



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Câmpus de Marília

NATHANAEL DA CRUZ E SILVA NETO

**A POLÍTICA DA CAPES PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA
EDUCAÇÃO BÁSICA E OS INDICADORES DO PLANO NACIONAL DE
EDUCAÇÃO 2014-2024**

MARÍLIA
2022

NATHANAEL DA CRUZ E SILVA NETO

**A POLÍTICA DA CAPES PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA
EDUCAÇÃO BÁSICA E OS INDICADORES DO PLANO NACIONAL DE
EDUCAÇÃO 2014-2024**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP – Câmpus de Marília, para a obtenção do título de *Doutor em Educação*.

Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Julio Cesar Torres

**MARÍLIA
2022**

S586p

Silva Neto, Nathanael da Cruz e

A política da capes para a formação de professores da educação básica e os indicadores do plano nacional de educação 2014-2024 / Nathanael da Cruz e Silva Neto. -- Marília, 2022

146 p.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Orientador: Julio Cesar Torres

1. Educação. 2. Educação e Estado. 3. Professores Formação. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

NATHANAEL DA CRUZ E SILVA NETO

**A POLÍTICA DA CAPES PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA
EDUCAÇÃO BÁSICA E OS INDICADORES DO PLANO NACIONAL DE
EDUCAÇÃO 2014-2024**

COMISSÃO EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Julio Cesar Torres
Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC)
Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)
Marília (SP)

Prof. Dr. Carlos da Fonseca Brandão
Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC)
Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)
Marília (SP)

Profa. Dra. Alessandra David Moreira da Costa
Centro Universitário Moura Lacerda (CUMML)
Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)
Ribeirão Preto (SP)

Profa. Dra. Claudia Maria de Lima
Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT)
Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)
Presidente Prudente (SP)

Profa. Dra. Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) – Centro de Educação e Ciências Humanas (CECH)
Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)
São Carlos (SP)

Marília, 9 de março de 2022

A todos aqueles que acreditam que
é possível mudar nossa sociedade.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo apoio incondicional.

Ao Julio Cesar Torres, pela orientação.

À Silvana Fernandes Lopes, por todo o suporte.

À professora Alessandra David, ao professor Carlos Brandão, à professora Cristina Galan e à professora Claudia Lima, pelas contribuições na banca examinadora.

Aos colegas do grupo *Organizações e Democracia*, pelos debates.

Aos professores, funcionários e a todo o Programa de Pós-Graduação em Educação da UNESP de Marília.

Aos amigos e amigas, por aguentarem minhas queixas sem fim.

A todos aqueles que contribuíram de alguma forma: muito obrigado!

A POLÍTICA DA CAPES PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA E OS INDICADORES DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

Resumo: dentre as várias modificações que sofreu ao longo dos seus 70 anos de existência, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – que constitui uma agência de fomento à pesquisa brasileira vinculada ao Ministério da Educação – talvez a mais significativa tenha sido a que atribuiu à Capes a tarefa de coordenar a Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. Dessa forma, a partir de 2009, diversos programas voltados à formação docente são instituídos por essa entidade. O objetivo desta pesquisa foi verificar o impacto da Política Nacional de Formação de Professores no cumprimento das metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação, voltadas à formação docente. Nesse sentido, procurou-se responder à seguinte questão: a institucionalização da Capes como responsável pela formação de professores da educação básica significou, efetivamente, uma alteração no quadro de formação dos docentes no Brasil? Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. Com relação à pesquisa bibliográfica, recorreu-se tanto a autores que discutem o Ensino Superior e a pós-graduação no Brasil, bem como suas interfaces com esse órgão, o qual possui papel relevante no contexto das políticas educacionais, quanto a autores que discutem as políticas públicas para a formação de professores no Brasil e questões ligadas à profissão docente. No que tange à pesquisa documental, foram analisados os documentos legais referentes à criação, à implementação e às modificações da Capes ao longo dos anos, bem como os relatórios de gestão da instituição, onde se encontram informações sobre as políticas sob sua competência. Após a apresentação da trajetória da Capes, evidenciando as suas diversas modificações, e do Plano Nacional de Educação 2014-2024, com destaque para as estratégias para a consecução das metas 15 e 16, analisaram-se os resultados das políticas da Capes, com enfoque nos dois principais programas – o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) e o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) –, buscando discutir, a partir de indicadores educacionais, o impacto dessas ações da Capes no cumprimento de tais metas. Verifica-se que não ocorreram mudanças concretas, em função de problemas históricos na área de educacional, em geral, e na formação de professores, em particular, inclusive de cunho estrutural. As políticas da Capes voltadas para a Educação Básica constituem-se em ações focalizadas, marcadas fortemente pela descontinuidade, além da pouca pactuação entre os entes da federação, uma das dificuldades enfrentadas em função da complexidade do modelo federativo brasileiro e a lacuna em termos de constituição de um sistema nacional de educação, não contribuindo para o alcance das metas. Ademais, a questão dos cortes orçamentários frente às medidas de ajuste fiscal do Governo Federal impacta no financiamento dos programas instituídos, comprometendo a frágil política de formação docente que se pretendia implementar a partir de 2009 com a Nova Capes.

Palavras-chave: Nova Capes, Plano Nacional de Educação, Formação de Professores da Educação Básica, Pibid, Parfor.

CAPE'S POLICY FOR FORMATION OF ELEMENTARY EDUCATION TEACHERS AND THE INDICATORS OF THE 2014-2024 NATIONAL EDUCATION PLAN

Abstract: among the many changes it has undergone over 70 years of existence, the Coordination for Improvement of Higher Education Personnel (Capes) – a Brazilian research funding agency linked to the Ministry of Education – perhaps the most significant one was the one that gave Capes the task of coordinating the National Policy for Formation of Elementary Education Teachers. Accordingly, as of 2009, several programs aimed at training teachers have been implemented by the agency. This research aimed at verifying the effects of the National Policy for Formation of Teachers on the attainment of goals No. 15 and 16 of the National Education Plan, which are focused on training teachers. In this regard, we sought to answer the following question: did the institutionalization of Capes as the agency responsible for training elementary education teachers effectively mean a change in the framework of teacher education in Brazil? This is a bibliographic and documentary research. As to bibliographic research, we resorted to both to authors who discuss Higher Education and postgraduate studies in Brazil, as well as their interfaces with the agency, which has a relevant role in the context of educational policies, and authors who discuss public policies for training teachers in Brazil and issues related to the profession. Regarding the documentary research, we analyzed the legal documents related to the creation, implementation and modifications in of Capes over the years, as well as the institution's management reports, which include information on the policies under its jurisdiction. After presenting Capes' trajectory, highlighting its several modifications, and the 2014-2024 National Education Plan, emphasizing the strategies for achieving goals No. 15 and 16, we analyzed the results of Capes' policies, focusing on the two main programs – the Institutional Scholarship Program for Initiation to Teaching (Pibid) and the National Policy for Formation of Elementary Education Teachers (Parfor) – and seeking to discuss, based on educational indicators, the impact of these actions on the attainment of such goals. It can be verified that there were no concrete changes, due to historical problems in the area of education in general and especially in the training of teachers, including structural problems. Capes' policies aimed at Elementary Education are focused actions, strongly marked with discontinuity and little agreement between entities across the federation – one of the difficulties faced due to the complexity of the Brazilian federative model and the gap in the creation of a national education system, which does not contribute to the achievement of the goals. Furthermore, the issue of budget cuts due to the Federal Government's fiscal adjustment measures affects the funding of the established programs, compromising the already fragile policy of teacher training intended to be implemented as of 2009 with New Capes.

Keywords: New Capes, National Education Plan, Formation of Elementary Education Teachers, Pibid, Parfor.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AUD	Auditoria Interna
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Conselho Consultivo
CD	Conselho Deliberativo
CFE	Conselho Federal de Educação
CICan	Colleges and Institutes Canada
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
Coneb	Conferência Nacional da Educação Básica
Cosupi	Comissão Supervisora do Plano dos Institutos
Covid-19	Doença do Coronavírus - 2019 (Coronavirus Disease)
CS	Conselho Superior
CTC-EB	Conselho Técnico-Científico da Educação Básica
CTC-ES	Conselho Técnico-Científico da Educação Superior
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DAV	Diretoria de Avaliação
DEB	Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica
DED	Diretoria de Educação a Distância
DEX	Diretoria Executiva
DF	Distrito Federal
DGES	Diretoria de Gestão
DPB	Diretoria de Programas e Bolsas no País
DRI	Diretoria de Relações Internacionais
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
EaD	Educação a Distância
FHC	Fernando Henrique Cardoso

Forpibid	Fórum Nacional dos Coordenadores Institucionais do Pibid
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 dos Profissionais da Educação
GAB	Gabinete
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de Ensino Superior
IFETs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IUE	Instituto Universitário de Educação de Cabo Verde
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OEI	Organização dos Estados Iberoamericanos
Obeduc	Observatório da Educação
OEEI	Observatório da Educação Escolar Indígena
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Parfor	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
Pasem	Programa de Apoio ao Setor Educacional do Mercosul
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDPI	Programa de Desenvolvimento Profissional para Professores de Língua Inglesa nos Estados Unidos
PDPP	Programa de Desenvolvimento Profissional para Professores
PF	Procuradoria Federal
PgU	Programa Universitário
PIB	Produto Interno Bruto
Pibid	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNPG	Plano Nacional de Pós-Graduação
PQTC	Programa de Quadros Técnicos e Científicos
ProEB	Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica
Protec	Programa de Expansão do Ensino Tecnológico

PUC-RJ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
SA Seção de Administração
SAEB Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SBE Serviço de Bolsas de Estudo
SEB Secretaria de Educação Básica
SED Serviço de Estatística e Documentação
SINAES Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SUAS Sistema Único de Assistência Social
SUS Sistema Único de Saúde
TCU Tribunal de Contas da União
UAB Universidade Aberta do Brasil

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura organizacional da Capes (1961)	31
Figura 2: Estrutura organizacional da Capes (atual)	44
Figura 3: Apresentação da DEB.....	67
Figura 4: Principais programas da DEB/Capes	68
Figura 5: Desenho Institucional do Pibid	76
Figura 6: Programas da Capes no âmbito da DEB em 2021	127
Figura 7: Programas da Capes e Metas do PNE	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Metas do PNE (2001-2010) com impacto financeiro, por área	56
Gráfico 2: Número de matrículas em licenciaturas no Brasil, por dependência administrativa (2019).....	73
Gráfico 3: Número de matrículas em licenciaturas no Brasil, por modalidade de ensino (2019)	74
Gráfico 4: Evolução do número de bolsas do Pibid (2007 a 2014).....	80
Gráfico 5: Número de licenciandos bolsistas e número de matrículas em cursos de licenciatura no Brasil (2007 a 2014)	81
Gráfico 6: Bolsas Pibid em 2014, por região geográfica	82
Gráfico 7: IES participantes do Pibid em 2014, por esfera administrativa	83
Gráfico 8: IES participantes do Pibid em 2014, por região geográfica e categoria administrativa	84
Gráfico 9: Áreas com déficit de professores no Ensino Médio e número de bolsas Pibid em tais áreas em 2014.....	87
Gráfico 10: Orçamento da Capes (em R\$ bilhões).....	93
Gráfico 11: Orçamento da Capes para a Educação Básica (em R\$ milhões)	93
Gráfico 12: Evolução do número de bolsistas (Pibid e Residência Pedagógica)	94
Gráfico 13: Oferta de cursos do Parfor por tipo de turma (2009-2014)	97
Gráfico 14: Número de IES participantes do Parfor em 2014, por região	99
Gráfico 15: Percentual de IES participantes e matrículas ativas do Parfor em 2014, por região geográfica	99

Gráfico 16: Percentual de docências de professores com formação adequada à área de conhecimento em que lecionam.....	107
Gráfico 17: Percentual de docências de professores com formação adequada à área de conhecimento em que lecionam, por região (2019)	108
Gráfico 18: Matrículas ativas no ProEB.....	111
Gráfico 19: Estado dos profissionais selecionados para o Programa de Desenvolvimento de Profissionais da Educação Básica na Irlanda	115
Gráfico 20: Percentual de professores da Educação Básica com pós-graduação ..	117
Gráfico 21: Percentual de professores da Educação Básica com pós- -graduação, por modalidade de pós-graduação (2014 e 2019).....	118
Gráfico 22: Percentual de professores da Educação Básica com pós- -graduação, por região (2019).....	119
Gráfico 23: Percentual de professores da Educação Básica com pós- -graduação, por etapa da Educação Básica (2019)	120
Gráfico 24: Percentual de professores da Educação Básica com pós- -graduação, por dependência administrativa (2019)	121
Gráfico 25: Percentual de matrículas na Educação Básica, por dependência administrativa (2019).....	121
Gráfico 26: Percentual de professores da Educação Básica que realizaram cursos de formação continuada.....	125
Gráfico 27: Percentual de professores da Educação Básica que realizaram cursos de formação continuada, por região (2019)	126
Gráfico 28: Percentual de professores da Educação Básica que realizaram cursos de formação continuada, por dependência administrativa (2019).....	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Trajetória da Capes	39
Quadro 2: Metas do PNE (2014-2024), por área.....	58
Quadro 3: Objetivos dos Programas de Iniciação à Docência da DEB/Capes.....	90
Quadro 4: Distribuição das vagas do Programa de Desenvolvimento Profissional para Professores da Educação Básica no Canadá	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Recursos investidos na DEB de 2009 a 2014	72
Tabela 2: Número de IES participantes e número de bolsistas em 2014, por unidade federativa.....	85
Tabela 3: Áreas contempladas no Pibid em 2014	86
Tabela 4: Número de matrículas e de turmas no Parfor por região (2009 a 2014) .	101
Tabela 5: Professores da Educação Básica com nível superior, com e sem licenciatura, por região geográfica (2009)	101
Tabela 6: Professores da Educação Básica com formação superior compatível com a área/disciplinas em que lecionam (2012)	102
Tabela 7: Parfor – dados numéricos acumulados (2009 a 2019).....	105
Tabela 8: Participação de professores da Educação Básica em programas de cooperação internacional de 2010 a 2014	111

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 - A CAPES E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	25
1.1 A trajetória da Capes e a Educação Básica	25
1.1.1 De campanha a fundação: a consolidação da pós-graduação no Brasil.....	25
1.1.2 A Nova Capes e a atuação na Formação de Professores da Educação Básica	40
1.2 O Plano Nacional de Educação	52
1.2.1 Trajetória do PNE	52
CAPÍTULO 2 - AS AÇÕES DA CAPES PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O CUMPRIMENTO DAS METAS 15 E 16 DO PNE	66
2.1 A Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB)	66
2.2. Matrículas em cursos de formação inicial de professores no Brasil	73
2.3. Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – Pibid	75
2.3.1 A reconfiguração do Pibid e o Programa de Residência Pedagógica	90
2.4. Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – Parfor...	95
2.5. Programas voltados à formação continuada	110
2.5.1 Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica (ProEB).....	110
2.5.2 Cooperação Internacional	111
2.5.2.1 Programa de Desenvolvimento Profissional para Professores da Educação Básica no Canadá.....	113
2.5.2.2 Programa de Desenvolvimento de Profissionais da Educação Básica na Irlanda.....	114
2.5.2.3 Programa de Desenvolvimento Profissional para Professores de Língua Inglesa nos Estados Unidos (PDPI).....	115
CONCLUSÃO.....	131
REFERÊNCIAS.....	138

Me movo como educador porque, primeiro, me movo como gente.

Paulo Freire, Pedagogia da Autonomia

INTRODUÇÃO

Nosso objeto de estudo é a formação de professores no Brasil, foco das metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, em termos de política de formação docente. Em sua grande mudança paradigmática, no ano de 2009, a fundação Capes instituiu uma nova diretoria, a Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB), por meio da qual passou a induzir e fomentar uma série de programas voltados à formação de professores da Educação Básica, área de atuação inédita no âmbito dessa instituição. O novo desenho institucional da Capes, a partir desse ano, é resultado da instituição da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (BRASIL, 2009). Supostamente, tal política deveria impactar, de forma ampla, esse campo da educação brasileira, contribuindo para o cumprimento das referidas metas do PNE.

Ao longo da história da educação brasileira, nota-se um crescente debate acerca de políticas públicas voltadas à Educação Básica. Todavia, a carreira docente não vem acompanhada de prestígio social no Brasil. Esse desinteresse pela profissão pode ser explicado por inúmeros fatores. De acordo com o estudo de Caldas (2007), sobre o abandono da profissão docente de professores da rede municipal de educação de Curitiba (PR), estão, entre os principais fatores: baixos salários, problemas físicos e psicológicos, infraestrutura precária, violência no ambiente de trabalho, pressão e cobrança pelos resultados e sentimento de desvalorização da profissão pela sociedade. De fato, o baixo prestígio social da profissão docente se reflete na baixa relação candidato/vaga nos exames de ingresso, bem como na concentração de excedente de vagas nos cursos de licenciatura, conforme apontam Torres e Pagotto (2013). Ademais, os problemas apontados por Caldas (2007) são velhos conhecidos, temas que circulam diariamente pela mídia e afugentam os ingressantes de cursos de licenciatura. Em alternativa, muitos deles acabam por seguir outros caminhos que não a docência.

É importante salientar que, da perspectiva das classes médias e altas, a profissão docente, de fato, não representa carreira de prestígio, haja vista que se observa grande procura por cursos elitizados, tais como medicina, direito, engenharias e outros. No caso das licenciaturas, estudos demonstram que se trata, em sua maioria, de alunos provenientes de escolas públicas, de classe média e

baixa, e filhos de pais com baixo nível de escolaridade. Não são raros casos em que os licenciandos representem o primeiro membro da família a ingressar no Ensino Superior. Nesse sentido, pode-se afirmar que tal formação constitui uma conquista profissional de grande valor.¹

Além da questão do desinteresse, encontramos também os problemas observados após o ingresso em um curso de formação de professores. No final dos anos 1930 e início dos anos 1940, em razão da falta de professores, acrescentava-se à formação de bacharéis, para obterem a habilitação para o magistério, um ano de disciplinas da área de Educação, modelo que se denominou popularmente “3 + 1” (GATTI, 2010, p. 1356). Tal modelo demonstra, de maneira clara, a desarticulação teoria/prática presente na formação de professores, problemática existente ainda hoje nos cursos de licenciatura. Entretanto, nota-se que muitos estudantes de licenciatura recorrem aos chamados “estágios remunerados”, cujo auxílio financeiro proporciona o incremento da própria renda familiar. Nesses casos, embora possa, muitas vezes, não haver supervisão que promova a reflexão sobre a atuação nos estabelecimentos de ensino, não se pode afirmar que não haja vivência profissional que constitua prática docente concomitante com a formação teórica.

Mais um ponto a ser discutido na formação de professores no Brasil é a deficiência, inadequação ou mesmo a ausência de formação superior entre os docentes que atuam na Educação Básica. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, estabeleceu a obrigatoriedade da formação desse professor em nível superior². Disso resultou, conseqüentemente, o aumento acelerado de cursos de licenciatura voltados para a formação de professores da Educação Básica, sobretudo para a Educação Infantil e as séries iniciais do Ensino Fundamental (GATTI; BARRETO, 2009). Ainda assim, continuamos a evidenciar a falta de professores sem formação adequada para atuar nos Ensinos Fundamental e Médio, sendo que, muitos deles, sequer possuem formação superior (MAZZETTO; CARNEIRO, 2002).

Importa referir, ainda, a questão da permanência daqueles que ingressam em cursos de formação docente. Levando-se em consideração o baixo prestígio social

¹ Com relação ao perfil socioeconômico de licenciandos, é possível consultar Torres et al. (2013), Santos et al. (2014), Pizoni (2014), entre outros.

² Alguns autores defendem que tal obrigatoriedade é uma interpretação equivocada do §4º do artigo 87 da LDBEN, uma vez que, segundo o artigo 62, é “admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal”. A esse respeito, consultar Brandão (2007).

da profissão, a baixa relação candidato/vaga e, ainda, a formação deficitária dos alunos do Ensino Médio, é possível que o perfil socioeconômico dos estudantes de licenciatura possa vir a interferir nos índices de evasão e, com isso, de concluintes (TORRES; PAGOTTO, 2014). Assim, continuamos a enfrentar os problemas de escassez de professores em sala de aula, levando a medidas que prejudicam o próprio ensino, como admitir a docência de professores em disciplinas que não são objetos de sua formação (as chamadas “correlatas”), ou mesmo permitir o exercício da docência a profissionais sem formação superior, contrariando a legislação e as instruções normativas³.

Para Saviani (2007, p. 1243),

Efetivamente, a luta dos educadores pela qualidade da educação pública começa na década de 1920, com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924; adquire visibilidade com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, e com a Campanha em Defesa da Escola Pública, na virada da década de 1950 para os anos de 1960, na fase final da tramitação do projeto de LDB; prossegue com as Conferências Brasileiras de Educação da década de 1980 e com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte e na nova LDB; desemboca na elaboração da proposta alternativa de Plano Nacional de Educação nos Congressos Nacionais de Educação de 1996 e 1997; e se mantém com grandes dificuldades neste início do século XXI, na forma de resistência às políticas e reformas em curso e na reivindicação por melhores condições de ensino e de trabalho para os profissionais da educação.

O primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), que havia sido formulado em 1996 e 1997, foi instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e vigorou por 10 anos. No texto da lei, na seção que aborda as questões do magistério da Educação Básica, eram estabelecidos 28 objetivos e metas para a formação dos professores e a valorização do magistério. Tais metas tinham como princípio estruturante a instituição de uma política global de magistério que implicasse a formação profissional inicial, as condições de trabalho, salário e carreira, e a formação continuada.

³ A Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, conversão da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, popularmente conhecida como Reforma do Ensino Médio, altera o artigo 61 da LDB 9394/96, acrescentando como profissionais da educação “profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado”. Tal inclusão parece colocar em xeque a premissa da formação adequada para o exercício da docência e, inclusive, enfraquece programas como o Parfor (que será abordado posteriormente, neste trabalho), que tem por objetivo a adequação da formação de professores em exercício.

Entretanto, o plano não foi cumprido à risca, mas seus anos de vigência culminaram com a realização, em 2010, da Conferência Nacional de Educação (Conae), em Brasília, na qual o plano foi reformulado e aprimorado para que as metas fossem alcançadas entre 2011 e 2020. Por questões que envolvem conflitos de interesses e jogos de poder na arena política, o trâmite do projeto no Congresso Nacional foi bastante estendido, e, por isso, a Lei nº 13.005, que o aprova, publicada em 25 de junho de 2014, modificou a vigência do plano para o decênio 2014-2024. Dentre as 20 metas que o constituem, 2 são voltadas para a questão da formação docente, e outras duas são voltadas à profissão docente:

- **Meta 15** – assegurar que todos os professores da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam;
- **Meta 16** – garantir a todos os profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Em 2007, o Ministério da Educação (MEC) publicou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado no segundo mandato do Governo Lula (2007-2010). O propósito era constituir uma ferramenta de prestação de contas da qualidade de ensino, de monitoramento do desenvolvimento das ações do PNE e de execução de novas ações em favor da melhoria da educação. Saviani (2007) considera que o PDE “aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”. Além disso, o Plano também assume a agenda do “Compromisso Todos pela Educação”, que havia sido lançado no ano anterior, como uma iniciativa da sociedade civil.

Profissionais, pesquisadores e especialistas em educação brasileiros, por sua vez, também indicaram a necessidade de atenção às questões concernentes à formação e à valorização da profissão docente. Tais apontamentos foram feitos por meio de estudos, diagnósticos e relatórios da situação educacional do país. Em maio de 2007, o Conselho Nacional de Educação (CNE) publicou o documento *Escassez de professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais*, abordando a

falta de professores no Ensino Médio, especialmente das áreas de exatas e de biológicas, fenômeno que, à época, foi cunhado de “apagão educacional”. Em consequência disso, também foi apresentado, pelo Diretor de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior do INEP, o relatório intitulado *As licenciaturas e o Ensino Básico brasileiro: diagnóstico*, mostrando que muitos dos problemas apontados no diagnóstico anterior também se aplicavam ao Ensino Fundamental, além de outras questões que precisavam ser consideradas no âmbito das políticas educacionais. Enfim, os documentos apontavam que a questão da formação docente demandava uma política de alcance nacional, que pudesse apoiar a formação de quadros qualificados para o exercício da docência.

Nesse contexto, é lançada a *Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica*⁴, instituída pelo Decreto nº 67.554, de 29 de janeiro de 2009. Entre outras providências, esse instrumento legal disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) no fomento a programas de formação inicial e continuada de docentes da Educação Básica. Tradicionalmente voltada a questões relativas à pós-graduação no Brasil, o órgão passa por diversas modificações, tanto em sua estrutura quanto em seu campo de atuação, de modo a se adequar ao cumprimento do decreto. A partir de então, passa a ser chamado de Nova Capes⁵ pelos pesquisadores da área. Vários programas voltados à formação inicial, continuada e à valorização do magistério são lançados no âmbito de sua nova diretoria, criada para esse fim, a Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB). Ademais, outras iniciativas, já existentes no interior do MEC e voltadas à formação docente dessa etapa de escolarização, passam a ser de sua competência.

O objetivo desta pesquisa foi verificar o impacto da Política Nacional de Formação de Professores no cumprimento das metas 15 e 16 do PNE, voltadas à formação docente. Nesse sentido, procuramos responder à seguinte questão: a institucionalização da Capes como responsável pela formação de professores da educação básica significou, efetivamente, uma alteração no quadro de formação dos docentes no Brasil? Partimos da hipótese de que não tenham ocorrido mudanças concretas, em função de problemas históricos na área de educacional, em geral, e

⁴ Doravante *Política Nacional*.

⁵ “Nova Capes” é a nomenclatura adotada por Ristoff e Bianchetti (2012), para se referir à Capes após a sua mudança de paradigma de atuação, passando a atuar também na Educação Básica.

na formação de professores, em particular, inclusive de cunho estrutural. As políticas da Capes voltadas para a Educação Básica constituem-se em ações focalizadas, marcadas fortemente pela descontinuidade, conforme apresentamos no decorrer deste trabalho, além da pouca pactuação entre os entes da federação, uma das dificuldades enfrentadas em função da complexidade do modelo federativo brasileiro, e a lacuna em termos de constituição de um sistema nacional de educação.

No que tange aos procedimentos metodológicos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. De acordo com Sá-Silva et al. (2009, p. 6), as duas são muito próximas, e o que as diferencia é a natureza das fontes: “a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias”.

Com relação à pesquisa bibliográfica, recorreremos, no âmbito deste trabalho, à literatura pertinente aos estudos sobre formação de professores no Brasil e sobre a trajetória e o papel desempenhado pela Capes nas políticas de formação de profissionais do magistério da Educação Básica, além de indicadores educacionais voltados às metas do PNE. Nesse sentido, valemo-nos, no primeiro caso, das contribuições de Caldas (2007), Gatti (2010), Gatti e Barreto (2009), Mazzetto e Carneiro (2002), Saviani (2007), Scheibe (2010; 2011), Torres e Pagotto (2013) e Torres et al. (2013). No que diz respeito ao percurso da Capes e seu papel, apoiamo-nos em Barbosa (2009), Castro e Soares (1983), Córdova et al. (1986), Cunha (1988), Gouvêa (2011), Hostins (2006), Mendonça (1999; 2003), Ristoff e Bianchetti (2012) e Teixeira (1956). Sobre o PNE, consultamos Saviani (2008; 2014), Azanha (1993), Horta (1997), Romanelli (1999), Valente (2001) e Moura (2013)

Quanto à pesquisa documental, Sá-Silva et al. (2009, p. 2) salientam que “o uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado”, uma vez que podemos extrair e resgatar deles uma riqueza de informações para ampliar o entendimento de nosso objeto de pesquisa.

Tendo em vista tais considerações, utilizamo-nos, para fundamentar nossas análises, de documentos e dados provenientes da própria Capes, e mais especificamente, dos relatórios de gestão da sua diretoria que nos interessa no âmbito deste estudo, a DEB. Além disso, também recorreremos a estudos sobre a

situação educacional brasileira, sobretudo no que concerne à formação docente, e também sobre os programas da Capes.

Também foram fundamentais para a construção de nossa pesquisa os indicadores educacionais. Dados tanto do Censo da Educação Básica quanto do Censo da Educação Superior compõem muitos dos números que apresentamos para discutir as políticas da Capes. Além dos gráficos, tabelas e resumos técnicos disponíveis no próprio site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), os estudos baseados em dados estatísticos foram de grande valia para nossa pesquisa, como o *Estudo exploratório sobre o professor brasileiro*, da Diretoria de Estatísticas Educacionais do INEP, por meio do qual foi possível extrair informações não tão facilmente encontráveis nos censos. Vale a pena mencionar, ainda, que, por vezes, foi necessário recorrer também a dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como é possível perceber no decorrer da leitura deste trabalho.

Ainda sobre a pesquisa documental, Sá-Silva et al. (2009 p. 2) consideram que essa metodologia “possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural”. Nesse sentido, o presente trabalho apresenta alguns elementos do percurso histórico da formação de professores da Educação Básica no Brasil, e também da trajetória e da atuação da Capes. Mostra-se fundamental, pois, analisar os documentos considerando o contexto em que eles foram produzidos.

Este trabalho está organizado em 2 capítulos, levando-se em consideração a instituição que analisamos e suas políticas, bem como os indicadores de que nos apropriamos para nossas análises. Desse modo, no primeiro capítulo, intitulado *A Capes e o Plano Nacional de Educação*, apresentamos a história dessa instituição, desde sua fundação, como campanha, até sua atual configuração como fundação, procurando demonstrar as diversas transformações pelas quais a instituição passou, tanto em termos de estrutura organizacional quanto no que tange aos seus paradigmas de atuação. Destaque especial é dado para sua última reestruturação, no ano de 2009, que ampliou o seu campo de atuação, até então circunscrito às questões voltadas à pós-graduação no Brasil, também para a Educação Básica, momento a partir do qual passou a exercer papel central na execução da política nacional de formação de professores. Ademais, apresentamos o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Iniciamos por um breve recuo histórico, buscando

verificar seus antecedentes ao longo da história da educação brasileira, para chegar à configuração do Plano vigente, com especial atenção para as metas 15 e 16, que dizem respeito a aspectos ligados à formação de professores.

No segundo capítulo, *As ações da Capes para a Formação de Professores da Educação Básica e o cumprimento das metas 15 e 16 do PNE*, descrevemos como se estrutura o setor da Capes voltado a essa etapa da educação, a Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB), e como é a dinâmica de organização e funcionamento dos programas sob sua responsabilidade, que constituem as políticas da Capes voltadas para a área em questão. Buscamos ainda, a partir de relatórios de gestão e outros dados provenientes da própria Capes, discutir os resultados desses programas e sua articulação com o PNE, bem como o cumprimento das metas 15 e 16 desse Plano, a partir de indicadores educacionais e relatórios de monitoramento.

CAPÍTULO 1

A CAPES E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Este primeiro capítulo tem como finalidade contextualizar dois elementos centrais no âmbito deste trabalho: a Capes e o Plano Nacional de Educação. Por isso, em um primeiro momento, apresentamos a trajetória da Capes, desde o seu surgimento até o seu momento atual, com destaque para a sua última reorganização, que criou uma Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB), passando, então, a fomentar programas nessa área. Posteriormente, apresentamos o atual Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de 2014 a 2024, com especial atenção para as metas 15 e 16, que dizem respeito a aspectos ligados à formação de professores, foco das políticas da DEB na Capes, buscando discutir, a partir de indicadores educacionais, o cumprimento de tais metas.

1.1 A trajetória da Capes e a Educação Básica

A Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) é uma fundação vinculada ao Ministério da Educação (MEC) que atua na expansão e na consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) no Brasil, sendo uma das principais instituições de fomento à pesquisa no país, além de exercer papel central na regulação e na avaliação dos programas de pós-graduação. Mais recentemente, a partir de 2007, a Capes modificou sua estrutura organizacional e passou a atuar também na formação de professores da Educação Básica, instituindo diversos programas voltados à formação docente. No entanto, embora esta seja a reestruturação que culminou em uma mudança em seu paradigma de atuação, desde a sua criação, em 1951, a Capes tem passado por diversas modificações, conforme procuramos explorar a seguir.

1.1.1 De campanha a fundação: a consolidação da pós-graduação no Brasil

Entre os anos 1950 e 1960, o cenário nacional foi marcado por um período de grande expansão do Ensino Superior. No contexto histórico da época, consolidavam-se paradigmas de crescimento econômico pautados na

industrialização acelerada, centrada no Poder Executivo, o que desencadeou o crescimento do setor público e diversificou suas atividades internas. Já havia se iniciado o processo de migração da população rural para o meio urbano, caracterizando uma sociedade urbano-industrial em expansão e exigindo transformações institucionais, a fim de estruturar o poder de maneira mais adequada às tendências da nova configuração econômico-social.

Em função disso, aos poucos, a administração pública foi se transformando, tornando-se uma complexa estrutura governamental centrada na eficiência, cuja atenção era voltada para os problemas econômicos do país. Dessa maneira, o Estado passou a dispor de organizações, de técnica e de pessoal (administrativo, burocrático, técnico, político etc.), elementos indispensáveis para a execução de suas atividades. Por conseguinte, “o aparelho estatal incorporava o pensamento tecnocrático e científico, para melhor desempenhar suas funções” (IANNI, 1979, p. 8).

Nessa época, intensificou-se o processo de expansão do Ensino Superior, que havia se iniciado nas décadas anteriores, em função da demanda sobretudo da região centro-sul, onde as aglomerações urbanas mais cresciam, gerando a necessidade de maior escolarização. Segundo Cunha (2007), no período de 1954 a 1964, o número de alunos inscritos em curso superior no Brasil aumentou exponencialmente, passando de 18.894 a 97.481 matrículas. Havia, nesse sentido, a preocupação com a expansão do ensino em nível superior, evidenciada com o crescimento de universidades: em 1945, contava-se com cinco estabelecimentos dessa natureza, e, no final de 1964, o país já contabilizava 39 universidades.

Nesse cenário, foi instituída, em 11 de julho de 1951, por meio do Decreto nº 29.741, uma Comissão Executiva para promover a *Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior*. O objetivo era “assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam o desenvolvimento econômico e social do país” (BRASIL, 1951b, Art. 2º). A princípio, a comissão teria seis meses para a instalação da campanha; contudo, tal prazo foi dilatado para um ano, por meio do Decreto nº 30.286, publicado em 19 de dezembro de 1951.

A fim de alcançar tais objetivos, essa Comissão deveria:

a) Promover o estudo das necessidades do país em matéria de pessoal especializado, particularmente nos setores onde se verifica escassez de pessoal em número e qualidade; b) Mobilizar, em cooperação com as instituições públicas e privadas, competentes, os recursos existentes no país para oferecer oportunidades de treinamento, de modo a suprir as deficiências identificadas nas diferentes profissões e grupos profissionais; c) Promover em coordenação com os órgãos existentes o aproveitamento das oportunidades de aperfeiçoamento oferecidas pelos programas de assistência técnica da Organização das Nações Unidas, de seus organismos especializados e resultantes de acordos bilaterais firmados pelo Governo brasileiro; d) Promover, direta ou indiretamente, a realização dos programas que se mostrarem indispensáveis para satisfazer às necessidades de treinamento que não puderem ser atendidas na forma das alíneas precedentes; e) Coordenar e auxiliar os programas correlatos levados a efeito por órgãos da administração federal, governos locais e entidades privadas; f) Promover a instalação e expansão de centros de aperfeiçoamentos e estudos pós-graduados (BRASIL, 1951b, Art. 3º).

É possível notar, pelo texto do decreto, a preocupação com a especialização, o treinamento e o aperfeiçoamento profissional. Consequentemente, intensificou-se um processo de estruturação e de expansão dos estabelecimentos onde pudessem ser desempenhadas tais atividades. Entendia-se, à época, que a pós-graduação era uma das necessidades para o desenvolvimento nacional. Com efeito, tal visão vai ao encontro do contexto histórico e econômico da época, o qual exigia rapidez e eficiência para satisfazer às novas demandas. Ademais, houve o entendimento da relação economia-educação como fator importante para o desenvolvimento nacional, conforme destaca Gouvêia (2011, p. 50):

A constituição da comissão foi um reflexo da política desenvolvimentista, ou seja, do conseqüente modelo de industrialização implantado no país e reforçou, ainda, a postura assumida nos diversos documentos oficiais que enfatizaram a relação economia e educação, evidenciando a necessidade da formação de quadros de nível superior para suprir as lacunas determinadas por um novo ritmo de crescimento econômico.

Inicialmente, quando criada, a comissão subordinava-se ao Ministério da Educação e Saúde da época, e era composta por representantes de diversas instituições públicas e privadas, a saber: Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)⁶, Fundação Getúlio Vargas, Banco do Brasil, Comissão Nacional de

⁶ No caso específico do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), instituído em 1937, no período do Estado Novo, o órgão era incumbido de assessorar a Presidência da República nas

Assistência Técnica, Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), IBGE, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC) e um representante do Ministério de Educação e Saúde. De acordo com Gouvêa (2012, p. 379), “a diversidade dessa composição é corolário da diversidade dos interesses políticos e econômicos em disputa em todos os campos”.

Todavia, não se pode ignorar que essa diversidade de instituições compositoras da comissão executiva era permeada por uma disputa de interesses, uma vez que, de um lado, havia o grupo dos pesquisadores, preocupados com o desenvolvimento científico nacional, e, do outro, estadistas, preocupados com a qualificação profissional imediata, com vistas a dar andamento nos objetivos econômicos nacionais. Córdova et al. (1986, p. 17) denominam tais grupos como o dos políticos e o dos “pragmáticos”:

[...] a ideia inspiradora da Campanha é nitidamente a dos cientistas que lutavam, desde os anos 20, pelo seu espaço na Universidade. Mas durante os debates da Comissão encarregada de programar a Campanha, tornaram-se fortes as divergências entre estes (que denomino grupo dos políticos) e os “pragmáticos”, apoiados pelos representantes das confederações empresariais.

O então Secretário de Estado da Educação da Bahia, Anísio Teixeira, foi convidado pelo Ministro da Educação e da Saúde à época, Ernesto Simões Filho, para assumir o cargo de Secretário Geral da Comissão. Coube a ele, portanto, a função de atuar como mediador dos conflitos entre esses dois grupos de interesse. Dessa forma, “as diretrizes da CAPES nasceram de um compromisso entre essas duas tendências” (MENDONÇA, 1999, p. 3). Teixeira entendia a educação como relevante para o desenvolvimento econômico que se pretendia à época. Por essa razão, adequar o sistema de ensino à tendência desenvolvimentista era tão fundamental quanto as intervenções estatais na economia (GOUVÊA, 2011, p. 49). Ele criticava o tratamento burocrático dado à educação, de forma semelhante àquele aplicado às atividades econômicas:

questões técnicas e orçamentárias, além de representar a primeira grande reforma da administração pública brasileira na história republicana. Dessa monta, em questões que envolvessem o aparato político-institucional das políticas públicas, a participação daspiana era tida como fundamental. Para um aprofundamento do DASP e seu papel na história da administração pública brasileira, consultar Nunes (1997) e Nogueira (1998).

O espírito formal e burocrático de uma falsa técnica administrativa (...) não distinguiu serviços de controle e fiscalização dos serviços de condução de atividades próprias e autônomas como os de educação. (...) estes serviços passaram a ser regulados de forma idêntica aos de arrecadação de impostos ou de fiscalização da legislação trabalhista. Transformou-se a educação em uma atividade estritamente controlada por leis e regulamentos e o Ministério da Educação e as Secretarias de Educação em órgãos de registro, fiscalização e controle formal do cumprimento de leis e regulamentos. A função desses órgãos é a de dizer se a educação é legal ou ilegal, conforme hajam sido ou não cumpridas as formalidades e os prazos legal e regularmente fixados (TEIXEIRA, 1956, p. 11).

Percebe-se, assim, o entendimento de que os princípios técnico-administrativos norteadores das ações estatais para os setores ligados à economia não poderiam simplesmente ser transferidos para o campo educacional. O tratamento da educação, em especial da Educação Superior, exigia outras bases, que levassem em conta as especificidades desse nível de ensino para, dessa forma, permitir o seu pleno desenvolvimento. Caberia, pois, a esse órgão tal função.

Em 1961, dez anos mais tarde, o Decreto nº 50.737 organizou a *Campanha Nacional de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior*, desta vez, subordinada diretamente à Presidência da República (Art. 1º).

Art. 2º Incumbe à CAPES formular e pôr em execução programas anuais de trabalho, orientados com os seguintes propósitos: 1 - o estímulo à melhoria das condições de ensino e pesquisas dos centros universitários brasileiros, visando a melhor formação dos quadros profissionais de nível superior do país; 2 - o aperfeiçoamento do pessoal de nível superior já existente, promovido em função das prioridades ditadas pelas necessidades do desenvolvimento econômico e social do País; 3 - a realização de levantamentos, estudos e pesquisas sobre os problemas envolvidos em seu campo de ação; 4 - a administração das bolsas de estudo oferecidas pelo Governo Brasileiro a latino-americanos e afro-asiáticos para cursos de graduação e pós-graduação no Brasil [...] (BRASIL, 1961).

Durante os primeiros anos de existência da Comissão, a morosidade marcou o desenvolvimento de seus trabalhos. Isso pode ser observado, por exemplo, na dinâmica dos trabalhos da comissão executiva. Embora tenha sido criada em 1951, o registro de início oficial dos trabalhos data de 1952, e houve a realização de uma média de duas reuniões anuais nos três primeiros anos. Essa lentidão também é percebida ao se observar o início da implementação de bolsas, que começou a

ocorrer apenas em 1963, dois anos após a publicação do decreto. A disponibilidade de recursos para a concretização das medidas estabelecidas pelos textos legais pode ser uma possível explicação, a qual, à semelhança da atualidade, não se revelavam suficientes, tornando ainda mais difícil a tarefa da Capes.

Como um dos propósitos centrais da empreitada delegada a essa Comissão estava a preocupação com a formação docente de Ensino Superior, Anísio Teixeira entendia que o desenvolvimento das universidades brasileiras, em termos qualitativos, poderia ser alcançado por meio do envio de graduados para a especialização no exterior, concepção que deu início a um processo de internacionalização no Ensino Superior. A partir desse fato, pode-se observar que tal tendência na universidade não é uma novidade da atualidade. Desse modo,

não somente se viria a concorrer para o aperfeiçoamento do Ensino Superior, mas, em verdade, também para ampliá-lo, pois a solução importa em articular o Ensino Superior nacional com as universidades e centros de estudos superiores do estrangeiro (CAPES apud GOUVÊA, 2011, p. 53).

Esse objetivo aparece ainda mais acentuado no texto do decreto de 1961, quando se refere “ao estímulo à melhoria das condições de ensino e pesquisas dos centros universitários brasileiros, visando a melhor formação dos quadros profissionais de nível superior do país” (BRASIL, 1961, Art. 2º).

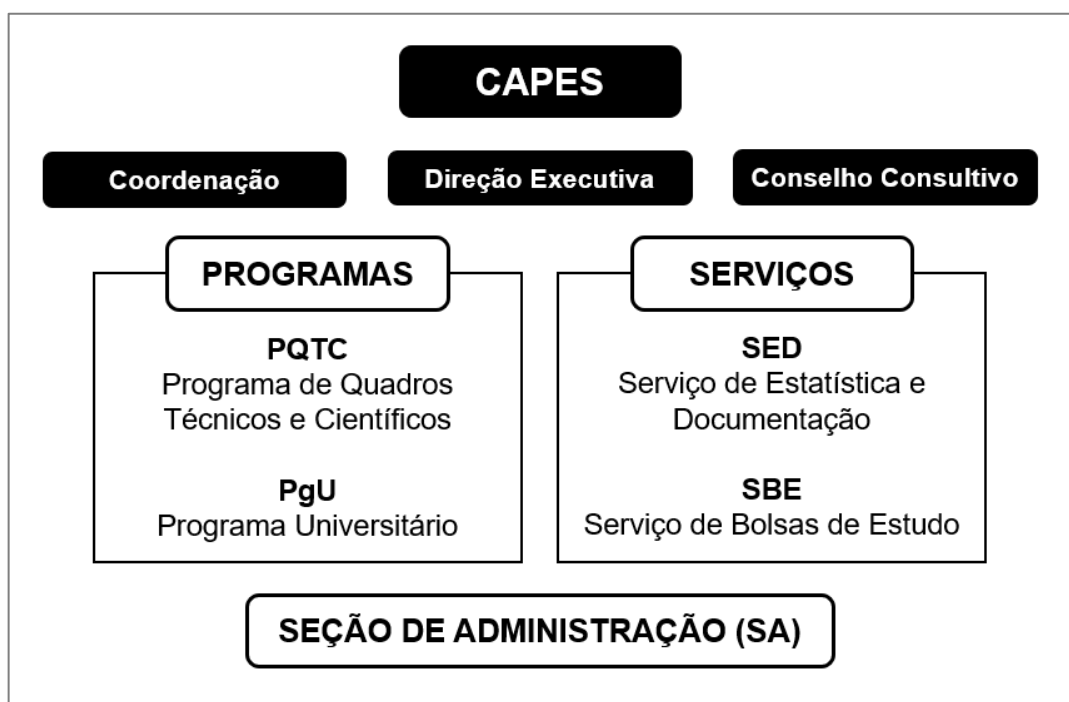
Com efeito, a formação docente era vista por Teixeira com grande relevância para a concretização de seu projeto maior: a reconstrução da universidade brasileira, que aconteceria por meio da consolidação da pós-graduação. Para ele, a universidade precisava se transformar em um locus de ciência e de pesquisa, isto é, deixar de executar apenas o papel de transmissora do conhecimento e passar também a produzir novos saberes, contribuindo para a construção de uma cultura brasileira (MENDONÇA, 2003, p. 235). Nesse diapasão, pode-se perceber que, considerando a dualidade de interesses entre “políticos” e “pragmáticos”, o Secretário Geral da Comissão priorizava, claramente, os primeiros.

Contudo, é necessário chamar a atenção para o aspecto excludente dessa iniciativa. Na visão de Ristoff e Bianchetti (2012), os destinatários dessa “vigorosa política pública” representavam uma minoria, metaforicamente denominada por eles de “o ápice da pirâmide do sistema educacional”. Isso pode ser justificado pelo fato de as ações dessa Campanha atingirem “preferencialmente os professores que

atuam no ES, mas que não contam com titulação adequada para desempenharem suas funções nesse grau de ensino” (RISTOFF; BIANCHETTI, 2012, p. 799). Os autores criticavam, portanto, o fato de essa política ser uma iniciativa realizada de “cima para baixo”.

No que tange à estrutura inicial da Capes, em seus primeiros anos de existência, podemos observar o seguinte organograma:

Figura 1: Estrutura organizacional da Capes (1961)



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base em Gouvêia (2011).

Os trabalhos eram organizados com base em dois grandes programas. O primeiro, PQTC, era especialmente voltado para as áreas de Engenharia, Química, Arquitetura, Administração, Economia e Veterinária. No bojo desse Programa, havia três direções norteadoras do trabalho: (1) o levantamento das disponibilidades e necessidades do país em relação ao pessoal especializado de nível superior; (2) o levantamento dos centros de preparação e de aperfeiçoamento pós-graduado existentes no país, de modo a utilizá-los para promover especializações em atendimento às necessidades profissionais, técnicas, científicas e culturais; e (3) a preparação e o aperfeiçoamento, no Brasil e no exterior, de especialistas em falta nos quadros de pessoal do país (GOUVÊA, 2011). Nesse ínterim, ao PQTC caberia

verificar as deficiências de quadros profissionais no Brasil, com a finalidade de suprir tais necessidades de especialização por meio da promoção de cursos de pós-graduação, contribuindo, desse modo, para o pleno funcionamento do PgU. Em adição, tinha a tarefa de avaliar as bases de experiências de pós-graduação já existentes, de modo a utilizá-las ampla e racionalmente em prol das ações definidas em tais levantamentos.

O segundo, PgU, objetivava auxiliar o desenvolvimento das universidades e dos institutos de nível superior. Tal programa era voltado aos campos das Ciências Biológicas, Medicina e afins, Matemáticas, Ciências Sociais e Humanidades. Eram propostas melhorias das condições de ensino e de pesquisa nas instituições universitárias do país, utilizando-se, para tanto, de missões de professores estrangeiros, visando ao desenvolvimento das instituições e dos grupos de pesquisa nacionais:

A dinâmica utilizada pelo plano de melhorias incluiu (...) a importação de professores, assistentes e técnicos estrangeiros para a ministração de cursos regulares ou de pós-graduação das respectivas especialidades, em colaboração com as cátedras brasileiras da mesma disciplina. Tal colaboração evidenciou a preocupação com a consolidação dos centros nacionais de pesquisa, após a partida dos professores estrangeiros, através do intercâmbio universitário de professores e assistentes brasileiros para programas de cursos, pesquisas e formação de técnicos (GOUVÊA, 2011, p. 55, grifos do autor).

Dessarte, o entendimento de iniciativas de internacionalização e de intercâmbios de saberes já eram percebidos como estratégias produtivas de desenvolvimento do conhecimento científico. Havia o entendimento de que, por meio do auxílio de professores e de pesquisadores de países cujos sistemas de pós-graduação já se encontravam consolidados, seria possível potencializar a consolidação desse nível de ensino no Brasil, entendido como urgente para o desenvolvimento do país e como tarefa primordial da Capes. De acordo com Gouvêa (2011), o auxílio às instituições acontecia via projetos, metodologia que parece se manter na dinâmica da Capes em seus programas atuais. De acordo com o autor, o PgU “foi ao encontro dos anseios da comunidade científica que via na Universidade um espaço privilegiado para a consolidação da pesquisa no Brasil” (GOUVÊA, 2011, p. 55).

Vale a pena ressaltar, também, a preocupação da Campanha com as Ciências Sociais, área que não tinha muito espaço na agenda das iniciativas de fomento à pesquisa, problemática que também persiste na atualidade. Esse fato revela a autonomia de que a agência de fomento gozava naquele momento, além de mostrar mais uma das mudanças provocadas por ela no contexto nacional. Para Castro (apud GOUVÊA, 2011, p. 61):

(...) nós (da CAPES) não achávamos que o desenvolvimento era uma coisa estanque, que se atendia apenas com tecnologia, com ciências básicas, etc. Sabíamos que há um contexto de implicação e interação de todas as coisas e por isso mesmo, atendíamos também áreas como Ciências Sociais, que era uma área abandonada. A CAPES foi a primeira agência do governo a se preocupar com Ciências Sociais (...).

Além dos programas, a estrutura inicial da Capes contava com dois serviços. O Serviço de Estatística e Documentação (SED), responsável pelos arquivos, cadastros, estatísticas, enfim, pela documentação de todos os dados e documentos relacionados ao Ensino Superior e às instituições e profissionais envolvidos, tanto no Brasil quanto no exterior, realizando um papel extremamente importante, pois, por meio dos dados levantados e organizados, delineavam-se as ações a serem desenvolvidas pelos programas principais; e o Serviço de Bolsas de Estudo (SBE), responsável por planejar e administrar os programas de bolsas de fomento à especialização e ao aperfeiçoamento dos quadros nacionais, tanto no Brasil quanto no exterior.

Os auxílios financeiros eram organizados em um sistema de três tipos: o Tipo A, com bolsas de aperfeiçoamento destinada a recém-diplomados que desejavam seguir seus estudos em nível pós-graduado; o Tipo B, voltado a pessoal com experiência científica ou profissional dedicada ao magistério de Ensino Superior, à pesquisa ou à aplicação da ciência, ou, ainda, à execução de obras e de trabalhos que exigiam conhecimentos especializados avançados; e o Tipo C, auxílio em caráter extraordinário, para suplementar despesas não previstas pelas bolsas, desde que houvesse interesse da Capes.

Por último, a Seção de Administração (SA) era responsável por prestar o apoio logístico aos demais programas e serviços, além de tratar de questões de protocolo, correspondências, materiais, orçamento, contabilidade, departamento pessoal etc.

A organização da Capes em torno desses dois programas principais revela, pois, o atendimento aos interesses tanto do grupo dos “políticos”, com o PgU, quanto do grupo dos “pragmáticos”, com o PQTC. Para Mendonça (2003), o Secretário-Geral Anísio Teixeira, embora tenha exercido o importante papel de mediador entre esses dois grupos, sem dúvida, garantia a hegemonia do segundo.

No que tange ao Decreto nº 50.737/61, que de fato organiza e consolida a Campanha, percebe-se, novamente, o longo intervalo de tempo entre a criação da comissão executiva e o estabelecimento da Capes. Tal morosidade pode tanto ser fruto dos conflitos de interesses quanto da própria burocracia, ainda que houvesse certa autonomia com relação aos trâmites estatais. Por exemplo, a baixa quantidade de reuniões anuais realizadas revela como os encaminhamentos demoravam para serem executados, ainda que se entendesse o caráter urgente do trabalho desempenhado. Para Mendonça (2003, p. 293), esse segundo decreto “consolida, em linhas gerais, uma situação já existente”. Quando comparado com o primeiro, o texto parece apresentar tônica maior sobre a necessidade do desenvolvimento da ciência e da pesquisa nacionais, ao colocar como prioridade a questão das condições de ensino e de pesquisa. Sem dúvida, essa era a postura assumida pelas iniciativas da Capes, sobretudo com a sua política de concessão de bolsas de estudo e de auxílios financeiros.

Importa referir, também, as mudanças que ocorreram com relação à própria estrutura da Campanha. A Comissão Executiva foi extinta, uma vez cumprida a sua tarefa de criação da Capes, e foi criado um Conselho Consultivo (CC), de livre nomeação da Presidência da República, responsável por aprovar planos de trabalho, orçamentos e prestação de contas. A gestão da campanha passou a contar com um coordenador, um diretor executivo e o referido conselho consultivo. A nomeação dos membros que ocupariam esses cargos aconteceu somente dois anos depois, em 1963, revelando, novamente, a lentidão conferida aos encaminhamentos.

Apesar dos danos causados pela Ditadura Civil-Militar (1964-1985) para a sociedade brasileira em geral e para a vida acadêmica em particular, paradoxalmente, a universidade brasileira se desenvolveu acentuadamente durante esse período, a partir de um processo de modernização, característico da época. Com efeito, nessa época, concomitantemente, o Brasil percorria dois caminhos distintos no que diz respeito ao desenvolvimento científico nacional. Barbosa (2009) considera que:

Por um lado, os militares foram responsáveis pela dinamização da ciência no Brasil, criando instituições de Ensino Superior e agências de fomento à pesquisa científica e organizando as pós-graduações; por outro lado, porém, perseguiram e impediram que diversos cientistas desenvolvessem plenamente suas carreiras (BARBOSA, 2009, p. 100).

Após a chegada dos militares ao poder, uma das primeiras medidas na Capes foi a cassação de Anísio Teixeira. A professora Suzana Gonçalves, ligada à PUC-RJ, assumiu o comando da instituição, não por sua importância intelectual no contexto nacional, mas por seu grau de parentesco com o então Presidente da República Castelo Branco (BARBOSA, 2009, p. 105). Menos de dois meses após o 1º de abril, foi publicado o Decreto-lei nº 53.932/64, alterando novamente a configuração da Capes, que teria sua denominação modificada para *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior*. Ademais, o referido decreto fundiu esse órgão com a *Comissão Supervisora do Plano dos Institutos* (Cosupi) e com o *Programa de Expansão do Ensino Tecnológico* (Protec). No que diz respeito à sua estrutura, ficou subordinada ao Ministério da Educação e Cultura, e passou a ser orientada por um Conselho Deliberativo (CD) (BRASIL, 1964).

Segundo o decreto, esse Conselho era formado por 9 membros designados pelo Presidente da República, indicados pelo Ministro da Educação e Cultura, cujos mandatos tinham duração de 3 anos. O próprio ministro ocupava a Presidência do Conselho, e o Diretor da Diretoria do Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura e o Presidente do Conselho Nacional de Pesquisas eram membros natos. Entre as competências do CD estava, além de definir a política da organização, aprovar as normas e os planos de trabalho organizados pelos seus órgãos técnicos, a concessão de bolsas de estudo no país e no estrangeiro, os planos de aplicação dos recursos e a proposta orçamentária anual.

Na literatura pertinente à história da pós-graduação brasileira, considera-se que foi no ano de 1965, com a aprovação do Parecer nº 977/65⁷ do Conselho Federal de Educação, que se instaurou de fato a pós-graduação no Brasil. A então recém-sancionada LBD 4.024/61 já previa, em seu artigo 69, os cursos desse nível de ensino sem, contudo, estabelecer critérios de credenciamento. Caberia, então, ao

⁷ O parecer foi elaborado pelo então conselheiro Newton Sucupira, que, posteriormente, ficou conhecido como “o pai da pós-graduação”, pois o documento é considerado marco legal que regulamentou e possibilitou o crescimento desse nível de ensino no Brasil. O documento passou a ser referido como “Parecer Sucupira”.

Conselho Federal de Educação (CFE) essa tarefa. Tal parecer foi fruto de um aviso⁸ do Ministro da Educação e Cultura, o qual solicitava ao CFE um pronunciamento que definisse e, se fosse o caso, regulamentasse os cursos de pós-graduação, “considerando a necessidade de implantar e desenvolver o regime de cursos-pós-graduação em nosso Ensino Superior e tendo em vista a imprecisão, que reina entre nós, sobre a natureza desses cursos” (BRASIL, 1965b).

Em relação ao Parecer nº 977/65, este trouxe importantes contribuições e elucidações sobre o que “o legislador deixou expresso em forma algo nebulosa na LDB 4.024/61”. Nesse documento, distinguiram-se os estudos de *lato* e *stricto sensu*, e também as próprias definições de mestrado e doutorado, acadêmico e profissional, cuja inspiração teve como base o modelo norte-americano. Além disso, em linhas gerais, foi sugerida a carga horária que deveria ser dedicada a cada nível de estudo, a estruturação e o funcionamento dos cursos (disciplinas, seminários temáticos, exames de qualificação), e até mesmo questões relativas aos pré-requisitos e às estratégias de seletividade intelectual às quais seriam submetidos os graduados para serem admitidos em tais cursos. Doravante, o CFE passou a instituir pareceres, resoluções e outras normativas específicas de cada um desses aspectos, para disciplinar e estabelecer critérios de credenciamento de cursos de pós-graduação. Talvez um dos grandes impulsores desse avanço, tão contraditório para o contexto da época, tenha sido a articulação dos interessados:

Nos anos 60, apesar do regime autoritário em processo de acirramento (a lei nº 5.540/68 foi promulgada apenas um mês antes do Ato Institucional nº 5), houve uma busca de alianças com professores e pesquisadores, o que permitiu o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa, diferenciando o panorama universitário brasileiro das demais ditaduras militares latino-americanas (CUNHA, 1988, p. 46).

A Reforma Universitária também contemplou o desenvolvimento da pós-graduação no Brasil. Embora os reais objetivos estivessem mais ligados à formação profissional imediata, houve a destinação de elevados recursos para a viabilização desses cursos e a criação dos Centros Regionais de Pós-Graduação. Cury (2005, p. 15) salienta que “foi no regime militar que a pós-graduação se desenvolveu como

⁸ Aviso é a designação para a modalidade de comunicação oficial expedida por ministros de Estado para outros ministros ou autoridades de mesma hierarquia (BRASIL, 2002b, p. 13).

patrimônio institucional da qualificação de docentes e como elemento fundamental da criação de um sistema nacional de ciência e tecnologia”.

O Estatuto do Magistério Superior Federal (Lei nº 4.881-A), promulgado no mesmo ano do Parecer Sucupira, impulsionou a procura por cursos de pós-graduação pelos candidatos à carreira docente. Face a isso, a aferição da qualidade dos cursos de mestrado e doutorado passou a ser responsabilidade da Capes, em atendimento à demanda de agências de fomento à pesquisa de mecanismos de avaliação dos cursos de pós-graduação. A partir de 1981, tanto a discussão orçamentária das universidades federais quanto o próprio credenciamento de cursos de pós-graduação pelo CFE passaram a levar em consideração essas avaliações. Posteriormente, tal sistemática de avaliação passou a ser o próprio mecanismo de credenciamento de fato (CASTRO; SOARES, 1983). Foi também nesse período que o órgão passou a ser responsável pela formulação do *Plano Nacional de Pós-Graduação* (PNPG), sendo reconhecido pelo MEC como a Agência Executiva do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia.

Nesse cenário, ainda que o objetivo continuasse a ser o de formação de recursos humanos qualificados para as atividades docentes, de pesquisa e técnicas, as diretrizes enfatizaram a institucionalização e o aperfeiçoamento da avaliação da pós-graduação.

Analisando o percurso das políticas de pós-graduação no Brasil, principalmente nos seus primeiros vinte anos, observa-se que, inicialmente, visou-se a capacitação dos docentes para atuar nas universidades, o desenvolvimento da atividade científica e um aumento progressivo de sua importância estratégica no cenário do Ensino Superior e da Ciência e Tecnologia no Brasil. Posteriormente, com a consolidação da pós-graduação, notadamente a partir dos anos de 1980, a avaliação do desempenho do sistema torna-se o centro das preocupações [...] (HOSTINS, 2006, p. 141).

Assim, o papel avaliativo da Capes passou a ser uma das funções centrais do órgão até os dias atuais. Tal mecanismo de avaliação tem como premissa a coleta e a organização de dados que, subsequentemente, são enviados para a apreciação dos consultores (pares). Os dados coletados são essencialmente de natureza numérica: número de alunos, de bolsas, de publicações, de comunicações apresentadas em congressos, de recursos captados etc. Parece haver também aqui alguma influência do modelo norte-americano. Segundo Castro e Soares (1983), “é procedente comparar o sistema da Capes com a tradição norte-americana de *peer*

reviews, que vem sendo aplicada há muitas décadas e que é feita com base na *reputação* dos programas”. Para Maraschin e Sato (2013), a pós-graduação se expandiu concomitantemente ao desenvolvimento de uma cultura de auditoria⁹, um movimento comum em vários países. Esse modelo revela-se um reflexo do gerencialismo adotado na condução das universidades. Nessa lógica, o atrelamento entre avaliação e financiamento tem levado pesquisadores e instituições à busca incessante por publicações, designada como produtivismo acadêmico, o qual gera consequências intensamente criticadas¹⁰.

Em 1992, ocorreu mais uma modificação da Capes. Com a Lei n.º 8.405, ela foi instituída como fundação pública¹¹, mantendo seu campo de atuação concentrado na pós-graduação. Os objetivos estabelecidos por essa lei não se mostram muito distantes do que vinha sendo praticado até então: subsidiar o MEC na formulação de políticas para a pós-graduação, coordenar e avaliar cursos na modalidade presencial e a distância, e estimular, mediante concessão de bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores público e privado (BRASIL, 1992).

Posteriormente, com a Lei n.º 11.502/2007, as competências e a estrutura organizacional da Capes foram novamente modificadas, e ela passou a atuar, também, na formação de professores da Educação Básica (BRASIL, 2007b), conforme apresentamos no próximo subitem.

Com relação à trajetória da Capes, temos o seguinte percurso:

⁹ Trata-se de um termo cunhado por sociólogos e antropólogos para descrever uma condição moldada pelo uso de técnicas e princípios modernos de auditoria financeira, mas em contextos muito distantes do mundo da contabilidade financeira. Para maiores esclarecimentos, consultar Shore (2009).

¹⁰ Para o aprofundamento dessa discussão, bem como a verificação das consequências negativas dessa lógica aplicada à pós-graduação no Brasil, é possível consultar Mancebo (2013).

¹¹ Fundação Pública “é o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autonomia e mediante controle da administração Pública, nos limites da lei” (MEIRELLES, 2011, p. 87).

Quadro 1: Trajetória da Capes

Data	Dispositivo legal	Descrição
11 de julho de 1951	Decreto nº 29.741	Instituiu uma Comissão Executiva para promover a <i>Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior</i>
19 de dezembro de 1951	Decreto nº 30.286	Dilata de seis meses para um ano o prazo da Comissão Executiva para instalar a referida Campanha
7 de junho de 1961	Decreto nº 50.737	Consolida a <i>Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior</i> , diretamente subordinada à Presidência da República
1963	-	Nomeação dos cargos de coordenador, diretor executivo e do Conselho Consultivo
26 de maio de 1964	Decreto-lei nº 53.932	Denominação modificada de Campanha para Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, fusão com a Comissão Supervisora do Planos dos Institutos (Cosupi) e com o Programa de Expansão do Ensino Técnico (Protec); subordinação ao Ministério da Educação e Cultura e criação de um Conselho Deliberativo.
3 de dezembro de 1965	Parecer CFE nº 977 (Parecer Sucupira)	Distinção entre estudos <i>lato</i> e <i>stricto sensu</i> , mestrado e doutorado, acadêmico e profissional; estruturação, carga horária e funcionamento dos cursos de pós-graduação; pré-requisitos e estratégias de seletividade intelectual para ingresso.
6 de dezembro de 1965	Lei nº 4.881-A	Estatuto do Magistério Superior; impulsionou a procura por cursos de pós-graduação aos pelos candidatos à carreira docente; Capes passa a ser responsável pela avaliação dos cursos de mestrado e doutorado.
28 de novembro de 1968	Lei nº 5.540	Reforma Universitária; destinação de recursos para a viabilização de cursos e a criação dos Centros Regionais de Pós-Graduação.
9 de janeiro de 1992	Lei nº 8.405	Capes é instituída como fundação pública, e continua centrada na pós-graduação.
11 de julho de 2007	Lei nº 11.502	Capes passa a atuar também na formação de professores da Educação Básica

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

1.1.2 A Nova Capes e a atuação na Formação de Professores da Educação Básica

Conforme mencionado, não só a estrutura organizacional da Capes, mas também suas competências foram modificadas no ano de 2007, com a publicação da Lei nº 11.502, trazendo a formação de professores da Educação Básica para o âmbito dessa instituição. Esse ano foi marcado pela publicação de relatórios e pelo estabelecimento de planos de metas para a educação brasileira, culminando com a publicação, em dezembro, do Decreto nº. 6316¹², o qual aprova o estatuto da Nova Capes. Abordamos esses documentos na sequência.

No mês de abril daquele ano, o MEC apresentou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Em resumo, trata-se de um plano coletivo, cujo objetivo era melhorar a qualidade da educação no país, com foco prioritário na Educação Básica. Posteriormente, o Ministério da Educação publicou um novo documento, intitulado *O PDE – razões, princípios e programas*, no qual defende que o PDE pretende ir além de uma instrumentalização do Plano Nacional de Educação (PNE), não se limitando a apresentar diagnósticos dos problemas educacionais. Esse plano pretendia estabelecer um conjunto de ações que supostamente solucionariam problemas educacionais no Brasil. Aparentemente, tais ações pareciam abrigar todos os programas desenvolvidos pelo MEC à época, e é possível perceber uma ênfase substancial na Educação Básica, pois, das 30 ações estabelecidas pelo plano, 17 contemplavam a Educação Básica, entre elas, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Piso Salarial do Magistério, entre outros programas de apoio, como “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”, “Saúde nas Escolas”, “Guias de tecnologias”, “Censo pela Internet”, “Mais educação”, “Coleção Educadores” e “Inclusão Digital”. Nesse diapasão, o estímulo à formação de professores também constituiu uma das ações propostas, por meio do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor).

¹² Este Decreto, posteriormente, foi revogado por outros dois – Decreto nº 7.692/2012 e Decreto nº 8977/2017 – sendo este último o que se encontra em vigência. Contudo, as alterações estatutárias engendradas por tais decretos dizem respeito a alterações em cargos e funções comissionadas, não havendo, portanto, modificação na estrutura organizacional da instituição.

Ainda no âmbito do PDE, e publicado no mesmo dia, o Decreto nº. 6.094 implementou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cuja agenda havia sido lançada no ano anterior como uma iniciativa da sociedade civil, e que traduziu o movimento de um aglomerado de grupos empresariais “preocupados” com a Educação Básica. Entre outras ações, regulamentou o IDEB¹³ como mecanismo para aferir a qualidade da Educação Básica e acompanhar as ações em prol do alcance de tais metas. Para viabilizar o apoio técnico e financeiro e participar do compromisso, os municípios e unidades federadas deveriam elaborar, com base na realidade local, um Plano de Ações Articuladas, assinando um Termo de Adesão voluntária¹⁴. Saviani (2007, p. 1242) refere a inédita preocupação qualitativa com a educação, no âmbito da avaliação proposta pelo PDE:

O que confere caráter diferenciado ao IDEB é a tentativa de agir sobre o problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas de educação básica, buscando resolvê-lo. E isso veio ao encontro dos clamores da sociedade diante do fraco desempenho das escolas à luz dos indicadores nacionais e internacionais do rendimento dos alunos. Esses clamores adquiriram maior visibilidade com as manifestações daquela parcela social com mais presença na mídia, em virtude de suas ligações com a área empresarial. Tal parcela só mais recentemente vem assumindo a bandeira da educação, em contraste com os educadores que apresentam uma história de lutas bem mais longa.

Esse Compromisso vinha chamando a atenção para a organização curricular e para os trabalhos no âmbito escolar com base na Prova Brasil e no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Isso porque essas provas compunham parte da composição do IDEB, e a ele estavam atreladas implicações sobre o financiamento de ações específicas dos estados e dos municípios no setor educacional. Todavia, há o lado perverso dessa dinâmica, sobretudo pelo caráter central que ela passa a ocupar, qual seja, a redução de práticas pedagógicas ao preparo de avaliações externas.

¹³ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, o fluxo escolar (a partir de dados do Censo Escolar) e as médias de desempenho nas avaliações (a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb. O índice varia de 0 a 10 e é importante condutor de política pública em educação (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>). Acesso em 12 dez. 2021).

¹⁴ De acordo com documentos da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), o diagnóstico da situação educacional elaborado a partir de visitas técnicas aos municípios signatários é balizado pelas seguintes dimensões: 1) gestão educacional; 2) formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e avaliação; e 4) infraestrutura e recursos pedagógicos (http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pde_esc/todospelaedu.pdf). Acesso em 14 abr. 2019.

Em seguida, no mês de maio de 2007, o Conselho Nacional de Educação (CNE) tornou público o documento *Escassez de professores no Ensino Médio: Propostas estruturais e emergenciais*, um relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visassem a superar o déficit docente no Ensino Médio (RUIZ et al., 2007). Dentre as principais causas do problema abordado, estavam a remuneração docente e os baixos índices de concluintes de cursos de licenciatura face à demanda de professores nos sistemas estaduais de ensino. O relatório apresentava, ainda, o chamado apagão educacional na Educação Básica brasileira, revelando uma carência de cerca de 235 mil professores somente para o Ensino Médio, sobretudo nas áreas de química, física, matemática e biologia (RUIZ et. al., 2007, p. 11). Destaca-se uma das propostas apontadas por esse diagnóstico: a defesa da instituição de uma Política Nacional de Formação de Professores:

Instituir uma política nacional de formação de professores é condição inerente ao Sistema Nacional de Educação, dele se beneficiando na medida em que se estabeleçam formas e mecanismos de cooperação entre os entes federativos, e, ao mesmo tempo, contribuindo para fortalecê-lo pela qualificação de seus agentes. Essa política deve ter metas ambiciosas, recursos financeiros adequados e ter por base programas e ações para formação, aperfeiçoamento, avaliação e promoção dos recursos humanos no campo da educação pública. Os programas e as ações abrangidos por essa política devem contemplar a criação de centros de formação inicial e continuada em todos os estados, regiões metropolitanas e outras consideradas de importância estratégica, com estabelecimento de metas a serem cumpridas pelos estados e municípios, bem como pela concertação política visando à definição de padrões e incentivos a serem inseridos nos planos de carreira de estados e municípios. As ações dessa política deverão, ainda, balizar-se pelo conceito de redes de ação e de cooperação, de forma a criar condições para a atuação integrada dos sistemas de ensino, das instituições de Ensino Superior, dos centros de pesquisas voltados para a Educação e das organizações sociais (RUIZ et al., 2007, p. 18).

Após a publicação desse documento, o MEC encomendou um estudo junto ao INEP para verificar a veracidade dessas informações, que culminou no relatório do Diretor de Estatísticas do INEP, *As Licenciaturas e o Ensino Básico Brasileiro: Diagnóstico*. Segundo Ristoff e Bianchetti (2012), embora o estudo corroborasse a carência de professores e algumas outras questões relevadas pelos conselheiros do CNE, apresentou outras constatações, a serem levadas em consideração pelos formuladores de políticas:

1. havia mais professores atuantes em todas as disciplinas da educação básica do que a demanda hipotética projetada para o seu atendimento [(havia 323.109 docentes em exercício a mais do que a demanda estimada para o ensino fundamental (5ª a 8ª Séries) e médio, o que equivalia a uma oferta de docentes 44,5% acima da demanda)];
2. nos últimos cinco anos (2001 a 2005), o número de ingressantes e de concluintes, em todas as licenciaturas, mostrava crescimento todos os anos;
3. em todas as disciplinas, exceto em Física e Química, havia mais professores licenciados nos últimos 25 anos do que a demanda hipotética projetada para o atendimento das necessidades do ensino médio e fundamental de 5ª. a 8ª. série;
4. em Física e Química, mesmo que todos os licenciados nos últimos 25 anos exercessem a profissão de professor do ensino médio, seria impossível atender à demanda hipotética para o atendimento destas disciplinas. Em Física, a demanda hipotética era aproximadamente três vezes superior ao número de licenciados nos últimos 25 anos e, em Química, mais de duas vezes;
5. em todas as áreas, inclusive em Física e Química, o número de licenciados é consideravelmente maior do que o número de professores licenciados atuantes, indicando forte evasão profissional apesar da grande disponibilidade de postos de trabalho (RISTOFF; BIANCHETTI, 2012, p. 806).

Todos esses documentos e diagnósticos apontavam um caminho possível para uma efetiva mudança da situação brasileira, exercendo pressão sobre as autoridades para que tomassem alguma iniciativa de alcance nacional, que pudesse contribuir para a melhoria da formação de professores. Com efeito, reuniões do Ministro da Educação com a Câmara de Educação Básica do CNE foram realizadas com o objetivo de elaborar um programa nesse sentido.

Em julho de 2007, dois meses após a apresentação do relatório do INEP, foi publicada a Lei nº 11.502, modificando, novamente, a estrutura e as competências da Capes e autorizando-a a conceder bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica. Em dezembro, o Decreto nº 6316, que aprova o novo estatuto e os cargos em comissão da Capes¹⁵, de fato viabiliza a transformação mais profunda sofrida por essa instituição. Ela passaria, a partir daquele momento, a induzir e estimular, em regime de colaboração com os estados, os municípios e o Distrito Federal, e por meio de convênios com instituições de Ensino Superior (IES), a formação inicial e continuada de professores da Educação Básica, fomentando

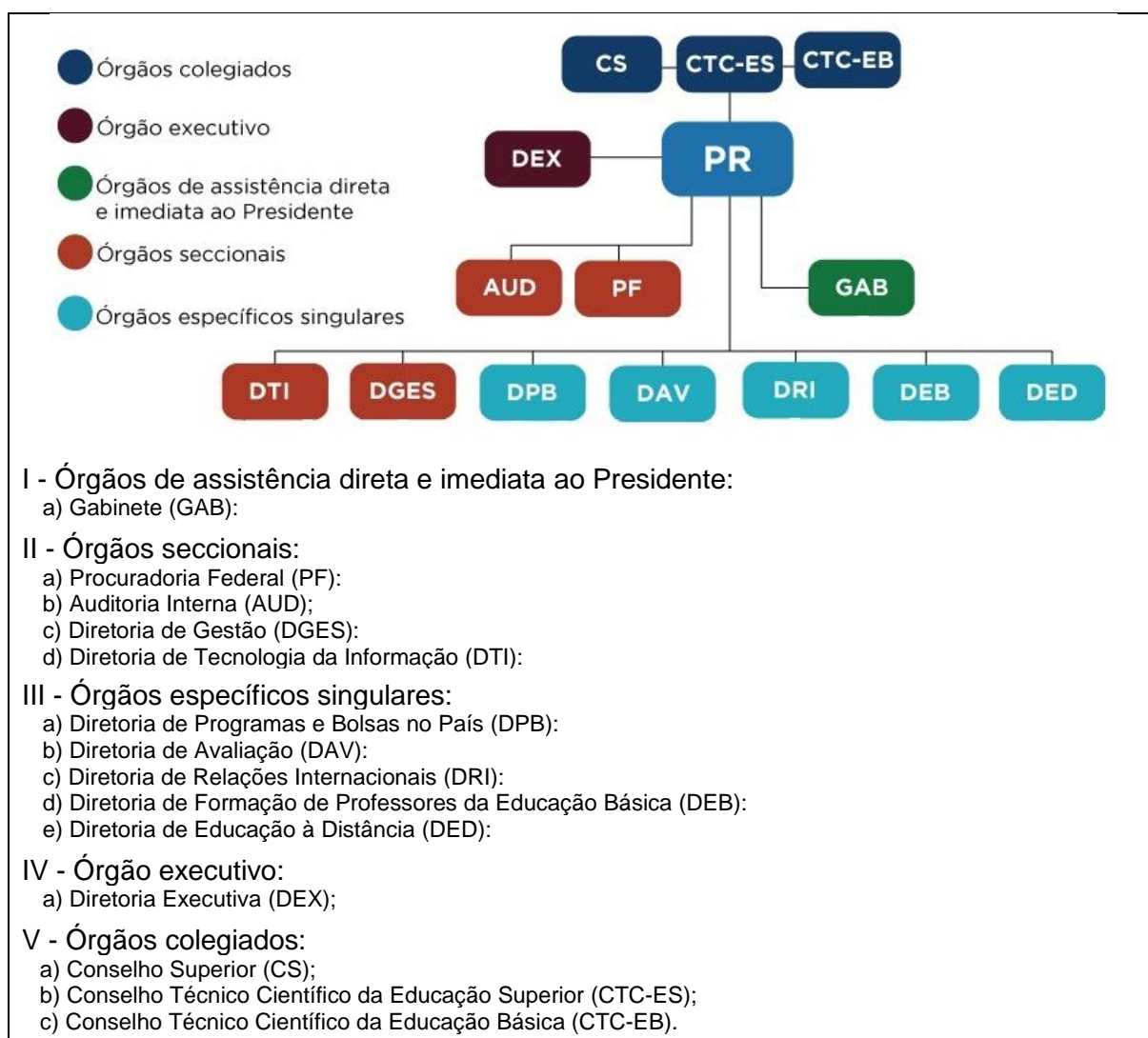
¹⁵ Atualmente, o estatuto e os cargos comissionados da Capes são disciplinados pelo Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017.

programas de formação e articulando políticas em todos os níveis de governo, elaborando programas de atuação setorial e regional, acompanhando o desempenho de alunos na licenciatura, e promovendo estudos e avaliações para melhoria de conteúdo e de orientações curriculares dos cursos de formação de professores. A Capes com esse novo desenho instala-se, efetivamente, em janeiro de 2008.

De acordo com Scheibe (2011, p. 817),

[...] cabe hoje, portanto, a este órgão vinculado ao Ministério de Educação, a tarefa de implementar ações sistêmicas que visem à formação dos profissionais da Educação Básica, de forma a atender às necessidades reais das instituições educativas no contexto da diversidade regional e das especificidades da educação.

Figura 2: Estrutura organizacional da Capes (atual)



Fonte: website da Capes/MEC. Adaptado pelo pesquisador.

A estrutura atual da Capes conta com órgãos colegiados como instâncias de deliberação. O primeiro deles, o Conselho Superior (CS), é o órgão colegiado deliberativo cuja função é estabelecer prioridades e linhas orientadoras das atividades da instituição, além de apreciar e aprovar critérios e procedimentos para concessão de bolsas e auxílios, programação anual, proposta orçamentária, relatórios de atividades, entre outros. Em seguida, há o Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (CTC-ES), responsável por assistir a Diretoria-Executiva na elaboração de políticas e diretrizes específicas de atuação da Capes no que diz respeito ao Ensino Superior, além de colaborar, opinar, propor e até mesmo deliberar sobre questões relativas a esse nível de ensino, tais como programação anual, acordos de cooperação, acompanhamento e avaliação dos programas de pós-graduação, propostas de cursos e outras questões ligadas à formação de recursos humanos de alto nível, ao sistema de pós-graduação e ao sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico. O CTC-ES possui um representante no CS.

Em decorrência dessa nova reestruturação, a Capes passa a contar com um novo órgão colegiado: o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB), a atuar conjuntamente com o CS e com o CTC-ES. As suas funções são equivalentes às do CTC-ES, porém voltadas à formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica e à construção de um sistema nacional de formação de professores. De acordo com o novo estatuto da Capes, passam a ser competências desse Conselho:

- I - assistir a Diretoria-Executiva na elaboração das políticas e diretrizes específicas de atuação da CAPES no tocante à formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica e à construção de um sistema nacional de formação de professores;
- II - assistir as Diretorias de Formação de Professores da Educação Básica e de Educação a Distância no que diz respeito à consolidação do regime de colaboração entre todos os níveis de governo;
- III - discutir diretrizes de longo prazo para a formação inicial e continuada dos professores da educação básica;
- IV - fixar parâmetros para avaliação da demanda por professores da educação básica, inclusive para subsidiar a instalação de polos de apoio presencial;
- V - acompanhar a avaliação dos cursos de formação inicial dos professores nos processos conduzidos pelo INEP;

VI - colaborar na elaboração de propostas relativas à formação inicial e continuada de professores da educação básica, para subsidiar e consolidar o PNE;

VII - opinar sobre a programação anual da CAPES, na área específica de formação de professores e valorização da educação básica;

VIII - opinar sobre critérios e procedimentos para fomento a estudos e pesquisas relativos à orientação de políticas de formação e conteúdo curriculares dos cursos de formação de professores da educação básica;

IX - estabelecer parâmetros para avaliação dos programas de fomento da CAPES;

X - propor a realização de estudos e programas para o aprimoramento das atividades da CAPES na sua área de atuação;

XI - opinar sobre assuntos que lhe sejam submetidos pelo Presidente da CAPES; e

XII - eleger seu representante no Conselho Superior (BRASIL, 2012b, Art. 14).

Ademais, são criadas mais duas diretorias vinculadas aos órgãos singulares: a Diretoria de Educação Básica (DEB) e a Diretoria de Educação à Distância (DED)¹⁶, ocupando-se dos programas de formação inicial e continuada de professores nas modalidades presencial e a distância, respectivamente.

Desse modo, estava instaurado o novo setor da Capes, responsável pela discussão dos rumos da Educação Básica nacional no que tange à formação docente. A princípio, as novas diretorias da Capes assumiram ações que já eram desenvolvidas no âmbito do MEC, tais como o Parfor, o Pibid, o Prodocência, o Observatório da Educação, a Universidade Aberta do Brasil, entre outros, conferindo continuidade a esses projetos e progressiva ampliação. Em abril de 2008, alguns meses após sua criação, a DEB apresentou, durante a Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), algumas linhas de ação como objetivos a serem alcançados, cujos prazos seriam definidos caso a caso, conforme recursos financeiros e condições estruturais:

1. todas as disciplinas da EB terão professores licenciados para ministrá-las;
2. nenhuma evasão profissional de licenciados deve encontrar justificativa na falta de valorização do magistério;

¹⁶ Apesar de esta Diretoria da Capes não ser o enfoque de nossa investigação, não se deve deixar de mencionar sua forte atuação, por meio da Universidade Aberta do Brasil, na oferta de cursos de formação inicial de professores, sobretudo de docentes em exercício sem formação adequada. No ano de 2020, de acordo com Relatório de Gestão da Capes, foram iniciadas 690 turmas de licenciatura, com o ingresso de 17 mil novos alunos. A despeito da importância desses números, nada além de dados genéricos como este são divulgados a respeito da atuação dessa diretoria.

3. todos os professores licenciados deverão ter formação prática em sala de aula ao longo do curso;
4. todos os licenciados serão formados em cursos com currículos especialmente construídos para a formação de docentes para a EB;
5. todos os níveis de escolaridade, desde a PG stricto sensu à EB, participarão do esforço nacional comum de melhoria da qualidade da educação brasileira e da formação docente de forma integrada e comprometida;
6. os estudantes da EB deverão demonstrar melhora constante dos níveis de desempenho nos exames nacionais e internacionais;
7. todas as escolas brasileiras deverão apresentar atmosfera propícia para o estudo, o conseqüente avanço cognitivo dos estudantes e convívio social harmonioso (RISTOFF; BIANCHETTI, 2012, p. 811).

Aparentemente, os dois primeiros itens têm sido rigorosamente contrariados, sobretudo nos últimos anos. A já referida Reforma do Ensino Médio, com sua referência ao “notório saber”, desconsidera a necessidade de todos os professores da Educação Básica serem licenciados. De igual maneira, questões referidas neste trabalho e velhas conhecidas da área, relativas à precarização de salários e de condições de trabalho, não permitem a concretização do segundo objetivo.

É possível notar que tais propostas antecipam as diretrizes da política nacional, para a qual esses novos setores estavam conferindo seus esforços. Scheibe (2011, p. 818) apresenta uma justificativa para a atribuição à Capes da tarefa de pensar a formação de professores:

A inovação foi uma decisão de governo, explicitada como uma estratégia para a implementação das políticas vinculadas à valorização e formação dos profissionais do magistério, tomando como base exemplar a consideração de que a Capes representou uma alternativa bem-sucedida para a formação de pessoal para atuar no nível superior de educação.

Entretanto, faz-se importante refletir sobre o “sucesso” da Capes com relação à sua atuação no nível superior. Após a concretização do papel avaliativo da Capes, os níveis de exigência com relação aos programas de pós-graduação, progressivamente elevados, têm conduzido os pesquisadores a um quadro de produtivismo acadêmico que, além de contribuir para a diminuição da qualidade das pesquisas, instaura um quadro de adoecimento profissional dos docentes e o aumento dos índices de evasão nos cursos de mestrado e doutorado. Em adição, conforme demonstramos, a dinâmica de fomento a programas e pesquisas não

parece se distanciar muito do que era executado na primeira estrutura da Capes, com o Programa Universitário. Isso nos leva a questionar o status bem-sucedido da Capes e a relativizar o fato de ela ser chamada de “nova” a partir dessa reconfiguração.

Um ano depois da criação da chamada Nova Capes, é lançada a dita *Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica*, materializada pelo Decreto nº 6755, de 29 de janeiro de 2009, conforme já mencionado. Tal dispositivo legal também disciplina a atuação da Capes no fomento a programas de formação docente. Essa política tem como princípio norteador a assunção da formação de professores da Educação Básica como um compromisso do Estado, com a colaboração dos entes federados, em uma ideia de que ela é parte de um projeto social, político e ético para a construção de uma nação soberana, democrática, justa e inclusiva, de acordo com o texto legal. Além disso, assume também a garantia de padrão de qualidade nos cursos oferecidos para essa formação, a articulação entre teoria e prática, o reconhecimento da escola como espaço de formação, das especificidades da profissão docente e de sua valorização. Por fim, compromete-se com a equidade no acesso à formação inicial e continuada, sua articulação e sua integração com o cotidiano da escola e com os diferentes saberes e experiências docentes. A partir desses princípios, foram elaborados dez objetivos a serem alcançados pela implementação de tal política, a saber:

- I - promover a melhoria da qualidade da educação básica pública;
- II - apoiar a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada a profissionais do magistério pelas instituições públicas de educação superior;
- III - promover a equalização nacional das oportunidades de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério em instituições públicas de educação superior;
- IV - identificar e suprir a necessidade das redes e sistemas públicos de ensino por formação inicial e continuada de profissionais do magistério;
- V - promover a valorização do docente, mediante ações de formação inicial e continuada que estimulem o ingresso, a permanência e a progressão na carreira;
- VI - ampliar o número de docentes atuantes na educação básica pública que tenham sido licenciados em instituições públicas de Ensino Superior, preferencialmente na modalidade presencial;
- VII - ampliar as oportunidades de formação para o atendimento das políticas de educação especial, alfabetização e educação de jovens e adultos, educação indígena, educação do campo e de populações em situação de risco e vulnerabilidade social;
- VIII - promover a formação de professores na perspectiva da educação integral, dos direitos humanos, da sustentabilidade

ambiental e das relações étnico-raciais, com vistas à construção de ambiente escolar inclusivo e cooperativo;

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

X - promover a integração da educação básica com a formação inicial docente, assim como reforçar a formação continuada como prática escolar regular que responda às características culturais e sociais regionais (BRASIL, 2009b, Art. 3º).

Coube a cada unidade federativa formular seu plano estratégico, contendo o diagnóstico e as necessidades de formação (desenvolvido por meio de estudos baseados em dados do censo), a definição de ações e a atribuição de responsabilidades. Portanto, é possível perceber a articulação entre as necessidades específicas de cada região do país e a capacidade das instituições públicas disponíveis. Nesse sentido, a própria oferta de cursos passaria a ser realizada a partir de uma ação fundamentada, coordenada pelos fóruns.

No que tange à Capes, ficou a responsabilidade de incentivar a formação de professores por meio de programas de iniciação à docência e concessão de bolsas a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, promovendo, desse modo, a articulação entre escola e universidade, e inserindo o professor em formação no espaço de ensino-aprendizagem da escola pública. Também é possível dizer que o órgão passou a exercer o papel não só de fomentador, mas também de regulamentador da formação de professores, em alguns aspectos, já que cabe ao seu CTC-EB a homologação de cursos de atualização, de aperfeiçoamento e de especialização nas áreas de sua competência. Tal dinâmica ajuda a entender, por exemplo, a criação de uma diretoria para a modalidade presencial e de outra para a modalidade a distância, uma vez que o decreto prevê que, preferencialmente, a formação inicial deve ser oferecida na modalidade presencial, e a continuada, a distância.

São grandes as responsabilidades e complexos os desafios a serem enfrentados pela Capes, órgão do MEC que tem conduzido, com efetivo sucesso, a política de pós-graduação no país durante várias décadas, mas sem tradição de trabalho junto aos cursos de graduação (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011, p. 52).

Ao atribuir a um órgão do MEC a função de gerir um dos aspectos considerados centrais para o desenvolvimento da educação no país, qual seja, a

formação de professores, a iniciativa dessa política nacional sinaliza um processo alternativo à descentralização proposta pela Constituição de 1988, por meio da autonomia conferida aos sistemas de educação estaduais e municipais. Nesse sentido, faz-se interessante mencionar as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores* (BRASIL, 2015a). O documento, que visa a definir princípios, fundamentos, dinâmica formativa e procedimentos a serem observados nas políticas, na gestão e nos programas e cursos de formação de professores, tanto inicial quanto continuada, parece enfatizar essas preocupações. No âmbito de tais diretrizes, a partir do PNE como epicentro das políticas educacionais, pensa-se em articular a formação inicial e continuada por meio da pactuação dos entes federados, efetivando-se o regime de colaboração no campo da formação de professores.

Todavia, vale ressaltar que houve resistência à Nova Capes, vinda de alguns setores da sociedade, do próprio governo, e mesmo da academia. Ristoff e Bianchetti (2012) referem que as críticas são de diversas naturezas. De início, houve rejeição ao uso da modalidade a distância para a formação de professores. Ainda que a lei estabelecesse a preferência pela modalidade presencial para a formação inicial, e a distância para a continuada, uma afirmação do então Ministro Haddad, em reunião com o Conselho Superior da Capes, deu margem a interpretação contrária¹⁷. Também houve crítica de especialistas à polarização entre as duas modalidades, sob a alegação de não haver argumentos teórico-epistemológicos para justificar essa divisão na definição de políticas nacionais.

Um segundo ponto polêmico foi a possibilidade de criação de um modelo tecnicista e pragmático de formação de professores, como no caso das licenciaturas nos Institutos Federais (IFETs)¹⁸. Houve igualmente críticas ao risco de aplicação da lógica produtivista na Educação Básica, como acontece atualmente com a pós-graduação¹⁹. Além disso, o temor de que a reconhecida e consagrada atuação da

¹⁷ Em reunião com os conselheiros do CS no dia 4 de dezembro de 2007, o então Ministro da Educação Fernando Haddad afirmou que “a formação continuada de professores poderá ser feita a distância. Em alguns casos, até a formação inicial” (RISTOFF; BIANCHETTI, 2012, p. 808).

¹⁸ Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) foram criados pela Lei nº 11.892/2008, com a obrigatoriedade de oferecer cursos de formação de professores, sob a justificativa de ampliar a oferta de vagas de licenciatura na rede federal. Entretanto, a retirada da formação do ambiente acadêmico-universitário é bastante criticada por especialistas da educação. Para maiores esclarecimentos, consultar Freitas (2007).

¹⁹ No estado de São Paulo, por exemplo, a presença dessa lógica na educação básica pode ser verificada pelo pagamento de bônus salarial aos profissionais do magistério atrelado ao Índice de

Capes junto à pós-graduação fosse posta a perder também contribuiu para tal resistência. Os próprios agentes dos setores governamentais (prefeitos, governadores, secretários estaduais e municipais de educação, conselhos municipais de educação, dirigentes de ensino, entre outros) manifestavam preocupação com a chance de diminuição dos recursos da Capes para a Educação Superior, por terem de ser divididos com as políticas da Educação Básica. Com relação a esse último ponto, a Ministro da Educação deixou claro que o orçamento da Capes teria profundas alterações: “o orçamento da CAPES vai mais que dobrar em quatro anos. Só para 2008, a proposta orçamentária prevê investimentos de R\$ 1,3 bilhão. E mais R\$ 8 milhões para a construção da nova sede” (RISTOFF; BIANCHETTI, 2012, p. 808). De fato, segundo o autor, nos anos seguintes, o orçamento da instituição mais que dobrou.

Todavia, a conjuntura econômica do país tem concretizado, a partir de 2015, e mais acentuadamente ainda na atual gestão do governo federal, um grande corte no orçamento da Capes, no bojo das medidas de austeridade empreendidas não só em busca de recuperar o equilíbrio econômico e retomar o crescimento, mas também fundamentado em concepções ideológicas de desvalorização da educação e da ciência²⁰. No âmbito das políticas da Capes, as restrições orçamentárias vêm atingindo significativamente os programas de Formação de Professores da Educação Básica.

Em suma, a Capes lança mão de iniciativas relativas à Educação Básica nos anos seguintes à instalação da Política Nacional. Para verificar a efetivação de tais diretrizes, os campos de atuação da Nova Capes e os impactos dessa política, sobretudo no que diz respeito às metas 15 e 16 do PNE, faz-se necessário debruçar-se sobre as ações e os programas implementados por essa instituição no âmbito da formação de profissionais do magistério.

Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), o qual é calculado por meio da combinação de resultados de avaliações institucionais e de fluxo escolar.

²⁰ Tal fato pode ser evidenciado, por exemplo, com o corte de R\$ 3,9 bilhões do orçamento de 2021 do Ministério da Educação, e com a aprovação de um corte de R\$ 600 milhões do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações, que representa 92% do orçamento. Vale destacar que, da forma como foi aprovado, o projeto retira esses recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e os transfere para outras áreas de sete ministérios, embora o Ministério da Economia, em nota, tenha negado tal informação. Informação disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/10/10/falta-de-consideracao-diz-marcos-pontes-sobre-corte-de-r-600-milhoes-no-orcamento-da-ciencia-com-aval-do-governo.ghml>. Acesso em: 15 out. 2021.

1.2 O Plano Nacional de Educação

Apresentamos, a partir de agora, o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de 2014 a 2024, com especial atenção para as metas 15 e 16, que dizem respeito a aspectos ligados à formação de professores da educação básica, foco das ações implementadas no âmbito da Nova Capes, buscando discutir, a partir de indicadores educacionais, o cumprimento de tais metas. Para melhor compreensão desse Plano, apresentamos brevemente sua trajetória, de modo a verificar a sua constituição ao longo da história da educação brasileira.

1.2.1 Trajetória do PNE

O primeiro Plano Nacional de Educação foi aprovado por meio da Lei nº 10.172, em 9 de janeiro de 2001, no governo Fernando Henrique Cardoso. Ele começou a ser elaborado em 1996, conforme disposto pelo artigo 9º da LDBEN aprovada em dezembro daquele ano, para vigorar entre os anos 2001 a 2010.

Embora este seja o primeiro plano com a configuração que conhecemos hoje, a primeira tentativa de criação de um plano nacional data da década de 1930 do século passado. De acordo com Saviani (2014), a ideia remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado em 1932. Após o diagnóstico de que “todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país” (MANIFESTO..., 1984, apud SAVIANI, 2014, p. 75), o texto propõe a formulação de um “plano de reconstrução educacional”.

De fato, a partir daí, a ideia de um plano passou a fazer parte da legislação brasileira, estando estabelecido, na alínea *a* do artigo 150 da Constituição de 1934, “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país” (BRASIL, 1934, art. 150). Para tanto, estava previsto, no artigo 152, que o Conselho Nacional de Educação (CNE) teria a competência precípua de elaborar o Plano Nacional para ser aprovado pelo Poder Legislativo em forma de lei.

O CNE, que havia sido criado em 1931, foi reorganizado e instalado com essa nova configuração em 11 de fevereiro de 1937. Os conselheiros cumpriram tal tarefa constitucional e entregaram o documento ao Ministro da Educação em 17 de maio

daquele mesmo ano. Tratava-se de um minucioso texto, denominado “código da educação nacional”, com 504 artigos. Contudo, ainda que a concepção fosse de uma lei geral da educação, com normas e procedimentos que organizariam o sistema de ensino, o conteúdo já se afastava da ideia dos Pioneiros, uma vez que a racionalidade científica dava lugar ao controle político-ideológico característico da política educacional de Vargas, aproximando o plano da concepção estadonovista. Tanto é que Azanha (1993) denominou-o anteprojeto, em função de sua excessiva centralização, desde currículos a número de provas e de avaliações, detalhes que ele considerava insustentáveis em toda a educação nacional. Para ele, o plano era a mais completa negação das teses defendidas pelo movimento dos pioneiros. O documento chegou a ser encaminhado à Câmara dos Deputados, mas não foi aprovado, e caiu no esquecimento com o advento do Estado Novo no final daquele ano (SAVIANI, 2014).

Apesar do entendimento do então Ministro da Educação e Saúde Gustavo Capanema de que “a promulgação de uma lei geral do ensino, ou seja, de um Código da Educação Nacional, apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano nacional de educação” (HORTA, 1997, p. 149), só foram realizadas reformas parciais, traduzidas nas leis orgânicas do ensino em lugar da “lei geral do ensino”. O planejamento educacional durante o período do Estado Novo dava suporte econômico ao governo, caracterizado por uma divisão da educação para a elite, para a mulher e para os trabalhadores (ROMANELLI, 1999). Nos anos seguintes, durante a República Populista, apesar das grandes mobilizações dos educadores para discutir o sistema educacional em fóruns nacionais, a educação continuava com forte tendência desenvolvimentista. A ideia do Plano foi retomada apenas nos anos que antecederam a promulgação da primeira LDB, em 1961. O § 1º do artigo 92 estabeleceu que “com 9 décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior”, e foi determinado, no parágrafo seguinte, que “O Conselho Federal de Educação elaborará, para a execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo” (BRASIL, 1961).

Anísio Teixeira já havia criticado o plano incorporado ao substitutivo à LDB em artigo publicado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos:

A própria divisão igualitária dos recursos federais para a educação superior, média e primária, que se apresenta como progresso democrático, só engana a quem deseja enganar-se. Sendo de 12 milhões o número de crianças de escola primária, a quem se deve educação, e de 6 milhões o número de alunos matriculados; de um milhão o número de alunos da escola média; e de 70 mil, o de Ensino Superior — a divisão dos recursos em partes iguais só ilude a quem quiser iludir-se. Na realidade, está-se ajudando o ensino médio seis vezes mais do que o primário e o superior cerca de mil vezes mais (TEIXEIRA, 1976, apud SAVIANI, 2014, p. 77).

Apesar de seu posicionamento crítico, Teixeira foi designado como relator do Plano Nacional pelo Conselho Federal de Educação. Assim, ele arquitetou um procedimento para o plano de distribuição de recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário:

Combinando renda per capita dos estados com população em idade escolar, propôs que 70% dos recursos fossem calculados na razão inversa da renda per capita e 30% na razão direta da população em idade escolar. Para determinar as despesas com o ensino, Anísio Teixeira considerou que os gastos com salário dos professores seriam da ordem de 70%, distribuindo-se o restante entre a administração (7%), recursos didáticos (13%) e prédio e equipamento (10%). Tomou os valores dos salários mínimos regionais como referência para estabelecer os custos com o magistério que, somados às demais despesas, lhe permitiram determinar o custo do aluno-ano. Com base nesses elementos, propôs uma fórmula matemática para o cálculo dos recursos que a União repassaria a cada unidade da federação (SAVIANI, 2014, p. 77).

Segundo o autor, esse foi o procedimento que inspirou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1996, e que essa orientação foi mantida, inclusive, com a substituição do Fundef pelo Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2006.

A partir do Golpe de 1964 e a ascensão dos militares ao poder, não só a escola passou a ser utilizada como veículo dos ideais da “revolução” (Brasil: ame-o ou deixe-o), como o planejamento educacional deixou de ser tarefa dos educadores e passou aos tecnocratas, oriundos, sobretudo, das ciências econômicas. Assim, os planos para a educação decorriam dos chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), e passaram a ser denominados Planos Setoriais de Educação e Cultura, subordinados, por lei, ao Plano Geral do Governo (SAVIANI, 2014). A Constituição de 1967 eliminou a vinculação orçamentária das Constituições

anteriores, que obrigava a União, os estados e os municípios a destinarem um percentual mínimo de recursos para a educação. Assim, sem previsão orçamentária, o Plano Nacional perdeu força. A valorização das políticas de mercado no campo educacional, característica do regime da época, deu espaço tanto para a abertura de escolas privadas quanto para a mentalidade privatista das escolas públicas.

Ao longo da década de 1980, ainda que a ditadura tenha, progressivamente, perdido sua força, suas marcas foram deixadas em toda a sociedade, e também na educação, a qual mantinha forte vinculação com o setor econômico, alimentando a dependência financeira internacional.

Nessas condições, não é difícil entender os constantes apelos para um maior estreitamento dos vínculos entre educação e mercado, a valorização da iniciativa privada com a conseqüente ênfase na adoção de mecanismos empresariais na gestão do ensino, assim como as pressões sobre a pós-graduação guiadas pela exigência de produtividade (SAVIANI, 2008, p. 311).

Com o início da Nova República, em 1993, foi editado o Plano Decenal Educação Para Todos, tomando como referência a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, proclamada em reunião realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia. Distinguia-se dos planos anteriores por se referir apenas ao ensino fundamental acrescido da etapa pré-escolar (dos 4 aos 6 anos), focalizando estratégias para erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Contudo, esse plano praticamente não saiu do papel, prevalecendo uma espécie de democratismo que pretendia substituir a formulação de políticas centradas no topo da pirâmide durante o governo autoritário, mas que, na prática, manteve mecanismos autoritários (SAVIANI, 2014). Para o autor, ao que parece, o plano foi formulado mais em função do objetivo de atender a condições internacionais para a obtenção de financiamentos para a educação, em especial aqueles ligados ao Banco Mundial.

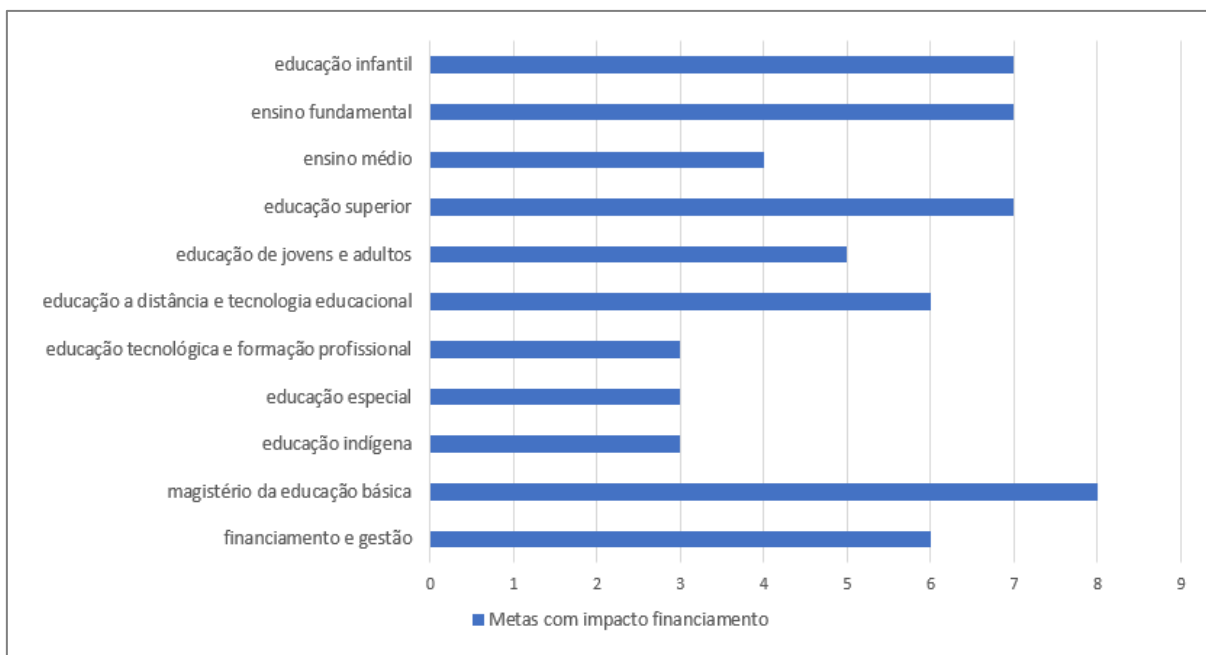
Em 2001, foi aprovada a Lei nº 10.172, que instituiu o Plano Nacional de Educação, com a vigência de dez anos, conforme previsto no artigo 14 da Constituição e no §10 do artigo 87 da LDBEN de 1996. De acordo com Saviani (2014), o texto do Plano constitui-se em uma profusão de objetivos e metas, caracterizando a dispersão e a perda do senso de distinção entre o que é principal e o que é acessório. Ao todo, são formuladas 295 metas, distribuídas em onze áreas, a saber:

- 1) Educação Infantil
- 2) Ensino Fundamental
- 3) Ensino Médio
- 4) Educação Superior
- 5) Educação de Jovens e Adultos
- 6) Educação a Distância e Tecnologias Educacionais
- 7) Educação Tecnológica e Formação Profissional
- 8) Educação Especial
- 9) Educação Indígena
- 10) Formação dos Professores e Valorização do Magistério
- 11) Financiamento e Gestão

Dentre essas áreas, a que tem o maior número de metas é “financiamento e gestão”, com 44. Já a “educação tecnológica e formação profissional” é a com o menor número, com 15 metas.

Saviani (2014) salienta que há controvérsias em relação às medidas incorporadas no PNE, sobretudo no que diz respeito ao financiamento. Não obstante uma das áreas seja denominada “financiamento e gestão”, há impacto financeiro em todos os aspectos contemplados nesse Plano. As metas de maior impacto financeiro têm a seguinte distribuição:

Gráfico 1: Metas do PNE (2001-2010) com impacto financeiro, por área



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base em Saviani (2014).

Entretanto, quando a lei foi enviada para publicação, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a aprovou com vários vetos a trechos que diziam respeito justamente ao aspecto financeiro, em especial a emenda que propunha o investimento de 10% do PIB em educação (BONAMIGO et al, 2011, p. 2). De acordo com Saviani (2014), uma vez que não estavam assegurados os recursos necessários, o plano não passava de uma mera carta de intenções, sem a possibilidade efetiva de que as metas pudessem ser concretizadas. Para Ivan Valente (2001, p. 37), “FHC veta o que faria do PNE um plano”. Em suma, as metas vetadas demonstram o objetivo do governo de evitar qualquer ampliação dos recursos da União destinados à educação. Segundo Moura (2013, s/p.):

Em seu período de vigência, sérios problemas em sua formulação e execução foram evidenciados. Sua ineficácia em dar conta das metas e propostas estabelecidas foi uma marca indelével. Importantes análises e avaliações nos últimos anos apontaram, entre outros, a ausência de mecanismos concretos de financiamento das propostas; a falta de articulação com o plano plurianual (PPA) e suas revisões; a incoerência interna das propostas, com metas sobrepostas; a não regulação das ações que envolviam o regime colaborativo da federação; ausência de monitoramento sistêmico durante o processo de execução; e distância entre o texto de lei aprovado e as reivindicações de movimentos organizados da sociedade.

1.2.2 O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024

Após o término de vigência do PNE anterior, em dezembro de 2010, o Ministério da Educação enviou a versão do PNE 2011-2020 ao Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, o projeto tramitou por quase dois anos na Comissão Especial, criada para essa discussão. A temática efervesceu no legislativo e gerou grande mobilização, tendo recebido 2.915 emendas, um marco histórico (MOURA, 2013). Após ser enviado ao Senado Federal, que também levou bastante tempo nessa discussão, o PNE foi aprovado para vigorar entre 2014 e 2024.

Quando se observa a estrutura do texto do PNE vigente, nota-se mudança substancial: este está estruturado em 20 metas, número bem inferior às 295 metas do plano anterior. Todavia, tal alteração é aparente, já que, se contabilizadas as chamadas estratégias elaboradas para o alcance de tais metas, contabilizam-se 170. Pode-se dizer, pois, que, ao passo que o PNE anterior contava com 295 metas divididas em 11 áreas temáticas, o PNE vigente tem 170 estratégias organizadas em 20 metas. Temos, portanto, um grande número de objetivos a serem alcançados em ambos os documentos propostos.

No caso do PNE vigente, as 20 metas estão assim organizadas:

Quadro 2: Metas do PNE (2014-2024), por área

ÁREA	METAS
Educação Infantil	Meta 1
Ensino Fundamental	Metas 2 e 5
Ensino Médio	Meta 3
Educação Especial	Meta 4
Organização do espaço-tempo da Educação Básica	Meta 6
Avaliação da Educação Básica	Meta 7
Educação de Jovens e Adultos	Metas 8, 9 e 10
Educação Profissional	Meta 11
Educação Superior	Metas 12, 13 e 14
Magistério e Servidores da Educação Básica	Metas 15, 16, 17 e 18
Diretores de Escola	Meta 19
Investimento em Educação	Meta 20

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base em Saviani (2014).

1.2.2.1 A meta 15

Apresentamos, a seguir, o texto da meta 15 do PNE, bem como as estratégias previstas, de acordo com a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

As estratégias para a consecução da meta 15, de acordo com a lei, são as seguintes:

- 15.1) atuar, conjuntamente, com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes;
- 15.2) consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de Educação Básica;
- 15.3) ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da Educação Básica;

- 15.4) consolidar e ampliar plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em cursos de formação inicial e continuada de profissionais da educação, bem como para divulgar e atualizar seus currículos eletrônicos;
- 15.5) implementar programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial;
- 15.6) promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do (a) aluno (a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum dos currículos da Educação Básica, de que tratam as estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3 deste PNE;
- 15.7) garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares;
- 15.8) valorizar as práticas de ensino e os estágios nos cursos de formação de nível médio e superior dos profissionais da educação, visando ao trabalho sistemático de articulação entre a formação acadêmica e as demandas da Educação Básica;
- 15.9) implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício;

- 15.10) fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior destinados à formação, nas respectivas áreas de atuação, dos (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério;
- 15.11) implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados;
- 15.12) instituir programa de concessão de bolsas de estudos para que os professores de idiomas das escolas públicas de Educação Básica realizem estudos de imersão e aperfeiçoamento nos países que tenham como idioma nativo as línguas que lecionem;
- 15.13) desenvolver modelos de formação docente para a educação profissional que valorizem a experiência prática, por meio da oferta, nas redes federal e estaduais de educação profissional, de cursos voltados à complementação e certificação didático-pedagógica de profissionais experientes.

O documento *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*²¹ (BRASIL, 2014c), elaborado pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, ao contextualizar tal meta, considerando a indispensabilidade da formação acadêmica ao exercício profissional docente, coloca-a como direito do professor. Com efeito, para que ele assuma efetivamente as atividades docentes e curriculares em todas as etapas e modalidades de ensino, tal formação é condição essencial.

Todavia, é sabido que o acesso à formação de nível superior de todos os professores da Educação Básica ainda não se concretizou no Brasil. O documento mostra, por meio de estudo do INEP de 2013, que a proporção de professores com formação universitária – concluída ou em andamento – atuando nos anos iniciais do

²¹ Doravante *Conhecendo as 20 metas do PNE*.

Ensino Fundamental regular era de 77,2%, e, nos anos finais do Ensino Fundamental regular, de 88,7%. Além disso, as áreas de Matemática, Física, Química e Biologia mostravam-se bastante deficitárias em professores com a formação específica. Tal quadro mostra que as políticas de formação docente no Ensino Superior, em especial nas licenciaturas, precisam ser incrementadas de modo a universalizar esse acesso. Também, não somente garantir o acesso à formação docente, mas, sobretudo, reunir as condições reais para que os professores em exercício possam frequentar programas de formação. Nesse sentido, é necessário estabelecer estratégias que garantam a formação específica, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, possibilitando, inclusive, a possibilidade de qualificação em serviço. Para tanto, o PNE propôs que, no prazo de um ano de sua vigência, fosse instituída a política nacional de formação dos profissionais da educação.

O documento também reconhece que, para atingir essa meta, é necessária a efetivação de um esforço colaborativo entre os entes federativos (União, estados, DF e municípios) e a definição das responsabilidades de cada um, e que, sem o estabelecimento de um padrão de colaboração, dificilmente as estratégias traçadas no PNE para essa meta poderão ser viabilizadas. Isso porque, atuando de forma conjunta, os entes federados poderão traçar um plano estratégico, com um diagnóstico das necessidades de formação dos profissionais do magistério e da capacidade do poder público de atender à demanda por formação superior. Nesse sentido, as estratégias delineadas no novo PNE só serão efetivas se o pacto federativo se consolidar com a delimitação, no regime de colaboração, da assunção das responsabilidades específicas dos entes federados.

1.2.2.2 A meta 16

Apresentamos, a seguir, o texto da meta 16 do PNE, bem como as estratégias previstas, de acordo com a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da Educação Básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da Educação Básica formação continuada em sua

área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

As estratégias para a consecução da meta 16, de acordo com a lei, são as seguintes:

- 16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- 16.2) consolidar política nacional de formação de professores e professoras da Educação Básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas;
- 16.3) expandir programa de composição de acervo de obras didáticas, paradidáticas e de literatura e de dicionários, e programa específico de acesso a bens culturais, incluindo obras e materiais produzidos em Libras e em Braille, sem prejuízo de outros, a serem disponibilizados para os professores e as professoras da rede pública de Educação Básica, favorecendo a construção do conhecimento e a valorização da cultura da investigação;
- 16.4) ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar a atuação dos professores e das professoras da Educação Básica, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares, inclusive aqueles com formato acessível;
- 16.5) ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da Educação Básica;

- 16.6) fortalecer a formação dos professores e das professoras das escolas públicas de Educação Básica, por meio da implementação das ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e da instituição de programa nacional de disponibilização de recursos para acesso a bens culturais pelo magistério público.

O documento *Conhecendo as 20 metas do PNE* aborda, na contextualização desta meta, a formação continuada, salientando que as mudanças científico-tecnológicas requerem o aperfeiçoamento permanente dos professores da Educação Básica no que diz respeito ao conhecimento de sua área de atuação e aos avanços do campo educacional. Parte-se do pressuposto de que a elevação do padrão de escolaridade básica depende dos investimentos que o poder público faz no que tange à valorização e ao aprimoramento da formação dos profissionais da educação. Tal exigência é reiterada pela Nota Técnica ao PNE, emitida pelo Ministério da Educação, segundo a qual “para que se tenha uma educação de qualidade e se atenda plenamente o direito à educação de cada estudante, é importante que o profissional responsável pela promoção da aprendizagem tenha formação adequada” (BRASIL, 2011, p. 93).

Os dados do Censo Escolar de 2013, trazidos pelo documento, mostraram que não só estamos distantes de garantir a todos os professores da Educação Básica uma formação compatível com a sua área específica de atuação profissional, mas também o aprofundamento dos estudos em nível de pós-graduação. Enquanto 69,8% do total de dois milhões de professores da Educação Básica possuem formação em nível superior, apenas 30,2%, cursaram alguma pós-graduação.

De acordo com o documento, a concretização dessa meta está vinculada aos esforços articulados dos entes federativos para dimensionar a demanda por formação continuada e, assim, promover a respectiva oferta por parte das instituições públicas, de modo a consolidar um planejamento estratégico. Dessa forma, impõe-se a consolidação da política nacional de formação de professores da Educação Básica, com a definição de diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas.

Por isso, seria fundamental implementar ações articuladas entre os sistemas de ensino e os programas de pós-graduação das universidades públicas, além de assegurar a implementação de planos de carreira e remuneração para os

professores da Educação Básica, para garantir condições para a realização satisfatória dessa formação, com o objetivo de alcançar a cobertura, prevista por esta meta, de 50% dos professores da Educação Básica com pós-graduação. Ademais, a Capes, o CNPq e outras agências poderiam fomentar tal formação.

No capítulo seguinte, apresentam-se as ações e programas da Capes no âmbito de sua Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB), descrevendo sua organização e dinâmica de funcionamento, e procurando articulá-las com as metas 15 e 16 do PNE e verificar seu cumprimento, a partir de indicadores educacionais.

CAPÍTULO 2

AS AÇÕES DA CAPES PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O CUMPRIMENTO DAS METAS 15 E 16 DO PNE

Neste capítulo, discutem-se as políticas implementadas pela Capes no âmbito da formação de professores da Educação Básica. Com base nos documentos analisados, explicitamos, inicialmente, o funcionamento da Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB), evidenciando sua organização e dinâmica de funcionamento. Posteriormente, apresentamos os programas de formação inicial (foco da Meta 15 do PNE) e continuada (foco da Meta 16 do PNE) desenvolvidos no âmbito dessa diretoria, buscando discutir seus resultados e sua interface com os indicadores educacionais de cumprimento das metas do PNE.

2.1 A Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB)

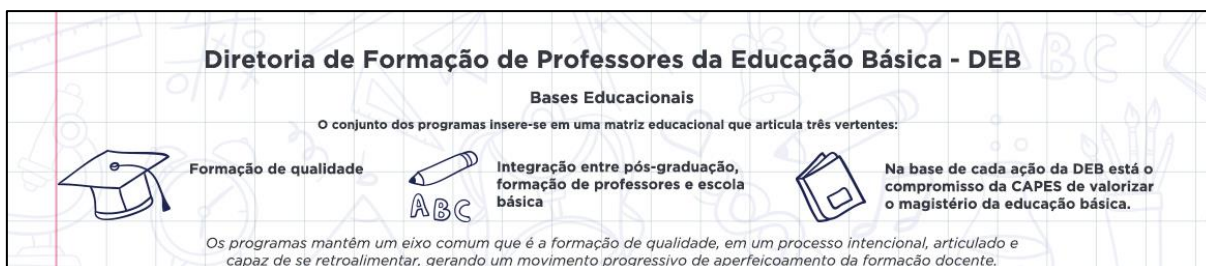
O estatuto da Capes instituído pelo Decreto nº 7.692, de março de 2012, combinado com a Lei nº 12.695²², de julho de 2012, teve como objetivo, entre outros, adequar a Capes ao crescimento da demanda e do desenvolvimento tanto de programas voltados à formação docente quanto à internacionalização do Ensino Superior. O Decreto, embora mantivesse a sigla DEB, alterou o nome da *Diretoria de Educação Básica Presencial* para *Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica*. De acordo com a própria instituição, a mudança não alterou o trabalho dessa Diretoria, mas, além de evitar confusões com a Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, apresentou de maneira mais clara o foco de sua missão: promover ações voltadas para a valorização do magistério por meio da formação de professores. Entre os anos de 2009 e 2014, segundo Relatório de Gestão da DEB/Capes 2009-2014²³, a gestão da formação de professores para a Educação Básica representa uma linha de ação marcada pela continuidade dos programas. Ademais, declara traduzir uma visão política dos titulares dessa diretoria sobre a relevância social da carreira do magistério da Educação Básica.

²² Esta lei representa a conversão da Medida Provisória nº 562, que inseriu às competências da Capes as atribuições relativas a sua atuação junto à Educação Básica, além da tarefa de regulamentar as bolsas e auxílios concedidos para essa finalidade.

²³ Doravante *Relatório da DEB*.

No website da Capes, em sua página voltada para a Educação Básica, é possível verificar como a DEB se apresenta publicamente:

Figura 3: Apresentação da DEB



Fonte: website da Capes.

Essa página de apresentação refere, como bases educacionais, nas quais se inserem o conjunto de programas, a articulação de três vertentes: a formação de qualidade; a integração entre pós-graduação, formação de professores e escola básica; e o compromisso de valorização do magistério da Educação Básica. Menciona, ainda, que o eixo comum mantido por tais programas é a formação de qualidade, em um processo intencional, articulado e capaz de se retroalimentar, sugerindo a ideia de que isso gera um movimento progressivo de aperfeiçoamento da formação docente.

Tal colocação sintetiza as atribuições da DEB definidas no Estatuto da Capes vigente, que são:

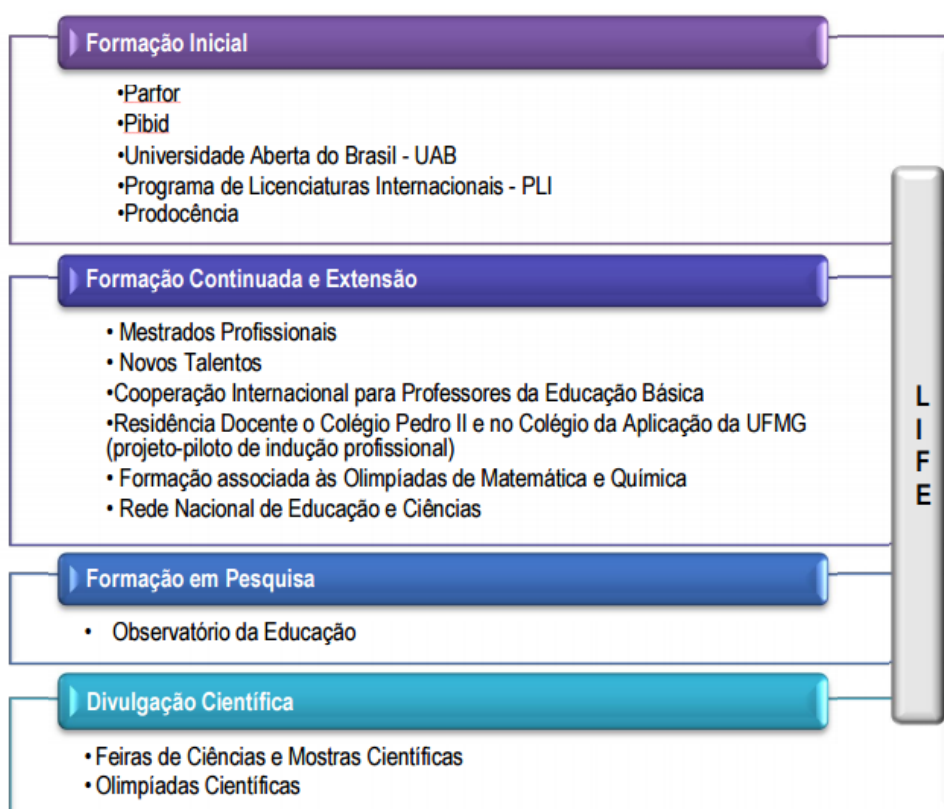
- I - fomentar a articulação e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino da Educação Básica e da educação superior, inclusive da pós-graduação, para a implementação da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica;
- II - subsidiar a formulação de políticas de formação inicial e continuada de professores da Educação Básica;
- III - apoiar a formação de professores da Educação Básica, mediante concessão de bolsas e auxílios para o desenvolvimento de estudos, pesquisas, projetos inovadores, conteúdos curriculares e de material didático;
- IV - apoiar a formação de professores da Educação Básica mediante programas de estímulo ao ingresso na carreira do magistério;
- V - fomentar o uso das tecnologias de informação e da comunicação nos processos de formação de professores da Educação Básica;
- VI - elaborar, juntamente com a Diretoria de Educação a Distância, a revisão anual das atividades relativas à Educação Básica; e

VII - presidir o Conselho Técnico Científico da Educação Básica. (BRASIL, 2017a, Art. 14).

Além disso, não se pode deixar de mencionar o Decreto nº 6.755/2009, o qual também constitui uma das bases normativas da Capes, ao disciplinar sua atuação no fomento a programas de formação inicial e continuada de docentes. A partir de tais prerrogativas, a Fundação passou a lançar diversos programas nesse sentido.

De acordo com o *Relatório da DEB*, em 2014, os programas encontravam-se assim organizados:

Figura 4: Principais programas da DEB/Capes



Fonte: Relatório de Gestão da DEB/Capes 2009-2014.

A nova configuração da Capes e seus programas voltados à formação de professores constituem a dita Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, o qual institui tal política e disciplina a atuação da Capes no fomento a programas voltados a tal formação. Nesse sentido, a meta 15 do PNE, qual seja “garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e

os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação” (BRASIL, 2014a), estaria, em tese, contemplada desde 2009, com a Capes. É importante salientar, contudo, que quase dois anos depois do PNE, é publicado o Decreto nº 8.752, em 9 de maio de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, sem sequer mencionar a Capes atuando nesse segmento e revogando o decreto de 2009. O texto do novo Decreto enuncia os objetivos, a maneira como se organizará a política, sem maiores detalhes sobre a sua execução, mencionando, de forma genérica, o desenvolvimento de um Planejamento Estratégico Nacional, conforme disposto em seu artigo 12:

Art. 12. O Planejamento Estratégico Nacional deverá prever programas e ações integrados e complementares relacionados às seguintes iniciativas:

I - formação inicial e continuada em nível médio e superior para os trabalhadores da educação que atuem na rede pública e nas escolas comunitárias gratuitas da Educação Básica, em funções identificadas como da Categoria III dos profissionais da educação;

II - iniciação à docência e ao apoio acadêmico a licenciandos e licenciados;

III - formação pedagógica para graduados não licenciados;

IV - formação inicial em nível médio, na modalidade normal para atuantes em todas as redes de ensino, na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental na função de magistério;

V - estímulo à revisão da estrutura acadêmica e curricular dos cursos de licenciatura, em articulação com as Diretrizes Curriculares Nacionais e com a Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica;

VI - estímulo ao desenvolvimento de projetos pedagógicos que visem a promover desenhos curriculares próprios à formação de profissionais do magistério para atendimento da Educação Profissional e Tecnológica, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação do Campo, de povos indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;

VII - estímulo ao desenvolvimento de projetos pedagógicos que visem a promover novos desenhos curriculares ou percursos formativos destinados aos profissionais da Educação Básica;

VIII - residência docente, que estimulem a integração entre teoria e prática em escolas de comprovada qualidade educativa;

IX - formação continuada no contexto dos pactos nacionais de desenvolvimento da Educação Básica;

X - mestrados acadêmicos e profissionais para graduados;

XI - intercâmbio de experiências formativas e de colaboração entre instituições educacionais;

XII - formação para a gestão das ações e dos programas educacionais e para o fortalecimento do controle social;

XIII - apoio, mobilização e estímulo a jovens para o ingresso na carreira docente;

XIV - financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, na forma disciplinada pela Lei nº 10.861, de 10 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de Educação Básica;

XV - cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nos processos de ingresso e fortalecimento dos planos de carreira, melhoria da remuneração e das condições de trabalho, valorização profissional e do espaço escolar; e

XVI - realização de pesquisas, incluídas aquelas destinadas ao mapeamento, ao aprofundamento e à consolidação dos estudos sobre perfil, demanda e processos de formação de profissionais da educação.

Ao se consultarem os ditos Planejamentos Estratégicos, disponíveis no website do MEC, encontra-se uma profusão de intenções e promessas, recheadas de esquemas e fluxogramas coloridos, que nada mais fazem do que enunciar o quanto o órgão se mostra comprometido com o avanço das políticas educacionais ou parafrasear o conteúdo do Decreto ou do próprio PNE, e em nada avançam concretamente na instituição de ações e programas voltados aos objetivos dessa Política Nacional.

Destaca-se, ainda, que, de acordo como parágrafo único do artigo 18 deste novo decreto, os programas e as ações de formação de profissionais da educação em execução continuam em vigência até seu encerramento ou até que novos acordos colaborativos sejam construídos e regulamentados no âmbito da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Dessa forma, embora deixem de constar do texto da lei, as ações da Capes permanecem vigentes. Concluimos, assim, que, embora, de acordo com o decreto, a Política Nacional seja executada a partir de um Planejamento Estratégico Nacional, a Capes continua ocupando papel central na consecução de programas e ações com vistas a contribuir para o avanço dos indicadores nacionais no que tange à formação de professores.

As páginas seguintes são destinadas à apresentação e à discussão dos programas engendrados pela Capes no âmbito da DEB²⁴. Elencamos, para serem discutidos com maior profundidade, aqueles que apresentam maior orçamento. É

²⁴ Optamos, no âmbito deste trabalho, por apresentar apenas os programas da Capes que julgamos articularem-se diretamente às Metas 15 e 16 do PNE, objeto desta pesquisa. A análise da totalidade dos programas sob responsabilidade da Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica da Capes pode ser consultada em Silva Neto (2021).

relevante ressaltar, neste momento, o hiato temporal de disponibilização de dados relativos a tais programas. O último Relatório de Gestão da DEB publicado no site da Capes traz informações relativas ao período de 2009 a 2014, por meio do qual apresentamos a discussão subsequente. Tal quadro compromete, significativamente, a avaliação do impacto dessas políticas nos indicadores educacionais de que trataremos no âmbito deste trabalho. Contudo, procuramos avançar, posteriormente, em relação a esse período, com base nas informações disponíveis no website da Capes e nos relatórios de gestão da própria instituição, sobretudo no que diz respeito à descontinuidade de várias dessas ações. Apresentamos, na sequência, o orçamento da DEB em cada um dos programas de formação de professores no período de 2009 a 2014.

Tabela 1: Recursos investidos na DEB de 2009 a 2014

Programas da DEB	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTALS	%
Pibid	20.041.950,00	80.398.941,22	138.597.928,92	219.084.614,74	287.900.596,63	430.343.222,88	1.176.367.254,39	56,31%
Parfor	12.394.341,09	70.914.408,33	110.987.220,82	162.895.436,02	171.919.765,09	152.024.976,91	681.136.148,26	32,60%
Obeduc	8.195.310,63	5.851.075,25	18.863.568,37	16.676.004,54	22.687.483,34	22.147.078,19	94.420.520,32	4,52%
Projetos Especiais	-	6.329.639,03	9.512.193,94	15.664.809,77	14.133.778,29	9.682.044,85	55.322.465,88	2,65%
Life	-	-	-	14.314.025,20	0,00	20.092.058,77	34.406.083,97	1,65%
Novos Talentos	-	7.788.894,45	2.798.072,00	4.330.579,63	3.265.992,04	5.723.490,57	23.907.028,69	1,14%
Produtividade	4.180.203,67	6.729.426,08	2.431.199,85	2.470.474,44	36.200,00	1.649.685,12	17.497.189,16	0,84
Outras despesas (AAE, diárias, passagens etc.)	-	955.510,93	-	-	4.371.217,76	854.949,53	6.181.678,22	0,30%
TOTALS	44.811.805,39	178.967.895,29	283.190.183,90	439.807.162,10	500.798.764,92	641.662.557,29	2.089.238.368,89	100%

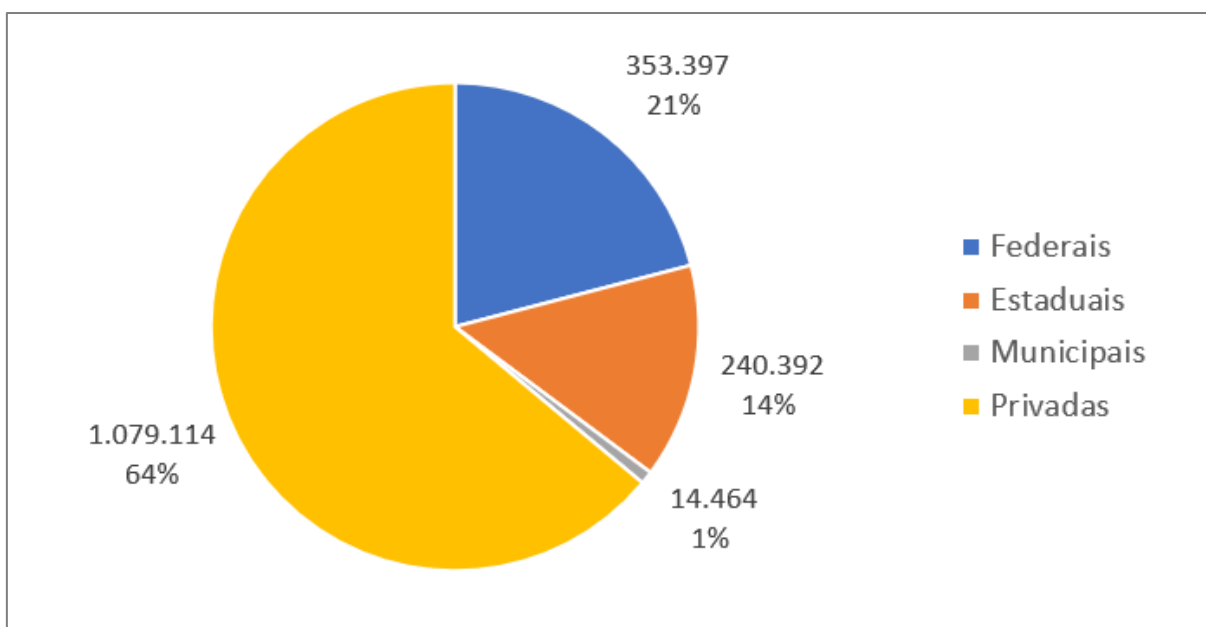
Fonte: Relatório de Gestão DEB/Capes 2009-2014.

A partir da análise dos dados apresentados na tabela 1, nota-se, com clareza, que os dois programas de maior expressividade no âmbito do orçamento da Capes para a Educação Básica nesse período foram o Pibid e o Parfor, que coincidem com os dois principais programas voltados à formação de professores.

2.2. Matrículas em cursos de formação inicial de professores no Brasil

Antes de passar à discussão dos programas no âmbito da DEB/Capes propriamente dita, apresentamos dados de matrículas em cursos de licenciatura de acordo com o último Censo da Educação Superior (2019). Como a totalidade dos programas discutidos neste trabalho tem como foco os cursos de formação de professores, é importante verificar a distribuição dos licenciandos em termos de dependência administrativa e modalidade de ensino²⁵.

Gráfico 2: Número de matrículas em licenciaturas no Brasil, por dependência administrativa (2019)

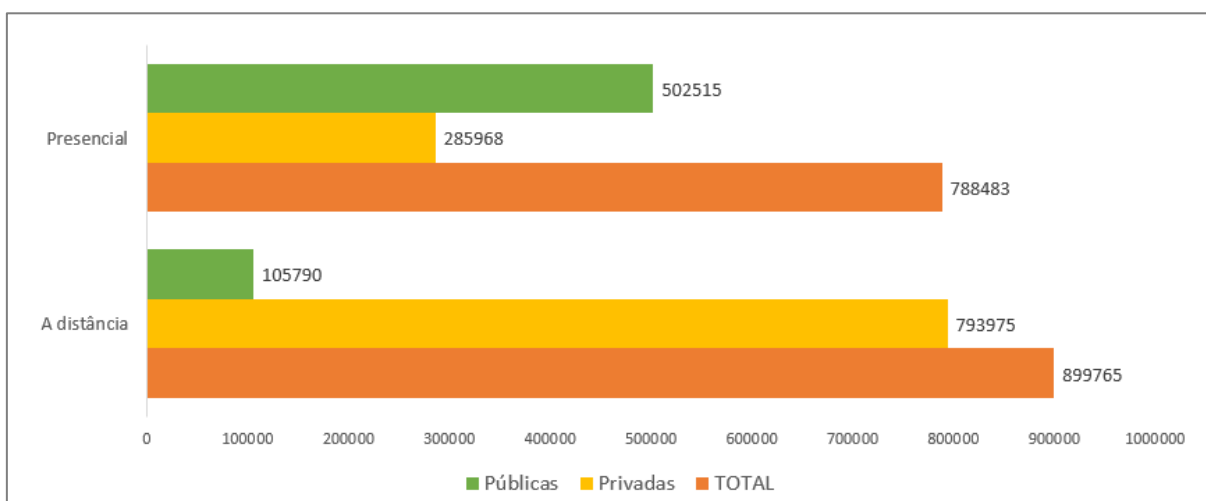


Fonte: Censo da Educação Superior (2019). Elaborado pelo pesquisador.

²⁵ Ainda que nos pareça uma variável importante, não foi possível encontrar dados sobre a localização geográfica das matrículas em licenciatura nos indicadores educacionais disponibilizados pelo INEP/MEC.

O gráfico 2 permite observar que, das 1.687.367 matrículas em licenciaturas no ano de 2019, quase dois terços encontram-se em instituições privadas. Essa informação é de fundamental importância para as discussões que realizamos a seguir, pois, para concorrer aos editais e abrigar os programas da DEB/Capes, é necessário preencher uma série de pré-requisitos, que parecem se aproximar mais do perfil das instituições públicas do que das particulares.

Gráfico 3: Número de matrículas em licenciaturas no Brasil, por modalidade de ensino (2019)



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Censo da Educação Superior/INEP.

Ao se examinar o gráfico 3, nota-se que mais da metade (53%) das matrículas em cursos de licenciaturas encontram-se na modalidade educação a distância (EaD). Nesse sentido, faz-se importante verificar, também, se há espaço nos programas da DEB/Capes para os licenciandos dessa modalidade de ensino, já que representam um percentual significativo de futuros professores. Igualmente, a questão da dependência administrativa interfere nessa variável, uma vez que esses dados mostram que as instituições privadas abrigam 88% das matrículas em licenciaturas EaD.

2.3. Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – Pibid

O principal programa de formação inicial de professores no âmbito da DEB é o *Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência* (Pibid), cujo objetivo é o incentivo e a valorização do magistério e o aprimoramento do processo de formação de docentes para a Educação Básica. Tal ação pode ser relacionada com a estratégia 15.3 do PNE: ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da Educação Básica. No âmbito desse Programa, licenciandos participantes dos projetos recebem bolsas para exercerem atividades pedagógicas em escolas públicas, o que contribui para a articulação entre a teoria e a prática, e para a aproximação entre universidade e escola, uma necessidade apontada por diferentes autores (FARIAS; ROCHA, 2012; MONTANDON, 2012; FERNANDES; MENDONÇA, 2013; FERRO, 2013).

[...] pode-se mesmo afirmar que a dicotomia teoria e prática concorre em condições de igualdade com os baixos salários e a desvalorização social da profissão docente, posicionando-se como um dos maiores desafios da agenda educacional do país (FARIAS; ROCHA, 2012, p. 43).

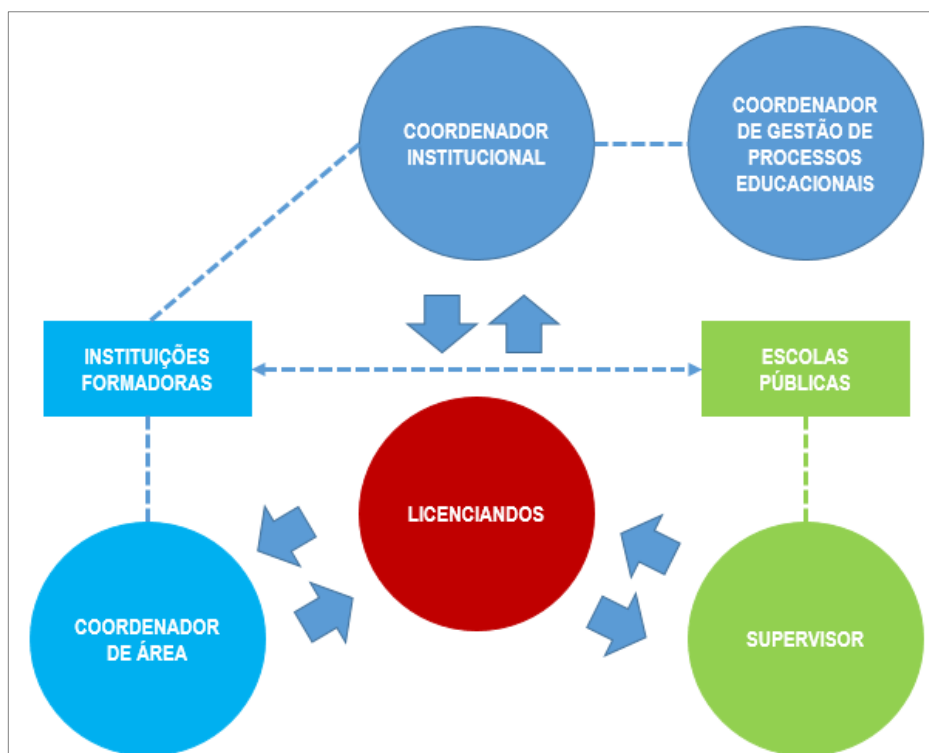
De acordo com os autores, a aproximação universidade e escola pode produzir efeitos positivos no campo da formação docente. Em primeiro lugar, contribuir para o desenvolvimento de práticas formativas inovadoras. Ademais, constitui vínculo estratégico para estimular o interesse pela docência, que se tem perdido nos últimos anos. Por fim, representa um meio de inserir estudantes de graduação no cotidiano de escolas públicas e qualificar a formação acadêmica.

Segundo Fernandes e Mendonça (2013), a articulação entre Ensino Superior e Educação Básica constitui uma das premissas do Pibid. Além disso, as autoras consideram que a atuação dos licenciandos no contexto escolar pode contribuir para o desenvolvimento de novas metodologias de ensino e diminuir o “choque de realidade” no início da carreira (o que, muitas vezes, afugenta licenciandos da continuidade no magistério).

É relevante ressaltar, também, a corresponsabilidade pelo processo educativo do professor em formação no Pibid. Ao longo do trabalho nas escolas, os bolsistas

são orientados tanto pelos docentes das licenciaturas, os chamados coordenadores de área, quanto pelos professores das unidades escolares, os supervisores.

Figura 5: Desenho Institucional do Pibid



Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão da DEB/Capes 2009-2014.

Por meio da figura 5, pode-se ter uma ideia da dinâmica de funcionamento do Programa. Além do licenciando, os outros atores envolvidos (supervisor, coordenador de área, coordenador institucional e coordenador de gestão) também recebem bolsas²⁶. Segundo o *Relatório da DEB*, o diálogo e a interação entre eles possibilitam um movimento dinâmico, marcado pela reciprocidade. Nesse sentido, Farias e Rocha (2012, p. 48) fazem uma consideração importante quando dizem que “é no ‘chão da escola’ que as políticas ganham vida e significado. Nesse contexto, estudantes e professores (escola e universidade) têm um papel a cumprir”. Os

²⁶ É importante salientar que, a partir de 2018, com a reconfiguração do Pibid, houve mudança também no desenho institucional. Contudo, uma vez que os dados de que dispomos dizem respeito ao período anterior a tais mudanças, optamos por manter este esquema para fundamentar nossas análises no âmbito deste trabalho.

autores afirmam, desse modo, que também por meio do Pibid se materializa a Política Nacional.

Também se pode salientar o papel da escola. Nesse Programa, ela é entendida como espaço formativo, no qual tanto os docentes da universidade quanto os da escola exercem papel de coformadores dos licenciandos bolsistas do Programa. Segundo Montandon (2012), esse aspecto constitui um dos princípios que acompanha as bases para as ações decorrentes de políticas públicas para a educação, neste caso, a articulação entre o MEC, as instituições formadoras e as redes de ensino básico, que indicam compromissos e responsabilidades compartilhadas:

Os documentos oficiais sugerem que as ações decorrentes dessas políticas garantam a qualidade dos cursos presenciais e a distância, promovendo a articulação entre teoria e prática e entre conhecimentos científicos e didáticos, reconhecendo a escola como um espaço de formação. Além disso, incentivam a formação continuada e sua articulação com a inicial, a atualização teórico-metodológica e o estabelecimento de programas que reflitam a especificidade da formação docente (MONTANDON, 2012, p. 49).

Assim, com a presença do licenciando na escola, de modo articulado e com diretrizes estabelecidas, é possível combater, por exemplo, a problemática apontada por Fernandes e Mendonça (2013, p. 222): a tradição dos “estágios curriculares que utilizam a escola apenas como local de cumprimento das horas exigidas pela legislação”, sem compreender que essa atividade compõe o processo formativo. Os próprios participantes do Programa reconhecem tal articulação como profícua para a formação docente. De acordo com Montandon (2012, p. 54) “relatos dos alunos envolvidos são enfáticos ao reconhecerem o papel fundamental da vivência nas escolas para sua formação, principalmente pelo acompanhamento regular dos orientadores e supervisores”. Por seu turno, a escola também reconhece pontos positivos, pois a presença de licenciandos contribui para a reflexão e a “atualização teórico-metodológica” dos profissionais da escola imbricados nesse processo de coformação. Ademais, também se verifica a perspectiva da formação continuada no bojo desse Programa.

Quando foi instituído, no ano de 2007, o Pibid tinha o objetivo de atender à carência de professores de ensino médio nas áreas de Física, Química, Biologia e Matemática, as quais, conforme já referido, enfrentam dificuldades. Posteriormente,

em 2009, o Programa foi estendido para toda a Educação Básica, incluindo a Educação de Jovens e Adultos, Indígena e do Campo (Pibid Diversidade).

Segundo dados do *Relatório da DEB*, em 2014, o Programa contava com 283 instituições de Ensino Superior participantes, as quais contabilizavam 2.996 subprojetos²⁷ envolvendo 90.254 bolsistas. Com relação aos estudos sobre os impactos do Pibid, afirma-se que há sintonia entre as avaliações interna e externa, e que, em síntese, o Programa parece ter impacto em vários dos problemas referidos no âmbito deste trabalho, nomeadamente, i) a desvalorização do magistério: diminuição da evasão e aumento da procura por licenciaturas; valorização das licenciaturas na comunidade acadêmica; definição pelo exercício do magistério por parte dos que fizeram licenciatura como opção secundária; aprovação de ex-bolsistas em concursos públicos e cursos de pós-graduação; contratação de ex-bolsistas pelas escolas onde atuaram; bolsistas Pibid como inspiração para alunos das escolas públicas; elevação da autoestima e reconhecimento entre os pares; e ii) a articulação teoria/prática e escola/universidade: aproximação entre Instituições de Ensino Superior e escolas públicas de Educação Básica; articulação entre ensino, pesquisa e extensão; diálogo com as instituições formadoras.

Ainda de acordo com o *Relatório da DEB*, há também outros impactos, relacionados às metodologias de ensino, ao uso de tecnologias na escola, ao melhoramento de espaços escolares – bibliotecas, laboratórios –, à realização de eventos culturais, e mesmo à construção de conhecimento a partir das vivências do Programa, tais como a participação de bolsistas Pibid em eventos científicos, a publicação de estudos desenvolvidos no âmbito do Programa e o aumento do IDEB das escolas participantes.

No que se refere a esse último aspecto, a questão da melhoria do IDEB das escolas parceiras do Pibid é uma discussão pouco coerente. Como cada um dos subprojetos do Pibid trabalha com apenas um dos componentes curriculares da Educação Básica, não se pode pensar, a partir da experiência do Programa, na melhoria desses indicadores. Além disso, o IDEB é fruto dos indicadores de fluxo escolar (variáveis não diretamente controladas pelas ações do Pibid), somado ao resultado do desempenho dos alunos do 5º e do 9º ano do Ensino Fundamental na

²⁷ De acordo com o regulamento do Pibid, os subprojetos deveriam ser compostos por pelo menos 5 estudantes de licenciatura, 1 coordenador de área e 1 supervisor (BRASIL, 2013a). Vale lembrar que a reconfiguração do programa, mencionada anteriormente, também descontinuou a submissão de subprojetos.

Prova Brasil. Esta, por sua vez, avalia apenas os conteúdos de Português e Matemática. Logo, não se pode afirmar que haja relação direta entre Pibid e melhoria do IDEB.

De acordo com Montandon (2012, p. 49), embora haja questionamentos sobre as bases e as características de propostas como essa, e ainda que elas aconteçam mais no âmbito da formação do que da atuação docente,

a percepção geral é de que esse é um momento profícuo para se discutir e participar das várias frentes abertas, uma vez ser aparente a expansão quantitativa e mesmo qualitativa de ações voltadas à formação docente, nos seus vários níveis, contextos e formatos.

Nessa perspectiva, a autora conclui que o sucesso do Programa é inegável, pela oportunidade de formar alunos fora do “protótipo de docente idealizado” e, ainda, por contemplar a vivência cotidiana com a docência, com as instabilidades das situações de trabalho e com as incertezas com as quais o professor se defronta diariamente nos contextos escolares (MONTANDON, 2012, p. 59).

Para Fernandes e Mendonça (2013), o pouco tempo de vigência do Programa já revelava sua “potencialidade e ousadia” para enfrentar os problemas estruturais da educação, e pode-se reconhecer que passos importantes foram dados nessa direção. Todavia, também fazem uma ressalva quanto à necessidade de se ampliarem os horizontes do Programa para outros aspectos da carreira. As autoras acrescentam compreenderem o Pibid como uma política de “transição”:

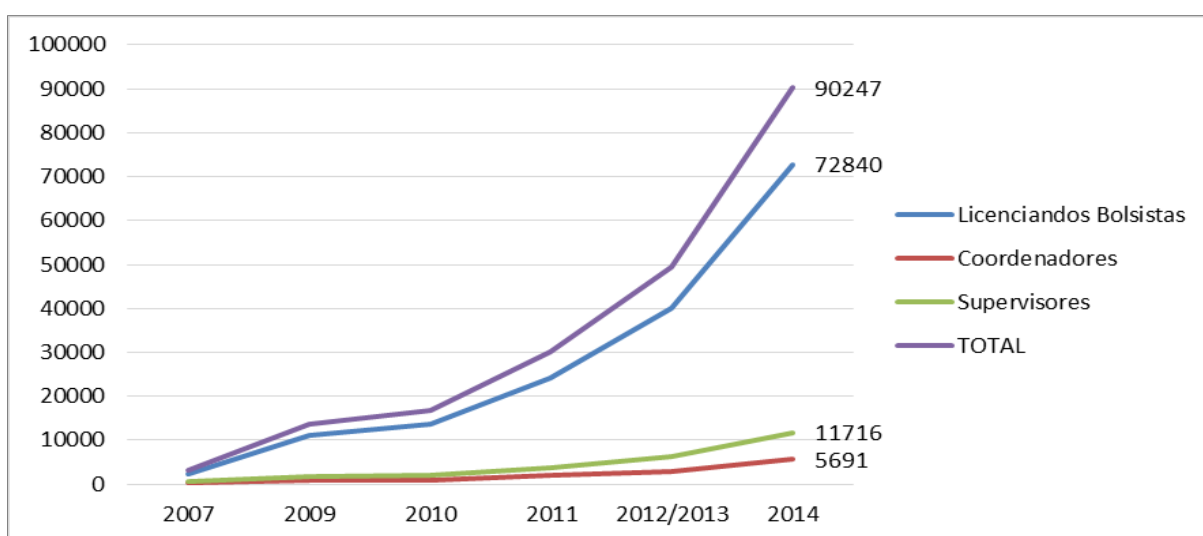
Porém, ainda se fazem necessárias ações que abarquem outras dimensões do trabalho docente, como a criação de bolsas de permanência para os egressos Pibid que optam por exercer o cargo de professor na Educação Básica, bem como a publicação de editais voltados para o desenvolvimento de pesquisas nas escolas a partir da proposição de seus professores e envolvimento das equipes de gestão escolar. Obviamente, são políticas de “transição”, pois o que se almeja é que a escola e seus profissionais tenham salários dignos e condições objetivas de infraestrutura para realizarem o trabalho visando uma escola pública, laica, democrática e de qualidade para todos (FERNANDES; MENDONÇA, 2013, p. 234).

Consoante o *Relatório da DEB*, que apresenta dados de 2007²⁸ (início do Programa) a 2014²⁹, o número de bolsistas cresceu de 3.088 para 90.247, conforme

²⁸ Embora os números apresentados sejam referentes ao edital de 2007, as bolsas começaram a ser implementadas somente em 2009. No ano de 2008 não houve edital.

se pode observar no gráfico 4, demonstrando um expressivo crescimento do Pibid e, de alguma forma, sinalizando a verificação de impacto positivo gerado pelo Programa no âmbito da formação de professores. Importa ressaltar que, do total de bolsistas no ano de 2014, 72.840 (80,71%) são licenciandos bolsistas de iniciação à docência, revelando se tratar de uma ação mais voltada à formação inicial do que à formação continuada de professores.

Gráfico 4: Evolução do número de bolsas do Pibid (2007 a 2014)

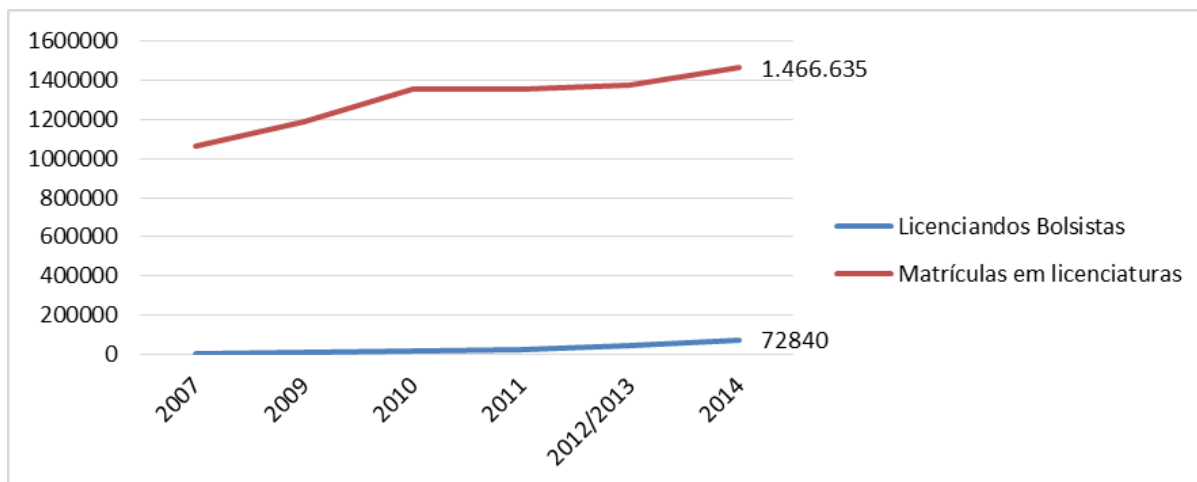


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de Gestão DEB/Capes 2009-2014.

No gráfico a seguir, confrontamos o número de licenciandos bolsistas e o número de matrículas em cursos de licenciatura de acordo com o Censo da Educação Superior.

²⁹ Não houve edital no ano de 2014. Os números referem-se às bolsas vigentes no ano, mas referentes ao edital de 2013.

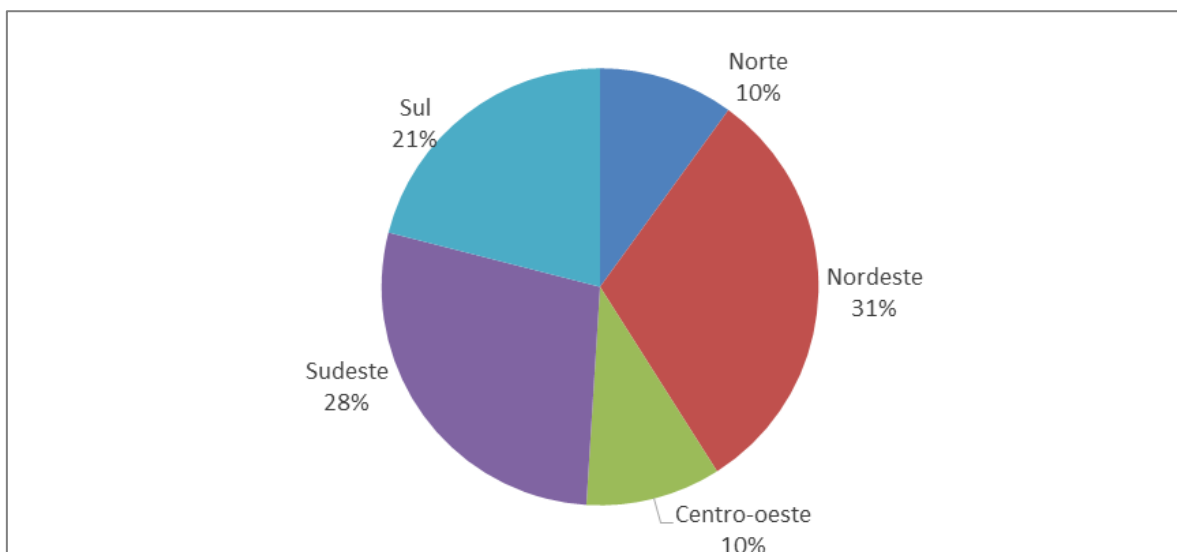
Gráfico 5: Número de licenciandos bolsistas e número de matrículas em cursos de licenciatura no Brasil (2007 a 2014)



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Censo da Educação Superior / INEP.

A partir do gráfico 5, podemos verificar a baixa expressividade do número de bolsas Pibid oferecidas a licenciandos face ao número de alunos matriculados nesses cursos. Ressalta-se que os dados não apresentam a totalidade de alunos matriculados em cursos de licenciatura, mas apenas os ingressantes, o que sugere que a proporção de bolsas Pibid é ainda menor se considerados todos os licenciandos. Dessa forma, verifica-se que os objetivos do Programa, de aprimoramento da formação dos professores e da valorização do magistério, não têm grande alcance em relação ao público-alvo em potencial.

No próximo gráfico, apresentamos a distribuição das bolsas do Pibid por região geográfica.

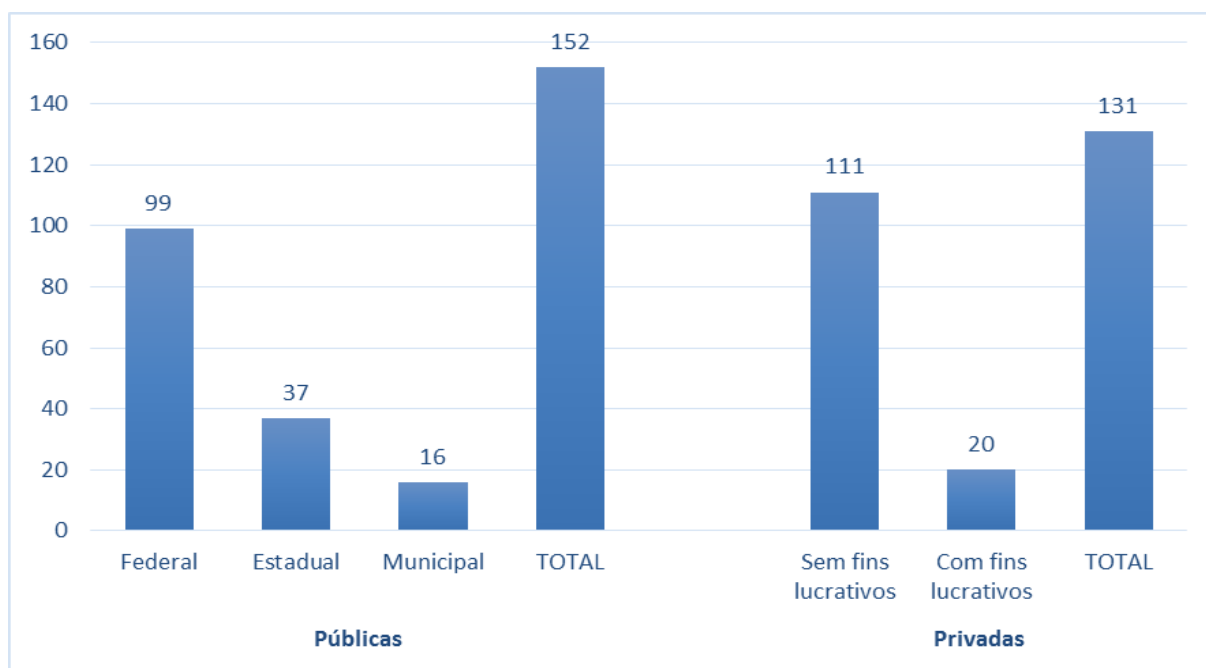
Gráfico 6: Bolsas Pibid em 2014, por região geográfica

Fonte: Relatório de Gestão DEB/Capes 2009-2014, volume I, p. 77.

Notamos, ao observar os dados desse gráfico, que a região nordeste é a que concentra o maior número de bolsistas. De acordo com o *Relatório da DEB*, essa não é uma situação comum nos programas educacionais, pois as regiões sul e sudeste é que normalmente apresentam maior número de participantes, inclusive em outros programas financiados pela Capes.

Em função de seu caráter institucional, os editais do Pibid lançados pela Capes são destinados a IES que propõem projetos institucionais que conjugam subprojetos em diferentes áreas do conhecimento (BRASIL, 2013a).

A seguir, apresentamos o número de IES participantes em 2014.

Gráfico 7: IES participantes do Pibid em 2014, por esfera administrativa

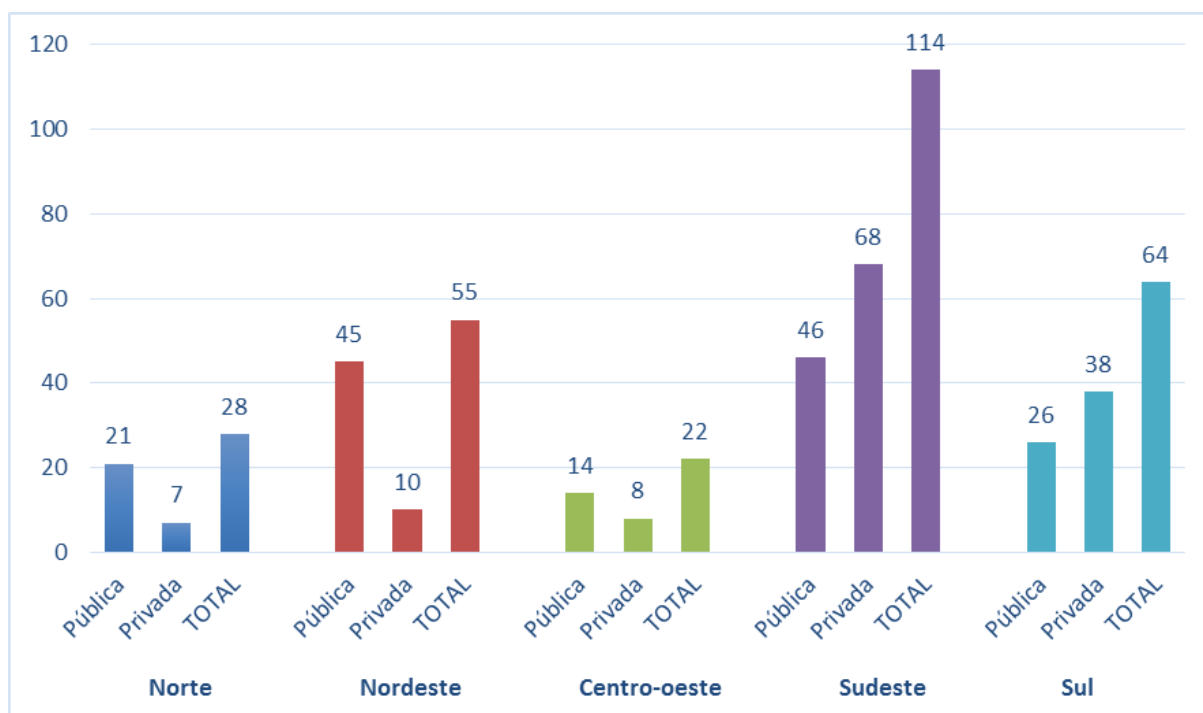
Fonte: Relatório de Gestão DEB/Capes 2009-2014, volume I, p. 76.

No que diz respeito ao panorama das IES participantes do Pibid, percebe-se que não há grande diferença entre as instituições públicas e particulares, ainda que, das 2.368 instituições de Educação Superior no Brasil, 87,4% sejam privadas, permitindo perceber que, na realidade, as instituições públicas têm maior participação no Programa do que as privadas.

Deve-se levar em conta, primeiramente, que as IES públicas concentram a maior parte das universidades. Entretanto, as instituições privadas são as que abrigam 74,9% do total de matrículas em graduação do país. Por sua vez, os requisitos para uma instituição concorrer nos editais do Pibid também constituem uma dificuldade para a participação das privadas, pois a maioria delas dificilmente consegue reunir condições para abrigar o Programa, como, por exemplo, possuir docentes com título de doutor e em regime de dedicação integral para exercerem a função de coordenadores institucionais, entre outras necessidades e atribuições das IES envolvidas, de acordo com o regulamento do Programa. Nesse caso, as IES públicas frequentemente reúnem tais condições, sobretudo as universidades. Tal fato fica mais evidente ainda quando se observa, no gráfico 8, as IES por região geográfica, no qual se verifica predomínio de instituições privadas nas regiões sul e sudeste, mas de instituições públicas nas demais regiões. Com efeito, as regiões sul

e sudeste abrigam o maior número de IES e, por esse motivo, maior número de instituições públicas e privadas que atendem aos requisitos para participarem do Pibid.

Gráfico 8: IES participantes do Pibid em 2014, por região geográfica e categoria administrativa



Fonte: Relatório de Gestão DEB/Capes 2009-2014, volume I, p. 76.

A seguir, na tabela 2, mostramos o número de IES participantes e o número de bolsistas por unidade federativa. Pode-se perceber que não há relação direta entre esses dois dados, pois, por exemplo, enquanto o estado de São Paulo lidera o número de IES, o estado de Minas Gerais abriga o maior número de bolsistas. Outro exemplo é o estado do Piauí, que, em relação ao número de IES, é o antepenúltimo da lista, mas, em número de bolsistas, é o décimo.

Tabela 2: Número de IES participantes e número de bolsistas em 2014, por unidade federativa

UF	IES participantes		Número de Bolsistas	
	Nº	%	Nº	%
SP	52	18,37%	9.409	10,43%
MG	37	13,07%	10.381	11,50%
RS	32	11,31%	7.427	8,23%
RJ	19	6,71%	4.013	4,45%
SC	17	6,01%	4.635	5,14%
PR	16	5,65%	6.788	7,52%
PE	15	5,30%	3.953	4,38%
CE	10	3,53%	3.937	4,36%
BA	9	3,18%	6.879	7,62%
GO	8	2,83%	3.255	3,61%
PA	7	2,47%	1.918	2,13%
ES	6	2,12%	1.578	1,75%
PB	5	1,77%	1.897	2,10%
RN	5	1,77%	2.569	2,85%
MS	5	1,77%	2.694	2,99%
AM	4	1,41%	2.994	3,32%
RO	4	1,41%	746	0,83%
TO	4	1,41%	1.025	1,14%
DF	4	1,41%	823	0,91%
MT	4	1,41%	2.122	2,35%
AC	3	1,06%	1.116	1,24%
RR	3	1,06%	1.044	1,16%
AL	3	1,06%	1.897	2,10%
MA	3	1,06%	1.753	1,94%
PI	3	1,06%	3.538	3,92%
SE	3	1,06%	1.596	1,77%
AP	2	0,71%	260	0,29%

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de Gestão DEB/CAPES 2009-2014.

No que tange às áreas contempladas pelo Pibid, registrou-se, em 2014, a distribuição das bolsas por 39 diferentes áreas. As áreas mais contempladas com bolsas foram Pedagogia, Matemática, Biologia, Interdisciplinar, Letras e Química, todas com mais de 5 mil bolsas, conforme a tabela 3.

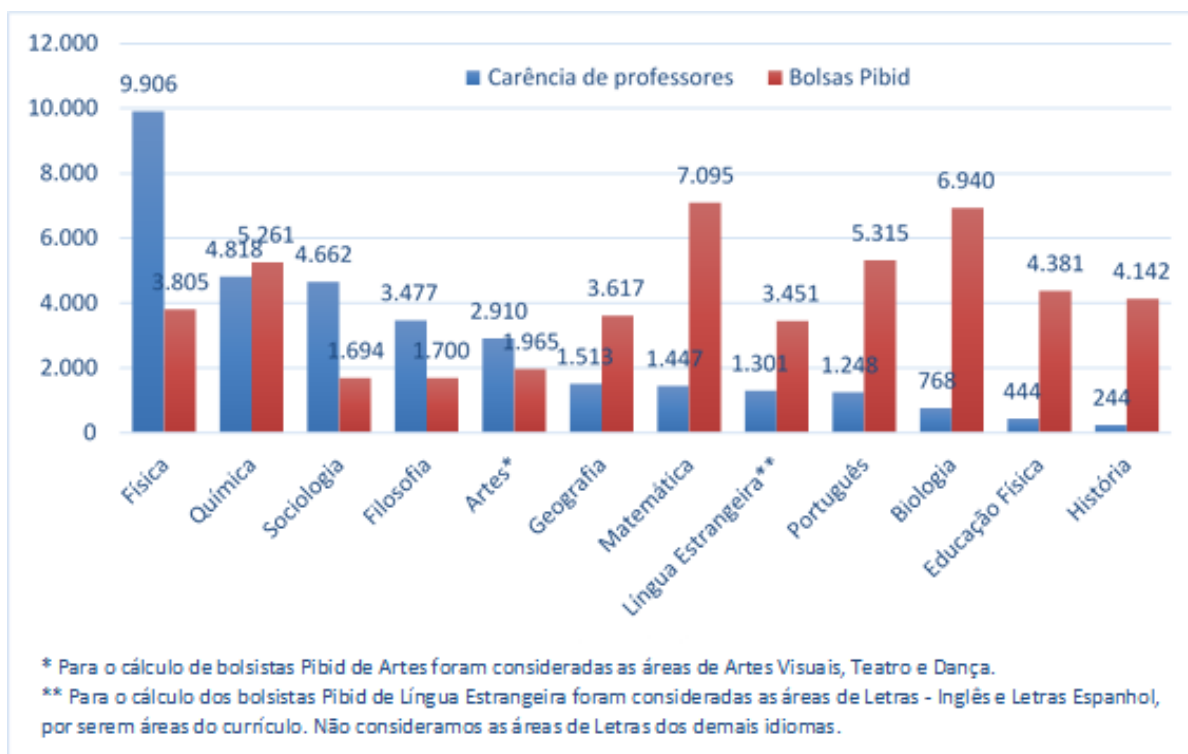
Tabela 3: Áreas contempladas no Pibid em 2014

Área	Bolsas	Área	Bolsas
Pedagogia	11.258	Educ. do Campo	401
Matemática	7.095	Dança	354
Biologia	6.940	Intercultural Indígena	349
Interdisciplinar	5.358	Intercultural Indígena – Natur. Mat.	343
Letras – Português	5.315	Intercultural Indígena – Ling. Cód.	326
Química	5.261	Intercultural Indígena – Hum. Soc.	325
Educação Física	4.381	Letras – Francês	245
História	4.142	Ciências Agrárias	241
Física	3.805	Psicologia	233
Geografia	3.617	Educ. do Campo – Ling. Cód.	164
Letras – Inglês	2.047	Ensino Religioso	105
Filosofia	1.700	Interdisciplinar – Inter. Ind.	104
Ciências Sociais	1.694	Educação Especial	78
Letras – Espanhol	1.404	Enfermagem	76
Música	1.253	Educ. do Campo – Hum. Soc.	67
Informática	1.179	Letras – Libras	60
Artes Visuais	1.065	Interdisciplinar – Educ. do Campo	44
Ciências	681	Letras – Alemão	31
Teatro	546	Letras – Italiano	23
Educ. do Campo – Natur. Mat.	530		

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de Gestão DEB/Capes 2009-2014.

Percebemos, por meio desses dados, que o Pibid continua atendendo às áreas carentes de professores, alvo inicial do Programa quando de sua implementação em 2007. O relatório da auditoria coordenada do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o Ensino Médio no Brasil, publicado em 2014, apresenta o déficit de professores em disciplinas obrigatórias nas redes públicas estaduais de ensino. No próximo gráfico, apresentamos as carências de professores por área e o respectivo número de bolsas nas mesmas áreas no âmbito do Pibid.

Gráfico 9: Áreas com déficit de professores no Ensino Médio e número de bolsas Pibid em tais áreas em 2014



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de Gestão DEB/Capes 2009-2014 e na Auditoria do TCU (2014).

A análise do gráfico permite constatar que, das 12 áreas do currículo escolar contempladas pela auditoria do TCU, 8 possuem maior número de bolsistas Pibid que o déficit de professores, algumas delas superando em quase 10 vezes o número de professores em falta no ensino médio, como é o caso das áreas de Biologia e de Educação Física, ou mesmo de História, em que o número de bolsistas Pibid é 16 vezes maior que o déficit docente. É possível perceber, além disso, que a área de humanidades é a que mais supera, em número de bolsistas Pibid, a carência de professores, com exceção das áreas de Filosofia, Sociologia e Artes, que, tradicionalmente, são componentes desprestigiados no currículo das escolas básicas. Relativamente às ciências exatas e da natureza, a área que lidera o ranking de carência de professores continua sendo a área de Física, em que o número de bolsistas Pibid não chega a 40% do déficit de docentes.

A partir desse quadro, percebe-se que não há relação entre a falta de professores e a implementação de subprojetos e de bolsas Pibid, o que é compreensível dada a dinâmica do próprio Programa, em que os proponentes (IES) é que definem as áreas a serem contempladas em seus projetos. Ademais, esses dados também não nos permitem examinar quais são as regiões que registram tal carência de professores para verificar se a distribuição regional das bolsas Pibid condizem com essa realidade. Dessa forma, pode-se concluir que o Pibid não representa uma estratégia de incentivo à formação de professores articulada com as necessidades das redes de ensino. Mais do que isso, os dados mostram que o investimento em formação via Pibid não representa, de fato, uma iniciativa de formação de professores capaz de reparar o quadro deficitário de docentes, pois, inclusive, não há garantia de que os bolsistas de iniciação à docência optem pela carreira docente quando do término do curso.

Avaliações do Pibid realizadas pela Coordenação-Geral de Programas de Valorização do Magistério (CGV) da DEB, com base nos relatórios e nos questionários aplicados aos bolsistas do Pibid, apontam diversos impactos do Programa, os quais podemos sintetizar em torno de dois eixos: i) impactos do Pibid nas escolas participantes e ii) impactos do Pibid nos cursos de licenciatura.

No primeiro caso, com relação às escolas participantes, registra-se que a presença dos bolsistas no interior da escola tem contribuído não só para mobilização de atividades que problematizam a formação docente a partir de questões pertinentes ao espaço escolar, mas também para a revitalização e potencialização dos espaços escolares e para a própria reflexão didático-pedagógica na infraestrutura educacional. Nesse sentido, verificam-se benefícios em laboratórios de ciências, de informática, em bibliotecas, entre outros espaços, associada a uma formação dos profissionais que atuam na escola de modo a aproveitar o potencial oferecido por tais estruturas no enriquecimento das práticas pedagógicas.

Já no que tange aos cursos de licenciatura, o principal impacto destacado é a maior articulação teoria-prática, um problema enfrentado em diferentes cursos de graduação e que não é diferente nas licenciaturas. O Programa contribui para a aquisição de conhecimentos próprios da docência quando envia o licenciando para a escola, espaço de sua futura atuação profissional, e isso traz novos elementos para o debate nos próprios cursos de licenciatura. Além disso, aponta-se, também, o aumento do envolvimento dos próprios docentes nos cursos de licenciatura, os

quais, muitas vezes, imersos no universo da pesquisa acadêmica, acabam deixando a formação pedagógica dos licenciandos em segundo plano. Por fim, uma contribuição apontada como relevante é a chamada política de fixação dos alunos nos cursos, já que o aumento do interesse pela docência diminui a evasão e o abandono nos cursos de licenciatura, uma preocupação comum nas IES brasileiras.

Em 2014, foi publicado um estudo avaliativo do Pibid, pela Fundação Carlos Chagas, construído com base nos depoimentos dos envolvidos (coordenadores, supervisores e licenciandos). De modo geral, constatou-se que o Pibid é um Programa bastante valorizado pelos seus participantes, e que representa uma política pública significativa no fortalecimento da formação docente:

Observou-se como o Pibid é valorizado em todos os níveis, por todos os participantes que responderam aos questionários. Os depoimentos são muito positivos, em sua imensa maioria; os detalhes oferecidos para justificar essa positividade são inúmeros e se expressam nas contribuições descritas. Aprimoramentos devem ser implementados ante o valor atribuído à sua metodologia e às insistentes colocações sobre a necessidade imperativa de sua continuação pelo seu papel de dar valor novo às licenciaturas nas IES, de melhor qualificá-las e a seus docentes, de propiciar melhor formação a futuros professores da Educação Básica, de trazer contribuições aos Professores Supervisores e suas escolas, ao ensino pela criatividade didática. Sem dúvida, pelos dados até aqui analisados, esse é um programa de grande efetividade no que se refere à formação inicial de professores (GATTI et al., 2014, p. 103).

A despeito dessas avaliações, em 2016, o Pibid enfrentou dificuldades. Em fevereiro, foi publicado um ofício circular pela Capes informando, em virtude de restrições orçamentárias, a não prorrogação de bolsas que completassem 24 meses, o que implicaria a exclusão de mais de 45.000 bolsistas. A imediata mobilização de toda a comunidade pibidiana resultou na suspensão do ofício e na abertura de diálogo entre as entidades envolvidas (reitores, MEC, Capes e Fórum Nacional dos Coordenadores Institucionais do Pibid – FORPIBID). Em seguida, no mês de abril, foi publicada a Portaria nº 46/2016 da Capes, propondo um novo regulamento ao programa, retirando as áreas de Artes, Teatro, Música, Educação Física e Dança dos editais e tratando o Pibid como um “reforço escolar”, em que os bolsistas trabalhariam no turno oposto do ensino regular, sem acompanhamento diário dos professores, voltados exclusivamente para o letramento e alfabetização, entre outras medidas, contrariando os princípios do Programa até então. Novamente, a mobilização nacional exerceu pressão sobre a medida e a portaria foi

revogada. Posteriormente, apesar de enfrentar sucessivos cortes, ainda que em proporções menores, houve a perspectiva de conversão do Pibid em uma política de Estado, no âmbito do MEC e com financiamento do FNDE, por meio do Projeto de Lei nº 5.180/2016 (BRASIL, 2016b; 2016c; 2016d; 2016e). O referido projeto de lei, contudo, foi arquivado em janeiro de 2019.

2.3.1 A reconfiguração do Pibid e o Programa de Residência Pedagógica

Os anos posteriores a 2014, quando se consulta a página do Programa no website da Capes, foram marcados por um hiato de 4 anos no que diz respeito ao Pibid. O edital seguinte foi lançado apenas em março de 2018, marcado por uma reconfiguração desse Programa. A partir desse edital, o Pibid passa a ser voltado a discentes que estão na primeira metade do curso de licenciatura, e, para os que estão na segunda metade do curso, é proposto, no âmbito da DEB/Capes, o Programa de Residência Pedagógica. No quadro a seguir, confrontamos os objetivos de cada um desses Programas.

Quadro 3: Objetivos dos Programas de Iniciação à Docência da DEB/Capes

PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSAS DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA (PIBID)	PROGRAMA DE RESIDÊNCIA PEDAGÓGICA
Objetivos do Programa	Objetivos do Programa
1) Incentivar a formação de docentes em nível superior para a Educação Básica; 2) Contribuir para a valorização do magistério; 3) Elevar a qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração entre educação superior e Educação Básica; 4) Inserir os licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação, proporcionando-lhes oportunidades de criação e participação	1) Aperfeiçoar a formação dos discentes de cursos de licenciatura, por meio do desenvolvimento de projetos que fortaleçam o campo da prática e conduzam o licenciando a exercitar de forma ativa a relação entre teoria e prática profissional docente, utilizando coleta de dados e diagnóstico sobre o ensino e a aprendizagem escolar, entre outras didáticas e metodologias; 2) Induzir a reformulação da formação prática nos cursos de licenciatura, tendo por base a experiência da residência pedagógica; 3) Fortalecer, ampliar e consolidar a

<p>em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas identificados no processo de ensino-aprendizagem;</p> <p>5) Incentivar escolas públicas de Educação Básica, mobilizando seus professores como conformadores dos futuros docentes e tornando-as protagonistas nos processos de formação inicial para o magistério; e</p> <p>6) Contribuir para a articulação entre teoria e prática necessárias à formação dos docentes, elevando a qualidade das ações acadêmicas nos cursos de licenciatura.</p>	<p>relação entre a IES e a escola, promovendo sinergia entre a entidade que forma e a que recebe o egresso da licenciatura e estimulando o protagonismo das redes de ensino na formação de professores;</p> <p>4) Promover a adequação dos currículos e propostas pedagógicas dos cursos de formação inicial de professores da Educação Básica às orientações da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).</p>
--	---

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base em informações do website da Capes/MEC.

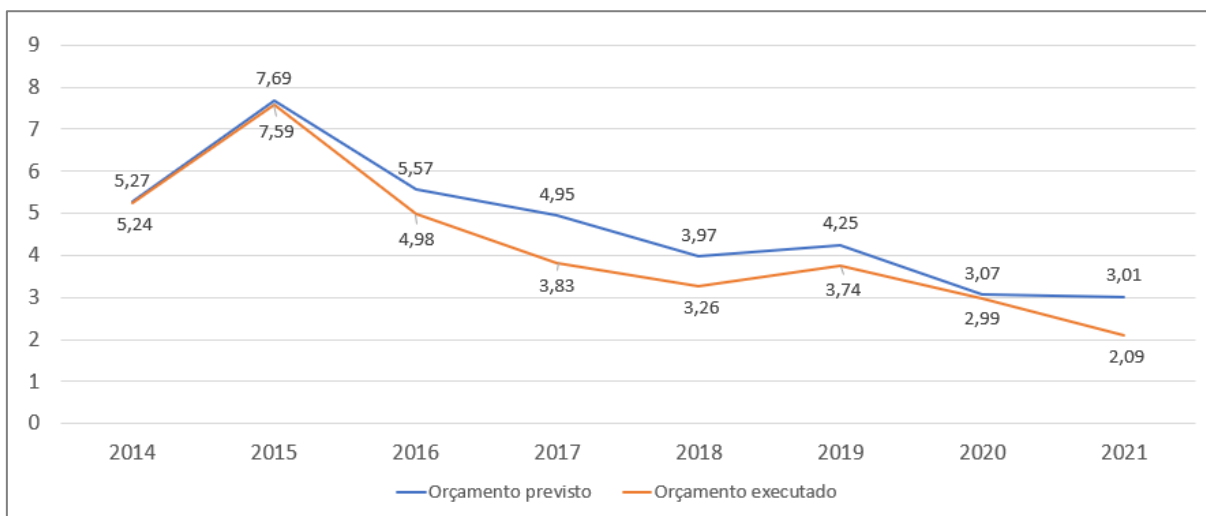
Pode-se observar, a partir do quadro, que, ao passo que o Pibid passa a promover as primeiras aproximações e vivências do licenciando nas instituições escolares, levando-o a desenvolver e participar de projetos inseridos no cotidiano escolar, o Residência Pedagógica busca conduzi-lo às primeiras atividades práticas de docência em si, em atividades de regência de sala de aula e intervenção pedagógica, acompanhadas pelo professor da escola e orientadas pelo docente da instituição formadora.

No que diz respeito ao funcionamento, de modo geral, o Pibid continua estruturado da mesma forma, e o Residência Pedagógica segue exatamente o mesmo modelo. O desenho institucional se mantém, com os mesmos atores envolvidos e com a concessão de bolsas a todos eles. A adesão ao Programa também continua por meio da proposição de projetos das instituições de Ensino Superior aos editais lançados pela Capes. Nota-se, portanto, que de fato apenas houve uma setorização dessa ação voltada à iniciação à docência, de modo a separar, em diferentes programas, os licenciados iniciantes e concluintes em seus respectivos cursos de licenciatura.

Contudo, não é possível avaliar se essa segmentação da ação representou mudanças em termos de investimentos nessa política. Isso porque, além da

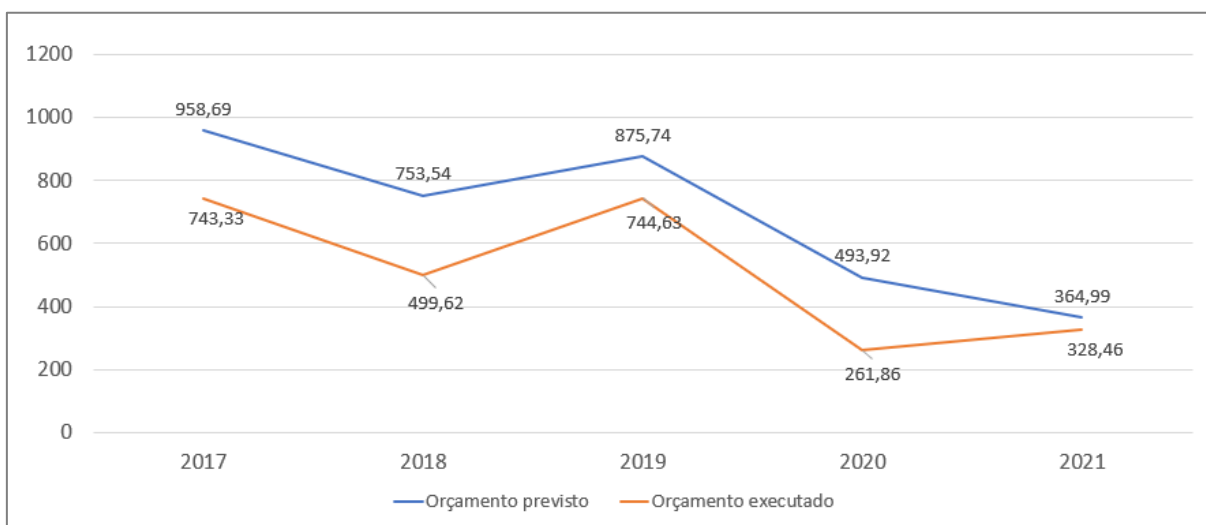
ausência de dados provenientes de relatórios de gestão da DEB, também não há disponibilidade de dados que permitam verificar o aporte financeiro destinado a cada um desses programas. Vale mencionar que, a partir do mesmo ano de 2018 – lançamento dos editais –, não há resultados dos exames realizados nas contas e ações da Capes, publicizadas via relatório da Controladoria Geral da União (CGU), conforme vinha ocorrendo até o ano de 2017. A informação encontrada na página de Auditorias Anuais de Contas no website da Capes é de que “No ano de 2018 a CAPES não foi contemplada em Decisão Normativa do TCU para julgamento das contas anuais”. Cabe destacar que a mesma mensagem está presente nos anos de 2019 e de 2020. Os anos de ausência de prestação de contas coincidem com os da atual gestão do governo federal.

A esse respeito, vale salientar a postura do atual presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, perante a educação e a ciência, as duas grandes áreas de atuação da Capes. Desde sua campanha, durante a corrida presidencial, e após assumir seu mandato, em seus discursos e aparições públicas, o chefe do Executivo tenta, a todo momento, desacreditar a ciência e a educação, com ataques diretos ao papel das instituições educativas, em especial, do professor, e também à credibilidade da ciência, inclusive no que diz respeito à própria gestão da pandemia de Covid-19, que atravessamos desde o início de 2020, propalando o discurso negacionista que em muito contribuiu para potencializar a circulação do vírus em todo o território nacional. Lamentavelmente, tal postura não se mantém apenas do plano discursivo, o que pode ser verificado com os sucessivos cortes orçamentários que têm atingido de maneira contumaz essas duas áreas. No que diz respeito especificamente à Capes, é possível verificar que o orçamento previsto para a instituição tem tendência de queda. No gráfico a seguir, apresentamos os dados que comprovam tal informação.

Gráfico 10: Orçamento da Capes (em R\$ bilhões)

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base em informações do Portal da Transparência.

Pode-se perceber, a partir do gráfico 10, a tendência de queda em relação aos recursos destinados à Capes. Na fonte dos dados aqui apresentados, o Portal da Transparência, é possível verificar, a partir de 2017, a quantidade de recursos da Capes que estão alocados em despesas voltadas à Educação Básica. Apresentamos tais dados no gráfico subsequente.

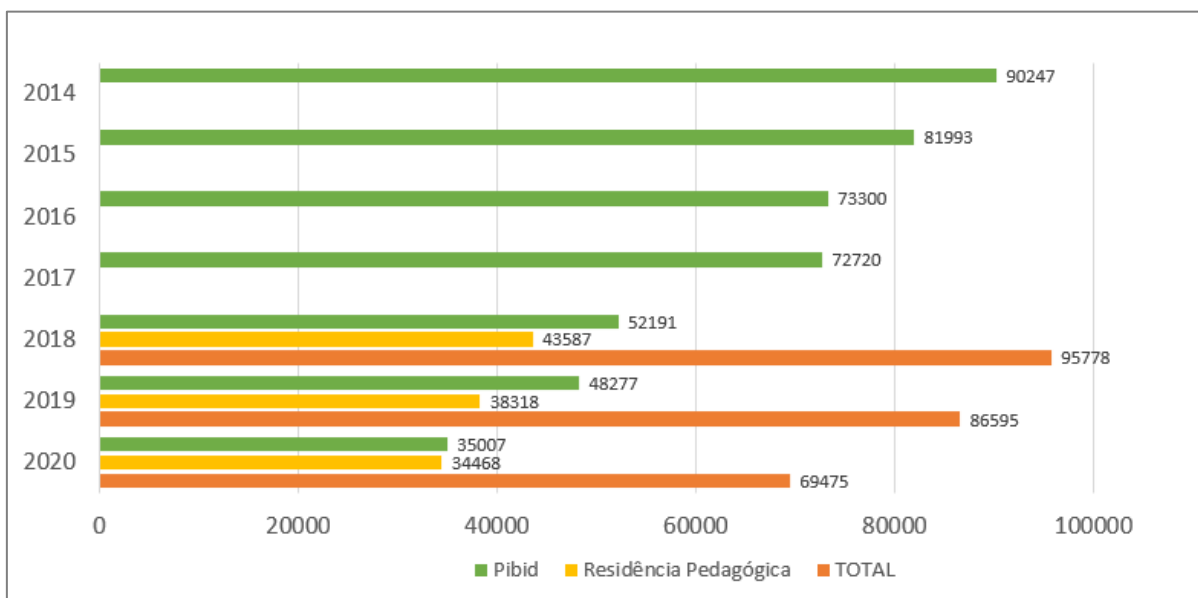
Gráfico 11: Orçamento da Capes para a Educação Básica (em R\$ milhões)

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base em informações do Portal da Transparência.

É possível notar, a partir dos dados do gráfico, que a aplicação de recursos da Capes em políticas voltadas para a Educação Básica segue a mesma tendência dos recursos da própria instituição.

Conforme referido anteriormente, o último – e único – relatório de gestão da DEB apresenta dados dos anos de 2009 a 2014. Por meio dos relatórios de gestão da Capes, a informações apresentadas sobre os programas da DEB, em especial o Pibid e o Residência Pedagógica, limitam-se ao número de bolsistas. Apresentamos, na sequência, o número de bolsistas a partir de 2014, em continuidade ao gráfico 4.

Gráfico 12: Evolução do número de bolsistas (Pibid e Residência Pedagógica)



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base em informações dos relatórios de gestão da Capes.

Ao verificar os dados presentes no gráfico 12, percebe-se uma tendência de queda do número de bolsistas a partir de 2014 até o ano de 2017. Em 2018, com a reconfiguração do Pibid e o início do Programa de Residência Pedagógica, houve crescimento no número de bolsistas, ficando o total superior ao próprio número de 2014. Todavia, tal crescimento deste Programa significou, em contrapartida, a descontinuação de vários outros, conforme problematizamos posteriormente neste

trabalho. Ademais, os anos subsequentes voltam a apresentar queda nesses números.

Na atualidade, têm-se enfrentado diversos impactos negativos a programas como o Pibid e o Residência Pedagógica em decorrência das restrições orçamentárias. Recentemente, no mês de outubro de 2021, a Capes anunciou o adiamento do pagamento das bolsas desses programas em função da necessidade de aprovação do Projeto de Lei nº 17/2021 – cuja previsão de aprovação era em 27 de setembro, mas se encontrava preso com o relator, no Senado –, para que pudesse ser viabilizada a recomposição orçamentária dos programas. Somente em 11 de novembro de 2021 a tramitação terminou, e a proposta foi aprovada pelo Plenário. Nesse sentido, nota-se que a lei orçamentária vigente sequer previu os recursos necessários para a manutenção dos programas em andamento, haja vista tal solicitação de crédito suplementar, deixando claro o descaso do governo não só com os programas da Capes, mas com a área da educação, de forma geral. Enfim, nota-se como tais restrições orçamentárias comprometem significativamente as ações de iniciação à docência engendradas pela DEB. Mais grave do que isso, torna-se cada vez menos possível vislumbrar a possibilidade de que tal Programa seja executado de forma permanente, conforme preconiza o PNE.

2.4. Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – Parfor

O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) foi lançado em 2009 como uma ação emergencial destinada à formação de professores em serviço. A motivação para a criação desse Programa foi a quantidade de docentes lecionando na Educação Básica sem Ensino Superior. De acordo com Scheibe (2010, p. 986), em 2009, o país contava com 600 mil professores sem formação considerada adequada ao trabalho. Segundo dados do Censo Escolar, obtidos por meio do Observatório do PNE, 32,2% dos professores da Educação Básica não possuíam Ensino Superior naquele mesmo ano. É importante se levar em conta as implicações negativas de tal quadro, já que, segundo Ferro (2013), quanto maior o percentual de docentes atuando com formação inadequada, menor é a nota do IDEB.

Em adição a isso, as Leis nº 12.056/2009 e nº 12.796/2013 alteraram alguns dispositivos da LDBEN, incluindo algumas considerações específicas sobre a

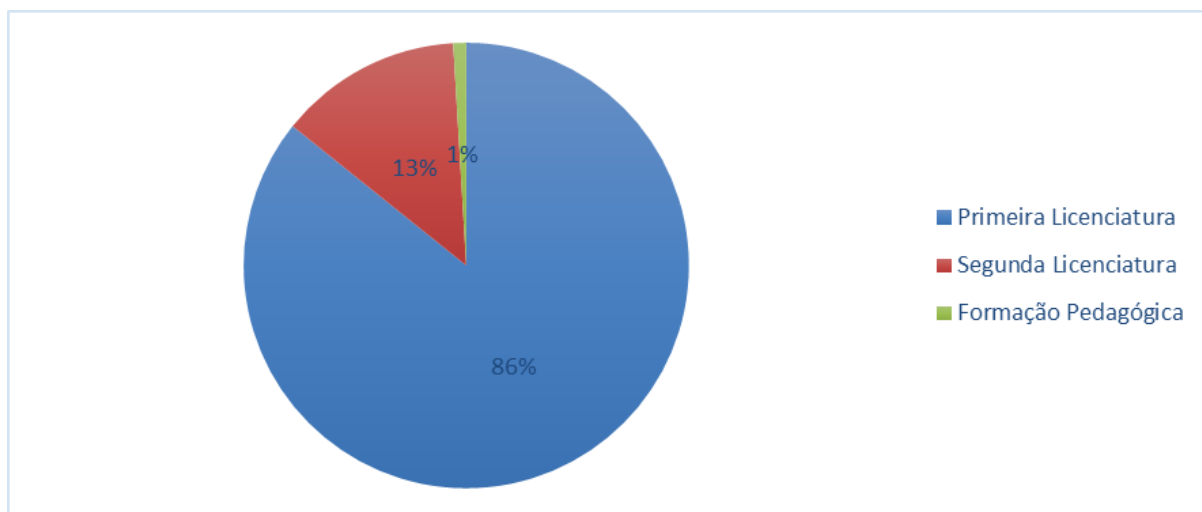
formação mínima para os docentes da Educação Básica (Ensino Superior, em cursos de licenciatura plena, sendo admitida a formação em nível médio na modalidade normal para a Educação Infantil e os 5 primeiros anos do Ensino Fundamental), além de estabelecer o compromisso do governo de “adotar mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior para atuar na Educação Básica pública”. Dessa forma, o Parfor aparece também como um mecanismo para garantir ao professorado da Educação Básica a formação superior.

Tal Programa fomenta turmas especiais voltadas exclusivamente para professores em exercício na rede pública de Educação Básica, em três modalidades diferentes:

- **Primeira Licenciatura:** para docentes ou tradutores/intérpretes de Libras que não têm formação em nível superior ou que, mesmo tendo essa formação, queiram realizar curso de licenciatura na disciplina ou na etapa em que atuam em sala de aula;
- **Segunda Licenciatura:** para professores licenciados que atuam em área distinta da sua formação inicial, ou para profissionais licenciados que atuam como tradutor/intérprete de Libras;
- **Formação Pedagógica:** para docentes ou tradutores intérpretes de Libras graduados, mas não licenciados;

Entre esses três tipos de turmas especiais até então oferecidas pelo Parfor, o Primeira Licenciatura era o mais ofertado, revelando que a formação inicial em Ensino Superior para docentes já em atuação constituía a prioridade dessa política. De acordo com dados da DEB, a oferta dos cursos do Parfor, desde sua instituição até o ano de 2014, está distribuída conforme mostra o gráfico 13. As porcentagens correspondem a um total de 2.428 turmas, em 451 municípios diferentes, e a um total de 79.060 matrículas.

Gráfico 13: Oferta de cursos do Parfor por tipo de turma (2009-2014)



Fonte: Relatório de Gestão DEB/Capes 2009-2014, volume I, p. 43.

Com relação aos princípios pedagógicos do Parfor, esses condizem com os mesmos princípios proclamados no âmbito da Política Nacional, evidenciados no Artigo 2º do decreto que a instituiu. Essas concepções devem orientar o planejamento pedagógico das instituições de ensino que ofertam os cursos do Parfor. São eles:

- A articulação entre teoria e prática em todo o percurso formativo;
- A garantia do domínio de conhecimentos científicos e didáticos;
- A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e
- O reconhecimento da escola como espaço necessário à formação inicial dos profissionais do magistério.

Ao se observarem esses princípios, busca-se reunir condições para se efetivarem os objetivos do Programa, os quais se articulam com os objetivos da Política Nacional, em busca de vencer o desafio de elevar a qualidade da formação docente nas escolas de Educação Básica.

Assim como referido na própria LDBEN, a formação inicial de profissionais do magistério deve ser, preferencialmente, por meio do ensino presencial, ao passo que a formação continuada pode utilizar recursos e tecnologias de educação a distância (EaD). A partir desse pressuposto, o Parfor Primeira Licenciatura é oferecido na

modalidade presencial, enquanto o Parfor Segunda Licenciatura e a Formação pedagógica ocorrem no âmbito da EaD. Desse modo, a implementação dos cursos presenciais na Capes é realizada pela DEB. Já os cursos de formação continuada encontram-se sob responsabilidade da DED, sendo geridos, a partir de 2012, pelo sistema de gestão da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

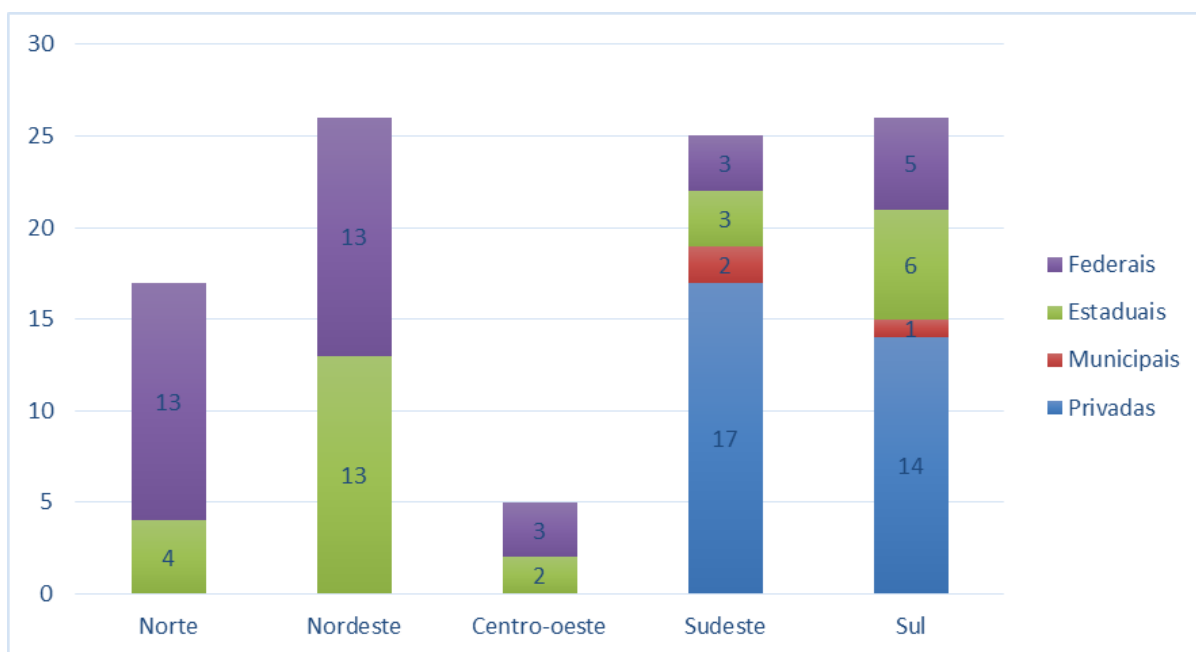
A operacionalização desses cursos se dá por meio de Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) entre a Capes e as Secretarias Estaduais de Educação. Com relação às Instituições de Ensino Superior (IES), a participação é efetivada por meio de assinatura de Termo de Adesão ao ACT, para a oferta de cursos na modalidade presencial. De acordo o *Relatório da DEB*, foram firmados ACTs com 26 estados e o Distrito Federal, tendo 142 IES participantes.

As IES, para estarem habilitadas a oferecer turmas do Parfor, devem apresentar Índice Geral de Cursos com conceito igual ou superior a 3 e, ainda, o curso de licenciatura no qual a turma especial será implantada também deve ter índice igual ou superior a 3. Caso a IES não faça parte do sistema federal, deve ser apresentado documento de autorização dos cursos pelo órgão estadual competente.

O Parfor também possibilita o credenciamento de instituições privadas. Se a oferta de vagas por instituições públicas não for suficiente para atender à demanda por formação inicial dos professores em exercício, podem participar IES privadas sem fins lucrativos, mediante edital realizado pela Capes. O levantamento de tais necessidades e a solicitação/justificativa deve ser elaborada pelo respectivo Fórum Estadual.

No que concerne à participação dos professores em exercício nesses cursos de formação, esta deve ser formalmente autorizada pelo Secretário de Educação, que também atesta o atendimento aos requisitos exigidos pelo Programa.

De acordo com o *Relatório da DEB*, o ano de 2014 terminou contabilizando 99 IES participantes, sendo sua distribuição regional conforme o gráfico 14.

Gráfico 14: Número de IES participantes do Parfor em 2014, por região

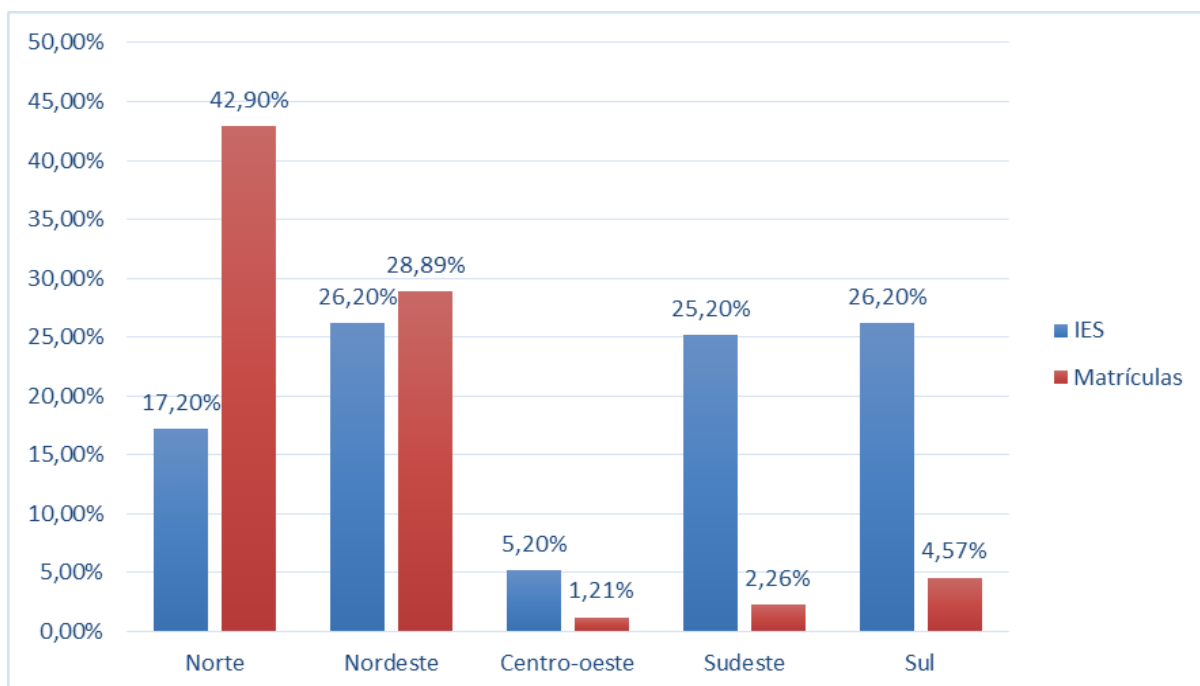
Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de Gestão DEB/Capes 2009-2014.

É possível notar que o número de IES participantes é liderado, concomitantemente, pelas regiões Nordeste e Sul, com 26 instituições, estando a Sudeste apenas um pouco atrás, com 25. Subsequentemente, a região Norte aparece com 17 instituições. A região Centro-Oeste é a que apresenta menor expressividade em termos de instituições participantes, com 5.

Mostra-se interessante de se observar, também, que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste concentram o Parfor em instituições públicas federais e estaduais, sendo que, nas duas últimas regiões, a proporção entre federais e estaduais é equivalente. Em contrapartida, nas regiões Sudeste e Sul, apesar da presença também de instituições públicas da esfera municipal, há predominância do Programa nas instituições privadas, principalmente no Sudeste.

No próximo gráfico, apresentamos dados sobre matrículas ativas e sobre IES participantes, dessa vez, de forma percentual.

Gráfico 15: Percentual de IES participantes e matrículas ativas do Parfor em 2014, por região geográfica



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de Gestão DEB/CAPES 2009-2014.

Ainda que não seja esta a região com mais IES participantes, o número de matrículas encontra sua maioria no Norte, que concentra 42,9% delas. Em seguida, aparece o Nordeste, com 28,89% das matrículas. O menor número de matrículas está na região Centro-Oeste (1,21%). Todavia, esse número não é tão discrepante quanto no Sul e no Sudeste, regiões que concentram grande parte das instituições, mas apresentam baixo percentual das matrículas, principalmente o Sudeste. Esses números revelam que não há correspondência entre IES participantes e matrículas efetivadas nas turmas do Parfor.

Quando se consideram todas as matrículas do período de 2009 a 2014, o quadro não se mostra muito diferente, conforme pode ser observado na tabela 4. Observa-se que os estados de Alagoas, Sergipe e Goiás não abrigaram cursos do Parfor (ainda que Goiás possua professores matriculados em cursos no Distrito Federal).

Tabela 4: Número de matrículas e de turmas no Parfor por região (2009 a 2014)

Região	Matrículas	Turmas implementadas
Norte	38.994 (47,62%)	1.156
Nordeste	30.110 (37,64%)	914
Centro-oeste	1.316 (2,22%)	54
Sudeste	2.904 (3,75%)	213
Sul	5.736 (8,77%)	91
TOTAL	79.060	2.428

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de Gestão DEB/Capes 2009-2014.

Em 2009, quando se iniciou a implementação do Parfor, o país contava com quase 70% dos seus docentes de Educação Básica com curso de nível superior, sendo 3,2% desses sem licenciatura. Embora esse percentual pareça baixo, há que se levar em consideração que, de acordo com o Censo Escolar, no referido ano, o Brasil contava com 1.977.978 docentes. Ao se observarem os índices de cada região, percebem-se as necessidades formativas de cada uma delas.

Tabela 5: Professores da Educação Básica com nível superior, com e sem licenciatura, por região geográfica (2009)

Região	Professores da Educação Básica	Professores com nível superior	Professores com licenciatura	Professores sem licenciatura
Norte	166.009	54%	47,5%	6,5%
Nordeste	598.703	48,7%	46%	2,6%
Centro-oeste	140.948	79,6%	76,5%	3,1%
Sudeste	786.179	79%	76,8%	2,2%
Sul	286.139	78,9%	73,9%	5%
BRASIL	1.977.978	67,7%	64,6%	3,2%

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Observatório do PNE e no Censo Escolar.

Quando se observa tal quadro, constata-se que a região que apresentava maiores necessidades formativas era a Norte, com o maior índice de professores sem licenciatura. Todavia, a segunda região com maior número de docentes não licenciados é o Sul, mas que aparece em 3º lugar com relação ao número de matrículas do Parfor. Observa-se, pois, que não há relação direta entre índices de professores não licenciados e matrículas do Programa.

É fundamental observar também a distorção entre área de formação e área de atuação. A tabela seguinte apresenta o percentual de professores com formação compatível nas áreas em que lecionam, de acordo com dados referentes ao ano de 2012.

Tabela 6: Professores da Educação Básica com formação superior compatível com a área/disciplinas em que lecionam (2012)

Região	Formação compatível com todas as disciplinas		Formação compatível pelo menos uma das disciplinas		Sem formação compatível com qualquer disciplina	
	EF	EM	EF	EM	EF	EM
Norte	29,4%	48%	12,1%	19,3%	58,5%	32,8%
Nordeste	23,5%	37,6%	16%	18,9%	60,5%	43,5%
Centro-oeste	42,9%	43,2%	15,2%	19%	41,8%	37,8%
Sudeste	59,7%	57,6%	7,6%	9,6%	32,6%	32,8%
Sul	54,5%	57,9%	16,5%	15,1%	29%	27,1%
BRASIL	43,6%	50,9%	12,5%	14,2%	44%	34,9%

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Observatório do PNE.

Tais dados permitem verificar, com mais precisão, a proporção de professores da Educação Básica sem formação adequada para a área em que atuam. Contava-se, no referido ano, com 44% dos professores dos anos finais do Ensino Fundamental sem formação adequada, enquanto no Ensino Médio, 34,9%. De modo geral, em todas as regiões, percebe-se que o percentual de professores sem formação adequada prevalece maior no Ensino Fundamental, com exceção da região Sudeste, que praticamente mantém iguais os índices para as duas etapas de ensino. É possível perceber, também, que o Norte e o Nordeste são os estados que

mais apresentam diferenças entre os índices de professores adequadamente formados se comparados o Ensino Fundamental e o Médio. Com base nos dados da tabela 6, é possível afirmar, pois, que a região com maiores necessidades formativas de seus docentes, nas etapas de ensino indicadas, passa a ser a região Nordeste, quadro diferente do apontado quando se analisaram os professores sem licenciatura no ano de 2009 (tabela 5). Como o *Relatório da DEB* não apresenta o quantitativo regional de matrículas do Parfor por ano, não é possível verificar se esses indicadores foram levados em consideração para a oferta de matrículas do Programa a partir de 2012. Com base nos dados totais, de que dispomos, sugere-se que não houve a articulação de tais indicadores no desenvolvimento do Programa.

É necessário mencionar, ainda, que, de acordo com o *Relatório da DEB*, o número total de matrículas efetivadas no Parfor correspondeu a apenas 27,45% do total de vagas ofertadas, mostrando que, de fato, há inadequação entre oferta e demanda. Uma das explicações pode ser a falta de estímulo aos docentes para participarem do Programa e adequarem sua formação. Ademais, conforme já mencionado no início deste trabalho, é registrada a queda da procura por cursos de licenciatura, além da evasão, sobretudo de cursos das áreas de Exatas e de Biológicas. Segundo estudo de Rabelo (2015, p. 104), baseado em dados do Censo da Educação Superior de 2013, a taxa de conclusão de cursos de licenciatura em Biologia foi de 42,6%. Nas áreas de Matemática e Química, apenas um em cada três licenciandos obtêm o diploma (34,1% e 33,9%). A mais preocupante é a área de Física, com taxa de conclusão de apenas 20,5% dos ingressantes.

Importa, também, apresentar alguns dados relativos às condições de permanência nos cursos do Parfor. Com base em questionários aplicados a 4.560 discentes do Programa, foi verificado que há dificuldades encontradas pelos alunos tanto para a liberação do trabalho quanto na concessão de apoio institucional por parte das secretarias de educação. Com relação ao primeiro, 71% afirmaram possuir liberação para participar dos cursos. Quanto ao apoio, apenas 22% declararam ter algum tipo de auxílio institucional, tais como hospedagem, transporte, alimentação ou mesmo financeiro. Sobre as dificuldades encontradas, os aspectos mais mencionados foram o deslocamento e o período de funcionamento das turmas. Essas questões também exercem influência sobre o fluxo escolar dos cursos do Parfor, cujo índice de evasão é de 18,73% que, segundo a DEB, é inferior à tendência dos cursos regulares, mas, ainda assim, considerável.

Verifica-se, pois, que há deficiências na articulação entre os órgãos estaduais e municipais (secretarias de educação) e a Capes, ainda que essa seja uma das determinações tanto da Política Nacional quanto da LDBEN em relação às políticas de formação de professores: o regime colaborativo e a articulação entre os entes federados. Para Montandon (2012, p. 49), revela-se primordial a necessidade de as ações serem “conduzidas de forma sistêmica entre União, Estados, Distrito Federal e municípios”. Tal questão também é levantada por Scheibe (2010, p. 986):

Os entes federados não estão, contudo, suficientemente articulados na execução das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento de tais objetivos, necessários para a valorização docente, por meio de uma formação mais articulada e planejada dos quadros para o magistério.

Todavia, de acordo com a DEB, essas questões ligadas à permanência e entendidas como obstáculos para a participação no Parfor, após passarem por análise, seriam encaminhadas às IES e aos Fóruns Estaduais, com o objetivo de aperfeiçoar as estratégias e o desenvolvimento do Programa.

Em contrapartida, levando-se em conta a literatura produzida sobre o Parfor, é possível inferir que o Programa apresenta considerável potencial para contribuir com a melhoria da qualidade da educação. Valendo-se do conceito de Rua (2007) de que a análise dos resultados de uma política pode ser diferenciada em produto, efeito e impacto, Souza (2014, p. 650) faz a seguinte consideração:

[...] o Parfor presencial apresenta como produto a capacitação de professores em serviço por IES; como efeito, a profissionalização do professor pela obtenção da formação exigida pela lei n. 9.394 (Brasil, 1996); e, finalmente, como impacto, a melhoria da qualidade da Educação Básica.

Quando se examinam os indicadores educacionais, os números mostram que, efetivamente, houve elevação do percentual de docentes com formação superior. De acordo com os dados do INEP, obtidos por meio do Observatório do PNE, no ano de 2009, em que se inicia o Parfor, 67,8% dos docentes da Educação Básica, pouco mais de dois terços, possuíam curso superior, e dos que possuíam, 3,2% não eram licenciados. Posteriormente, dados do ano de 2014, dos quais já fazem parte alguns dos diplomados pelos cursos do Parfor, mostram que esses números subiram para 76,2%, contudo, o percentual de professores sem licenciatura também continua a crescer, indo para 8,4%. Tal fato mostra que o crescimento de docentes graduados

foi acompanhado pelo aumento de profissionais sem habilitação para a docência atuando na Educação Básica. Nota-se, pois, que as estratégias de estímulo à participação de professores que necessitam ser desenvolvidas pela Capes precisam dedicar especial atenção àqueles com formação diferente da considerada adequada para a disciplina/etapa em que atuam. Os dados de 2020, por fim, apresentam um percentual de 86,6% de docentes com curso superior, número ainda maior, sendo que, destes, 5,3% não são licenciados. Embora o número de docentes da Educação Básica com formação superior tenha aumentado, não é possível afirmar que o Parfor seja responsável por esse crescimento, uma vez que o número de professores já formados por esse Programa não corresponde a tamanha elevação. Além disso, não há dados disponíveis que permitam verificar qual é o impacto dos cursos de graduação na modalidade a distância, que concentra boa parte de suas matrículas em cursos de licenciatura, nos atuais números. A Diretoria de Educação a Distância (DED) não divulga dados consolidados a esse respeito.

A partir de 2015, os dados apresentados sobre o Parfor nos relatórios de gestão da Capes são substancialmente menos detalhados, e a cada ano são apresentados com recortes diferentes, o que dificulta a tarefa de organizá-los e confrontá-los. De todo modo, a Capes disponibiliza, em seu website, os dados numéricos acumulados desde o início do Programa, conforme reproduzimos na tabela a seguir:

Tabela 7: Parfor – dados numéricos acumulados (2009 a 2019)

Turmas implantadas até 2019	3.043
Matriculados (2009 a 2019)	100.408
Turmas concluídas até 2019	2.598
Turmas em andamento em dezembro/2019	445
Professores já formados	53.512
Professores cursando em dezembro/2019	59.565
Instituições de Ensino Superior participantes	104
Municípios com turmas implantadas	510
Municípios atendidos (com pelo menos um professor matriculado)	3.300

Fonte: Website da Capes/MEC.

A despeito do elevado número de professores que participaram do Programa, a ausência de relatórios de gestão atualizados da DEB não nos permite verificar como esses dados se distribuem ao longo dos 10 anos de vigência do Programa, se houve editais e oferta de turmas em todos os anos, como essas turmas se distribuem em território nacional, entre outros dados relevantes que permitam a análise qualitativa do Parfor. O último relatório de gestão da Capes, de 2020, menciona que uma Comissão Técnica foi constituída com o intuito de atualizar e reformular o Parfor para avaliação e readequação do Programa. Seus trabalhos foram iniciados em junho de 2020 e tinham a previsão de serem concluídos em 2021, com a publicação de novo regulamento e edital do Programa. Não há, contudo, nenhuma informação mais atualizada no que diz respeito a essa nova configuração.

Tanto o Parfor quanto o Pibid/Residência Pedagógica, as duas principais ações no âmbito da formação de professores da Educação Básica, enfrentam dificuldades com os sucessivos cortes do orçamento da Capes. Tal fato aparece, inclusive, nos relatórios de gestão da Capes, reiteradamente:

No período 2012 a 2015 o orçamento da DEB publicado na Lei Orçamentária Anual nunca foi suficiente para honrar as despesas com a continuidade e o lançamento dos programas e projetos necessários para a consecução da política de formação de professores. Sempre houve a necessidade de suplementação orçamentária. No ano de 2015, especificamente, o contingenciamento orçamentário esteve presente na realidade orçamentária e financeira da DEB. A redução ocorreu tanto em decorrência do contingenciamento feito na Ação 20RJ pelo Setor de Planejamento do Ministério da Educação – SPO/MEC no orçamento da Diretoria, como do remanejamento de recursos dessa Ação para a 0000. Tal remanejamento foi necessário porque a Ação 0000 que contempla o pagamento de bolsas também sofreu contingenciamento e, com isso, o saldo restante não era suficiente para atender a folha de pagamento das bolsas. Nesse cenário, a orientação institucional para a DEB foi remanejar parte dos recursos da Ação 20RJ para a 0000, para pagar as bolsas vigentes. O remanejamento de recursos efetuado entre as Ações 20RJ e a 0000 compromete o desenvolvimento dos projetos e programas em andamento, uma vez que esses necessitam de recursos de custeio pagos na Ação 20RJ para o desenvolvimento das atividades previstas nos projetos aprovados. Como exemplo podemos citar que o Parfor deixou de ofertar 324 novas turmas em função da ausência de recursos de custeio (Relatório de Gestão da Capes, 2015b, p. 45).

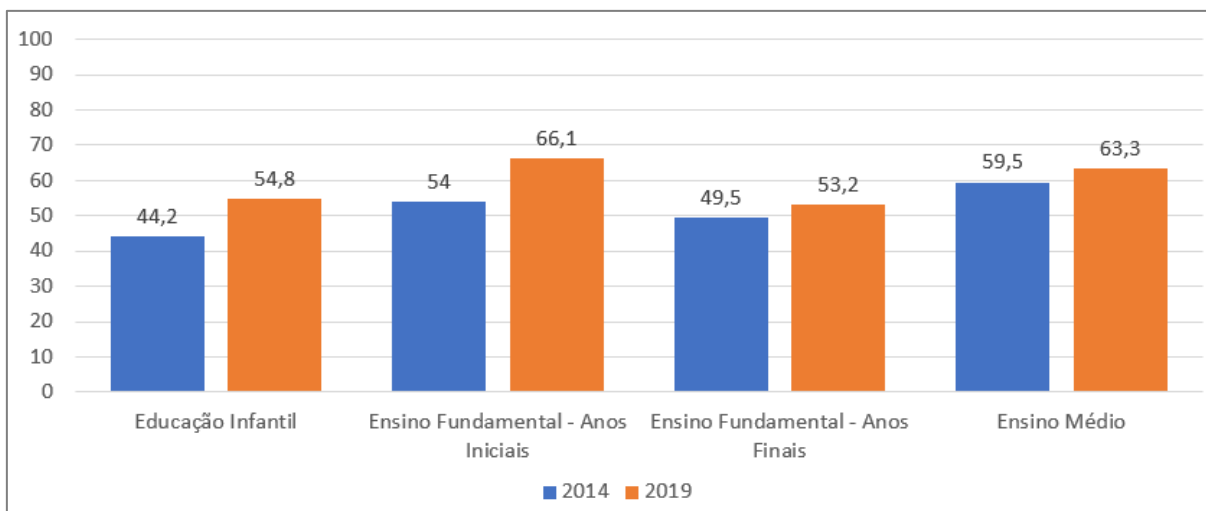
O trecho alude ao fato de que o orçamento da DEB, por anos, não suprimiu a manutenção dos programas em andamento, tampouco possibilitou o lançamento de

novos programas, prejudicando a consecução da própria política de formação de professores. Além disso, mostra como o contingenciamento no orçamento da DEB, em 2015, prejudicou os programas, levando o Parfor a deixar de ofertar um elevado número de turmas. Já o trecho a seguir, do relatório de 2016, evidencia a previsão de bolsas bem inferior à concessão (praticamente metade), em função da necessidade de ajustes entre as despesas e o orçamento disponibilizado.

Ao longo do ano fiscal de 2016 ocorreu um alinhamento entre as despesas contraídas e o orçamento disponibilizado para quitá-las. Esse processo de compatibilização orçamento/despesa decorreu de fatores externos e internos à Capes. No contexto externo foi aprovada a PEC 241, que limitou o crescimento dos gastos públicos à taxa de inflação do ano anterior. Esse cenário conduziu a um forte ajuste entre as despesas e o orçamento disponibilizado por diretoria ainda em 2016. A medida interna que contribuiu para o ajuste foi a retirada das cotas de bolsas ociosas em setembro de 2016 do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à docência - Pibid, que permitiu que as cotas de bolsas concedidas passassem de 90.000 para aproximadamente 73.000 bolsas. Quando foi elaborado o orçamento para 2016 da DEB havia previsão de se reformular o Pibid e um interstício de 4 meses na execução do programa, o que permitiria um ajuste do programa dentro do orçamento disponibilizado. Por isso foi feita uma previsão de bolsas (48.324) bem inferior à concessão de bolsas (90.000). Porém fatores externos impediram que o programa fosse alterado, obrigando a Diretoria a retirar as cotas ociosas (Relatório de Gestão da Capes, 2016f, p. 100).

Talvez o Parfor seja o Programa que mais possa contribuir, de forma efetiva, com o cumprimento da meta 15 do PNE, pela sua possibilidade de garantir formação em nível superior para professores em exercício. Como a meta diz respeito à formação na área de conhecimento em que atuam, os indicadores de adequação da formação docente auxiliam na verificação do seu cumprimento. No gráfico a seguir, apresentamos o percentual desse indicador por etapa da Educação Básica:

Gráfico 16: Percentual de docências de professores com formação adequada à área de conhecimento em que lecionam



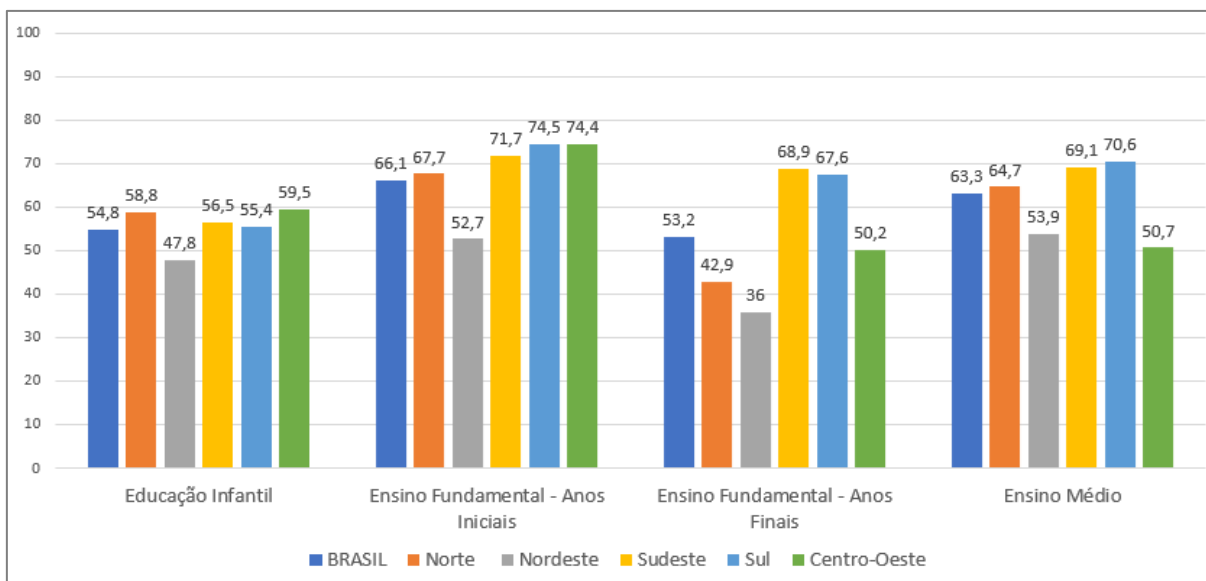
Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de monitoramento das metas do PNE/INEP³⁰.

O exame do gráfico 16 permite verificar que os anos iniciais do Ensino Fundamental apresentam o maior progresso em relação ao cumprimento da meta, tendo crescido 12,1 pontos percentuais o índice de adequação da formação docente. Em seguida, a Educação Infantil avançou em 10,6 pontos. Já os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio foram as etapas que apresentaram menor avanço, não chegando a 4 pontos percentuais. Considerando-se a meta de 100%, os indicadores encontram-se bastante distantes. Para alcançá-la até 2024, é necessário um crescimento médio anual de 9,04 pontos percentuais na Educação Infantil, 6,78 nos anos iniciais do Ensino Fundamental, 9,36 nos anos finais e 7,34 no Ensino Médio. Nesse sentido, o ritmo de crescimento verificado do início do PNE até agora precisa ser bastante incrementado.

A situação é ainda mais séria quando observamos a variável regional desse indicador, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 17: Percentual de docências de professores com formação adequada à área de conhecimento em que lecionam, por região (2019)

³⁰ A fonte dos dados é uma publicação bienal do INEP. Por essa razão, o último relatório disponível é do ano de 2020, que traz dados de 2019, metade do tempo de vigência do PNE 2014-2024.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de monitoramento das metas do PNE/INEP.

A partir do gráfico 17, podem-se observar as disparidades regionais. Em todas as etapas, a região Nordeste é a que apresenta menores percentuais de adequação da formação docente em quase todas as etapas, com exceção do Ensino Médio, que tem menor percentual no Centro-Oeste. Essa disparidade é mais acentuada, sobretudo, nos anos finais do Ensino Fundamental, em que as regiões Norte e Nordeste apresentam bem menos professores com formação adequada, sendo que, nesta etapa, o Nordeste tem quase metade do percentual do Sudeste. Nessas regiões, o ritmo de crescimento precisa aumentar de forma considerável.

Uma variável que julgamos bastante importante na análise desse indicador é área de conhecimento. Assim, é possível identificar quais são as disciplinas mais fragilizadas em termos de adequação da formação docente. Esse dado aparece no primeiro relatório, denominado “Linha de Base”, o qual traz a situação inicial dos indicadores relacionados às metas do PNE, contudo, deixa de aparecer nos relatórios subsequentes, não permitindo o monitoramento dessa variável. Dessa forma, não é possível planejar estratégias mais alinhadas às necessidades de formação do professorado, prejudicando o avanço desse indicador.

A ausência de dados também prejudica, inclusive, a verificação do impacto do Parfor nesse processo, uma vez que, após o ano de 2015, não há informações sobre a quantidade de turmas e de graduados nesse Programa por ano; o único dado disponível são os números acumulados de 2009 a 2019, conforme

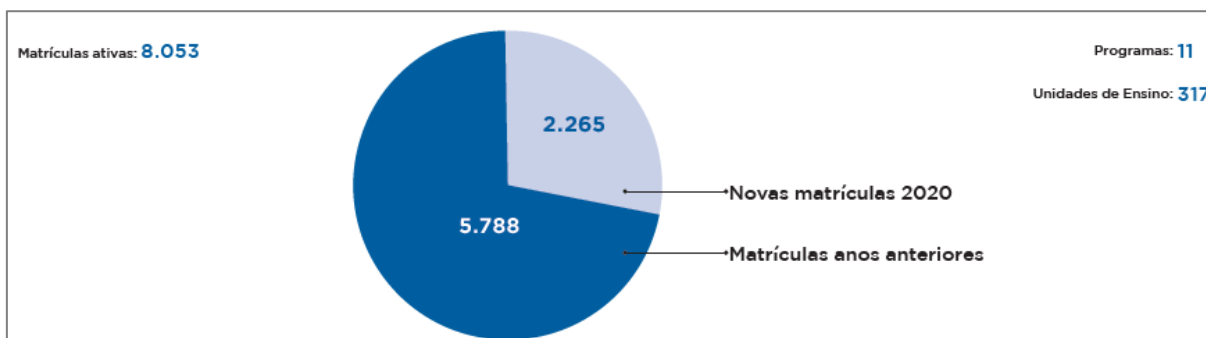
apresentamos na tabela 7. Nesse sentido, fica inviabilizada a verificação do impacto direto desse Programa no indicador que ora apresentamos.

A maneira como os dados são apresentados prejudica, ainda, a possibilidade de avaliar o impacto do recente aumento na oferta de cursos na modalidade a distância em tais indicadores, tendo em vista que as licenciaturas representam grande parte dessa oferta, não permitindo que se possa sugerir uma avaliação dessa formação.

2.5. Programas voltados à formação continuada

2.5.1 Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica (ProEB)

A partir do ano de 2011, a Capes aprovou a implementação de 4 (quatro) mestrados profissionais para professores da Educação Básica, em parceria com universidades públicas no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil. São eles: ProfMat (área de Matemática); ProLetras (área de Letras); MNPEF (área de Física); e ProfBio (área de Biologia). Em 2015, foram lançados também o ProfArtes (área de Artes); ProfHistória (área de História); e ProfQuímica (área de Química). Em 2017, aparecem nos relatórios também o ProfEF (área de Educação Física); o ProfFilo (área de Filosofia); e também o ProfIAP (área de Administração Pública), para a formação de servidores de instituição pública. Em seguida, em 2018, o ProfSocio (área de Sociologia) aparece nos relatórios. Em 2020, finalmente, a Capes lança o Profei (Inclusão) e prevê o início do ProfGeo (área de Geografia) no ano seguinte, completando, dessa forma, as 12 áreas previstas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Os dados mais atualizados disponibilizados pela Capes trazem apenas o número de matrículas ativas nesses programas, conforme apresentado no gráfico a seguir, sem mencionar quantos profissionais já foram titulados ao longo da existência do ProEB:

Gráfico 18: Matrículas ativas no ProEB

Fonte: Relatório de Gestão da Capes (2020).

2.5.2 Cooperação Internacional

À semelhança da estratégia já adotada na qualificação de docentes e de pesquisadores que atuam na pós-graduação *stricto sensu*, a DEB concebeu um programa para oferecer oportunidades de aperfeiçoamento profissional em instituições estrangeiras de reconhecida excelência também aos docentes de escolas públicas de Educação Básica, o Programa de Desenvolvimento Profissional para Professores (PDPP). A proposta é promover ações de cooperação internacional, na perspectiva da oferta de programas, missões de estudos e vivências educacionais inovadoras. Tal proposta de formação inclui, além de cursos em uma instituição estrangeira, a vivência de aspectos educacionais, culturais, históricos, científicos e tecnológicos do país acolhedor.

O processo de cooperação internacional teve início com os professores de línguas estrangeiras, componente curricular do Ensino Fundamental e Médio, e, em seguida, foram incluídas ações voltadas para professores de Ciências, Matemática, Educação Infantil e para gestores escolares. Entre 2010 e 2014, foi registrada a participação de 2.179 professores em programas de cooperação internacional em 6 países, conforme a tabela 8:

Tabela 8: Participação de professores da Educação Básica em programas de cooperação internacional de 2010 a 2014

Natureza do programa	Área	País	Professores
Idiomas	Inglês	EUA	1.675

	Inglês	Reino Unido	99
	Francês	França	32
	Alemão	Alemanha	25
Matemática	Matemática	Portugal	25
	Matemática	França	26
Ciências	Física	Suíça	125
	Química e Física	Portugal	92
Língua Portuguesa	Língua Portuguesa	Portugal	25
Educação Infantil	Educação Infantil	Portugal	25
Gestão	Gestores Escolares	Reino Unido	30
TOTAL			2.179

Fonte: Relatório da DEB/Capes 2009-2014, volume II, p.35.

Além das ações supracitadas, a DEB atua no Programa de Apoio ao Setor Educacional do Mercosul (Pasem) e, com a Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), apoia o Programa Iberoamericano de Mobilidade Docente e a Rede Mercosul de Mobilidade de Docentes. Nesses programas, há a participação dos seguintes países: Argentina, Equador, México, Paraguai, Chile, Colômbia, Uruguai, Peru e Portugal.

Há também cooperação entre Brasil e África, no qual foram recebidos dez professores do Instituto Universitário de Educação de Cabo Verde (IUE). Essa missão atendeu a um pedido do IUE, que tinha a intenção de estruturar um programa com semelhança ao Pibid em Cabo Verde.

De acordo com o *Relatório da DEB*, em síntese, os dados da avaliação realizada com egressos dos programas de cooperação indicam que:

- 99% consideram que o curso contribuiu para seu desenvolvimento profissional;
- 98% concordam que aumentou sua motivação para a docência.

Estima-se que, considerando os 643 professores que responderam aos questionários, cerca de 200.000 alunos seriam beneficiados pelos investimentos em seus professores. Ainda, tendo em vista que os respondentes correspondem a 50%

dos participantes desses programas, se mantidas as mesmas proporções, o número de alunos beneficiados poderia ser dobrado.

Nos relatórios de gestão da Capes dos anos de 2015 a 2020, são listados inúmeros acordos de cooperação internacional, firmados e/ou renovados, mas não aparecem dados em relação à quantidade de beneficiados por tais acordos, nem quais deles são especificamente voltados para a Educação Básica.

Por meio do website da Capes, é possível apenas verificar os programas que se encontram em vigência e, analisando-se os editais publicados, contabilizar a quantidade de professores que participaram de tais ações. A seguir, apresentamos brevemente tais informações.

2.5.2.1 Programa de Desenvolvimento Profissional para Professores da Educação Básica no Canadá

Este Programa tem o objetivo de promover a capacitação de professores em efetivo exercício nas escolas públicas, por meio de curso de aperfeiçoamento, com duração de 8 semanas, promovido pelo *Colleges and Institutes Canada - CIGan*. O Programa de capacitação inclui aulas de inglês básico e módulos temáticos que abordam a aprendizagem centrada no aluno e a gestão de sala de aula.

Para participar, é necessário exercer cargo de professor em escola pública de Educação Básica, com o estágio probatório concluído, e não possuir formação/titulação em nível de pós-graduação *stricto sensu*. O Programa concede passagens aéreas, deslocamento, alojamento em casa de família canadense, alimentação, materiais do curso e, ainda, ajuda de custo. Foram publicados dois editais, nos anos de 2019 e 2020, com 102 vagas cada um, distribuídas por região e por etapa de atuação do professor, conforme mostramos no quadro abaixo:

Quadro 4: Distribuição das vagas do Programa de Desenvolvimento Profissional para Professores da Educação Básica no Canadá

Edital nº 3/2019		
REGIÃO	VAGAS	ETAPA DE ATUAÇÃO DO PROFESSOR

		Educação Infantil ou Anos Iniciais do Ensino Fundamental	Anos Finais do Ensino Fundamental	Ensino Médio	
Norte	21	7	7	7	
Nordeste	21	7	7	7	
Centro-Oeste	20	8	6	6	
Sul	20	8	6	6	
Sudeste	20	8	6	6	
TOTAL	102	37	33	33	
Edital nº 3/2019 (publicado em 2020)					
REGIÃO	VAGAS	ETAPA DE ATUAÇÃO DO PROFESSOR			
		Educação Infantil ou Anos Iniciais do Ensino Fundamental	Anos Finais do Ensino Fundamental	Ensino Médio	Escolas Participantes do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PCIM) - Todas as Etapas da Educação Básica
Norte	21	7	6	6	2
Nordeste	21	7	6	6	2
Centro-Oeste	20	6	6	6	2
Sul	20	6	6	6	2
Sudeste	20	6	6	6	2
TOTAL	102	32	30	30	10

Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base em informações do website da Capes/MEC.

2.5.2.2 Programa de Desenvolvimento de Profissionais da Educação Básica na Irlanda

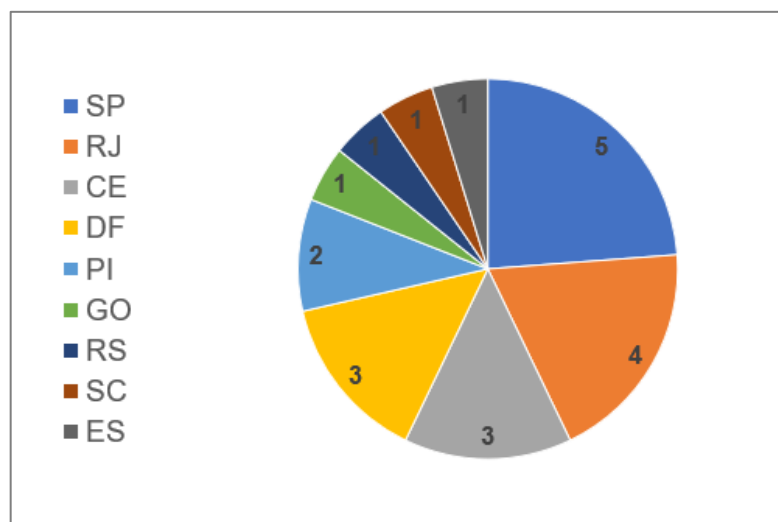
Já este Programa tem o objetivo de promover a capacitação dos profissionais das escolas de Educação Básica das redes pública ou privada sem fins lucrativos e nos colégios militares que ofertam Educação Básica, por meio da realização de curso de especialização em educação no *Mary Immaculate College*, em Limerick,

Irlanda. O curso também é de especialização, mas com duração de 12 meses, e sua proposta pedagógica tem por objetivo, além do treinamento em língua inglesa, o desenvolvimento de habilidades em liderança e gestão pedagógica.

Neste caso, a participação é restrita àqueles que exercem o cargo de Diretor, Coordenador Pedagógico ou de Supervisor Pedagógico em unidade escolar das redes pública ou privada sem fins lucrativos ou em colégio militar que oferte Educação Básica, além do requisito de elaborar um projeto de trabalho para a coordenação pedagógica, a partir da sua própria experiência profissional e da realidade socioeducacional da escola onde atua. São concedidos os mesmos auxílios do Programa anterior.

No âmbito deste Programa, foi publicado apenas um edital, no ano de 2019, com a previsão de 30 vagas, mas apenas 21 profissionais foram selecionados, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 19: Estado dos profissionais selecionados para o Programa de Desenvolvimento de Profissionais da Educação Básica na Irlanda



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base em informações do website da Capes/MEC.

2.5.2.3 Programa de Desenvolvimento Profissional para Professores de Língua Inglesa nos Estados Unidos (PDPI)

Este terceiro Programa de cooperação internacional disponível no site da Capes visa a capacitar professores de língua inglesa, que estejam em efetivo exercício nas escolas públicas de Educação Básica, oferecendo curso intensivo de 6 semanas em universidade nos Estados Unidos. Os cursos destinam-se a promover o desenvolvimento profissional de professores de língua inglesa por meio:

- Do fortalecimento do domínio das quatro habilidades linguísticas - compreender, falar, ler e escrever em inglês;
- Da imersão no cotidiano de um país de língua inglesa, ampliando sua capacidade de contextualização histórica e cultural no ensino do idioma;
- Do compartilhamento de metodologias de ensino, aprendizagem e avaliação que estimulem o aperfeiçoamento do processo ensino/aprendizagem.

Os pré-requisitos para participação eram ser professor concursado, com estágio probatório concluído e estar ministrando aula de língua inglesa na rede pública estadual, municipal ou distrital de Educação Básica e possuir, quando da concessão da bolsa, em seu exercício laboral, tempo não inferior a 5 (cinco) anos para obter aposentadoria, além da necessidade de realizar teste de avaliação de nível de proficiência em língua inglesa TOEFL ITP.

O primeiro edital foi publicado em 2010 e selecionou 20 participantes. O edital seguinte, publicado no ano de 2011, selecionou 50 participantes, divididos em 2 turmas de 25. Os editais de 2012 e de 2013 selecionaram, cada um deles, 540 professores. Após um hiato, foi publicado novo edital em 2019, o qual selecionou 486 participantes. Por fim, o edital publicado no início de 2020 previa mais 486 participantes, mas foi suspenso em função da pandemia de Covid-19, e não há previsão de retomada de tal processo.

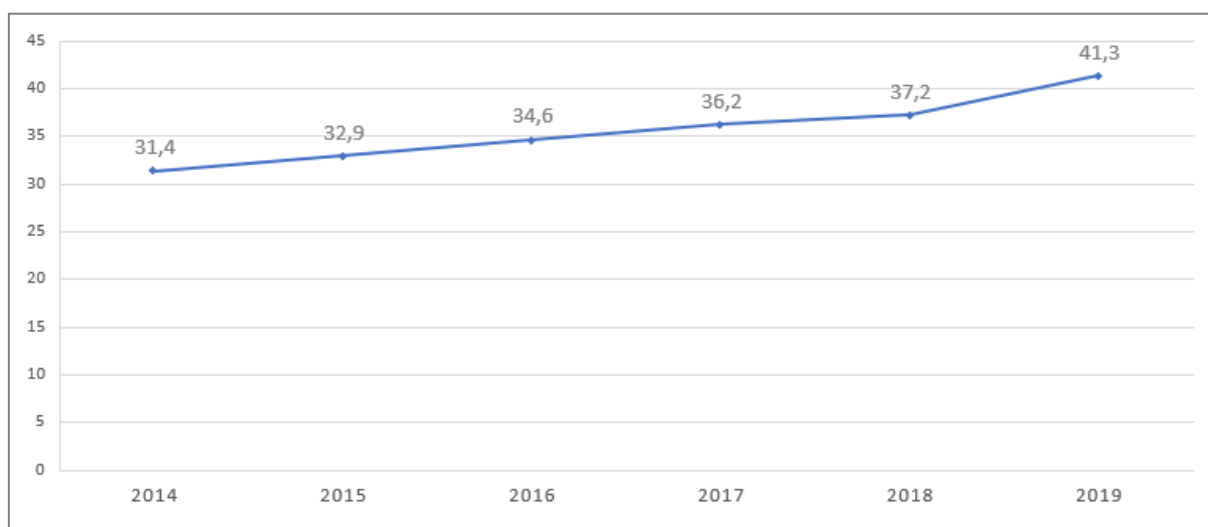
A formação continuada, conforme já enunciado neste trabalho, constitui a base da Meta 16 do PNE, a qual prevê formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica, além de garantir a todos os profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação.

Sobre o primeiro indicador da meta, é possível, já de início, problematizar o que se entende como formação em nível de pós-graduação. O documento do PNE não deixa claro se se trata de especializações (*lato sensu*) ou mestrados e doutorados (*stricto sensu*). Seria fundamental que se fizesse uma distinção entre esses dois tipos de formação em pós-graduação, uma vez que os cursos *lato sensu*

não passam pelos critérios de avaliação da Capes, por exemplo. Além disso, podem ser ofertados na modalidade a distância, o que não ocorre com os cursos de mestrado e doutorado. Há que se pensar, ainda, no caso dos mestrados profissionais, que vem se expandindo na área de educação mais recentemente. Os relatórios de gestão da Capes sequer explicitam os números de cada um deles: a única informação disponibilizada no relatório de 2020 (último publicado) é de que o Brasil finalizou aquele ano com 5.299 cursos de mestrado e doutorado. Não é possível saber, portanto, quantos cursos são de mestrado, de mestrado profissional e de doutorado. Quanto aos cursos *lato sensu*, esses números são ainda mais obscuros.

Somente quando se observam os relatórios de monitoramento das metas do PNE é que se pode inferir, a partir da forma como os dados são apresentados, que o Plano não faz distinção do tipo de pós-graduação a ser considerado nos indicadores para essa meta. Os números são apresentados no gráfico a seguir:

Gráfico 20: Percentual de professores da Educação Básica com pós-graduação

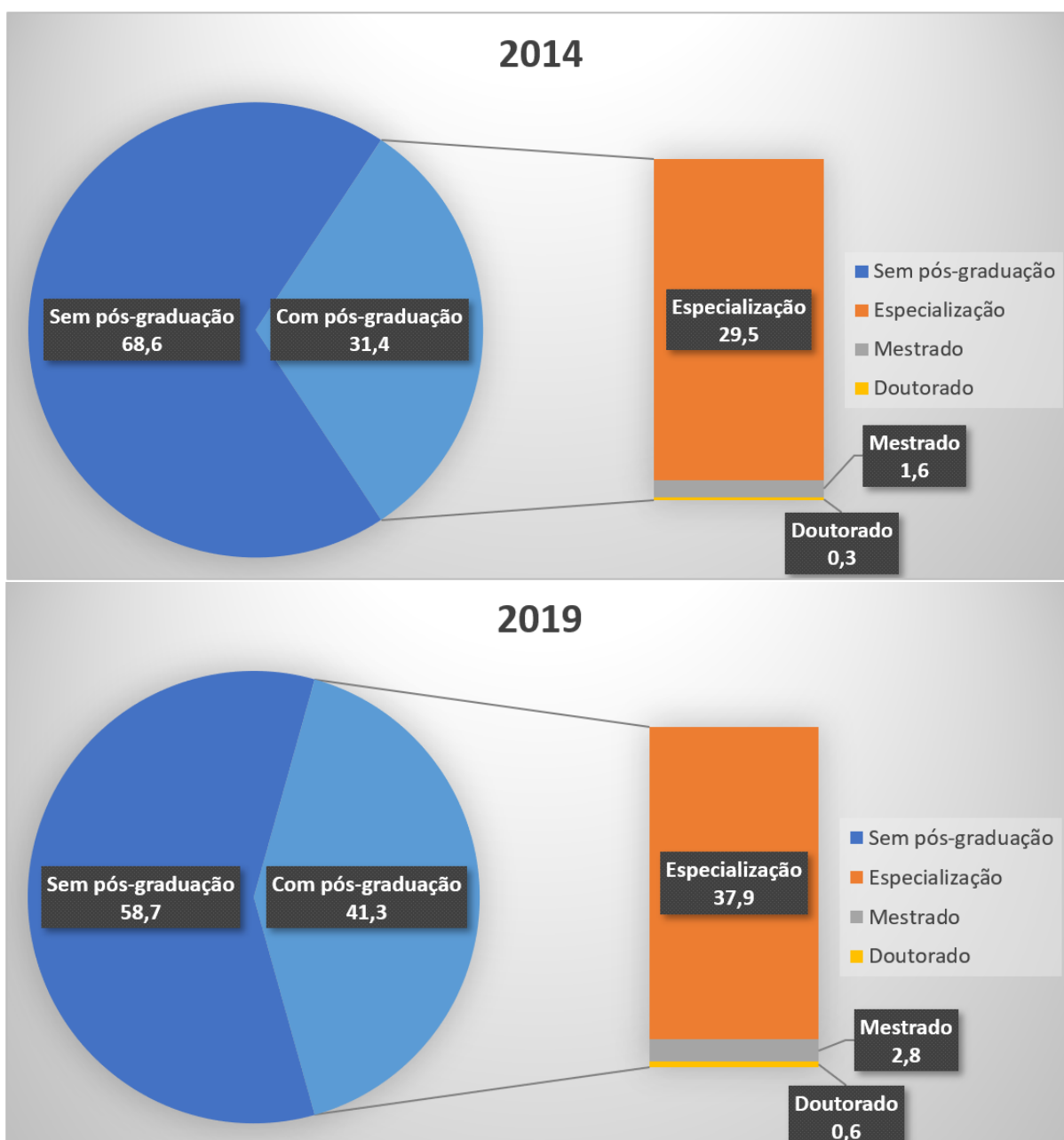


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de monitoramento das metas do PNE/INEP.

Pode-se observar, a partir do gráfico 20, que houve um crescimento, nos 5 primeiros anos do PNE, de quase 10 pontos percentuais nos indicadores de professores pós-graduados no Brasil. Nesse ritmo de crescimento, é possível alcançar a meta proposta ao final do período de vigência do Plano.

No que diz respeito aos tipos de pós-graduação, apresentamos o gráfico seguinte:

Gráfico 21: Percentual de professores da Educação Básica com pós-graduação, por modalidade de pós-graduação (2014 e 2019)

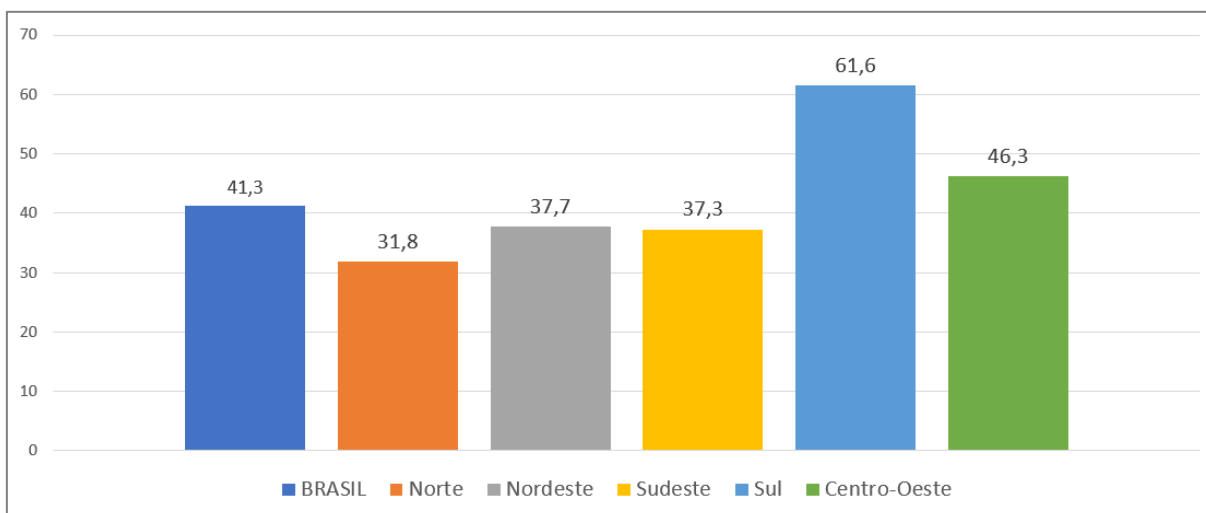


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de monitoramento das metas do PNE/INEP.

É possível observar, a partir dos números, que os cursos de especialização são os maiores responsáveis pelo crescimento desse indicador, uma vez que o percentual de docentes com esse tipo de formação cresceu 8,4 pontos percentuais, enquanto o percentual de professores com mestrado aumentou 1,2 pontos, e com doutorado, 0,3 pontos percentuais. Ainda assim, não é possível verificar, nos números relativos ao mestrado, a proporção de mestrados acadêmicos e mestrados profissionais. Tal lacuna na apresentação dos dados, conjugada com a ausência de dados dos programas da Capes, não permite avaliar possíveis relações entre os egressos dos cursos de mestrado profissional do ProEB e a movimentação desses indicadores.

No que tange à variável regional desse indicador, é possível, mais uma vez, evidenciar as disparidades na formação pós-graduada dos professores. Apresentamos tais dados no gráfico a seguir:

Gráfico 22: Percentual de professores da Educação Básica com pós-graduação, por região (2019)



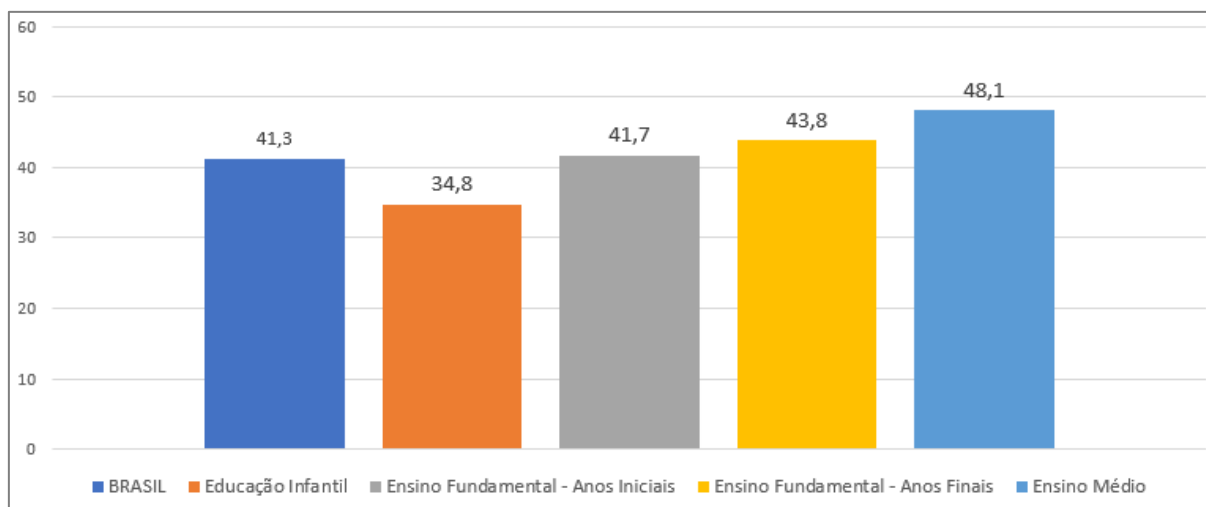
Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de monitoramento das metas do PNE/INEP.

Verificamos, com a análise do gráfico 22, que três das cinco regiões – Norte, Nordeste e Sudeste – encontram-se abaixo da média nacional (41,3%), com 31,8%, 37,7% e 37,3% de seus docentes com pós-graduação, respectivamente. Além disso, a disparidade é bastante evidente, haja vista que a região Sul, que lidera o

percentual de professores pós-graduados, com 61,6%, tem quase o dobro da região Norte, que detém o menor percentual, 31,8%.

Com relação às etapas da Educação Básica, encontramos os percentuais apresentados a seguir:

Gráfico 23: Percentual de professores da Educação Básica com pós-graduação, por etapa da Educação Básica (2019)

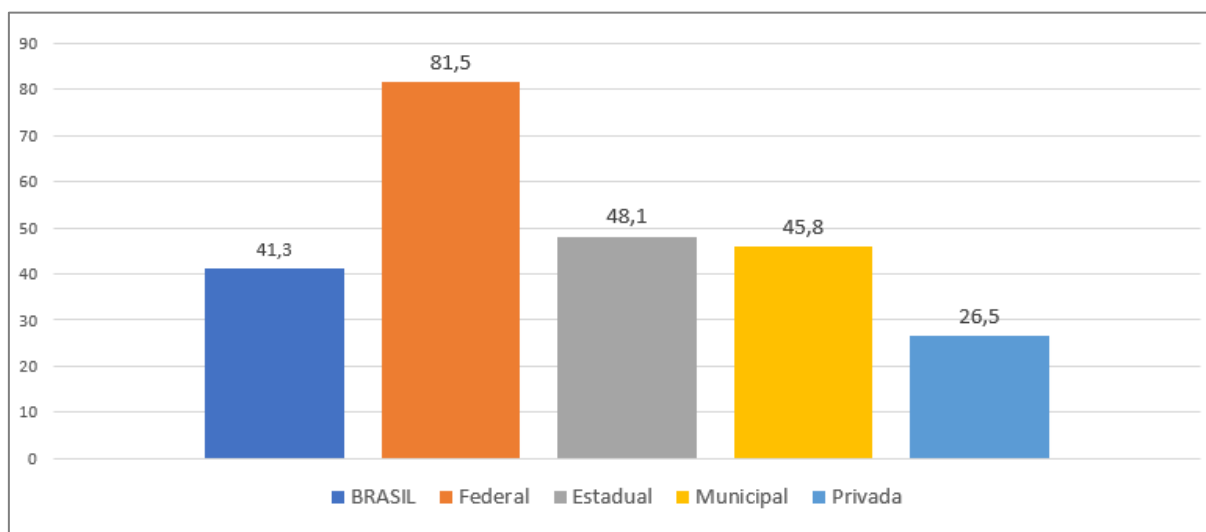


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de monitoramento das metas do PNE/INEP.

Considerando-se as etapas da Educação Básica, apenas a Educação Infantil possui percentual de professores pós-graduados abaixo da média nacional, com 34,8%. Tal quadro pode ser reflexo de dois fatores. Primeiramente, ainda há esforços para garantir a formação inicial dos docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental em nível superior, uma vez que ainda encontramos professores em exercício egressos do curso Normal de nível médio; nesse sentido, a formação em nível de pós-graduação torna-se ainda mais distante de ser concretizada. Além disso, apesar de a Educação Infantil integrar a Educação Básica desde a LDBEN, e tornar-se obrigatória a partir da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, somente a partir de 2016 essa obrigatoriedade entrou em vigor, sugerindo a tardia preocupação do Poder Público com políticas específicas para essa etapa.

Outra variável interessante que encontramos nos relatórios de monitoramento do PNE foram os percentuais de professores com pós-graduação por dependência administrativa, conforme apresentamos a seguir:

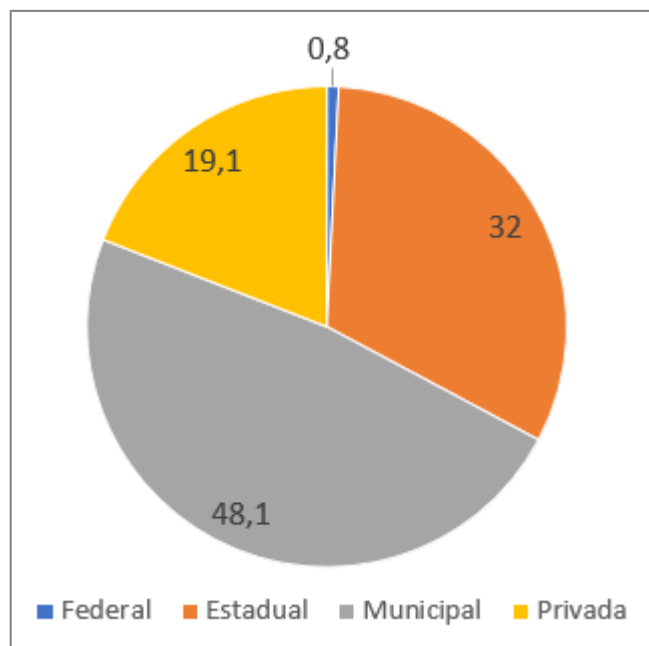
Gráfico 24: Percentual de professores da Educação Básica com pós-graduação, por dependência administrativa (2019)



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de monitoramento das metas do PNE/INEP.

Evidencia-se, a partir dos dados apresentados, a disparidade entre os professores das redes federal e privada, tendo esta última menos de um terço do percentual de professores pós-graduados (26,5%) em comparação à primeira (81,5%). As esferas estadual e municipal detêm percentuais bem mais próximos da média nacional de 41,3%, registrando, respectivamente, 48,1% e 45,8%. Se confrontados tais indicadores com as proporções de matrículas na Educação Básica nessas mesmas dependências administrativas, não há correspondência alguma. Apresentamos tais dados no gráfico seguinte:

Gráfico 25: Percentual de matrículas na Educação Básica, por dependência administrativa (2019)



Fonte: Censo da Educação Básica.

Observa-se, pois, que a esfera federal, que detém maior percentual de professores pós-graduados, possui menos de 1% das matrículas da Educação Básica. É possível que a incidência maior de docentes pós-graduados nessa instância administrativa seja tão alta em função dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que ofertam cursos de Ensino Médio e Superior e cujos docentes atuam concomitantemente nesses dois níveis de ensino. Além disso, a rede municipal, a qual detém o maior número de matrículas da Educação Básica (48,1%), não é a que possui maior número de docentes com pós-graduação (45,8%), ficando, na realidade, um pouco atrás da esfera estadual, que tem 48,1% de seus docentes pós-graduados, mas concentram 32% das matrículas da Educação Básica. De fato, a maior parte das matrículas de Ensino Médio, que possui os maiores percentuais de professores com pós-graduação (48,1%), estão na esfera estadual, sendo 83,9% delas, ao passo que a esfera municipal detém 67,55% das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental e 42,9% das matrículas dos anos finais do Ensino Fundamental, de acordo com dados do Censo da Educação Básica (2019).

No que diz respeito ao segundo indicador da meta, garantir aos profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as

necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino, identificamos um novo problema: o entendimento do que são “profissionais da Educação Básica”.

Segundo o artigo 61 da LDBEN:

Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I - professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II - trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III - trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim;

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 1996).

A primeira contradição já se faz evidente: o mesmo PNE que enuncia esforços para assegurar que os professores tenham formação específica, em cursos de licenciatura na área de conhecimento em que atuam e, mais do que isso, em nível de pós-graduação, reconhece os tais “profissionais com notório saber” para ministrar conteúdos em instituições escolares, ainda que tal atuação seja restrita aos itinerários formativos propostos pelo Novo Ensino Médio.

Ademais, há que se reconhecer que o conceito de “profissional da Educação Básica” não deve se restringir ao professor e aos gestores escolares, afinal, a escola não funciona sem uma série de profissionais importantes: inspetores, secretários, merendeiras, auxiliares de limpeza, vigilantes, entre outros. Com efeito, os documentos relativos ao PNE, nomeadamente os relatórios de monitoramento, reconhecem tais profissionais:

Pode-se observar que, além dos docentes em efetivo exercício, existem vários outros profissionais descritos como da Educação Básica e a segunda parte da Meta 16 versa sobre garantir a formação contínua a todos esses profissionais, em sua área de atuação (BRASIL, 2020, p. 334).

Ressalta-se, pois, que o documento reconhece que os demais profissionais, para além do professor e dos gestores, estão contemplados na segunda parte da

Meta 16 do PNE. Entretanto, os dados de monitoramento apresentados versam apenas sobre o professor, sob a justificativa de limitação da captação de dados pelo Censo da Educação Básica. Sendo assim, trata-se uma meta bastante frágil, uma vez que não será possível, ao final de vigência do PNE, aferir, de fato, seu alcance.

Os indicadores dessa parte da meta levam em consideração cursos de formação continuada com carga horária mínima de 80 horas nas seguintes áreas:

- i) creche – 0 a 3 anos;
- ii) pré-escola – 4 e 5 anos;
- iii) anos iniciais do ensino fundamental;
- iv) anos finais do ensino fundamental;
- v) ensino médio;
- vi) educação de jovens e adultos (EJA);
- vii) educação especial;
- viii) educação indígena;
- ix) educação do campo;
- x) educação ambiental;
- xi) educação em direitos humanos;
- xii) gênero e diversidade sexual;
- xiii) direitos da criança e do adolescente;
- xiv) educação para as relações étnico-raciais e história e cultura afro-brasileira e africana;
- xv) gestão escolar; e
- xvi) outras áreas

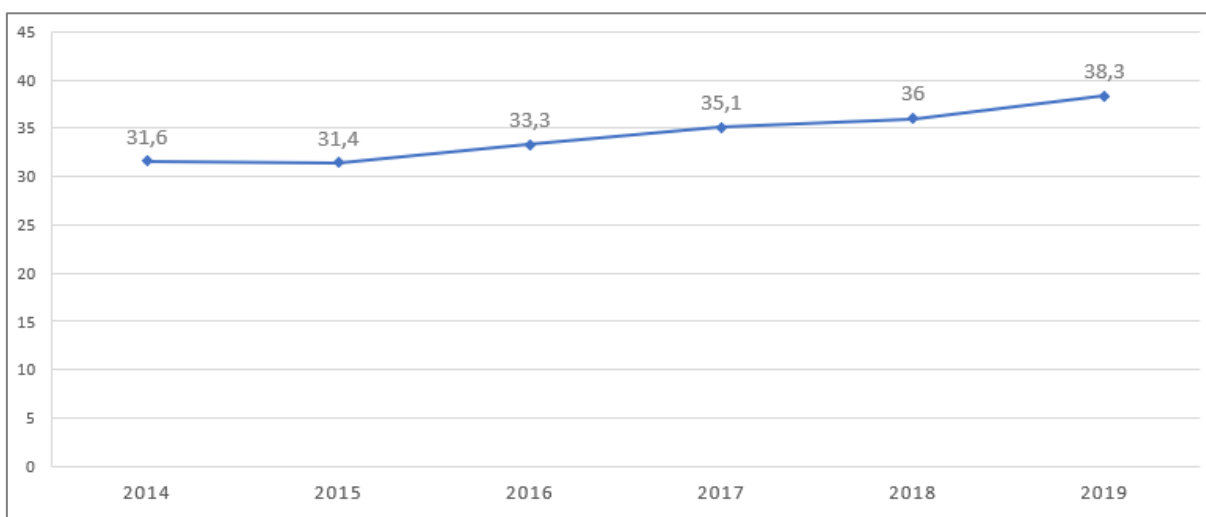
Aqui há outro ponto de fragilidade dessa meta: enuncia-se que se devem considerar as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino, especificidades que não podem ser aferidas, dada a dimensão continental de nosso país e a volatilidade de tais necessidades em um espaço de 10 anos, período de vigência do PNE.

No que tange à atuação da Capes nesse processo, os indicadores baseados em dados do Censo da Educação Básica ignoram os programas promovidos no bojo da cooperação internacional, ainda que eles nos pareçam instrumentos para a formação continuada que, em conformidade com o texto do PNE, atendam a contextualizações dos sistemas de ensino, uma vez que permitem o aprimoramento

dos professores de língua estrangeira e dos profissionais da área de gestão escolar. Assim, a ausência de dados que possam ser confrontados não permite a avaliação concreta dessas ações e seus impactos no alcance da meta do Plano, revelando, mais uma vez, a desarticulação das políticas de formação de professores.

No gráfico a seguir, apresentamos o percentual de professores que realizaram cursos de formação continuada:

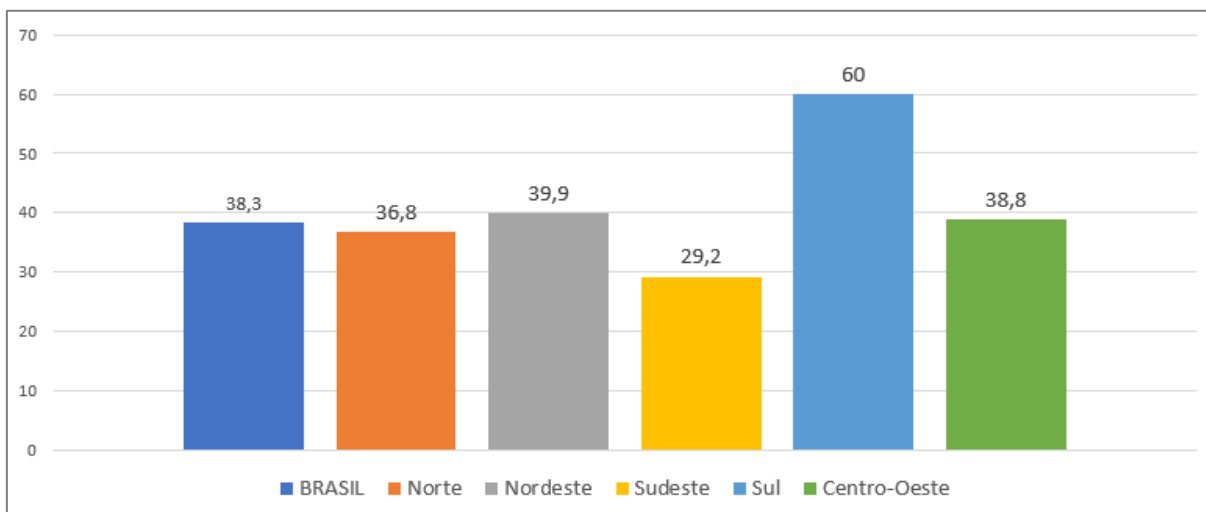
Gráfico 26: Percentual de professores da Educação Básica que realizaram cursos de formação continuada



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de monitoramento das metas do PNE/INEP.

Observamos, a partir do gráfico 26, que há tendência de crescimento no percentual de professores que realizaram algum curso de formação continuada nos primeiros 5 anos de vigência do PNE, passando de 31,6% em 2014 a 38,3% em 2019. Todavia, em números absolutos, esse percentual de 2019 corresponde a 865.840 professores, de um total de 2.259.309. Desse modo, para atingir a meta de 100%, seria necessário que quase um milhão e quatrocentos mil (1.393.469) professores realizassem essa formação até 2024. Considerando-se, ainda, que o objetivo é abranger todos os profissionais da Educação Básica, e não apenas os professores, é evidente a dificuldade para que essa meta seja alcançada até o final do período de vigência do Plano.

Gráfico 27: Percentual de professores da Educação Básica que realizaram cursos de formação continuada, por região (2019)

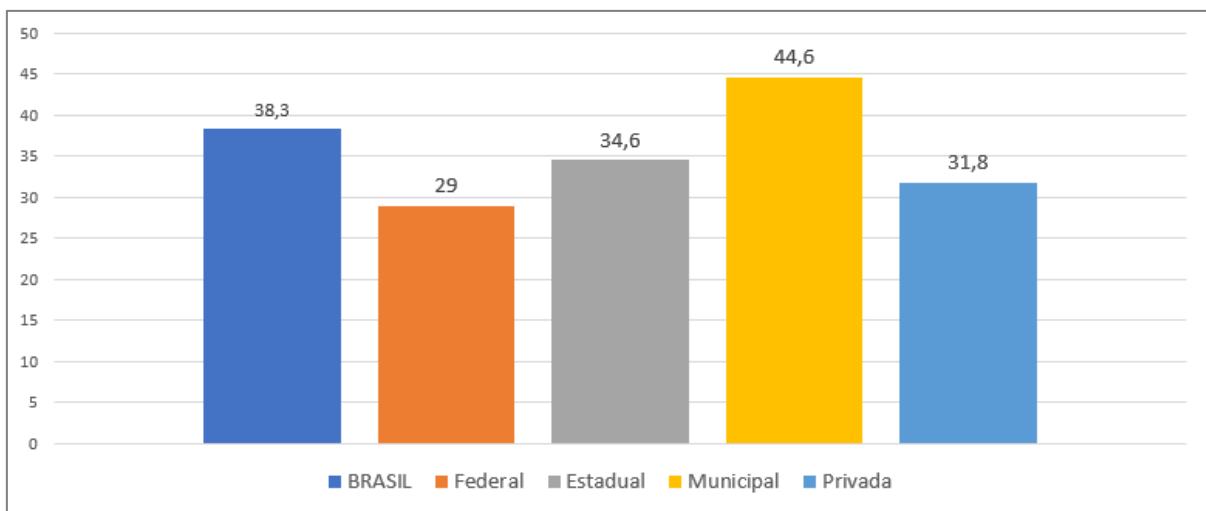


Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de monitoramento das metas do PNE/INEP.

Com relação à variável regional, encontramos, novamente, disparidades. Com exceção da região Sul, que se destaca por estar bem acima das outras no percentual de professores que realizaram cursos de formação continuada (60%), e da região Sudeste, que tem o percentual mais baixo, de 29,2%, as demais regiões estão bem próximas da média nacional.

No próximo gráfico, apresentamos dados relativos ao percentual de professores que realizaram cursos de formação continuada por dependência administrativa:

Gráfico 28: Percentual de professores da Educação Básica que realizaram cursos de formação continuada, por dependência administrativa (2019)



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, com base no Relatório de monitoramento das metas do PNE/INEP.

Verificamos, a partir desses dados, que os professores da rede federal, a despeito de possuírem maior percentual de pós-graduados, foram os que menos realizaram cursos de formação continuada (29%). Já a rede municipal, que possui quase metade das matrículas da Educação Básica (48,1%), neste caso, coincide com a esfera com maior percentual de docentes que realizaram cursos de formação continuada (44,6%).

Considerando-se os dados tanto da primeira quanto desta segunda parte dos indicadores da Meta 16 do PNE, verifica-se que as redes públicas (federal, estadual e municipal) são as que mais promovem a formação continuada de professores, tanto em nível de pós-graduação quanto em cursos, em comparação à rede privada. Isso talvez tenha relação tanto com os planos de carreira docente e sistemas de bonificação engendrados pela gestão dessas redes quanto com a promoção de cursos, no caso da formação continuada, pelas próprias secretarias de educação municipais e estaduais.

Ao se observar, na atualidade, o quadro de programas da Capes voltados à formação de professores da Educação Básica, tem-se o seguinte:

Figura 6: Programas da Capes no âmbito da DEB em 2021

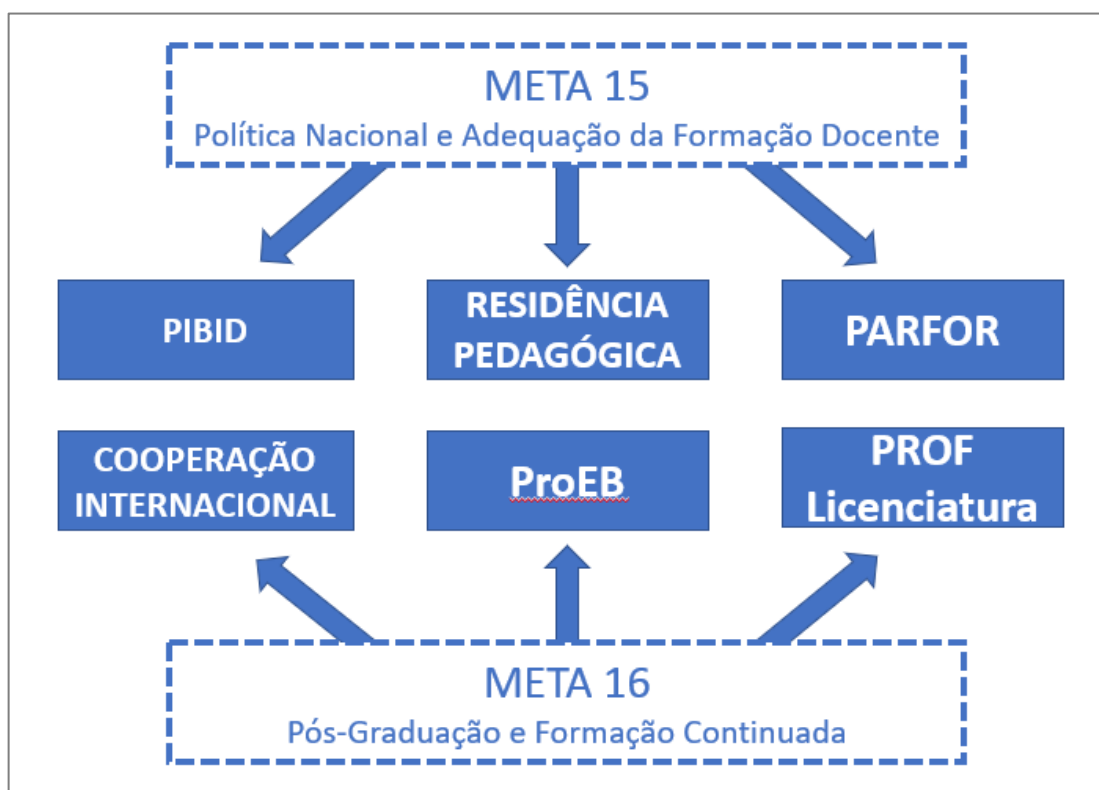


Fonte: Website da Capes.

A novidade que se pode notar é o Programa de Fomento à Formação de Professores da Educação Básica (ProF Licenciatura), cujo objetivo é fomentar, nas Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras, a formação de professores para a Educação Básica e a melhoria da qualidade da formação nos cursos de licenciatura. Na prática, trata-se de concessão de recursos de custeio às instituições, a serem destinados às atividades estabelecidas nos projetos institucionais aprovados pelo Pibid e pelo Programa de Residência Pedagógica que envolvam os licenciandos participantes do projeto e o acompanhamento das suas atividades, nas escolas, pelos coordenadores, docentes orientadores, supervisores e preceptores. O Programa foi regulamentado por meio da Portaria nº 219/2018 da Capes. De acordo com o relatório de gestão da Capes de 2018, o ProF Licenciatura apoiou 178 IES do Pibid e 163 IES do Programa Residência Pedagógica. Contudo, não há informação sobre a quantidade de recursos que foram destinados a essas instituições por meio desse Programa. Nos relatórios seguintes, o Programa não foi mais citado, sugerindo que tal fomento ocorreu apenas no ano de publicação da referida portaria.

Considerando-se as políticas propostas pela Capes e as metas 15 e 16 do PNE, é possível verificar as seguintes articulações:

Figura 7: Programas da Capes e Metas do PNE



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Pode-se concluir, pois, que, embora o panorama da Capes tenha iniciado, lá em 2009, com a operacionalização da Política Nacional de Formação de Professores, demonstrando a preocupação com a abrangência ampla das ações, fomentando programas voltados à Formação Inicial, à Formação Continuada e Extensão, à Formação em Pesquisa e à Divulgação Científica, ao longo dos anos, em meio a sucessivas supressões de recursos e à descontinuidade de iniciativas, restaram basicamente dois programas: o Pibid/Residência Pedagógica e o Parfor. Ainda que não se possa deixar de considerar a efetividade de tais programas e seus inúmeros impactos positivos nos cursos de licenciatura e na formação docente de forma geral, todo o vigor inicial proposto pela então nova diretoria da Capes foi, aos poucos, sendo desmontado, e seus programas, que já constituíam ações pulverizadas diante da realidade crítica que se enfrenta na área de educação, em geral, e na de formação de professores, em particular, simplesmente não prosperaram conforme se anunciava.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo verificar o impacto da *Política Nacional de Formação de Professores* no cumprimento das metas 15 e 16 do PNE, voltadas à formação docente. Para tanto, valemo-nos dos programas desenvolvidos no âmbito da Capes e dos indicadores educacionais por meio dos quais é monitorado o cumprimento das metas.

No capítulo 1, apresentamos a trajetória da Capes, procurando evidenciar as transformações pelas quais a instituição passou, ao longo de sua existência, e que a levou a deixar de atuar exclusivamente na pós-graduação, objetivo de sua criação, e voltar-se a questões ligadas à formação de professores da Educação Básica. Apresentamos, ainda nesse capítulo, a trajetória e a configuração atual do Plano Nacional de Educação, com destaque para as metas que são objeto deste estudo.

No capítulo 2, trouxemos à baila as políticas da Capes após sua reestruturação e atuação no âmbito da formação de professores da Educação Básica, primeiramente, apresentando o funcionamento da DEB e um panorama das matrículas em cursos de licenciatura no Brasil, para, posteriormente, apresentar os programas voltados à formação docente da Educação Básica e discutir seus resultados, evidenciando a maneira como se articulam com os objetivos propostos nas metas 15 e 16 do PNE e buscando verificar se houve impacto nos indicadores educacionais que monitoram a consecução de tais metas.

Com o desenvolvimento de nosso estudo, procuramos responder à seguinte questão de pesquisa: a institucionalização da Capes como responsável pela formação de professores da Educação Básica significou, efetivamente, uma alteração no quadro de formação dos docentes no Brasil?

Após 12 anos do início da atuação da Capes nesse novo segmento, vislumbramos a possibilidade de o resultado de suas ações e programas impactar de forma positiva a formação de professores da Educação Básica no Brasil. Nesse sentido, elegemos as metas 15 e 16 do PNE, as quais incidem sobre tal segmento das políticas educacionais, como possíveis instrumentos para a verificação desse impacto.

Constatamos que, ainda que com limitações, sobretudo no que diz respeito à focalização das ações e à descontinuidade, as políticas engendradas pela Capes vinham, a partir de 2009, apresentando resultados positivos e constituindo-se em

iniciativas promissoras, de acordo com estudiosos da área, principalmente o Pibid e o Parfor. Contudo, na base legal, a instituição deixou de ter papel central na Política Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica. Sugere-se que a publicação de uma nova legislação tenha mais a ver com a formalidade do cumprimento de uma das estratégias do PNE do que com a efetividade da referida política.

Entre as estratégias para a consecução da meta 15, encontramos o seguinte: *15.11) implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados.* Assim, quase dois anos depois da publicação do PNE – portanto, deixando de cumprir o prazo de um ano enunciado nessa estratégia –, é publicado o Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, que dispõe sobre a *Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica*. Contudo, conforme procuramos demonstrar no capítulo 2, a despeito deste novo Decreto, que sequer menciona a Capes atuando nesse segmento, são os programas dessa instituição que constituem, de fato, as políticas educacionais de educação voltadas à formação de professores de que dispomos na atualidade.

Uma das estratégias para a consecução da meta 16 também faz referência à política nacional: *16.2) consolidar política nacional de formação de professores e professoras da Educação Básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas.* Todavia, não há clareza, no texto do decreto nem nos outros documentos que examinamos ao longo desta pesquisa, do que se quer dizer com “consolidar” essa política nacional. De igual maneira, também não encontramos definição de diretrizes nacionais ou áreas prioritárias; ao contrário, os dados de monitoramento, modificados ao longo do período de vigência do PNE só fazem dificultar o planejamento das ações, a exemplo do que mostramos no tangente às informações sobre áreas deficitárias na adequação da formação docente.

Também aludimos, no mesmo capítulo, ao trecho do referido decreto que dispõe sobre o Planejamento Estratégico Nacional, que se constitui em um documento formal que não parece orientar a execução da política proposta. Novamente, a impressão que se tem é de tratar-se de mera formalidade, em atendimento ao texto do PNE, nas seguintes estratégias: *15.1) atuar, conjuntamente,*

com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes; 16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além disso, não há clareza de que, com ou sem planejamento estratégico, tais políticas sejam elaboradas em regime de colaboração. Isso porque o arranjo federativo do Brasil é bastante complexo, há bastante heterogeneidade em todo o território nacional. Tal quadro, somado à inexistência de um sistema nacional de educação – a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS) ou do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – torna difícil a concretização de tal articulação e pactuação das ações por parte dos entes federados.

No que tange ao Pibid e ao Programa de Residência Pedagógica, encontramos aproximações com as estratégias: *15.3) ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da Educação Básica; 15.8) valorizar as práticas de ensino e os estágios nos cursos de formação de nível médio e superior dos profissionais da educação, visando ao trabalho sistemático de articulação entre a formação acadêmica e as demandas da Educação Básica.* Com relação a esta última, entendemos que os objetivos e a execução de tais programas contemplam a totalidade do que está proposto. Todavia, com relação à primeira (15.3), há que se tecerem considerações: o termo “ampliar” sugere a existência, prévia ao Plano, de um programa dessa natureza, corroborando a articulação entre essa meta e tais programas da Capes. Contudo, o caráter permanente de tal política não se verifica, seja na sua existência pregressa, seja na sua continuidade, após o início da vigência do PNE. Entendemos que a principal fragilidade, não só destes, mas de todos os programas da Capes, é a descontinuidade, que poderia ser resolvida com a implementação dessa política de forma permanente. Todavia, não é o que assistimos, principalmente no período mais recente, com os sucessivos cortes orçamentários, comprometendo a execução do

programa, a exemplo do atraso de pagamento das bolsas que relatamos no capítulo 2.

Já o Parfor pode ser relacionado com a seguinte estratégia: 15.9) *implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício*. Embora não haja o reconhecimento da existência pregressa, como no caso do programa anteriormente referido, o Parfor contempla tais objetivos, com a modalidade *Formação Pedagógica*, no caso dos docentes com formação de nível médio na modalidade normal; *Primeira Licenciatura*, para os não licenciados; e *Segunda Licenciatura*, para os licenciados em área diversa da de atuação docente. Nesse caso, a ausência do dito plano estratégico, que possa diagnosticar as demandas e necessidades de formação, não permite explorar, de forma completa, a potencialidade de tal programa, não contribuindo de forma efetiva para a consecução da meta 15.

Com relação aos programas de Cooperação Internacional, encontramos a seguinte estratégia no PNE: 15.12) *instituir programa de concessão de bolsas de estudos para que os professores de idiomas das escolas públicas de Educação Básica realizem estudos de imersão e aperfeiçoamento nos países que tenham como idioma nativo as línguas que lecionem*. São exatamente esses os objetivos de dois dos programas de cooperação internacional que apresentamos no capítulo 2, além de um voltado aos profissionais atuantes na área de gestão escolar, constituindo política de formação continuada. Não somente em função da pandemia, que limita o trânsito entre países, mas também, possivelmente, de cortes orçamentários, tais programas encontram-se suspensos atualmente, sem previsão de retomada. Ademais, conforme apontamos no capítulo 2, ainda que estejam presentes em uma das estratégias do próprio PNE, os indicadores de monitoramento ignoram a existência de tais programas, não contabilizando seus possíveis impactos na consecução da meta 15.

É necessário considerar, ainda a seguinte estratégia: 15.10) *fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior destinados à formação, nas respectivas áreas de atuação, dos (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério*. Tal estratégia é extremamente relevante, inclusive, por reconhecer a existência dos demais profissionais da

educação e sua importância. Contudo, conforme já problematizado no âmbito deste trabalho, mostra-se impossível verificar se tal estratégia está sendo colocada em prática e quais são seus resultados, uma vez que não existem dados que permitam analisá-la.

Ademais, a partir dessas evidências encontradas no âmbito desta pesquisa, podemos lançar um olhar crítico sobre algumas das estratégias que não se articulam, em princípio, com os programas da Capes, e elaborar questionamentos que podem eventualmente ser explorados em futuros estudos da área.

A primeira delas é a *15.13) desenvolver modelos de formação docente para a educação profissional que valorizem a experiência prática, por meio da oferta, nas redes federal e estaduais de educação profissional, de cursos voltados à complementação e certificação didático-pedagógica de profissionais experientes*. Seria esta uma estratégia pensada para a adequação dos ditos “profissionais com notório saber”, que passam a atuar nos itinerários formativos do Novo Ensino Médio? É relevante pensar a formação didático-pedagógica, de modo a minimizar os impactos da atuação de profissionais como docentes sem que sejam, de fato, professores.

Também podemos considerar a estratégia *15.6) promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do (a) aluno (a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum dos currículos da Educação Básica, de que tratam as estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3 deste PNE*. As estratégias mencionadas (2.1, 2.2, 3.2 e 3.3) dizem respeito à proposição e implementação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino fundamental. Pode-se questionar, a partir disso, a real necessidade de reforma curricular dos cursos de licenciatura para incorporar tal matéria. Além disso, a proposta de divisão de carga horária não representaria um retrocesso, um eventual retorno ao “modelo 3 + 1”, criticado por Gatti (2010), por sua desarticulação teoria/prática na formação docente? É preciso cautela na proposição de reformas curriculares, sob pena de deixar-se levar pela ingênua concepção de que a mudança do currículo “resolve” os problemas de formação.

Com relação à estratégia 15.5) *implementar programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial*, ainda que reconheçamos como importantes iniciativas nesse sentido, o atual direcionamento das políticas, sobretudo em nível federal, parece apontar para a direção oposta. Os recentes fechamentos de escolas do campo, a ausência de políticas e mesmo o ataque a comunidades indígenas e quilombolas e a maneira como vem sendo tratada a educação especial sugerem que, inclusive por razões ideológicas, a tendência é não haver políticas pensadas para esses segmentos. Assim, como em diversas outras estratégias abordadas neste trabalho, não há dados ou indicadores que permitam a verificação de tal estratégia.

Por fim, destacamos a estratégia 16.5) *ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da Educação Básica*. Os sucessivos cortes na área da educação, que já comprometem, inclusive, a manutenção das políticas em andamento, torna inviável a ampliação da oferta de bolsas de estudo na atualidade. Uma eventual mudança na orientação política do governo viabilizará a consecução dessa meta antes do término da vigência do atual PNE? É possível recuperar e/ou incrementar os aportes financeiros voltados à área da educação, sobretudo no que diz respeito à política de formação de professores? Estudos na área de financiamento mostram-se bastante pertinentes para o momento atual e para que se possa planejar o futuro das políticas educacionais nos próximos anos.

No âmbito deste trabalho, no que diz respeito à nossa questão norteadora (a institucionalização da Capes como responsável pela formação de professores da Educação Básica significou, efetivamente, uma alteração no quadro de formação dos docentes no Brasil?), partimos da hipótese de que não teriam ocorrido mudanças concretas, em função de problemas históricos na área de educacional, em geral, e na formação de professores, em particular, inclusive de cunho estrutural.

Pudemos verificar, no desenvolvimento de nossa pesquisa, a falta de transparência e a ausência de dados relacionados às políticas educacionais implementadas no país, sobretudo a partir do ano de 2015, quando se deram início às ações que culminaram com o Golpe de 2016, com o objetivo de enquadrar o Brasil na agenda neoliberal. Esse apagão de dados desencadeia severas limitações na análise de políticas públicas, comprometendo sobremaneira o avanço do

monitoramento e avaliação de políticas e programas em geral, e, em particular, a realização deste estudo.

De todo modo, foi possível realizar aproximações entre as políticas da Capes para a formação de professores da Educação Básica e as metas 15 e 16, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, e constatar o que identificamos como a principal falha de uma política que se coloca como nacional: a desarticulação. A desarticulação dos dados disponíveis apenas reflete a desarticulação da própria formulação e implementação dessa política, que se constitui em ações focalizadas, marcadas fortemente pela descontinuidade.

Considerando todo o contexto apresentado e problematizado neste trabalho, urge que pensemos a implementação de políticas de forma permanente, com planejamento sério e recursos constitucionalmente garantidos, de modo a viabilizar a continuidade das ações e programas destinados não só à formação de professores da Educação Básica, mas de todos os setores da Educação. Somente com políticas de Estado, e não de governo, será possível realizar os encontros necessários nessa área tão importante para o desenvolvimento de nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

AZANHA, J.M.P. Políticas e Planos de Educação no Brasil: Alguns pontos para Reflexão. **Cad. Pesq.**, São Paulo, nº 85, p. 70-78, maio de 1993.

BARBOSA, C. F. **Olhares sobre a Capes: ciência e política na ditadura militar (1964-1985)**. Revista de História (Salvador), v. 2, p. 99-109, 2009.

BONAMIGO ET AL., **História da Educação Básica brasileira: uma avaliação do plano nacional de educação 2001-2010**. IX ANPED-Sul. Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. 2012.

BRANDÃO, C. F. **LDB passo a passo: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), comentada e interpretada, artigo por artigo**. São Paulo: Avercamp, 2007.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em 24 nov. 2021.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília, 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/05072021_RelatoriodeGestao2020.pdf. Acesso em 11 ago. 2021.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Relatório de Gestão 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01072020_RELATORIO_GESTAO_PDF_F.pdf. Acesso em 18 abr. 2020.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/30042019relatoriodegestaoCAPES2018.pdf>. Acesso em 18 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017**. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8977.htm. Acesso em 22 set. 2021.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Brasília, 2017b. Disponível em:

https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/18092018_Relatorio_de_Gesto_CAPES_2017.pdf. Acesso em 18 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.752, de 9 de março de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Brasília, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm. Acesso em 22 set. 2016.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. **Ofício Circular nº 2/2016-CGV/DEB/CAPES**. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://www.uneb.br/pibid/files/2016/02/Oficio-Circular-n-2.2016-CGVDEBCAPES-sobre-bolsas-24-meses.pdf>. Acesso em 22 nov. 2016.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria nº 46, de 11 de abril de 2016**. Brasília, 2016c. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/15042016-Portaria-46-Regulamento-PIBID-completa.pdf>. Acesso em 22 nov. 2016.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria nº 84, de 14 de junho de 2016**. Brasília, 2016d. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/15062016-Revogacao-da-Portaria-n-46-2016.pdf>. Acesso em 22 nov. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.180, de 2016**. Brasília, 2016e. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1465697.pdf>. Acesso em 22 nov. 2016.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília, 2016f. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/Relatorio_de_Gestao_CAPES_2016.pdf. Acesso em 18 abr. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília, 2015a. Disponível em: http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/res_cne_cp_02_03072015.pdf. Acesso em 22 nov. 2016.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília, 2015b. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/2015_Relatorio_de_Gestao.pdf. Acesso em 18 abr. 2020.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. **Relatório de Gestão 2009-2014**.

Volumes I e II. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica>. Acesso em 15 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 15 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC, 2014c. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em 23 set. 2021.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria nº 096, de 18 de julho de 2013**. Aprova o Regulamento do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid). Brasília, 2013a. Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria_096_18jul13_Aprova_RegulamentoPIBID.pdf. Acesso em 27 mai. 2016.

BRASIL. **Lei n.º 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em 23 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Brasília, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em 23 mai. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.692, de 2 de março de 2012**. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, e remaneja cargos em comissão. Brasília, 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4881A.htm. Acesso em 19 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Notas técnicas ao PNE**. Brasília, 2011. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf. Acesso em 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.056, de 13 de outubro de 2009**. Acrescenta parágrafos ao art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12056.htm. Acesso em 23 mar. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de janeiro de 2009b.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro**. Brasília: DEE/INEP/MEC, 2009c.

BRASIL. **Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007**. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, e dá outras providências. Brasília, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6316.htm. Acesso em 12 fev. 2016.

BRASIL. **Lei n.º 11.502, de 11 de julho de 2007**. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, de que trata a Lei no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nos 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica. Brasília, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm#art1. Acesso em 27 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica. Brasília, 2007c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em 19 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano Nacional de Educação – razões, princípios e programas**. Brasília/MEC, 2007d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em 19 abr. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução nº 01, de 18 de fevereiro de 2002**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, 2002a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf. Acesso em 15 mar. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Manual de Redação da Presidência da República**. 2. ed. Brasília, 2002b.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em 15 abr. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em 12 fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992**. Autoriza o Poder Executivo a instituir como fundação pública a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8405.htm. Acesso em 19 abr. 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965**. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Superior. Brasília, 1965a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4881A.htm. Acesso em 19 abr. 2016.

BRASIL. **Parecer nº 977/65, CESU, aprovado em 3 de dezembro de 1965**. Brasília, 1965b. Disponível em: https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Parecer_CESU_977_1965.pdf. Acesso em 15 jan. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 53.932, de 16 de maio de 1964**. Altera dispositivos dos Decretos ns. 29741, de 11 de julho de 1951, 50737, de 07 e junho de 1961, 51146, de 05 de agosto de 1961, 49355, de 28 de novembro de 1960, 51405, de 6 de fevereiro de 1962, 52456 de 16 de setembro de 1963, e 53325 de 18 de dezembro de 1963, reunindo num só órgão a Capes, Cosupi e Protec. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53932-26-maio-1964-393973-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 15 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 50.737, de 7 de junho de 1961**. Organiza a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior, prevista pelo Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951. Brasília, 1961. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50737-7-junho-1961-390256-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 15 jan. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 30.286, de 19 de dezembro de 1951**. Dilata o prazo que menciona. Brasília, 1951a. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=162234>. Acesso em 12 fev. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951**. Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior. Brasília, 1951. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950->

1959/decreto-29741-11-julho-1951-336144-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em 15 jan. 2015.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)**. Brasília, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 15 jan. 2015.

CASTRO, C. M.; SOARES, G. A. D. **Avaliando as avaliações da Capes**. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro: v. 23, n. 3, p. 63-73, 1983.

CALDAS, Andréa do Rocio. **Desistência e resistência no trabalho docente: um estudo das professoras e professores do ensino fundamental da rede municipal de educação de Curitiba**. 2007. 160f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

CÓRDOVA, R. de A; GUSSO, D. A.; LUNA, S. V. **A pós-graduação na América Latina: o caso brasileiro**. Brasília: UNESCO/Sesu, 1986.

CUNHA, L. A. **A universidade crítica: o Ensino Superior na república populista**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CUNHA, L. A. **A universidade reformada**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CURY, C. R. J. Quadragésimo ano do parecer CFE n. 977/65. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 7-20, set./dez. 2005

FARIAS, I. M. S.; ROCHA, C. C. T. PIBID: uma política de formação docente inovadora? **Revista Cocar**, Belém, v. 6, n. 11, p. 41-49, jan./jul. 2012.

FERNANDES, M. J. S.; MENDONÇA, S. G. L. PIBID: Uma contribuição à política de formação docente. **EntreVer**, Florianópolis, v. 3, n. 4, p. 220-236, jan./jun. 2013.

FERRO, M. G. D. Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica no contexto da Universidade Federal do Piauí: trajetória, desafios e perspectivas. **Form@re**. Revista do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica / Universidade Federal do Piauí, Teresina, v. 1, n. 1, p. 44-79, jul./dez. 2013.

FREITAS, H. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1203-1230, out. 2007.

GATTI, B. A. **Formação de Professores no Brasil: Características e Problemas**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 113, out./dez. 2010.

GATTI, B. A.; ANDRÉ, M. E. D. A.; GIMENES, N. A. S.; FERRAGUT, L. **Um estudo avaliativo do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid)**. Textos FCC, São Paulo, vol. 41, 2014.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. BRASÍLIA: UNESCO, 2011.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.

GOUVÊA, F. C. F. **A institucionalização da pós-graduação no Brasil: o primeiro decênio da Capes (1951-1961)**. RBPG, Brasília, v. 9, n. 17, p. 373-397, jul. 2012.

GOUVÊA, F. C. F. O primeiro decênio da sexagenária CAPES: contribuições para a historiografia da educação brasileira no campo da pós-graduação (1951-1961). **Cadernos de Pesquisa em Educação**, v. 17, n. 34, julho/dez, Vitória: UFES, 2011, p. 46-73.

HOSTINS, R. C. L. Os planos nacionais de pós-graduação (PNPG) e suas repercussões na pós-graduação brasileira. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 133-160, jan/jun. 2006.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

MANCEBO, D. Trabalho docente e produção de conhecimento. **Psicologia & Sociedade**, v. 25, n. 3, p. 519-526, 2013.

MARASCHIN, C.; SATO, L. Recuperando leituras críticas sobre a avaliação na pós-graduação – dando continuidade à discussão e ao debate. **Psicologia & Sociedade**, v. 25, n. 1, p. 2-9. 2013.

MAZZETTO, S. E.; CARNEIRO, C. C. B. S. Licenciatura em Química da UFC: perfil sócio-econômico, evasão e desempenho dos alunos. **Revista Química Nova**, vol. 25, n. 6B, 2002, p. 1204-1210.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDONÇA, A. W. P. C. A pós-graduação como estratégia de reconstrução da universidade brasileira. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 21, p. 289-308, 2003.

MENDONÇA, A. W. P. C. **Anísio Teixeira: um criador de instituições**. Apresentação do livro Educação no Brasil de Anísio Teixeira. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

MONTANDON, M. I. Políticas públicas para a formação de professores no Brasil: os programas Pibid e Prodocência. **Revista da ABEM**, Londrina, v. 20, n. 28, p. 47-60, 2012.

MOURA, E. S. **A construção da ideia de Plano Nacional de Educação no Brasil: Antecedentes Históricos e Concepções**. 36ª Reunião Nacional da ANPEd – 29 de setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia-GO, 2013.

NOGUEIRA, M. A. **De Vargas à Nova República: a Administração Pública em busca do tempo perdido**. As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

NUNES, E. **A construção do insulamento burocrático e do corporativismo e a nacionalização do clientelismo**. A gramática política do Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

PIZONI, Fernando. **Perfil socioeconômico e trajetória escolar de alunos de licenciatura em Ciências Biológicas e Matemática da Unesp de São José do Rio Preto**. 2014. 139 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/110483>.

RABELO, R. P. **Projeção da oferta de professores de matemática, física, química e biologia para Educação Básica no Brasil até 2028**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Estatística, Rio de Janeiro, 2015.

RISTOFF, D. I.; BIANCHETTI, L. A pós-graduação e suas interlocuções com a Educação Básica: (des)encontros históricos e manutenção do apartheid socioeducacional. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 17, n.3, p. 787-824, nov. 2012.

ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil: 1930-1973**. Petrópolis: Vozes, 1999.

RUIZ, A. I.; RAMOS, M. N.; HINGEL, M. **Escassez de professores no Ensino Médio: soluções emergenciais e estruturais**. Brasília: Câmara de Educação Básica, 2007.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano 1, n. 1. São Leopoldo, jul. 2009. Disponível em: http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf. Acesso em: 18 fev. 2015.

SANTOS, R. S.; PEREIRA, L. M. S.; MARQUES, F. M.; COSTA, N. C. F.; OLIVEIRA, P. S.; Perfil socioeconômico e expectativa docente de ingressantes no Curso de Licenciatura em Ciências Biológicas. **Reveduc**, São Carlos, v. 8, n. 2, p. 293-303, 2014.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, Demerval. O legado educacional do regime militar. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SCHEIBE, L. O conselho técnico-científico da Educação Básica da Capes e a formação docente. **Cad. Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, set./dez. 2011.

SCHEIBE, L. Valorização e formação dos professores para a Educação Básica: questões desafiadoras para um novo plano nacional de educação. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul./set. 2010.

SHORE, C. Cultura de auditoria e governança liberal: universidades e a política da responsabilização. **Mediações – Revista de Ciências Sociais**, v. 14, n. 1, p. 24-53, 2009.

SILVA NETO, N. C. **Política educacional em retalhos: A CAPES e a formação de professores da educação básica no Brasil**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2021.

SOUZA, V. C. Política de formação de professores para a Educação Básica: a questão da igualdade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, n. 58, p. 629-653, jul./set. 2014.

TEIXEIRA, A. A administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 25, n. 63, p. 03-23, 1956.

TORRES, J. C. et al. **Formação de Professores e perfil socioeconômico de alunos de licenciatura: os cursos de Ciências Biológicas e de Matemática do Ibilce/Unesp**. IX SIMPOED - Simpósio de Formação e Profissão Docente, 2013, Ouro Preto (MG). Anais do IX SIMPOED. Ouro Preto (MG): Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP, 2013. v. 1. p. 1-12.

TORRES, J. C.; PAGOTTO, M. D. S. **A formação de professores na UNESP após a LDB 9394/96: velhas questões, novos desafios**. Anais do VII Congresso Brasileiro de História da Educação. Cuiabá, MT: UFMT, 2013.

TORRES, J. C.; PAGOTTO, M. D. S. **Perfil socioeconômico de alunos de licenciatura: alguns apontamentos**. Anais do II Congresso Nacional de Formação de Professores/XII Congresso Estadual Paulista sobre Formação de Educadores. Águas de Lindóia, SP, 2014, p. 1-12.

TRINDADE, H. O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira. In: MOLLIS, M. **Las universidades en America Latina: reformadas ou alteradas? La cosmética del poder financiero**. Buenos Aires: CLACSO, 2003.

VALENTE, I. Plano Nacional de Educação. Rio de Janeiro, DP&A, 2001.