

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS COMO CAMINHO NA GARANTIA DA FORMAÇÃO DOS PROFESSORES E PROFESSORAS

THE ARTICULATED ACTION PLAN AS A PATHWAY TO ENSURING TEACHER
EDUCATION

EL PLAN DE ACCIÓN ARTICULADO COMO VÍA PARA GARANTIZAR LA
FORMACIÓN DEL PROFESORADO

Jacqueline Nunes Araújo¹ 0009-0003-0739-1809

¹ Universidade Estadual de Feira de Santana – Feira de Santana, Bahia, Brasil;
jnaraujo@uefs.br

RESUMO:

O Plano de Ações Articuladas (PAR) constitui um importante mecanismo de planejamento educacional, formulado com o objetivo de fortalecer o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios e promover a melhoria da qualidade da educação básica, a partir da garantia da formação de professores e professoras. Este artigo tem como objetivo analisar o PAR com enfoque na formação de professores, compreendendo-o como política pública estratégica para a garantia do direito à educação de qualidade. Trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica, fundamentada em autores que discutem planejamento educacional, políticas públicas educacionais, formação docente no contexto brasileiro. Os resultados evidenciam que o PAR apesar de se configurar como um instrumento relevante para a organização das ações formativas, ainda carece de uma maior interlocução com os municípios, no âmbito das demandas da oferta via Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), para contribuir na ampliação da formação inicial e continuada de professores e professoras.

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas; planejamento educacional; formação de professores.

ABSTRACT:

The Articulated Action Plan (PAR) constitutes an important educational planning mechanism, formulated with the objective of strengthening the collaboration regime between the Federal Government, States, and Municipalities, and promoting the improvement of basic education quality by ensuring teacher education. This article aims to analyze the PAR with a focus on teacher education, understanding it as a strategic public policy for guaranteeing the right to quality education. This is a bibliographic research study, grounded in authors who discuss educational planning, educational public policies, and teacher education within the Brazilian context. The results demonstrate that although the PAR is a relevant instrument for organizing formative actions, it still lacks greater dialogue with municipalities regarding the demands of the provision via the National Program for Basic Education Teacher Training (PARFOR) in order to contribute to the expansion of initial and continuing teacher education.

Key-words: Articulated Action Plan; educational planning; teacher training.

RESUMEN:

El Plan de Acción Articulado (PAR) constituye un importante mecanismo de planificación educativa, formulado para fortalecer la colaboración entre los gobiernos federal, estatal y municipal y promover mejoras en la calidad de la educación básica, comenzando por la formación docente. Este artículo analiza el PAR, centrándose en la formación docente, entendiéndolo como una política pública estratégica para garantizar el derecho a una educación de calidad. Se trata de una revisión bibliográfica basada en autores que abordan la planificación educativa, las políticas públicas educativas y la formación docente en el contexto brasileño. Los resultados muestran que, a pesar de ser un instrumento relevante para organizar actividades de formación, el PAR aún carece de un mayor diálogo con los municipios respecto a las demandas del Programa Nacional de Formación Docente en Educación Básica (PARFOR), lo cual es necesario para contribuir a la expansión de la formación docente inicial y continua.

Palabras-clave: Plan de Acción Articulado; planificación educativa; formación docente.

Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar o Plano de Ações Articuladas-PAR com enfoque na formação de professores, compreendendo-o como política pública estratégica para a garantia do direito à educação. Especificamente importa nesse artigo (i) situar o planejamento educacional no Brasil, ao longo dos anos, como um instrumento definidor de rumos para a educação nacional, (ii) identificar os instrumentos de planejamento da educação no Brasil (iii) compreender a dinâmica das relações dos entes federados e a implementação do novo PAR na dimensão da formação de professores.

Analisar essa dinâmica de relações tem um duplo interesse para a pesquisadora. Por um lado, devido à relevância política que o tema assume na atualidade, quando novas proposições de arranjos institucionais são promovidas entre Ministério de Educação- (MEC), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-(Capes), Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Instituições de Educação Superior (IES) e Secretárias Municipal de Educação para a oferta do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica-(Parfor), quando esse passa a ser ofertado via o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Por outro lado, interesses pessoais, decorrentes da experiência profissional enquanto docente da disciplina Política e Gestão Educacional desde 2010, na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) incentivaram o estudo do planejamento local da educação. As atividades de docência instigaram para as questões que envolvem as relações entre União e municípios, em especial o interesse foi fomentado pelo contato com os gestores municipais.

O planejamento educacional está intimamente ligado à própria estrutura das relações entre os entes federados e das condições por ele impostas, no que diz respeito ao movimento de

centralização, descentralização administrativa e financeira. Portanto, construir um planejamento é necessário, e este demanda atenção, acompanhamento e avaliação (Ferreira, 2014). Com isso, discutir o planejamento de políticas públicas educacionais – estas expressam resultados de interações entre atores, governamentais e não governamentais, diversos e desiguais – é situá-las como uma dimensão do Estado que se configura a partir das transformações no modo de produção vigente, gerando tensões e disputas por conta dos diferentes projetos de educação e sociedade que passam pelas correlações de forças e negociações permanentes.

Adotamos a abordagem qualitativa, pois compreendemos que o estudo da experiência humana deve ser feito, entendendo que as pessoas interagem, interpretam e constroem sentidos diariamente. A pesquisa qualitativa é processual, valoriza os aspectos subjetivos, reflete sobre sentidos e significados no contexto de interação humana, mesmo porque toda investigação produz conhecimento e indagações novas constantemente (Minayo, 2008).

Destacamos na pesquisa empírica a importância das informações prestadas pelos implementadores nas Secretarias Municipais de Educação (SME). As conversas com os/as secretarias de educação dos municípios selecionados, foram fundamentais para a compreensão do planejamento e diálogo entre os entes federados. O conhecimento que esses atores possuem, é fonte de informações pouco explorada pela pesquisa de políticas públicas de educação. Portanto, conhecer a atuação desses atores é importante para compreender a dinâmica das articulações, expressas também na implementação das ações firmadas nos acordos, na dimensão da formação de professores no âmbito do PAR.

Antecedentes históricos do planejamento educacional no Brasil

Um breve resgate do contexto histórico da educação brasileira é uma condição preliminar para entender a ideia de planejamento no âmbito das políticas educacionais, mesmo porque cada período, representa um modelo de sociedade imposta pela condição política de cada época, de acordo com os seus interesses. Neste sentido, Saviani (2005) revela seis importantes períodos para a evolução dos processos educacionais em nosso país.

O primeiro período (1549-1759) é dominado pelos colégios jesuítas; o segundo (1759-1827) está representado pelas “Aulas Régias” instituídas pela reforma pombalina, como uma primeira tentativa de se instaurar uma escola pública estatal inspirada nas ideias iluministas segundo a estratégia do despotismo esclarecido; o terceiro período (1827-1890) consiste nas primeiras tentativas, descontínuas e intermitentes, de se organizar a educação como responsabilidade do poder público representado pelo

governo imperial e pelos governos das províncias; o quarto período (1890-1931) é marcado pela criação das escolas primárias nos estados na forma de grupos escolares, impulsionada pelo ideário do iluminismo republicano; o quinto período (1931-1961) se define pela regulamentação, em âmbito nacional, das escolas superiores, secundárias e primárias, incorporando crescentemente o ideário pedagógico renovador; finalmente, no sexto período, que se estende de 1961 aos dias atuais, dá-se a unificação da regulamentação da educação nacional abrangendo a rede pública (municipal, estadual e federal) e a rede privada as quais, direta ou indiretamente, foram sendo moldadas uma concepção produtivista de escola (Saviani, 2013, p. 12).

Os quatro primeiros períodos, ao longo de aproximadamente 400 anos, a educação e as instituições escolares no Brasil eram restritas a alguns grupos privilegiados, estes faziam parte de uma sociedade latifundiária, escravocrata e aristocrática, sustentada por uma economia agrícola e rudimentar, este tipo economia, não necessitava de pessoas letradas e nem de muitos para governar, mas sim de uma massa iletrada e submissa. A partir dos anos 1930 ocorreu um crescimento considerável dos processos educacionais, mesmo em períodos e episódios turbulentos vivenciados pela história brasileira, como podemos citar a Era Vargas (1930 – 1945), onde o poder de Estado era exercido de maneira centralizada, e o não tão distante período da ditadura militar entre os anos de 1964 a 1985, que tinha um olhar autoritário e excludente para as causas sociais e conseqüentemente educacionais.

Nessa discussão histórica, destacamos a importância do Manifesto dos Pioneiros de 1932, que surge como possibilidade de reformulação na política educacional com base nos ideais escolanovistas. Por meio do Manifesto, em linhas gerais, havia uma defesa clara à escola pública, laica e gratuita, um rompimento com os ideais da educação privada, defendida pela igreja.

Esse manifesto propunha-se realizar a reconstrução social pela reconstrução educacional. Partindo do pressuposto de que a educação é uma função essencialmente pública, e baseado nos princípios da laicidade, gratuidade, obrigatoriedade, coeducação e unicidade da escola, o manifesto esboça as diretrizes de um sistema nacional de educação, abrangendo, de forma articulada, os diferentes níveis de ensino, desde a educação infantil até a universidade (Saviani, 2004, p. 33).

Compreendo o Manifesto como a grande tentativa de organizar a educação nacional brasileira, evidenciando a urgência de uma educação pública, gratuita, laica e obrigatória, buscava não somente uma reconstrução a nível educacional, mas também prezava por impactos sociais que melhorassem as condições da sociedade nesse período, marcado pelo início da efervescência industrial no mundo.

Além disso, o Manifesto propõe a universalização do ensino, com vistas a contemplar desde a infância à universidade, aquele anuncia uma reforma integral da organização e dos métodos de toda a educação nacional, criticando a ausência, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação

(aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar, isso demonstra a falta de um planejamento para a educação. Criticava a concepção de conceito estático do ensino e propondo um conceito dinâmico, fazendo um apelo, dos jardins de infância à Universidade, não à receptividade, mas à atividade criadora do aluno (Manifesto, 1932).

A Constituição Federal de 1934 formalizou os conselhos de educação e os sistemas de ensino, apontando para a elaboração de um plano de educação. Entretanto, esse plano não chegou a ser aprovado, destacam que o que foi elaborado pelo Conselho Nacional de Educação-CNE não foi um plano, nem uma lei de diretrizes e bases da Educação Nacional, no sentido que lhe damos hoje, mas receituário, um manual com 504 artigos. Esse manual não tinha um caráter de planejamento, estava centrado na construção de legislações que não apontavam para mudanças que tanto a educação carecia.

Nos anos 50, o planejamento como processo sistematizado e organizado de previsão e programação das ações de Governo começou a ser adotado pela administração pública no Brasil, foi lançado o Plano de Metas (1956/1960), este apresentou os fundamentos de um novo padrão de política educacional, ao enfatizar a necessidade da formação de pessoal técnico e de mão-de-obra qualificada, indispensáveis ao desenvolvimento industrial proposto à época. De acordo (Sobrinho, 1989, p.15) “Diretrizes e metas para a formação de quadros técnicos foram incluídas nesse Plano, sem no entanto, abarcar todo o sistema educacional e sem ser produto de estruturas e procedimentos complexos”.

A atuação do Governo Federal no campo educacional era limitada, o que conferia maior protagonismo aos estados e aos grupos sociais organizados. Nesse contexto, registrou-se a participação da sociedade civil nos debates que antecederam a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 1961. Segundo Sobrinho (1989), Bordignon (2014) e Gomes (2011), o processo mobilizou lideranças estudantis, empresariais, operárias, representantes da Igreja e outros setores organizados, cujos embates políticos tinham como objetivo influenciar as deliberações no Congresso Nacional.

A partir de 1961, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o planejamento educacional passou a se institucionalizar e a adquirir caráter instrumental. Por meio da LDBEN, se instituiu os Fundos Nacionais do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior, e tornou-se necessário uma programação específica, a ser elaborada pelos Conselhos Federal e Estaduais de Educação, aos quais foram atribuídas as funções de normatizar, acompanhar e supervisionar os respectivos sistemas de ensino.

Ao Conselho Federal de Educação, cabia a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Educação, mas aquele solicitou ao Ministério da Educação a criação de uma Comissão de Planejamento, com subcomissões especializadas, para lhe fornecer o devido suporte técnico.

O ajustamento do suporte técnico com a centralização das decisões na administração federal, em decorrência da concentração na União dos tributos arrecadados, a partir da segunda metade da década de 60, foi um processo natural e inevitável. A transferência dos recursos da União para os estados e municípios passou a depender da elaboração de projetos pelos estados, de acordo com as orientações e prioridades definidas pelas equipes técnicas do Governo Federal. Os órgãos representativos da sociedade (partidos políticos, sindicatos, associações etc.), antes bastante ativos no debate sobre os rumos da educação, foram colocados no ostracismo. A União pretendeu ser intérprete das necessidades educacionais da sociedade, dispensando a participação dessas instituições. (Sobrinho, 1989, p. 6)

O que vimos nesse período não muito distante, apesar da dinamicidade das relações, de certa forma, o padrão se repete no âmbito do planejamento que a centralidade fica a cargo da união existe uma hipertrofia do Ministério da Educação e muitas vezes desconsidera as necessidades da realidade local quando da elaboração e implementação de um planejamento Educacional.

Durante a Ditadura Militar no Brasil (1964-1985), o planejamento educacional passou por mudanças profundas e tornou-se um instrumento estratégico do Estado para atender aos objetivos políticos e econômicos do regime.

Centralização e tecnocratização do planejamento educacional marcaram o período da ditadura (1964-1985) as decisões se concentraram no governo federal e por uma visão tecnocrática e racional da educação. O Estado passou a adotar métodos de planejamento inspirados em modelos empresariais e econômicos, buscando eficiência, produtividade e controle. A educação foi utilizada como instrumento de desenvolvimento econômico e de controle social, com pouca participação democrática e forte influência de organismos internacionais, por meios de vultuosos empréstimos. Esse modelo só começou a ser questionado e reformulado com o processo de redemocratização a partir da década de 1980.

A aprovação da Constituição da República Federativa Brasileira (CRFB) apresenta um avanço nesse período de redemocratização do país, a descentralização e fortalecimento de estados e municípios, estes passaram a ter maior responsabilidade na organização e oferta da educação básica. Esse processo foi fortalecido por: debates sobre federalismo educacional; busca por autonomia local; necessidade de atender realidades regionais. O planejamento educacional aos poucos, passou a envolver diferentes níveis de governo.

O principal marco do planejamento educacional na década 1980 foi a Constituição Federal de 1988, que redefiniu a educação no Brasil. Ela estabeleceu: a educação como direito de todos e dever do Estado; a garantia de acesso e permanência na escola; a gestão democrática do ensino público; a vinculação; A formação e valorização dos profissionais da educação e a responsabilidade compartilhada entre União, estados e municípios.

A Constituição Federal de 1988 prevê o Plano Nacional de Educação (PNE) e estabelece as diretrizes para o planejamento educacional no Brasil. Ele determina que a lei deve instituir o Plano Nacional de Educação com o objetivo de articular o sistema nacional de educação e orientar as ações do poder público.

No seu artigo 214, a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação, em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, com o objetivo de erradicar o analfabetismo; universalização do atendimento escolar e melhoria da qualidade de ensino, este último passa pela institucionalização de políticas para formação dos professores e professoras no país (Brasil, 1998).

Assim, a CRFB reforça a obrigatoriedade da elaboração de um PNE, pois a aprovação e vigência de um Plano somente e reforça a ideia de que a educação deve ser planejada de forma contínua, articulada e com metas definidas para assegurar o direito à educação para todos e todas.

Dessa forma em 2001 é aprovado o PNE (2001-2011) sob a lei nº 10.172, se apresentou com 295 metas e com a vigência prevista de 10 anos. Para Dermeval Saviani, o PNE 2001–2011 foi um avanço importante no planejamento educacional brasileiro, mas apresentou sérias limitações. A falta de uma sistematização para efetivação das diretrizes e metas do Plano é motivo críticas “a principal crítica é que o plano não garantiu financiamento adequado nem mecanismos eficazes de execução, tornando-se mais uma carta de intenções do que um instrumento efetivo de transformação da educação” (Saviani, 2011, p. 7). O referido autor defende que um PNE só pode ser eficaz se estiver articulado a um sistema nacional de educação e sustentado por investimentos suficientes.

A literatura aqui arrolada demonstra que o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011), foi ignorado em uma demonstração de descontinuidade administrativa e expressão das políticas públicas em educação como política de governos e não de Estado. Dourado (2010), ainda aponta que durante o período de vigência do PNE, este foi secundarizado, especialmente

no âmbito estadual e municipal. E ressalta que a efetivação dos planos de educação no Brasil, envolve questões relacionadas as negociações políticas e disputas econômicas vigente à época. Ainda na vigência desse plano, concomitante nesse mesmo período é aprovado novos instrumentos de planejamento educacional.

Novos instrumentos de planejamento da educação

O planejamento educacional no país, a partir do ano de 2007, passou a ser composto por mais três instrumentos orientadores das relações intergovernamentais e da participação da sociedade, além da Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001 (Brasil, 2001), que instituiu o PNE 2001-2011.

Quadro 1 Documentos do planejamento da educação nacional

Plano Nacional de Educação PNE 2001-2011	Plano de Desenvolvimento da Educação-PDE
	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
	Plano de Ações Articuladas- PAR

Fonte: Elaboração própria

O quadro proposto apresenta de forma hierarquizada a articulação entre o PDE (mais abrangente por elencar ações, programas e projetos desde a educação básica até a educação superior), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (que contém as diretrizes e estratégias para as ações propostas no PDE) e o Plano de Ações Articuladas (que iria operacionalizar as diretrizes anunciadas em relação à educação básica). Conforme Malini (2009), a legitimidade do MEC em formular um novo plano estaria justificada em função do descaso e do esquecimento com que o PNE 2001-2011 foi tratado após sua promulgação por diferentes governos. O Ministério da Educação nomeou o PDE como um plano executivo (Brasil, 2007b) e justificou-o por pretender ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresentava um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixava em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação (Brasil, 2007b, p. 07).

O Plano de Ações Articuladas como mecanismo de planejamento educacional

Nesse trabalho daremos mais enfoque no Plano de Ações Articuladas por iluminar o objeto de nossa pesquisa. Esse conjunto de planos anunciava uma pactuação entre o governo

federal e os governos subnacionais, mediante programas para a melhoria da qualidade da educação. A formulação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação já continha o Plano de Ações Articuladas (PAR) e a esse respeito esclarece a autora:

O PAR foi pensado e articulado pelo MEC centralmente, envolvendo o Gabinete do Ministro, a Secretaria de Educação Básica (SEB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A pessoa que fez o esboço da proposta do PAR foi a Fabiane Robl (à época trabalhava como Consultora da UNESCO junto ao Gabinete do Ministro). Acredito que ainda esteja atuando junto à SEB/MEC. A equipe da UNESCO teve atuação direta desde a elaboração do PAR (Camini, 2011, p. 38).

O Plano de Metas e o PAR representaram uma resposta do MEC aos problemas detectados em relação às redes públicas municipais (BRASIL, 2010). Os programas educacionais passariam a atuar de forma coordenada e focalizada, envolvendo União, estados, distrito federal, municípios e escolas, para contribuir na melhoria de indicadores educacionais diagnosticados em algumas redes de ensino (Brasil, 2010).

A adesão dos governos subnacionais às diretrizes políticas contidas no Plano de Metas (Brasil, 2007a) habilitá-los-ia a receber assistência financeira e técnica do Ministério da Educação desde que elaborassem seus Planos de Ações Articuladas.

A partir da adesão do ente federado ao Plano de Metas, os convênios unidimensionais, passaram a ficar atrelados aos Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual. Portanto, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do Ministério da Educação aos entes federados estão vinculadas à adesão ao Plano de Metas e à elaboração do PAR, instrumentos fundamentais para a melhoria do IDEB. (Brasil, 2011a, p. 41)

O MEC informava que, por meio de programas e ações, pretendia estabelecer relações duradouras com os estados e municípios e para tanto, lançava mão de um mecanismo de planejamento plurianual como intermediador dessas relações. Considerava

Ser o Plano de Ações Articuladas (PAR) um plano que protege contra o que tem sido o maior obstáculo ao desenvolvimento desde gestão educacional até as políticas de Formação de professores e assevera quanto a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção a cada troca de equipe, do que já foi inventado. (Brasil, 2007b, p. 24)

Nos discursos sobre o planejamento educacional no Brasil (Duarte; Santos, 2015), ressalta que um dos principais problemas para a garantia de uma educação de qualidade, seria a intermitência e a não continuidade dos programas e ações desenvolvidos entre os entes federados (Brasil, 2007b) e, mediante um plano local plurianual, a permanência das ações pactuadas teriam continuidade de, pelo menos, quatro anos (período previsto para a vigência do PAR local). O objetivo pretendido era o de estabelecer relações diretas e mais permanentes

entre o executivo federal e os governos locais e o PAR apresentava-se com o mecanismo ordenador de relações pactuadas.

Como aponta a literatura, o PAR foi considerado por Azevedo (2012), Santana (2011) e por Camini (2009) como um mecanismo de planejamento estratégico para fazer com que as diretrizes do Plano de Metas fossem cumpridas no âmbito dos governos subnacionais. Conforme Batista et al (2012, p. 76), o Plano de Ações Articuladas “constitui-se em um instrumento de planejamento educacional integrante da principal ação da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Souza (2012, p. 67) afirma ser o “PAR mais do que um simples conjunto de ações para a educação básica, tem as feições de um planejamento estratégico de apoio aos gestores municipais da educação no país”. Santana (2011) acrescenta:

O PAR é entendido como um instrumento que: viabiliza a cooperação entre os entes federados para empreender as políticas educacionais; serve como mecanismo de planejamento e formatação de políticas locais; e ao apresentar as dimensões, áreas e indicadores, a serem avaliados, destaca elementos que são considerados em um plano nacional como prioritários. (Santana, 2011, p. 94)

O Plano de Ações Articuladas (PAR), instituído em 2007 no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação, estrutura-se em ciclos plurianuais de planejamento — 2007-2010, 2011-2014, 2016-2019 e 2021-2024 — configurando-se como instrumento que opera de forma multidimensional (Brasil, 2007b; Farenzena, 2012), pois orienta municípios a planejar simultaneamente em relação a gestão educacional, à formação professores, profissionais de serviço e apoio escolar, à prática pedagógica e à infraestrutura. Após o gestor e ou equipe local descrever a situação do município com relação às ações (por indicadores previamente estabelecidos), definem-se prioridades, mediante a pontuação estabelecida por critérios específicos. Essa pontuação corresponde a 4 níveis:

Critério de Pontuação 4- a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas;

Critério de Pontuação 3- uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador;

Critério de Pontuação 2- uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos. Serão necessárias ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico e ou financeiro do MEC;

Critério de Pontuação 1- a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico e ou financeiro do MEC. (MEC, 2008, p. 10)

No caso de um indicador receber a pontuação 1 ou 2, essa ação/subação passa a compor o PAR no município e ações de assistência técnica ou financeira podem ser pleiteadas. Farenzena (2012, p. 17) considera que “o diagnóstico, as ações e as subações eram

padronizados, o formato do PAR era o mesmo para qualquer município”, o que se configura uma contradição não estar atento as demandas de um planejamento local.

Após a conclusão da “elaboração” do plano local, tem-se a terceira etapa de planejamento. Esta envolve a análise técnica, feita no Ministério da Educação (MEC) no âmbito da Secretaria de Educação Básica (SEB) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A partir da aprovação do PAR local por essas instâncias, os dirigentes assinam termo (s) de cooperação referente(s) às ações aprovadas para a assistência técnica. A partir do ano de 2009, o monitoramento do PAR local passou a ser efetuado no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), plataforma on-line do MEC, para acompanhar e fiscalizar as ações concernentes ao PAR dos municípios e/ou dos estados, como também de outros atores e programas desenvolvidos.

Um segundo período de formulação e implementação do PAR ocorreu em 2011-2014 (Brasil, 2011c), quando os governos locais começaram novo diagnóstico da situação educacional e a elaborar o seu planejamento. Em 2015, não houve a abertura de um novo ciclo do Plano de Ações Articuladas (PAR), pois o período foi marcado pela transição entre o ciclo 2011–2014 e a reestruturação do planejamento educacional em consonância com o Plano Nacional de Educação⁴ (2014-2024), resultando na retomada do PAR apenas no ciclo 2016–2019.

Em 2020 ocorreu também a suspensão de um planejamento no âmbito do PAR. Tivemos o chamando 4º ciclo do PAR (2021-2024) de acordo alguns autores o maior enfoque foi na dimensão da infraestrutura, com a execução de diversas construções: construção, ampliação e reforma de escolas, construção de creches, construção e coberturas de quadras.

O novo ciclo do Plano de Ações Articuladas (PAR), previsto para o período 2025–2028, reafirma a promessa de um planejamento educacional em regime de colaboração, orientando ações e investimentos voltados à melhoria da educação básica nos sistemas públicos de ensino, sobre esse novo ciclo iremos apresentar na próxima seção nesse artigo.

O Novo PAR e seus desdobramentos na formação de professores

De acordo o documento técnico o Novo Plano de Ações Articuladas (PAR), lançado em 13 de fevereiro de 2025, constitui um instrumento estratégico para o fortalecimento da gestão educacional nas redes de ensino. Fundamentado nos princípios da equidade, da participação e da colaboração, o Novo PAR informa, que permitem aos gestores realizar diagnósticos precisos,

identificar desafios prioritários e planejar ações orientadas para a melhoria da oferta e dos resultados educacionais. (Brasil, 2025).

Esse Novo PAR como é denominado no documento orientador, apresenta uma dinâmica de parceria com órgãos vinculados ao Ministério de Educação- (MEC), Os órgãos vinculados ao MEC são: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Essa parceria a seus órgãos vinculados, podem oferecer assistência técnica e financeira, no intuito de garantir a sua função supletiva e redistributiva e contribuindo para o aprimoramento das políticas educacionais em todo o país.

Nesse quinto ciclo do PAR, há uma preocupação em melhorar a Dimensão II - Formação de Professores e profissionais da Educação, de maneira que o PAR consiga captar as necessidades de formação dos entes federados e fazer a oferta dos cursos com o conhecimento das redes de ensino, considerando que a formação não precisa ser uma responsabilidade individual do professor, mas pode ser uma política institucional, com o apoio da gestão escolar e das secretarias de educação. Sem esse respaldo, é difícil garantir a efetividade das ações formativas.

No caso da formação dos profissionais da educação, ela poderá ser ofertada de duas formas: Por assistência técnica, disponibilizando a vaga para os profissionais de educação; Por assistência financeira, para formações curtas, transferindo recursos financeiros para que o ente federado ofereça a formação.

Embora, no Brasil, os dados sobre a adequação da formação docente revelem um grande descompasso entre o esperado e o real — com elevado percentual de professores que não possuem a formação inicial adequada para lecionar em determinadas áreas e etapas, (Brasil, 2025).

Necessário um resgate histórico quando à época da implementação da Política Nacional de Formação de Professores, no caso brasileiro, o Governo Lula, visando responder à demanda e carência por formação inicial e continuada de professores e professoras da educação básica, e, entendendo-a como elemento fundamental para a melhoria dos indicadores educacionais do país, instituiu, mediante o Decreto no 6.755, de 29 de janeiro de 2009, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, que tem por objetivo promover, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica.

Tendo por finalidade viabilizar a implementação da Diretriz XII do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto no 6.094, de 24 de abril de 2007), esta Política tinha por finalidade, mediante articulação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), colaboração dos entes federados e participação das instituições públicas de ensino superior (IPES), a oferta de cursos de licenciatura para professores e professoras em efetivo exercício na sala de aula da rede pública da educação básica no Brasil.

Entre os princípios da supracitada Política, destacam-se:

(...) a formação docente para todas as etapas da educação básica como compromisso público de Estado, buscando assegurar o direito das crianças, jovens e adultos à educação de qualidade, construída em bases científicas e técnicas sólidas; a formação dos profissionais do magistério como compromisso com um projeto social, político e ético que contribua para a consolidação de uma nação soberana, democrática, justa, inclusiva e que promova a emancipação dos indivíduos e grupos sociais; a garantia do padrão de qualidade do cursos de formação de docentes ofertados pelas instituições formadoras nas modalidades presencial e à distância, entre outros (Nascimento, 2016, p. 156).

Com a finalidade de operacionalizar a Política Nacional de Formação de Professores, o MEC instituiu, mediante Portaria no 9/2009, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), por intermédio da CAPES, em colaboração com as secretarias de educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios e as Instituições Públicas de Educação Superior-IPES.

A referida Portaria estabelece, em seu parágrafo 1º que as ações do PARFOR serão definidas em Acordos de Cooperação Técnica específicos celebrados com o MEC, por intermédio da CAPES e as Secretarias de Educação dos Estados, objetivando a mútua cooperação técnico-profissional entre as partes, para organizar e para a promover a formação de professores das redes públicas de educação básica. (Brasil, 2009)

No que se refere à participação das IPES, está será formalizada por intermédio do Termo de Adesão aos respectivos Acordos de Cooperação, nos quais é estabelecida a forma de implantação e execução dos cursos e programas do Parfor, incluindo programação e quantitativos expressamente definidos para as entradas de alunos mediante a Plataforma Freire.

As universidades públicas estaduais na Bahia aderiram ao Parfor, e fazem a formação de professores e professoras em quase todo território baiano, entretanto uma normativa legal do MEC, orienta que a partir desse ano 2026, a oferta do referido Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica dar-se-á, por meio do PAR.

Há uma recomendação que os municípios retratem as suas demandas, e as suas fragilidades com a finalidade de demandar, por meio das ações do PAR, a oferta na formação

de professores. Entretanto na escuta de alguns secretários de municípios o relatado é contraditório;

Os cursos que vierem como oferta para o nosso município, no momento nós não temos interesse, veio Educação do Campo e o município precisa de Formação para professores da Educação Infantil, queríamos o curso de Pedagogia. (Rosa, 2026, Território Vale do Jiquiriçá)

Na maioria das vezes o que formulado centralmente não corresponde as necessidades do local, conforme nos relata outra secretária de Educação.

Infelizmente o planejamento parece um cardápio que já vem pronto e nós precisamos nos encaixar e não se faz educação assim, aqui no nosso município, que é um município bem pequeno, um dos menores da Bahia, nós precisamos da formação de Professores em Pedagogia, com ênfase em Educação Inclusiva, temos muita carência nessa área de educação especial (Verbena, 2026, Território Vale do Jiquiriçá)

Como nos dizia Anísio Teixeira, que o nosso país é uma nação de dupla face a oficial e a real, aquele com suas normas, leis e regras e este – real – com suas desigualdades, contradições, o autor argumentava que o país vivia uma contradição: possuía instituições modernas, mas mantinha grande parte da população excluída da educação e da cidadania.

Apesar do MEC ter ciência das desigualdades estruturais na distribuição e na qualificação dos profissionais da educação, reforçando a importância do Novo PAR como instrumento de planejamento, capaz de orientar a oferta de formação docente específica para as áreas e localidades com maior déficit, em consonância com o que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBen) sobre a valorização e o aperfeiçoamento contínuo dos profissionais da educação. Mas, ainda persiste, um planejamento que termina por desconhecer ou não levar em conta as necessidades de alguns municípios, como nos assevera um outra secretária¹:

Além de ser novo esse modo de ofertar o PARFOR via o PAR, eu acho um pouco complicado, eles não ouvirem o que de fato a nossa rede municipal precisa para formação dos nossos professores, aqui nós precisamos da licenciatura em Pedagogia e eles mandaram um curso de pós-graduação em gestão. Fiquei sem entender, pois precisamos de cursos de graduação e em breve podemos pensar numa pós-graduação. Falta um melhor entendimento dos dados do nosso município. As vezes parece uma imposição. (Líria, 2026, Território da Chapada Diamantina)

Quanto a essa prática de uma falta de um planejamento mais específico. Segundo Gatti (2019), a formação de professores deve estar vinculada às necessidades reais das escolas e dos

¹ Entrevista de pesquisa concedida via telefone, entre os dias 23-25 de fevereiro de 2026, na cidade de Feira de Santana.

sistemas de ensino. Nesse sentido, é imperativo afirmar, que o PAR possibilite a construção de políticas formativas contextualizadas, considerando as especificidades locais e regionais.

Considerações finais

Vale ressaltar que o planejamento de políticas educacionais também proporciona contradições a partir dos processos políticos, históricos, econômicos e sociais, haja vista que o planejamento de políticas não é neutro, perpassa por intencionalidades, e na educação, se configura a partir de uma determinada concepção de sociedade e educação. Ressalta-se que isso gera implicações quando estas políticas partem do campo das ideias para a sua materialização em um processo que envolve elaboração, implementação, execução, monitoramento e avaliação. Um plano é uma política educacional, ou seja, uma política pública que pode ser permeada por disputas, conflitos e embates entre as classes sociais, que se constituem nos “limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas” (Dourado, 2017, p. 10).

A materialização do direito à educação que também perpassa por formação, enfrenta barreiras estruturais profundas decorrentes das desigualdades socioeconômicas que permeiam a sociedade brasileira. Ferreira e Nogueira (2015) esclarecem que as políticas educacionais, ao aterrarem no cotidiano das escolas públicas, frequentemente colidem com a precariedade da infraestrutura e a descontinuidade administrativa, o que gera uma tensão permanente entre o que é legislado e o que é efetivamente praticado. A compreensão do direito à educação não pode, portanto, desvincular-se das condições materiais necessárias para sua fruição, exigindo que o Estado assumira seu papel de garantidor de oportunidades equitativas, conforme preconiza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Santos e Cara (2018, p. 50) afirmam que “a garantia do direito à educação, no entanto, pressupõe a garantia da qualidade – princípio também inscrito nas principais bases legais brasileiras que legislam sobre a área”. Nessa perspectiva, o PNE configura-se como a espinha dorsal do planejamento estatal para a garantia de direitos, prescindir de um planejamento é também negar a formação inicial e continuada a milhares de professores no Brasil.

Concluimos que o Parfor via Plano de Ações Articuladas se configura como política pública relevante para a formação docente e para a garantia do direito à educação de qualidade. Contudo, é necessário ampliar o diálogo e fortalecer a implementação das ações previstas e planejadas nos municípios de modo a consolidar uma educação pública mais equitativa e inclusiva.

Referências

AZEVEDO, Janete M. Lins; SANTOS, Ana Lucia Félix. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da Região Metropolitana do Recife. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr./jun., 2012.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394/1996. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em: 25 fevereiro 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: Plano de Ações Articuladas**. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Novo PAR - Plano de Ações Articuladas**. Brasília, DF: MEC, [2025]. Disponível em: <https://novopar.mec.gov.br/>. Acesso em: 16 dezembro 2025.

BRASIL. **Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto 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 à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007.

CAMINI, Lúcia. **Gestão Educacional e a relação entre Entes Federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Porto Alegre. UFRGS, 294f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao Direito à Educação Básica. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set., 2014.

FARENZENA, Nalú. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun., 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 20 dez 2025. FONSECA, M. Políticas públicas e planejamento educacional no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2013.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel; NOGUEIRA, Flávia Maria de Barros. Impactos das políticas educacionais no cotidiano das escolas públicas e o plano nacional de educação. **@arquivo Brasileiro de Educação**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 102–129, 2016. DOI: 10.5752/P.2318-7344.2015v3n5p102. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/arquivobrasileiroeducacao/article/view/P.2318-7344>. Acesso em: 4 março. 2026.

GATTI, Bernadete. A.; BARRETO Elba S. de Sá; ANDRÉ, Marli E. D.; ALMEIIDA Patrícia C. A. **Professores do Brasil: novos cenários de formação /** – Brasília: UNESCO, 2019. 351 p. 2019.

MANIFESTO. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. A Reconstrução Educacional no Brasil (1932). Campinas, 2025. Disponível em: https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf. acesso em: 08 jan 2026.

NASCIMENTO, André Luiz. B. Dilemas na Implementação do PARFOR na Bahia: A Atuação do FORPROF/BA. In COSME, Maria Vilani; CARVALHO, Josania (Org.). **Educação e Cidadania**. Teresina, EDUFPI 2016.

SAVIANI, Dermeval. Educação: do senso comum à consciência filosófica. Campinas: Autores Associados, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SANTANA, Luciana Teófilo. **O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários**: o exercício cooperativo em análise, 2011. 188f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Paulista. Rio Claro, 2011.

SANTOS, Catarina de Almeida; CARA, Daniel. **Sistema Nacional de Educação**: a regulamentação do regime de colaboração e a garantia do direito à Educação. In: OGIBA, Sônia Mara M. (Org.). **Garantia do Direito à Educação: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018. p. 47-60.

SANTOS, Gledson Reis dos. **Plano de Ações Articuladas**: contribuições para o processo de instituição do planejamento educacional na rede municipal de ensino de Tucano-Bahia, 2023. 144f. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-graduação em Ensino – PPGEn, Vitória da Conquista, 2023.

SOUZA, Valdinei C. Impacto do Parfor nas Escolas Públicas do Ensino Fundamental **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 46, n. 2, e106417, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-6236106417> acesso: 03 março 2026.

SOBRE O/A(S) AUTOR/A(S)

Jacqueline Nunes Araújo. Doutorado em Educação na UFMG, Mestrado em Educação – UNICAMP, Professora do Departamento de Educação (DEDU/UEFS) e do Programa de Pós-Graduação em Rede Nacional para o Ensino das Ciências Ambientais (PROFCIAMB/UEFS), membro permanente do grupo de pesquisa FORMASER.

Contribuição de autoria: autora - <http://lattes.cnpq.br/0281663893236517>

Como citar este artigo

ARAÚJO, Jacqueline Nunes. O Plano de Ações Articuladas como caminho na garantia da Formação de Professores e Professoras. **Revista Educação em Páginas**, Vitória da Conquista, v. 5 n. 5, 2026. DOI: 10.22481/redupa.v5i5.19346