de Processo, mais adequado segundo o referencial teórico seria sociedade civil contra-hegemônica.

				<p>Interesse do quadros de professores da rede estadual e do seu sindicato</p> <p>Solicitação do Legislativo (Deputados estaduais)</p>
<p>Curso de Formação de Docentes Indígenas Bilíngues para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Normal em Nível Médio.</p>	<p>SEED – Departamento de Educação e Trabalho e Departamento da Diversidade</p>	<p>Estabelecidos pelos dois Departamentos da SEED envolvidos segundo as demandas levantadas pelo diagnóstico realizado em 2004</p> <p>Influência da FUNAI</p>	<p>Estabelecidos pelo Conselho Estadual de Educação</p>	<p>Existência de aproximadamente 3,7 mil alunos indígenas em 37 escolas</p> <p>Participação de ONGs no diagnóstico realizado em 2004</p> <p>Interesse dos indígenas expresso pelos Caciques</p>
<p>Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil – Proinfantil</p>	<p>MEC/Secretaria de Educação a Distância</p> <p>Departamento de Educação e Trabalho</p>	<p>Estabelecidos pelo MEC, incluindo: Comprovação de demanda</p> <p>Concordância dos Municípios sob a assinatura de Termo de Convênio entre Município, Estado e União</p>	<p>Estabelecidos pelo MEC/Secretaria de Educação a Distância e IES parceiras do programa</p>	<p>Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB</p> <p>Fóruns Permanentes de Educação Infantil</p> <p>Existências de alunos com o perfil</p>
<p>Atividades⁸⁵ de formação continuada de professores como extensão universitária</p>	<p>Instituições de Ensino Superior Estaduais</p>	<p>Estabelecidos pela IES que oferta a atividade, podendo haver colaboração de parceiros das Secretarias Municipais de Educação</p>	<p>Específicos de cada Pro-reitoria de Extensão das IES e/ou Estabelecidos pelos parceiros da atividade</p>	<p>Interesse dos professores das redes municipais / sindicatos</p>
<p>Atividades de formação continuada de professores como assessoria pedagógica</p>	<p>SEED – Coordenação da Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental/ Departamento de Educação Básica</p> <p>SEED – Departamento de Educação Especial</p>	<p>Estabelecidos pela SEED, incluindo: Solicitação das Secretarias Municipais de Educação</p> <p>Disponibilidade de Técnicos da SEED e/ou dos NREs</p>	<p>Estabelecidos pela SEED/ Coordenação de Formação Continuada</p>	<p>Dados não registrados</p>

⁸⁵ Cursos, seminários, simpósios, conferências ou outros.

Elaboração e distribuição de materiais pedagógicos	SEED – Coordenação da Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental/ Departamento de Educação Básica	Estabelecidos pela SEED Distribuídos a todas as Secretarias Municipais de Educação	Dado não registrado	Interesse dos professores das redes municipais
Paraná Alfabetizado	MEC/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/ Programa Brasil Alfabetizado Prefeituras Municipais Organizações governamentais Organizações da sociedade civil	Estabelecidos pelo MEC, incluindo: Existência de demanda recebida por meio de chamamentos públicos de alfabetizadores e alfabetizandos	Definidos pelo MEC/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/ Programa Brasil Alfabetizado	Existência de alunos Existência de professores
Escola Ativa	MEC/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/ Coordenação da Educação do Campo SEED – Departamento da Diversidade	Estabelecidos pelo MEC, incluindo: Adesão do Estado e Municípios Existência de Escolas multisseriadas em comunidades da zona rural	Definidos pelo MEC/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/ Coordenação da Educação do Campo	Movimentos Sociais do Campo
Pró-letramento	MEC em parceria com Universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e com adesão dos estados e municípios	Estabelecidos pelo MEC, incluindo: Adesão do Estado e Municípios	Definidos pelo MEC e pelas IES da Rede Nacional de Formação Continuada	Movimentos Sociais de Educadores, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; UNDIME CONSED
Proinfo Integrado	MEC – Secretaria de Educação a Distância SEED – Diretoria de Tecnologias Educacionais	Estabelecidos pelo MEC, incluindo: Adesão do Estado e Municípios junto ao MEC Agendamento junto aos NREs	Definidos pelo MEC – Secretaria de Educação a Distância	Dados não encontrados

Fonte: Elaborado a partir dos dados públicos da SEED/PR disponíveis em fontes diversas (2011).

Na tentativa da análise teórico-crítica, a qual busca a desmistificação das relações de poder nas políticas de formação de professores, a constatação de que a formação inicial e continuada de que trata este estudo não está em uma política pública de colaboração entre Estado e Municípios, mas dispersa em várias ações, acabou por mostrar o cuidado limitado do Estado do Paraná para com os Municípios. De modo geral, não houve diferenciação financeira, de orientação pedagógica ou interferência administrativa que modificasse as relações de poder pré-existentes, ou seja, a) mantiveram-se as instâncias de planejamento separadas dos públicos a que destinam; b) os critérios de implementação seguiram a lógica dos planejadores e quase a metade das ações (54%) responsabilizam o Município pela participação, uma vez que a adesão é, antes de tudo, uma decisão política; c) os critérios de avaliação também são definidos pelos planejadores e implementadores; d) e a participação dos interesses dos cidadãos está registrada na maioria das ações, mesmo pouco monitorada, é citada nas justificativas das ações, possivelmente como um recurso de *marketing* político – com o qual retoma-se a questão da manutenção do *status* do poder.

Assim, o processo mantém-se de forma harmônica na elaboração, implementação e avaliação das ações, inclusive com o espaço da representação dos interesses da sociedade civil que se vê, parcialmente, atendida. Contudo, as relações de poder em que a formação de professores ocorre a mantém a distância de mudanças substanciais, pois não goza de estatuto que a diferencie de outras políticas do Estado/nação e pormenorize as necessidades e condições concretas de uma formação para o trabalho docente – que têm características distintas de outros trabalhos. A própria SEED na fundamentação do Curso de Formação de Docentes reconhece essa diferença e chama para o rompimento com a reprodução, reiterando:

Como bem nos ensina Gramsci, os fundamentos científicos da compreensão e da produção social do saber e dos modos de produzir a vida precisam ser explicitados num projeto de educação emancipatória. A educação estabelece as bases científicas do trabalho humano num processo de socialização que liberta os homens do reino da necessidade para inaugurar o reino da liberdade. Isso só será possível se conseguirmos compreender o ato de estudar, de aprender e de ensinar como um trabalho condicionado pelo modo de produzir a vida no contexto do capitalismo, mas que não poderá se encerrar na reprodução desse sistema social, apontando para um devir, um futuro que todos teremos que fazer nascer (PARANÁ, 2006, p. 22).

No entanto, na sua prática, reproduz o processo de políticas para a formação de professores como outras formações. A título somente de exemplificar, verifica-se a que a formação de técnicos nas escolas agrícolas goza dos maiores investimentos e recursos do Ensino Médio no Estado do Paraná considerando-se a equação custo/aluno.

Uma informação importante a ser discutida é a identificação, no cruzamento dos dados das quatro ações para a formação inicial de professores de origem pública, a sua inexistência em 126 – 32,5% - dos Municípios paranaenses⁸⁶. Trata-se de um número considerável de Municípios, mesmo que suas redes possam estar supridas, retrata uma significativa ausência do poder público. Voltando a uma das justificativas desse estudo apresentada na sua introdução, a demanda da Educação Infantil tende a crescer e tem se mostrado muito carente e frágil em termos de atenção à formação de seus professores. Os Municípios não atendidos⁸⁷ não estão isentos dessas demandas.

A atenção aqui se volta para a importância da formação inicial dos professores para a Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental ser em Nível Superior, embora a legislação admita como formação mínima⁸⁸ a de nível médio. As discussões teóricas aprofundadas, os conteúdos metodológicos e as práticas pedagógicas inerentes aos estudos acadêmicos podem trazer contribuições importantes para o interior da escola e das redes municipais, quer essas se constituam sistemas ou não. As discussões sobre o acesso aos cursos de graduação em licenciaturas, especialmente em Pedagogia, precisam ser proporcionalmente iguais às discussões sobre os problemas que se apresentam no cotidiano das escolas e tomam proporções midiáticas distorcidas. Todo comentário que aponta problemas, se tratado na perspectiva teórica das ciências que constituem a educação, pode resultar em soluções não só para aquela situação específica que gerou o comentário, mas, pela natureza do conhecimento científico, para muitas outras situações.

Os cursos de nível médio, que estão geograficamente mais distribuídos pelos Municípios e têm apresentado um número considerável de matrículas⁸⁹, são também potenciais reivindicadores da formação superior. Se cumprido o propósito do currículo em andamento de diferenciar o trabalho docente pelo princípio educativo (PARANÀ, 2006, p. 22-23) haverá também a busca dos egressos pela continuidade dos estudos. Embora a Educação Infantil, pela emergência da demanda legal e social, tenha empregado no seu quadro

⁸⁶No caso da formação em Pedagogia são considerados como atendidos os Municípios das Microrregiões a que os Municípios sedes pertencem.

⁸⁷Não foram levantados dados quanto às características dos Municípios não atendidos.

⁸⁸Artigo 62 da LDBEN 9394/96.

⁸⁹Em 2009 foram matriculados no Curso de Formação de Docentes 860 turmas.

professores de nível médio – o que se aplica tanto às redes municipais como particulares – a formação para essa etapa da Educação Básica também se enquadra nos argumentos levantados no parágrafo anterior.

Ao compreenderem o significado e as possíveis consequências de contarem com professores com cursos superiores em suas redes, os Municípios identificam demandas não priorizadas até então. Podem, com essa identificação, iniciar tanto programas de incentivo concreto aos professores – como, por exemplo, flexibilidade de horários que permitam deslocamentos – como buscar o diálogo com a SETI e as IES estaduais para atendimento às suas demandas. Neste caso, inverte-se o papel em que o Estado consulta ou oferece ou ignora os Municípios, passando esses a buscarem do Estado os investimentos que necessitem.

Observe-se que não se trata de sugerir que haja faculdades ou universidades estaduais em cada um dos Municípios paranaenses, mas de identificar que, se as microrregiões são estabelecidas pelo critério da interdependência econômica ou social entre si e com o Município de maior porte de que se aproximam geograficamente e, das 22 microrregiões somente 15 contam com cursos de Pedagogia, então há espaços excluídos do atendimento do Estado.

No caso da formação continuada, contudo, não se observou políticas ou ações isoladas que privilegiassem alguns Municípios, nem com diferenciação na qualidade, nem como ações suplementares restritas a um ou alguns parceiros. A todos os Municípios foram dadas as mesmas possibilidades de optar por participar ou não dos programas, podendo-se, assim, atribuir aqui também o princípio da equidade usado a partir das orientações do neoliberalismo em que a equidade é a igualdade de direito sem levar em conta as diferenças das condições de acesso a esse direito.

Finalizando esta seção, ao responder à pergunta inicial de como o Estado do Paraná promoveu o Regime de Colaboração junto a seus Municípios em relação à formação inicial e continuada dos professores das redes municipais, observa-se que quanto ao planejamento a União e o Estado dividiram responsabilidades, mesmo o Estado não tendo formalizado em programas suas ações. Quanto aos critérios de implementação observa-se que os Municípios precisam apresentar-se, ocupar o espaço que se abre nas ações do Estado e da União. Como essa é uma decisão que envolve desde as relações entre os partidos políticos e as relações dos Municípios com o empresariado local representantes do ensino privado, até as relações pessoais entre os políticos locais, regionais e os eleitos na esfera estadual, do legislativo e do executivo, o papel da pressão dos movimentos sociais é essencial para a visibilidade das necessidades da população. Da mesma forma que a proximidade dos representantes eleitos

com o interesse da população é vantajosa para o exercício da pressão das organizações e movimentos sociais, é opostamente desvantajosa pela facilidade de cerceamento e cooptação desses interesses.

Esse ocupar espaços, porém, não substitui a responsabilidade do Estado do Paraná que, no período estudado, manteve um discurso de opção pelos pobres e de consciência das contradições inerentes ao sistema capitalista.

4 UMA PROPOSTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA O REGIME DE COLABORAÇÃO NA FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES NO PARANÁ

Ao ponderar a necessidade de superar as condições levantadas na seção anterior, e por considerar a superação como incorporação dos elementos essenciais já postos na realidade, nesta seção se apresenta uma elaboração acadêmica de política pública resultante da pesquisa ora apresentada. Esta proposta tem o intuito de acenar para a possibilidade prática de uma política pública para o Regime de Colaboração na formação inicial e continuada de professores no Paraná, na intenção de demonstrar que sua inexistência é mais uma expressão da conjuntura política e do paradoxo entre força e consenso, do que de viabilidade econômica ou de implementação. Ou seja, os interesses e as forças da sociedade civil em relação ao Regime de Colaboração e também em relação á prioridade da formação de professores não são, ainda, suficientes para provocar um novo consenso a respeito de seu desenvolvimento.

No entanto, sua viabilidade é tão possível quanto conveniente para a apropriação pelas comunidades locais, nos Municípios, dos ganhos que ocorrem como consequência das ações do poder público que contemplem suas necessidades e que, gradativamente, as fortaleçam. Ademais, a institucionalização do diálogo entre o Estado e seus Municípios nessa questão específica poderá representar um passo considerável em relação a uma descentralização que represente assistência e responsabilidade mútua, superando o abandono posto em descoberto nas páginas anteriores.

Fundamentada na concepção de conhecimento dialético relacional, a proposta é apresentada com a consciência de sua provisoriedade, limitação e, ainda mais, necessidade do debate para chegar a consequentes contribuições – que só podem surgir pela coragem da exposição inicial. Há, aqui, que se mencionar o crescente número de pesquisas sobre a formulação de políticas públicas que têm concorrido para o destaque desse objeto de estudo enquanto categoria de ciência específica, com arcabouço teórico próprio. Tal emergência de conteúdos fornece indicativos de múltiplas possibilidades para todas as etapas das políticas públicas, atribuindo especificidades às políticas sociais (FAGNANI, 1998, p. 121). A complexidade dos intervenientes das políticas públicas limita o próprio termo “proposta”, pois tornar um “estado de coisas” – problema que existe, mas não está na agenda pública – em um “problema político” – problema prioritário da agenda governamental (RUA, 1996, p.12) não

depende somente de proposta de um ou de vários interessados, mas dos atores envolvidos para mobilizar a ação política.

Portanto, ao propor elementos para uma política pública no espaço acadêmico, considera-se a inerente formulação limitada de seu teor, bem como dos itens que a compõe. A opção metodológica, nestes termos, privilegiou os seguintes procedimentos: apresentação da proposta, descrição dos princípios nos quais se embasa, exposição de seus objetivos, ações e, finalmente, uma previsão de acompanhamento e avaliação. A recente, mas quase habitual, alternativa nacional de avaliar por meio de sistemas externos, com a criação de indicadores específicos e de todo o conjunto de pessoal, bens e equipamentos que sua execução demanda, além das restrições teóricas – por serem externas ao processo – se considerou inviável neste caso.

Assim, as ações e, especialmente as indicações para acompanhamento e avaliação indicadas na proposta, estão aqui simplificadas se comparadas com as contribuições teóricas já disponíveis, porém consideradas as possíveis enquanto proposta.

4.1 APRESENTAÇÃO

Esta proposta tem como objeto o estabelecimento de uma política pública para que as relações de colaboração entre os entes federados em relação a formação inicial e continuada de professores no Estado do Paraná possam assumir o caráter disciplinado e revestido da autoridade do poder executivo, considerando o projeto educacional reivindicado pela maioria da população e representado pelos movimentos sociais – dos educadores e de outras categorias comprometidas com as classes populares. Em outras palavras, pretende apontar princípios e ações para normatização do Regime de Colaboração como iniciativa do Estado junto aos seus Municípios, sem, contudo, reforçar relações hierárquicas ou contrapor-se ao princípio da descentralização, mas e sobretudo, colocando a formação de professores no patamar merecido – de política pública essencialmente interligada a – e consequente na – vida da população.

Na sociedade paranaense, como nas demais, convivem diferentes interesses, muitas vezes antagônicos, onde a correlação de forças é historicamente desigual e tanto derivam como convergem de/para visões de mundo e de sociedade diversas. O projeto social que atende aos interesses hegemônicos do capital neoliberal concebe e trabalha por uma sociedade em que a educação escolar tem a função de, principalmente, legitimar o sistema, contribuir com o controle social e reproduzir a divisão social. Por outro lado, o projeto social que atende

aos interesses da maioria da sociedade – trabalhadora, pobre e cerceada, preza por uma educação escolar cuja função é, acima de tudo, por meio do saber historicamente produzido, transformar a sociedade de modo a eliminar as divisões sociais e desbarbarizar a humanidade. Se esse projeto parece de todo utópico e inconsistente na sociedade capitalista em que a divisão de classe decorre das relações sociais de produção – esta seria a gênese do Estado, há que se lembrar Gramsci e “[...] seu conceito de ‘sociedade civil’, sua concepção ampliada de Estado, [que] parte precisamente do reconhecimento [...] de sujeitos políticos coletivos de massa” (COUTINHO, 1999, p. 125). São os sujeitos que podem formar organismos de participação política e buscar outras bases materiais para a vida em sociedade, que não necessariamente se pautem na exploração inscrita nas atuais relações sociais de produção.

Se os conhecimentos e a formação que se dá no interior das escolas e se faz com professores que se reconhecem nesse projeto social, mesmo que de forma não pensada ou inconsciente, a docência e as ações desenvolvidas poderão vir a repercutir na humanidade (ou nos homens) formada neste ambiente (OLIVEIRA, 2009).

Assim, os professores, ao realizarem suas ações docentes e elaborarem no interior das escolas o ‘guia’ das ações a partir das intencionalidades e anseios da comunidade escolar manifesto no Projeto Político Pedagógico – PPP, podem possibilitar – nos limites das condições práticas postas – uma educação escolar que efetivamente atenda ao projeto social dos alunos da escola pública, ou seja, da maioria da população. Esse caráter distinto e carregado de representatividade da função docente – longe de situá-la como redentora de todos os males da sociedade ocidental capitalista contemporânea, pois seria ou ingenuidade ou manipulação ideológica – não é obra do acaso. Somente uma formação inicial e continuada consistente pode contribuir para a superação das condições teóricas e práticas educacionais atuais.

Enfim, a gestão da política pública para formação inicial e continuada é demasiada importante para ter instâncias de planejamento e execução não colaborativas entre os representantes e os próprios interessados. O estudo sobre o tema é premente para ajudar no encontro de soluções que colaborem com a educação almejada.

Cabe ainda destacar que entre os princípios do Decreto Lei nº 6755/2009 que disciplinou a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada e colaborou para a retomada em curso no cenário nacional das discussões sobre o Regime de Colaboração, percebe-se considerável avanço na ordem das intenções, como o “[...] compromisso com um projeto social, político e ético que contribua para a consolidação de uma nação soberana,

democrática, justa, inclusiva e que promova a emancipação dos indivíduos e grupos sociais” (BRASIL, 2009, p. 1). Também há espaços para os debates com a sociedade civil com a indicação da criação de Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente.

4.2 PRINCÍPIOS

Uma política para a formação inicial e continuada de professores no Estado do Paraná que se enquadre em tal grau de dificuldades, poderá se pautar nos princípios:

a) Da colaboração entre o Estado do Paraná e seus Municípios:

O ato de colaborar implicará em conhecer e respeitar as diferenças e especificidades de cada um dos entes municipais, tarefa exigente e parcimoniosa que não poderá ser atropelada pela comum urgência do cumprimento de promessas de campanha.

b) Da legalidade:

O fator “decisão política” deverá ser superado e substituído pelo amparo legal a ser prescrito pelo legislativo, tornando-se obrigação administrativa tanto do Estado como dos Municípios.

c) Da igualdade:

Todos os Municípios receberão igual acesso a formação inicial e continuada de seus professores, estabelecendo-se mecanismos de acompanhamento com representações das instâncias governamentais e sociais.

d) Do saber universal:

As formações continuadas favorecerão as parcerias entre as Universidades e as redes municipais, possibilitando a aproximação entre tais instituições e o respaldo teórico que lhe é próprio e a docência na Educação Básica, em busca da *práxis*;

e) Do compromisso com a qualidade:

A centralidade na escola e seus atores respaldada pelo aprofundamento teórico deverá garantir a formação como processo, rejeitando aplicacionismos, atualizações, treinamentos ou outros modelos que separam a produção intelectual da sua aplicação. A valorização da experiência deverá compor a primazia pela qualidade da formação.

f) Da articulação entre a formação e a valorização da carreira docente:

A formação indicada no Regime de Colaboração deverá refletir-se na valorização do magistério por meio de planos de carreira das redes municipais que estimulem a formação inicial em nível superior e a formação continuada constante.

g) Da garantia de recursos financeiros:

A política da colaboração deverá dispor de recursos financeiros alocados pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral para as Secretarias de Estado da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

4.3 OBJETIVOS

O objetivo primeiro da institucionalização e efetivação do Regime de Colaboração para a formação inicial e continuada de professores no Estado do Paraná é de colaborar intensamente com a formação de professores. São objetivos que se somam e este:

- a) promover a qualidade da Educação Infantil e da educação nos anos iniciais do Ensino Fundamental nas redes municipais de educação dos Municípios paranaenses;
- b) valorizar a profissão de professor;
- c) institucionalizar canais de comunicação permanentes com os Municípios;
- d) ofertar e apoiar a formação inicial e continuada de professores das redes municipais;
- e) garantir a todos os Municípios a igualdade de oferta e apoio a formação inicial e continuada de professores;
- f) manter diagnósticos atualizados sobre as demandas de formação inicial e continuada dos Municípios;
- g) articular a presença das Universidades públicas estaduais na oferta e no apoio às redes municipais;
- h) promover o diálogo entre as Secretarias Municipais de Educação e as Universidades, inclusive sobre a relação formação e processos de seleção de professores;
- i) criar espaços de discussões permanentes sobre formação de professores no âmbito dos Municípios com representatividade da sociedade civil;
- j) estimular o debate nas administrações municipais sobre elaboração de planos de carreiras;

- k) planejar, implementar e avaliar as ações a serem desenvolvidas em Regime de Colaboração, com previsão orçamentária.

4.4 AÇÕES

O Regime de Colaboração estabelecido como política pública no Estado do Paraná será efetivado considerando a estrutura existente nas Secretarias de Estado da Educação e da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior, bem como das Secretarias Municipais de Educação. Suas ações deverão primar pelos princípios e objetivos estabelecidos e voltarem-se, prioritariamente, para a promoção da qualidade da Educação Infantil e da educação nos anos iniciais do Ensino Fundamental nas redes municipais de educação dos Municípios paranaenses e para a valorização da profissão de professor nestes mesmos espaços.

A equipe responsável pelas ações do Regime de Colaboração no âmbito de cada Secretaria Municipal de Educação, bem como no âmbito das Secretarias de Estado envolvidas, terá como ações prioritárias:

- a) assessoramento e deliberação no planejamento orçamentário para ações pertinentes à formação de professores no âmbito do Estado e dos Municípios
- b) promoção do debate e ações para a garantia da atuação de professores na Educação Infantil, fortalecendo a relação entre a educação como um ato de cuidar e o cuidado como um ato de educar;
- c) promoção do acesso à formação inicial em nível superior para todos os professores da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental;
- d) planejamento e organização da formação continuada em parceria com as IES estaduais;
- e) divulgação e destaque da educação e promoção do debate participativo, tanto da sociedade civil como da sociedade política e dos gestores;
- f) colaboração entre órgãos cuja competência se iguala ou assemelha, como os Conselhos do FUNDEB, os Conselhos Regionais de Assistência Social, os Conselhos Escolares, os Conselhos de Classe e outros;
- g) instituição de canais de comunicação permanentes com os Municípios;
- h) manutenção de diagnósticos atualizados sobre as demandas de formação inicial e continuada dos Municípios e urgências da educação;

- i) planejamento e execução de ações que garantam a igualdade de oferta e apoio a formação inicial e continuada de professores; de todos os Municípios;
- j) promoção do diálogo e da cooperação entre as IES e as redes municipais de ensino;
- k) criação de espaços de discussões permanentes sobre formação de professores no âmbito dos Municípios com representatividade da sociedade civil, como Fóruns Municipais Permanentes de Apoio à Formação Docente;
- l) cooperação com as discussões para implantação e/ou avanços nos planos de carreira dos professores;
- m) planejamento, implementação e avaliação de todas as demais ações;
- n) compromisso com a participação nos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente.

4.5 PREVISÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

O acompanhamento das ações no âmbito do Regime de Colaboração em prol da formação de professores deverá considerar as instâncias do planejamento e da implementação das ações, passando pelos seus elementos periféricos ou acessórios, como a veracidade dos dados, as estratégias de comunicação e integração, a oportunidade de participação e representatividade e a fidelidade orçamentária.

As análises deverão ser sistematizadas e divulgadas com indicativos quantitativos e qualitativos nos Fóruns Municipais Permanentes de Apoio à Formação Docente e nos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente e configurar em anais que possam servir de banco de dados e diagnósticos.

Partindo da concepção de avaliação enquanto tomada de decisão, a avaliação do Regime de Colaboração enquanto seu objetivo primeiro, ou seja, de colaborar intensamente com a formação de professores, deverá, por meio do acompanhamento diagnóstico, se pautar em avaliações/decisões que o levem à prioridade na agenda governamental. Para isso, deverá ter como critérios:

- a) mobilização política:
 - o Regime de Colaboração deverá ser espaço de mobilização para tornar o “estado de coisas” em “problema político” e associar a ação coletiva para passar a vigorar na

agenda governamental, por meio da ação de coletividades, da ação de atores estratégicos⁹⁰, ou de ambos (RUA, 1996, p. 6);

b) formulação de alternativas:

as decisões deverão ser tomadas a partir da manifestação das alternativas pelos diversos atores, se definindo sem que confronto e consenso sejam subestimados (RUA, 1996, p. 7);

c) relação causa/efeito:

a implementação “deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta)” (RUA, 1996, p. 14).

Nestes termos, o acompanhamento e a avaliação do Regime de Colaboração e das ações que dele se desencadeiam deverão prezar pela mútua responsabilização e comprometimento para com a colaboração.

4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A PROPOSTA

Duas grandes questões parecem fazer parte das dúvidas inevitáveis após esta elaboração: o seu financiamento e o seu alcance. Para ambas, as respostas também parecem estar num horizonte não tão próximo. Dita de forma mais específica, a primeira questão é da necessidade de a política estar oficialmente estabelecida para comportar previsão orçamentária, portanto sem orçamento prévio para que se levante – com o caráter oficial do Estado – dados e argumentos para se institucionalizar o Regime de Colaboração como, ou semelhante, ao proposto.

Para estabelecer-se com o *status* de política e dispor de recursos, a pressão advinda da informação pode ser o elemento chave. Se, por um lado, há estudos acadêmicos e discussões nos meios universitários e científicos sobre o tema, por outro, este pouco aparece nas arenas decisórias e, ainda menos, nas instâncias da gestão pública. Mesmo a formação de professores sendo assunto recorrente entre os educadores, como apontado na introdução desse trabalho, o caminho para que as políticas educacionais sejam prioritárias passa pela divulgação do conteúdo. Ou seja, é preciso conhecer e debater de forma integrada educação, políticas públicas e formação de professores.

⁹⁰ Neste caso, a autonomia das Universidades Estaduais poderá se constituir um fator afirmativo para que as IES se tornem atores estratégicos.

A segunda questão, a preocupação com o alcance de uma política pública que pretende ter uma capilaridade em todo o território estadual, se justifica pela estrutura um tanto precária – considerando os dados da pesquisa apresentada na terceira seção – do Estado do Paraná atingir e atender seus Municípios. Também aqui a informação é definidora das reivindicações, pressões, organizações, enfim, da presença da sociedade civil nas arenas decisórias.

Dois elementos já existentes no Paraná e reconhecidamente importantes no cenário da formação de professores devem ser considerados nesta perspectiva por representarem experiências de êxito: a formação sindical do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná - APP Sindicato e o Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE.

A APP Sindicato mantém um programa de formação que integra a formação política, sindical e educacional que dá suporte à representatividade que os trabalhadores da educação da rede pública estadual lhe delegam. São cursos e eventos, alguns em parcerias com IES, que abrem espaços de debates e se integram à agenda da entidade nas discussões com o governo, além das publicações disponibilizadas e amplamente divulgadas nas escolas. Outra situação que tem muito peso no alcance das discussões é a intensa articulação com outras instâncias de organização de trabalhadores, como a Central Única dos Trabalhadores – CUT, a Coordenação dos Movimentos Sociais – CMS, a Escola Nacional Florestan Fernandes (ENFF), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST e outras. Os professores são convidados a refletir e se reconhecerem como trabalhadores, assim como a perceberem a existência de outras lutas pacíficas e organizadas, embora a mídia se esforce em mostrar o contrário, que demonstram a insatisfação com um problema comum com várias facetas: a lógica do mercado de trabalho e produção.

O PDE, já citado nas duas seções anteriores, também tem possibilitado discussões no âmbito da escola que revelam e contribuem para análises metodológicas, pedagógicas e de concepções de educação. Tais discussões e consequentes elaborações se ampliam para outros professores por meio do Grupo de Trabalho em Rede – GTR. Nestes grupos, de formato em Educação a Distância, tanto a formação como as preocupações passam a ser compartilhadas e, assim como na formação da APP Sindicato, a sensação de isolamento nas inquietações pode ser substituída por pressão para melhorias.

Nesta perspectiva, as duas questões julgadas como mais eminentes após a elaboração dessa proposta para o Regime de Colaboração para a formação de professores estão vinculadas e tanto limitadas como estimuladas pelas vias de informação. Em última análise, reconhece-se que são questões que enfrentam a dificuldade da colaboração como política, pelas complexas configurações e disputas comuns neste cenário, mas, em contrapartida,

identifica-se – com o auxílio de Coutinho (1999, p. 225) ao estudar as idéias de Gramsci, que há sempre a possibilidade de expressão e de concretização da prioridade da vontade geral sobre a vontade singular. Mesmo porque a história é construída e reconstruída.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos os intervenientes dessa elaboração encontram-se no terreno áspero da realidade da sociedade capitalista e suas pérfidas relações: a produção, o trabalho, a educação, a política, a luta contra-hegemônica. Realidade que se orchestra de tal forma que, aos menos atentos, parece incontestável e irreparável, mas, quando observada com esmero, se mostra humana e, assim, possível de outros rumos. Neste sentido é que, à epigrafe de um texto que discute políticas públicas de educação, tem-se uma citação de uma filósofa e não de um cientista político ou um de educador – é uma opção pautada na compreensão da necessidade do processo de luta como condição de existência humana no sentido ontológico.

Ao introduzir este trabalho, foi proposta a questão de como o Estado do Paraná promoveu o Regime de Colaboração junto a seus Municípios em relação à formação inicial e continuada dos professores das redes municipais. O problema do “como” – traduzido no decorrer do texto pela apresentação de quais cursos, programas e projetos foram iniciativas do Estado nos Municípios e quais os critérios de seleção para atendimento à formação de professores – deixou a descoberto o próprio Regime de Colaboração.

Considerando a definição da legislação para que os entes federados promovam entre si a colaboração em prol da educação nacional, o estudo revelou que, no espaço/tempo estudado, o Regime de Colaboração padece de certa fragilidade no que se refere à atenção do Estado para com os Municípios no item específico da formação de professores. Essa conclusão se respaldou nos dados levantados e encontra explicação ao ser situada no contexto das políticas educacionais brasileiras do entremeio dos séculos XX e XXI.

A retomada da história das políticas educacionais inseridas no contexto da Reforma do Estado no Brasil dos anos 1990 demonstrou que as políticas públicas em educação da primeira década do século XXI seguiram os princípios ditados pelo capital internacional e seus interesses na manutenção da ordem capitalista. No panorama político neoliberal, as reformas educacionais estiveram sob as orientações dos organismos financiadores internacionais e suas hábeis articulações com os governos, bem como seus competentes convencimentos á população – revestidos de solidariedade, como os compromissos assumidos após a Conferência Mundial de Educação para Todos.

Estes organismos, ao direcionarem a aprovação de crédito para o Brasil se adequar aos interesses internacionais, privilegiaram as necessidades do mercado de trabalho, ou seja, a

formação de mão de obra com escolaridade mínima e limitada para o desenvolvimento de tarefas e a criação de um mercado consumidor popular.

Assim, legislou-se consideravelmente sobre educação nos últimos dez anos do século passado e primeiros dez do novo século, inclusive com muitas especificidades para níveis e modalidades da Educação Básica. Neste rumo, a formação inicial e continuada de professores foi elemento coadjuvante das reformas, porém, com função essencial enquanto desencadeadora de outras mudanças, como nos currículos e materiais didáticos, na educação profissional e no incremento dos sistemas de avaliação externa.

Ao voltar o estudo para a formação de professores no Brasil e recuperar parcialmente a sua história, observou-se que os modelos pedagógicos sempre foram decorrência de contextos políticos, sociais e econômicos e das políticas educacionais geradas nestas condições. Estes modelos privilegiaram ora a racionalidade técnica, ora a racionalidade prática, contudo, tiveram uma oposição consistente na luta pela destituição de modelos e instauração de uma formação emancipatória crítica e política.

Tanto os modelos como as lutas influenciaram sobremaneira a educação brasileira e marcaram a história da formação de professores construída sob as necessidades concretas do aumento da demanda pela educação para promover o desenvolvimento econômico – associado à formação de mão-de-obra e à formação de consumidores – e, no contraponto, para atender as pressões populares pelo acesso de todos à escola.

No Estado do Paraná, nos anos de 2003 a 2010, houve avanços econômicos e sociais, em especial na educação e, embora o discurso pela “opção pelos pobres” tenha perpassado os diversos setores do governo, a maioria das demandas sociais recorrentes permaneceu sem solução. Os Municípios tiveram e continuam a ter limitações para estabelecerem e cumprirem uma agenda que se direcione para avanços e superações ainda maiores. Estes, mais do que componentes do Estado, são o próprio Estado e ambos precisam encontrar o equilíbrio para uma descentralização responsável, que não represente abandono.

É nesse contexto que o debate sobre o regime de colaboração se apresenta e se fortalece, pois mesmo presente na legislação, carece de se compor como oportunidade de dar unidade aos sistemas de ensino. A falta de uma regulamentação que possibilite seu estabelecimento mais efetivo e o torne política pública enfraquece, porém, não impede a existência de políticas e programas com ações específicas em que os entes federados cooperam entre si.

As ações oficiais para a formação de professores, não chegaram a ter o caráter imperativo de uma política pública e se distribuíram mais segundo a adesão manifesta dos

Municípios e pela disponibilidade de estruturas nos colégios de nível médio da rede pública estadual, do que pelo diagnóstico de necessidades, com exceção dos cursos de pedagogia nas Universidades Estaduais. Por sua vez, as iniciativas do governo federal apenas mediadas pelo Estado foram mais consistentes, especialmente na formação continuada, mas também só aconteceram pela opção dos Municípios.

Na análise das ações referentes à formação de professores por meio do Modelo de Processo, pode-se constatar que não houve diferenciação financeira, de orientação pedagógica ou interferência administrativa que modificasse as relações de poder pré-existentes, pois as instâncias de planejamento e avaliação permaneceram separadas dos públicos a que destinam, os critérios de implementação mais responsabilizaram os Municípios do que incentivaram as suas participações. Como contraponto, se registrou a participação das organizações e movimentos sociais representativos dos interesses dos cidadãos.

Os estudos sobre políticas públicas demonstraram o papel fundamental dessa organização na definição das agendas públicas, ou seja, na transformação do “estado de coisas” em “problema político” a tal ponto de se dar o caráter imperativo e revestido de autoridade de uma política pública. Nesta perspectiva, a apresentação de uma proposta para uma política pública para o regime de colaboração buscou ser um diferencial, buscou superar as indicações dos interesses internacionais abrindo os caminhos iniciais para que seja construída coletivamente no cenário do Estado do Paraná e dos seus Municípios.

Da resposta à pergunta inicial – da limitação do papel do Estado do Paraná no regime de colaboração para a formação inicial e continuada dos professores dos Municípios – ao desafio de propor uma sistematização para uma política pública que corresponda à colaboração institucionalizada, capaz de promover a igualdade de oferta a acesso a todos os Municípios, o registro essencial está no reconhecimento de algumas necessidades. A primeira é de que uma proposta de política pública não é uma política pública. Uma proposta, diferentemente das ações revestidas da autoridade do poder público da política pública, precisa ser reconhecida como pública por agregar interesses comuns e em prol do público, ou seja, da grande massa da população. A segunda é que além de seguir objetivos, ações e previsão de avaliação, uma proposta de política pública que se pauta na dialética relacional precisa estar baseada em princípios essencialmente construídos coletiva e criticamente, para, ao buscar a essência, supere a aparência. Como estudo acadêmico, mesmo sendo uma proposta, estas duas necessidades fundamentais não puderam ser atendidas, apenas reconhecidas.

Neste sentido, pondera-se a inconclusão deste estudo tanto no sentido da provisoriedade pertinente às ciências da educação e das políticas públicas, como no sentido da necessidade de novos estudos e propostas que venham a contribuir para a configuração do Regime de Colaboração como um elemento somatório às formações de professores e, por extensão, às condições da educação no Paraná.

No entanto, ao encerrar esta dissertação poderia iniciar-se outra que se propusesse a responder com maior propriedade sobre quais as consequências da existência de professores com uma formação ocorrida sob condições mais favoráveis ao atendimento das necessidades do contexto dos Municípios no panorama do contexto do Estado. Poder-se-ia voltar à Gramsci, cuja leitura se deu apenas pela interpretação de outros autores sobre seus escritos, desta vez chegando à fonte original, e entendendo os *seus* “intelectuais orgânicos”, incorporar este conhecimento à colaboração entre os entes federados na formação de professores – ou ao Regime de Colaboração como política pública.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C. M. **A política de cessação do curso do magistério no estado do Paraná**: das razões alegadas às que podem ser aventadas. Curitiba, 2004. Disponível em: <http://www.diaadia.pr.gov.br/det/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=62> Acesso em: 10/06/2011
- ALMEIDA, C. M. C. A problemática da formação de professores e o Mestrado em Educação da UNIUBE. **Revista profissão docente** (online), Uberaba, v.1, n.1, fev. 2001. Disponível em: <http://revistajuridica.uniube.br/index.php/rpd/article/viewFile/26/33> Acesso em 12/08/2011.
- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILE, Pablo. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- ANDRÉ, M. D. A. (org.) **Formação de professores no Brasil (1990-1998)**. Brasília: MEC/INEP/COMPED, 2002. Disponível em: http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/formacao_de_professores_148.pdf Acesso em: 15/08/2011.
- AZEVEDO, A. Modelos de Análise de Políticas Públicas. (Impresso). 2010.
- BANCO MUNDIAL. Educación: Documento de políticas sectorial. Washington, D.C., 1974.
- BELLO, J. L. P. Educação no Brasil: a história das rupturas. **Pedagogia em Foco**, Rio de Janeiro, 2001.
- BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. RJ:Graal, 1982.
- BOTEGA, L.R. A Conferência de Jomtien e a educação para Todos no Brasil dos anos de 1990. **Educação on line**: 2005. Disponível em www.educacaoonline.pro.br/ar Acesso em: 10/08/2011.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. 5. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010. (Série Legislação; n. 39). Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf?sequence=1 Acesso em: 20/04/11.
- _____. Ministério da Educação e Cultura . Conselho Nacional de Educação. **Legislação**. 2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12907:legislacoes&catid=70:legislacoes Acesso em 24/05/2011.
- _____. Ministério da Fazenda.Tesouro Nacional. **Estados e Municípios**. 2011a. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index_dinamica.asp Acesso em: 26/06/11

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação profissional e Tecnológica. **Legislação**, 1997. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/legisla05.pdf> Acesso em 02/05/2011.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases**. 1971
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm Acesso em 13/08/2011.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Documento Final (CONAE)**. 2010 b. Disponível em:
http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf Acesso em 25/07/2011.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Gestão da Educação 2003-2010**. 2010 c. Disponível em: http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_54.php Acesso em 20/10/2011.

_____. Casa Civil da Presidência da República. Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto Federal nº 6755/2009**. 2009. Disponível em:
<https://legislacao.planalto.gov.br/LEGISLA/Legislacao.nsf/todos/FD9B9300D996AF6B0325794B0007B745?OpenDocument>. Acesso: 02/10/2011.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer 14/99**. 1999. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/leis2.pdf> Acesso em: 02/10/2011

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução 03/99**. 1999 b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0399.pdf>. Acesso em 12/11/2011.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução 01/2002**. 2002. Disponível em: <http://www.red-ler.org/diretrizes-educacao-campo.pdf>. Acesso em 12/11/2011.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer 30/2000**. 2000. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf . Acesso em 07/02/2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm Acesso em 02/02/2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. MARE:Brasília, DF, 1997.

_____; GRAU, N. C.(org). **O público não-estatal na reforma do Estado**. RJ:Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRUNO, L. Reorganização econômica, Reforma do estado e Educação. In. HIDALGO, A. M. e SILVA I. L. F. **Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e da Paraná na década de 90**. Londrina - PR: Ed. UEL, 2001.

CASSIANO, C. C. F. O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007). **Tese de Doutorado**, PUCSP, SP,2007. Disponível em:

http://ged1.capes.gov.br/CapesProcessos/premio2008/968930-ARQ/968930_5.PDF Acesso em 10/02/2012.

CARVALHO, J. M. Fundamentos da Política e da Sociedade Brasileiras. In. AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.) **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Editora da UNESP, 2007.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Estado e Política Social no Brasil**: ensaio de interpretação da história recente. IX Encontro Nacional de Economia Política. Anais. Uberlândia - MG:UFU, 2004. Disponível em:

www.sep.org.br/artigo/9_congresso_old/ixcongresso45.pdf Acesso em 17/05/2011.

COSTA, V. Federalismo. In. AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (org.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. SP: Editora da Unesp, 2007.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DUARTE, N. A pesquisa e a formação de intelectuais críticos na pós-graduação em educação. **Perspectiva**. Florianópolis, v.24, n. 1, p. 89-110, jan/jun. 2006. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br> Acesso em 12/10/2011.

DEL ROIO, M. Gramsci e a Educação do Educador. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 26, n. 70, p. 311-328, set./dez. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp> Acesso em 25/07/11.

FAGNANI, E. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In. RICO, E. M. (Org.) **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortês, 1998.

FREITAS, H. C. L. Formação de Professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação e Sociedade**. Vol.23 nº80. Campinas, SP: Sept, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000009&lng=pt&nrm=isso Acesso em 16/08/2011.

FRIGOTTO, G. Política e gestão educacional na contemporaneidade. In. FERREIRA, E. B. e OLIVEIRA, D. A. (Org.) **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte - MG: Autêntica Editora, 2009.

GADOTTI, Moacir. Da palavra a ação. In: **INEP. Educação para todos**: a avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000.

GATTI, B. A. **Diagnóstico, Problematização e Aspectos Conceituais sobre a Formação para o Magistério**: subsídio para delineamento de política na área. Brasília, DF: CONSED/CEIUSE, 1996.

GIROUX, H. A. **Os professores como intelectuais**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

GOMIDE, G. V.; MIGUEL, M. E. B. Curso Normal: a formação de professores em nível médio, no Paraná (1996-2006). **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba, v. 9, n. 27, p. 297-314, maio/ago. 2009.

HÖFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, Ano XXI, nº 55, novembro/2001.

_____. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educação & Sociedade**. Ano XXI, nº 70, abril/2000.

KONDER, L. O que é Dialética? 10ª Ed. SP:Brasiliense,1984.

KUENZER, A. Z.; MORAES, M. C. M. Temas e tramas na pós-graduação em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1341-1362, Set./Dez. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 12/10/2011.

MARTINS, M. F. **Marx, Gramsci e o Conhecimento**: ruptura ou continuidade? São Paulo:Autores Associados, 2008.

MAROCHI, Z. M. L. Projeto Correção de Fluxo: um marco referencial na educação do Paraná. **Em Aberto**, V.17, N°71, Brasília: 2001. Disponível em: <http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1080/982> Acesso em 24/05/2011.

MELO, A. M. As Sete Vidas da Agenda Pública Brasileira. In: RICO, E. M. (Org.) **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortês, 1998.

MELO, K. M. S. **Formação e Profissionalização docente**: o discurso das competências. Maceió:EDUFAL, 2007.

MORAES, M. C. M. Recuo da teoria: dilemas da pesquisa em educação. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 14, n. 1, 2001. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/374/37414102.pdf> Acesso em 12/10/2011.

MORAES, R. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001.

NETO, J. M.; JACOBUCCI, D. F. C.; JACOBUCCI, G. B. Para onde vão os modelos de formação continuada de professores no campo da educação em ciências? **Horizontes**, v. 25, n. 1, p. 73-85, jan./jun. 2007. Disponível em: http://www.usf.edu.br/itatiba/mestrado/educacao/uploadAddress/Horizontes_25_1_07%5B11067%5D.pdf Acesso em: 15/06/2011.

OGLIARI, C.R.N. Concepção de Formação Inicial de professores para a Educação profissional de Nível Médio: um aspecto da história da educação do Paraná. **Dissertação de Mestrado PUCPR**, Curitiba,PR, 2005. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp067405.pdf> Acesso em 10/06/2011.

OLIVEIRA, D. A. A Reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1127-1144, Set./Dez. 2004. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 10/07/2011.

_____; FONSECA, M. O Banco Mundial e as Políticas de Formação Docente: a centralidade da Educação Básica. In. HIDALGO, A. M. e SILVA I. L. F. **Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e da Paraná na década de 90**. Londrina/PR:Ed. UEL, 2001.

OLIVEIRA, J. F. A Função Social da Educação e da Escola Pública: tensões, desafios e perspectivas. In: FERREIRA, E. B. e OLIVEIRA, D. A.(org.) **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte/MG:Autêntica Editora, 2009.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. **Cadernos Temáticos: educação infantil**. Curitiba: SEED/PR, 2005.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. Departamento de Educação Profissional. **Proposta pedagógica curricular do curso de formação de docentes da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental**. Curitiba/PR: SEED, 2006.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. Departamento de Educação Profissional. **Diretrizes da Educação Profissional: fundamentos políticos e pedagógicos**. Curitiba/PR:SEED, 2006a.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. **Orientações para (re)elaboração, implementação e avaliação de proposta pedagógica na educação infantil**. Curitiba: SEED/PR. 2006b.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. Departamento de Educação Profissional. **Educação Profissional Integrada à Educação de Jovens e Adultos**. Curitiba/PR:SEED, 2010.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento. **Relatório de transição de governos** (Documento Interno). Curitiba, 2010a.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Programa de Desenvolvimento Educacional: documento síntese 2010**. Curitiba, 2010b.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Continuidade das Políticas Públicas para a Educação do Paraná**. Propostas dos Gestores Estaduais. Curitiba, 2010c.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. **Ensino Fundamental de nove anos: orientações pedagógicas para os anos iniciais**. Curitiba: SEED/PR, 2010d.

_____. **Guia de Políticas para a Juventude do estado do Paraná**. Curitiba/PR: Secretaria do Estado da Criança e da Juventude. 2008.

_____. Conselho Estadual de Educação. Sistema Estadual de Ensino. **Deliberação 010/99**. 1999. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seed/deliberacoes.nsf>>. Acesso em: 10/09/2011.

_____. Conselho Estadual de Educação. Sistema Estadual de Ensino. **Deliberação 01/05**. 2005. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seed/deliberacoes.nsf>>. Acesso em: 15/09/2011.

_____. Conselho Estadual de Educação. Sistema Estadual de Ensino. **Deliberação 04/09**. 2009. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seed/deliberacoes.nsf>>. Acesso em: 10/10/2011.

_____. Conselho Estadual de Educação. Sistema Estadual de Ensino. **Deliberação 09/02. 2002.** Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seed/deliberacoes.nsf>>. Acesso em: 10/10/2011.

_____. Conselho Estadual de Educação. Sistema Estadual de Ensino. **Deliberação 01/2010.** 2010e. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seed/deliberacoes.nsf>>. Acesso em: 09/09/2011.

_____. Conselho Estadual de Educação. Sistema Estadual de Ensino. **Parecer 765/08. 2008a.** Disponível em: <http://www.cee.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=42>. Acesso em: 10/09/2011.

_____. Conselho Estadual de Educação. Sistema Estadual de Ensino. **Parecer 100/ 2006. 2006c.** Disponível em: <http://www.cee.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=42>. Acesso em: 10/09/2011.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. RJ:Editora FGV, 2007.

PENN, H. primeira Infância: a visão do banco mundial. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 7-24, março/ 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a01n115.pdf> Acesso em 10/10/2011.

QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M. L. O.; OLIVEIRA, M. G. **Um Toque de Clássicos:** Durkheim Marx e Weber. Belo Horizonte: Editora UFMG. 1999.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas:** Conceitos Básicos. UNB,1996. Disponível em: http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF Acesso em 1º/10/2011.

SANFELICE, J. L. Políticas Sociais: excertos. In. DEITOS, R. A.; RODRIGUES, R. M. (org.) **Estado, Desenvolvimento, Democracia & Políticas Sociais.** Cascavel - PR:EDUNIOESTE, 2006.

SANTOS, M.. **Por uma outra Globalização:** do pensamento único à consciência universal. 15ª edição, Rio de Janeiro:Record, 2008.

SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil.** 3ª Ed. Rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

_____. **Escola e Democracia.** Ed. Comemorativa. Campinas,SP:Autores Associados, 2008.

SCHEIBE, L. Valorização e Formação dos Professores para a Educação Básicas: questões desafiadoras para um novo Plano Nacional de Educação. **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 31, nº 112, p. 981-1000, julho-setembro/2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 20/09/2011.

SILVA, M. A. **Intervenção e Consentimento:** a política educacional do Banco Mundial. Campinas:SP:Autores Associados, SP:Fapesp, 2002.

SILVA, M. E. B. R. O estado em Marx e a teoria ampliada de estado em Gramsci. Anais. Campinas, SP: **4º Colóquio Marx e Engels (Unicamp), 2005**. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT2/gt2m5c5.pdf>. Acesso em 02/02/2012.

SOUZA, A. C.; BUENO, C. A. R.; FIGUEIREDO, I. M. Z. Os Programas de Promoção Automática e da Correção da Defasagem Idade-Série como Alternativas para Melhorar o Fluxo Escolar no Ensino Fundamental. Campo Grande, MS: **VII Jornada do HISTEDBR, 2007**. Disponível Em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada7/_GT2 Acesso em 24/06/2011.

STIVAL, M. C. E. E. **Políticas Públicas do Estado do Paraná**: a violência nas escolas públicas e a ação da patrulha escolar comunitária. Série Dissertações, Curitiba - PR: Universidade Tuiuti do Paraná, 2005.

XAVIER, M. E. S. P.; DEITOS, R. A. Estado e Política Educacional no Brasil. In. DEITOS, R. A. e RODRIGUES, R. M. (org.) **Estado, Desenvolvimento, Democracia & Políticas Sociais**. Cascavel - PR: EDUNIOESTE, 2006.

ZANARDINI, J. M. S. A Reforma da Gestão Escolar e as Políticas Implementadas no Brasil na Década de 90. In DEITOS, R. A.; RODRIGUES, R. M. (org.) **Estado, Desenvolvimento, Democracia & Políticas Sociais**. Cascavel - PR: EDUNIOESTE, 2006.