



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: EDUCAÇÃO, POLÍTICA E PRÁXIS EDUCATIVA

FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO

**A FORMAÇÃO DE PROFESSORES E O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DO  
PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: REPERCUSSÃO DAS AÇÕES DO  
MUNICÍPIO DE MOSSORÓ-RN (2007-2011)**

NATAL/RN

2016

FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO

**A FORMAÇÃO DE PROFESSORES E O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DO  
PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: REPERCUSSÃO DAS AÇÕES DO  
MUNICÍPIO DE MOSSORÓ-RN (2007-2011)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Aparecida de Queiroz

NATAL/RN

2016

Catálogo da Publicação na Fonte.  
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Aureliano, Francisca Edilma Braga Soares.

A formação de professores e o planejamento no contexto do Plano de Ações Articuladas: repercussão das ações do município de Mossoró-RN (2007-2011) / Francisca Edilma Braga Soares Aureliano. - Natal, 2016.

280f: il.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Aparecida de Queiroz.

Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação.

1. Educação – Tese. 2. Formação de professores – Tese. 3. Planejamento educacional – Tese. 4. Educação – Plano de Ações Articuladas – Tese. I. Queiroz, Maria Aparecida de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 371.13

FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO

**A FORMAÇÃO DE PROFESSORES E O PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DO  
PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: REPERCUSSÃO DAS AÇÕES DO  
MUNICÍPIO DE MOSSORÓ-RN (2007-2011)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Educação.

Aprovada em: 26 de fevereiro de 2016

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Maria Aparecida de Queiroz – Orientadora – UFRN

---

Profa. Dra. Arlete Maria Monte de Camargo – Examinador externo – UFPA

---

Profa. Dra. Lúcia de Fátima Valente – Examinador externo – UFU

---

Prof. Dr. Antônio Cabral Neto – Examinador interno – UFRN

---

Prof. Dr. Gilmar Barbosa Guedes – Examinador interno – UFRN

---

Prof. Dr. Márcio Adriano de Azevedo – Suplente externo – IFRN

---

Profa. Dra. Magna França – Suplente interno – UFRN

NATAL/RN

2016

*Ao meu pai Antônio Soares (in memoriam) por sempre confiar em mim e ter me ensinado que para vencer, só basta ter coragem e determinação para enfrentar os desafios.*

## AGRADECIMENTOS

A realização do sonho de me tornar Doutora em Educação é resultado de muitos esforços, determinação pessoal e profissional e da contribuição de muitas pessoas que acreditaram e investiram em minhas potencialidades. Aqui, algumas serão nomeadas, outras, ficarão no anonimato, mas a todas, encaminho meus sinceros agradecimentos e reconhecimento.

A Deus, criador de todas as coisas, que me atendeu sempre nos momentos mais difíceis, e me deu força, equilíbrio e sabedoria para vencer os desafios acadêmicos e pessoais, vivenciados durante minha trajetória de vida, para alcançar esse grandioso objetivo, e por me proporcionar saúde e a capacidade de aprender.

À minha orientadora Profa. Dra. Maria Aparecida de Queiroz, pela paciência e pelo tempo dedicado a este trabalho desenvolvido, que me renderam muitos conhecimentos ao longo de três anos, misturando o papel de orientadora com o de mãe, sob exigências e conselhos que ultrapassaram as discussões acadêmicas e me fizeram crescer como pessoa e profissional. Obrigada por cuidar de mim, por sua amizade e pelo grande ensinamento de que devo sempre substituir o *será* pelo *eu posso* e *eu vou conseguir*.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN, pelo acolhimento à pesquisa, aos técnicos e, especialmente, aos professores pelas discussões acadêmicas proporcionadas nas disciplinas cursadas.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo financiamento de bolsa para realização dos meus estudos.

Aos colegas e aos professores do Observatório da Educação pelos conhecimentos compartilhados no desenvolvimento do projeto “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais (2007-2011)”.

Aos professores da Linha de Pesquisa “Educação, política e práxis educativa”: Maria Aparecida Queiroz, Magna França, Antônio Cabral Neto, Alda Maria Duarte Araújo Castro, Luciane Terra dos Santos Garcia, Maria Gorete Cabral Barbalho, Gilmar Barbosa Guedes e Dante Henrique Moura, pelas contribuições proporcionadas nas discussões sobre o meu objeto de estudo.

Aos professores da Banca Examinadora: Lúcia de Fátima Valente (UFU), Arlete Maria Monte de Camargo (UFPA), Antônio Cabral Neto (UFRN), Gilmar Barbosa Guedes (UFRN), Márcio Adriano de Azevedo (IFRN) e Magna França (UFRN), por aceitarem o convite e colaborarem significativamente com este trabalho.

Ao Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva (UFU) pelas contribuições no processo de qualificação da tese, ao indicar outras possibilidades e encaminhamentos para reordenamento de nossa produção.

Aos meus filhos, Gabriel e Viviane, valiosos tesouros que dão sentido à minha vida, e cada dia me ensinam que não basta estudar e falar sobre educação, é preciso praticá-la.

Ao meu esposo Antônio Soares Aureliano, que mesmo sentindo minha ausência, nunca deixou de incentivar o meu crescimento profissional, me dando sempre o apoio necessário para todas as conquistas.

Aos meus pais Antônio Soares (*in memoriam*) e Anabília Braga, que como primeiros professores da minha vida, dotados de plena simplicidade, me ensinaram a retirar das pequenas coisas, a essência para compreender as pessoas, a vida e o mundo.

Aos meus irmãos Ednaldo, Edson e Edivânia, que de forma peculiar, sempre torceram pelo alcance dos meus objetivos profissionais.

À amiga Socorro Santos, pela colaboração técnica, intelectual e apoio emocional, nos momentos de fraqueza e de incertezas. Sua amizade tem sido fonte de apoio para minhas lutas.

À Marcinha, por cuidar da minha casa e da minha família, durante os momentos em que estive ausente para realizar os estudos, demonstrando sempre respeito e admiração por minha pessoa.

A todos os funcionários da Secretaria Municipal de Mossoró-RN, na pessoa da Secretária Ieda Maria Araújo Chaves Freitas, que autorizou a realização da pesquisa, liberando os sujeitos e os documentos necessários para a construção do *corpus* do estudo. Agradeço especialmente a Gilneide Maria de Oliveira Lobo, funcionária dessa instituição, pelo apoio incondicional no acesso aos dados da pesquisa.

Às colegas Gersonita Paulino e Janaína Silmara pela solidariedade, caronas e conversas intelectuais que me ajudaram a progredir na construção deste trabalho.

As colegas Gercina Dalva, Hellen Silva, Manuela Medeiros e Francineide Batista, que me acolheram como irmãs, onde aprendemos a compartilhar alguns momentos de privacidade e de amizade, diante do nosso convívio.

À minha amiga Ana Rita, pelo incentivo e oportunidades de crescimento profissional, que foram essenciais para construção da minha profissionalização e comprometimento com a educação pública.

À Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), por autorizar minha liberação para capacitação docente.

A todos os colegas da Secretaria Municipal de Educação de Belém do Brejo do Cruz-PB, especialmente, o Secretário Genário de Azevedo dos Santos que me compreendeu e forneceu apoio para realizar os estudos.

A diferença entre a realidade natural e a realidade humano-social está em que o homem pode mudar e transformar a natureza; enquanto muda de modo revolucionário a realidade humano-social porque ele próprio é o produtor desta última realidade. (KOSIK, 2002, p.18).

## RESUMO

Este trabalho analisa a repercussão das ações do PAR (2007-2011) na política de formação de professores e a educação municipal de Mossoró-RN, buscando compreender as relações federativas e os embates suscitados pelo planejamento estratégico na orientação das políticas de educação nesse município. O PAR se inscreve nas estratégias de planejamento da União para a educação nos municípios brasileiros, conforme as reconfigurações do Estado e o contexto socioeconômico da época de sua formulação. A pesquisa que resultou nesta tese de doutorado inscreveu-se, voluntariamente, no Observatório de Educação (OBEDUC/CAPES), sob a denominação “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais (2007-2011)”. Firmou-se no pressuposto de que o PAR é um programa originado do governo central para regular a educação nos entes federados, que desconsidera, na política de formação de professores, as necessidades formativas dos docentes. Tomou-se como caminho metodológico o materialismo histórico e dialético, cuja abordagem explicita a realidade pelo movimento do pensamento do pesquisador e dos sujeitos da pesquisa, tendo como base a materialidade histórica em que estes estão inseridos. Na investigação, realçam-se como categorias metodológicas a totalidade histórica e a contradição, por possibilitarem compreender a processualidade e a criticidade dos determinantes sócio-históricos do objeto de estudo. A pesquisa teve como campo empírico da Secretaria Municipal de Educação de Mossoró, por ser este, um município da amostra do Observatório de Educação que apresenta o segundo melhor IDEB do estado do Rio Grande do Norte - RN. Participaram do estudo sete sujeitos envolvidos com os processos de formulação e de implementação do PAR. A revisão da literatura, a análise documental e a investigação empírica constituíram as fases da pesquisa. Utilizou-se como instrumentos apreensão dos dados da realidade, questionários e a entrevista semiestruturada. Os dados foram analisados seguindo os parâmetros dos *núcleos de significação*, procedimento analítico recomendado na pesquisa sócio-histórica e dialética. Apoiaram-se em três categorias teóricas: regulação, planejamento e formação de professores. O estudo constatou que, no referido município, no momento da formulação do programa, existia uma política de formação consolidada decorrente de parceria com o Instituto Ayrton Senna, que repercutiu na definição do número reduzido de ações. Os resultados do estudo apontam contradições, limites e desafios nas políticas educacionais planejadas pela União, integrantes do PDE, a serem implementadas pelo ente municipal. Se, por um lado, o PAR aproximou os entes federativos, por outro fragilizou as relações federativas, reduzindo o poder de decisão dos governos subnacionais. Quanto à formação de professores, o

programa complementou ações que estavam em andamento no município e outras que não foram contempladas no documento, mas obtiveram financiamento do MEC devido à adesão ao Compromisso Todos pela Educação. Desse modo, o modelo unificado das políticas formativas formuladas com base em indicadores de qualidade da educação excluía as necessidades formativas e as diversidades sociais, históricas e econômicas da realidade dos docentes, das escolas e dos sistemas de ensino.

**Palavras-chave:** Plano de Ações Articuladas. Formação de Professores. Necessidades Formativas.

## ABSTRACT

This paper evaluates the repercussion of the PAR (2007-2011) actions into the policy of professor training and the municipal education in Mossoró-RN, and tries to understand the federative relations and the consequences produced by the strategic plan in the guidance of education policies in that municipality. PAR falls within the federal plan strategies for education in Brazilian municipalities, according with the reconfigurations of the Brazilian State and the social-economic context of the epoch of its creation. The investigation that resulted in this doctorate thesis was booked voluntarily in the Education Observatory (OBEDUC/CAPES), under the name of “Evaluation of the Articulated Actions Plan (PAR): a study on Municipalities of Rio Grande do Norte, Pará and Minas Gerais (2007-2011)”. The starting point is that PAR is a programme originated in the federal government to rule education in the federal entities, and that in its policy of teacher formation it ignores the formative needs of these professionals. The methodological option was the historic and dialectic materialism, whose approach explains reality through the work of the investigator’s mind, as well as of the subjects of research, and finds support on the historic materiality in which they insert themselves. The investigation stands out as methodological categories the historic totality, the contradiction and the praxis, inasmuch as they make help to understand the process and the criticism of the social-historic determinants of the object of study. The empirical field of the research was the Mossoró Municipal Department of Education, because that municipality is a sample of the Education Observatory, which presents the second best Rio Grande do Norte - RN IDEB. Seven persons involved in the PAR formulation and implementation processes. Literature revision, documental analysis and empirical investigation constituted the phases of the research. The implemented tools included apprehension of the data of reality, questionnaires and semi-structured interviews. The analysis of the data followed the parameters of the *signification nuclei*, test procedure recommended in the social-historic and dialectic research. Three theoretic categories gave them support: regulation, planning and teacher training. The investigation revealed that when the programme was formulated, there were in the municipality a training policy consolidated due a partnership with the Ayrton Senna Institute, which affected the definition of the reduced number of actions. The results of the study pointed contradictions, limits and challenges in the educational policies planned by the federal union and participants of the PDE as proposed to the municipalities. If, on one hand, PAR helped to approximate the federative entities, on the other, it weakened the federative relations, reducing the decision-power of the sub-national governments. As what concerns teacher training, the programme

complemented actions on course and others that, although neglected in the document, were funded by MEC in result of their adhesion to the commitment All for Education. Thus, the unified model of formative policies based on education quality scores excludes the formative needs and social, historic and economic diversities of the reality of the teachers and of the education systems.

**Key words:** Plan of Articulated Actions. Teacher Training. Formative Needs.

## RESUMEN

Este trabajo investiga la repercusión de las acciones del PAR (2007-2011) en la política de formación de profesores y la educación municipal de Mossoró-RN, buscando comprender las relaciones federativas y los impactos suscitados por el plan estratégico en la orientación de las políticas de educación en aquel municipio. El PAR se inscribe en las estrategias de planeamiento de la Unión para la educación en los municipios brasileños, conforme las reconfiguraciones del Estado brasileño y el contexto socio-económico de la época de su formulación. La investigación que resultó en esta tesis doctoral se ha inscrito voluntariamente en el Observatorio de Educación (Obeduc/CAPES), bajo la denominación “Evaluación del Plan de Acciones Articuladas (PAR): un estudio en municipios de Rio Grande do Norte - RN, Pará y Minas Gerais (2007-2011)”. Es basado en el presupuesto de que el PAR es un programa desarrollado por el gobierno central para regular la educación de los entes federados y que desconsidera, en la política de formación de profesores, las necesidades formativas de esos profesionales. El camino metodológico escogido fue el materialismo histórico y dialéctico, cuyo enfoque desnuda la realidad gracias a la actividad del pensamiento del investigador y de los sujetos de la investigación y tiene por base la materialidad histórica en que están inseridos. En la investigación, es de realzar como categorías metodológicas la totalidad histórica, la contradicción y la praxis, en la medida en que permiten comprender el proceso y la criticidad de los determinantes socio-históricos del objeto de estudio. La investigación tuvo como campo empírico la Secretaría de Mossoró, una vez que constituye un municipio de la muestra del Observatorio de Educación que presenta el segundo mejor IDEB del Estado de Rio Grande do Norte. Participaron del estudio sete personas involucradas con los procesos de formulación y de implementación del PAR. La revisión de la literatura, el análisis documental y la investigación empírica constituyeron las tres fases del trabajo. Los instrumentos utilizados han sido la aprehensión de datos de la realidad, cuestionarios y la entrevista semiestructurada. Los datos fueron analizados según los parámetros de los *núcleos de significación*, procedimiento analítico recomendado en la investigación socio-histórica y dialéctica. Tres categorías teóricas han dado apoyo al trabajo: regulación, planeamiento y formación de profesores. El trabajo ha constatado que en el citado municipio, en el momento en que fue formulado el programa, existía una política de formación ya consolidada, derivada de colaboración con el Instituto Ayrton Senna, que ha repercutido en la definición del número reducido de acciones. Los resultados del estudio han apuntado contradicciones, límites y desafíos en las políticas educacionales planeadas por la Unión e por los integrantes del PDE

para implementación por el municipio. Si por un lado, el PAR ha acercado los entes federativos, por otro ha fragilizado las relaciones federativas, reduciendo el poder decisorio de los gobiernos sub-nacionales. En lo que respecta la formación de profesores, el programa complementó acciones que han estado en progreso en el municipio y otras que no han sido contempladas en el documento, pero han conseguido financiación del MEC debido a la adhesión al compromiso Todos por la Educación. De ese modo, el modelo unificado de las políticas formuladas con base en los indicadores de calidad de la educación excluye las necesidades formativas y las diferencias sociales, históricas y económicas de la realidad de los Mestres, de las escuelas y de los sistemas de enseñanza.

**Palabras clave:** Plan de Acciones Articuladas. Formación de Profesores. Necesidades Formativas.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Caracterização dos sujeitos do estudo.....	42
<b>Quadro 2</b> – Núcleos de significação.....	46
<b>Quadro 3</b> – Programas de formação de professores e profissionais da educação .....	103
<b>Quadro 4</b> – Áreas e indicadores de referência da Dimensão 2 – Formação de professores do Plano de Ações Articuladas (2007-2011).....	152
<b>Quadro 5</b> – Mossoró – Rio Grande do Norte: Funções Docentes da Rede Municipal de Ensino, por Escolaridade e Localização, 2007/2012 .....	196
<b>Quadro 6</b> – Indicador: Formação inicial e continuada de professores da educação básica em cumprimento da Lei nº10.639/03 .....	213

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Distribuição das ações, por dimensão do PAR 2007-2011 – Município de Mossoró – RN.....	149
<b>Gráfico 2</b> – Divisão formação de professor: distribuições das ações por áreas no município de Mossoró – RN.....	153

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Organograma da estrutura da Sec. Municipal de Mossoró-RN .....	37
<b>Figura 2</b> - Etapas de formulação e monitoramento do PAR (2007-2011).....	115

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANDE	Associação Nacional de Educação
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
BDTD	Biblioteca Digital Nacional de Tese e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CF	Constituição Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CEFAMs	Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério
CFE	Conselho Federal de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CONARCFE	Comissão Nacional pela Reformulação dos Cursos de Formação do Educador
CP	Conselho Pleno
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CTE	Conselho Técnico Científico
DF	Distrito Federal
DIREC	Diretoria Regional de Educação de Cultura do Estado do Rio Grande do Norte
EAD	Educação à Distância
EC	Emenda Constitucional
EFA 9	<i>Educacion for All 9</i>
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio

FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
FORUMDIR	Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras
FUNDEB	O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Desenvolvimento da Escola
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEED	Gerência Executiva da Educação e do Desporto
GESTAR	Programa Gestão da Aprendizagem Escolar
HEM	Habilitação Específica do Magistério
IAS	Instituto Ayrton Senna
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituições de Ensino Superior
IFRN	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISE	Institutos Superiores de Educação
LDB	Lei de Diretrizes de Bases da Educação
MARE	Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
ME	Movimento dos Educadores
MF	Ministério da Fazenda
MEC	Ministério da Educação
NSA	Não se Aplica
OBEDUC	Observatório de Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas

PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PB	Paraíba
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PIBID	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PMCTE	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PPA	Plano Plurianual
PPE	Planejamento Político Estratégico
PPE	Projeto Principal de Educação para América Latina e o Caribe
PRALER	Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita
PROFA	Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
PPGEd	Programa de Pós-graduação em Educação
Proformação	Programa de Formação de Professores em Exercício
Profuncionário	Programa de Formação Inicial de Funcionários de Escolas
Proinfantil	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
Pró-Letramento	Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
Reafor	Rede Nacional de Formação de Profissionais da Educação
RIGs	Relações Intergovernamentais
RIVED	Rede Interativa Virtual de Educação
RN	Rio Grande do Norte

REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RFB	Receita Federal do Brasil
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEEC	Secretaria de Estado da Cultura
SESC	Serviço Social do Comércio
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SIAVE	Sistema de Avaliação da Educação
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SP	São Paulo
SISU	Sistema de Seleção Unificado
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFPA	Universidade do Federal do Pará
UFRN	Universidade do Federal do Rio Grande do Norte
UFU	Universidade do Federal de Uberlândia
UERN	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais
UNESCO	Organização das Ações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	24
1.1 JUSTIFICANDO O OBJETO DO ESTUDO.....	26
1.2 DEFINIÇÃO DAS QUESTÕES E OBJETIVOS DO ESTUDO .....	29
1.3 PERCURSO METODOLÓGICO DO ESTUDO.....	30
<b>1.3.1 Campo empírico, instrumentos e sujeitos da pesquisa</b> .....	34
1.4 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DOS DADOS.....	43
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	49
<b>2 O ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: IMPLICAÇÕES NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES</b> .....	51
2.1 AS MUDANÇAS NO PAPEL DO ESTADO E A REPERCUSSÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS .....	52
2.2 A GESTÃO GERENCIAL E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS .....	63
2.3 A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA DO ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS .....	67
2.4 DIMENSÕES DO FEDERALISMO BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS .....	74
<b>3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES</b> .....	85
3.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: ASPECTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E IDEOLÓGICOS QUE INFLUENCIARAM NA FORMULAÇÃO DO PDE .....	86
3.2 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: PRINCÍPIOS, ESTRUTURA, AÇÕES EDUCACIONAIS E DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES .....	95
3.3 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: ESTRATÉGIA DA UNIÃO PARA EDUCAÇÃO MUNICIPAL .....	110
3.4 ESTRUTURA DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A DIMENSÃO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES .....	114
<b>4 A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS</b> .....	120
4.1 FORMAÇÃO INICIAL E FORMAÇÃO CONTINUADA: CONDIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DO DOCENTE.....	121

4.2 SITUANDO A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA CONJUNTURA DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA.....	129
4.3 POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES.....	139
4.4 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DE MOSSORÓ-RN E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES.....	147
<b>5 O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES: CONTEXTO DE FORMULAÇÃO E REPERCUSSÃO DO PAR</b> .....	155
5.1 REPERCUSSÃO DO PAR NO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL.....	156
5.1.1 Relações federativas entre União e município: relações intergovernamentais, descentralização e o regime de colaboração.....	157
5.1.2 Diagnóstico do PAR como mecanismo de apreensão da realidade.....	165
5.1.3 Planejamento estratégico e sua relação com o PAR.....	167
5.2 CONTEXTO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA FORMULAÇÃO DO PAR DE MOSSORÓ – RN.....	173
5.2.1 Aspectos contextuais da política municipal de formação de professores em Mossoró-RN.....	173
5.2.2 Autonomia técnica na promoção de cursos de formação de professores.....	178
5.2.3 Dispositivos legais que regulamentavam a política de formação de professores no município.....	182
<b>6 REPERCUSSÃO DO PAR NA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DE MOSSORÓ/RN.....</b>	<b>189</b>
6.1 AS NECESSIDADES FORMATIVAS DOS PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO E O PAR.....	189
6.1.1 A formulação do PAR, as necessidades e demandas formativas dos professores.....	190
6.2 REPERCUSSÃO DAS AÇÕES DO PAR DE MOSSORÓ-RN NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES.....	194
6.2.1 Ações de formação inicial.....	195
6.2.2 Ações de formação continuada.....	200
6.2.3 Ações formativas em atendimento às modalidades de ensino.....	208
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>217</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>228</b>

<b>ANEXOS</b> .....	256
ANEXO A – SOLICITAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA .....	257
ANEXO B – AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA .....	258
<b>APÊNDICES</b> .....	259
APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....	260
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO DE CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA – CONSULTORA DO PAR.....	263
APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO DE CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA.....	265
APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFESSORES INCLUÍDOS NA EQUIPE TÉCNICA DO PAR E NO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO .....	267
APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS CONSULTORES DO MEC INCLUÍDOS NA EQUIPE TÉCNICA DO PAR.....	271
APÊNDICE F - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A COORDENADORA DO PAR ...	274
APÊNDICE G - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA EQUIPE DA SECRETARIA INCLUÍDA NA EQUIPE TÉCNICA DO PAR E DO COMITÊ LOCAL .....	277

## 1 INTRODUÇÃO

Ao final do século XX, presenciamos transformações no mundo do trabalho e na sociedade de modo geral, decorrentes das mudanças na base técnica de produção que resultam do processo de globalização e de informatização. Associada a essa conjuntura, definiram-se paradigmas econômicos pautados, predominantemente, pela acumulação flexível, implicando em um novo modelo de gestão. Esse processo, que impôs novos padrões de organização do trabalho, implicou também a redefinição do papel do Estado-nação. Em algumas realidades, foi seguido por um conjunto de medidas práticas para atender aos ditames do ideário neoliberal, que compreendem: a privatização, a terceirização, a desregulamentação, a focalização de programas sociais para populações carentes e a implementação do processo de descentralização.

Nessa conjuntura, conforme Antunes (1999) evidenciou-se: a utilização de uma nova base tecnológica; a microeletrônica; a produção em pequenos lotes; variedade de tipos de produtos; produção a partir de uma demanda; controle de qualidade integrado ao processo; fortalecendo à conversão da ciência em força produtiva; realização de múltiplas tarefas pelo trabalhador; dentre outras. Da produção flexível impõem-se novas exigências à qualificação profissional, dentre as quais se destacam: capacidade de adaptação às novas situações, de abstração e seleção de tratamento e interpretação de informações; capacidade de comunicação grupal e criatividade; e responsabilidade na realização das atividades. Sendo o professor um profissional que forma outros profissionais para o mundo do trabalho, lhe é exigido qualificação para possibilitar uma formação de estudantes que corresponda às novas exigências.

A formação de professores, nesse sentido, se torna um dos eixos da reforma educacional instituída dentre as mudanças promovidas pelo Estado a partir da década de 1990, e ganha destaque nos dispositivos legais, como no planejamento da educação nacional. O planejamento, que deveria corresponder a um processo de reflexão sobre a realidade, vem sendo concebido pelo Estado como uma técnica capaz de possibilitar a conquista de seus objetivos (MELO, 1979). Assim, em educação, ele está articulado ao planejamento público global.

As políticas de formação docente, integradas ao planejamento da educação brasileira, estão vinculadas às proposições do Estado que, segundo Arretche (2000), são formuladas de cima para baixo. O governo federal elabora as propostas, os estados e os municípios aderem a elas ou são beneficiados por obrigação constitucional. Pelos mecanismos de governança, o Estado articula seus ideais vinculados às forças econômicas e define, pelo planejamento, as políticas educacionais conforme seus objetivos.

Ao implementar as políticas educacionais que planeja, o Estado fortalece seu papel de produtor e regulador das mudanças na educação básica (BARROSO; VISEU, 2003; BARROSO, 2004, 2005; CASTRO, 2007a). Por outro lado, responsabiliza os estados e os municípios pela implementação e pelos resultados do que é definido ou do que pretende alcançar (AZEVEDO, 2002; KRAWCZYK, 2005). Nesse contexto, as relações intergovernamentais entre a União e os municípios se fundem com o discurso da promoção da autonomia pelo regime de colaboração e pela descentralização de poder, mas, na prática, têm-se limitado à desconcentração das ações, sendo que o poder de decisão concentra-se na União.

Em 2007, atendendo às orientações da reforma educacional imposta por negociações em investimentos decorrentes de acordos internacionais, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2011) lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como mecanismo de prestação de contas acerca da qualidade do ensino. Como um conjunto de programas e medidas do Ministério da Educação (MEC), transformado em “plano”, o PDE assumiu a agenda que foi denominada de Compromisso Todos pela Educação (SAVIANI, 2007). Para viabilizar esse plano nas unidades subnacionais, o governo lançou, simultaneamente, o Plano de Ações Articuladas (PAR), propondo, em regime de colaboração, descentralizar recursos e ações para os sistemas de ensino municipal e estadual.

Mesmo com a aparência de plano democrático, por ser formulado a partir de um diagnóstico da realidade local, o PAR concentra o controle da União sobre as políticas educacionais, que se traduz em um processo de regulação, na medida em que define as ações e exerce coordenação e controle, com objetivos institucionalizados em dispositivos materiais, legais e técnicos agenciados pelo Estado (MAROY, 2011). A regulação ocorre tanto no âmbito dos municípios, mesclando regras e medidas (regulação local), com vistas à resolução de problemas nesse âmbito, como na regulação institucional do poder central, constituindo assim, uma multirregulação (BARROSO, 2004) que induz estratégias que visam à conquista de adesão a projetos por parte dos governos subnacionais. É nessa conjuntura de planejamento e regulação que se inscrevem as políticas de formação de professores agrupadas em uma dimensão do Plano de Ações Articuladas, sendo os municípios compelidos a aderir a elas, como condição de financiamento para desenvolver as ações de forma descentralizada.

No que diz respeito às políticas de formação docente, as ações do PAR em Mossoró-RN evidenciam a centralidade do planejamento de cursos do MEC, cabendo ao município à função de multiplicador das propostas. A emergência da elevação do nível de formação dos professores relaciona-se ao entendimento dos formuladores das políticas de que os docentes são os principais agentes de implementação das reformas educacionais, sendo, na maioria das

vezes, responsabilizados pelo desempenho dos alunos, da escola e dos sistemas de ensino (OLIVEIRA, 2003). Essa realidade se expressa em relações complexas nas redes de ensino municipal, quanto à definição de sua própria política de formação, o que nos desafiou a pesquisar as repercussões do PAR nessa dimensão.

### 1.1 JUSTIFICANDO O OBJETO DO ESTUDO

O Plano de Ações Articuladas (PAR) faz parte de nosso cotidiano profissional, pois exercemos a experiência como consultora do Ministério da Educação (MEC), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UERN) no processo de formulação dessa política em 2007, em municípios do Rio Grande do Norte (RN). Nessa condição, participamos também na etapa de monitoramento, em 2008. Nossa experiência com o programa foi ampliada em 2012, quando fizemos parte da equipe de elaboração da segunda edição do PAR em Belém do Brejo do Cruz – PB, atuando como coordenadora, mais uma vez, à frente da formulação do novo plano, pois o MEC não contratou consultores como havia feito na primeira versão (2007). Essas vivências despertaram nosso interesse por investigar o objeto “As ações de formação de professores do PAR do município de Mossoró – RN entre 2007 e 2011”.

Entendemos que a reflexão sobre esse objeto de conhecimento implica o pesquisador ter como base a educação compreendida à luz das determinações sociais em sua totalidade histórica. Para Ghedin e Franco (2008, p.71-72), o olhar do pesquisador,

[...] quer ver sempre mais do que aquilo que lhe é dado ver. Olhar, nesse caso, significa pensar, e pensar é muito mais do que olhar e aceitar passivamente as coisas. Esse olhar pensante exige uma mudança de atitude diante do mundo e do modo pelo qual os fatos são configurados pela cultura. Então, olhar é interpretar e perceber para compreender como são as coisas e os objetos investigados.

Esse objeto de investigação foi apresentado como tema na seleção para o doutorado para ingresso no Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED) da UFRN, em 2013, na Linha de Pesquisa Educação, Política e Práxis Educativa. No momento, o Observatório de Educação (OBEDUC/CAPES) iniciava uma pesquisa por amostragem intitulada “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais (2007-2011)”. Com a aprovação na seleção, passamos a integrar o grupo de pesquisadores quando nos foi sugerida a mudança do campo empírico da Secretaria Municipal

de Educação de Belém do Brejo do Cruz – PB para a de Mossoró – RN, uma vez que o município integrava o grupo dos municípios do Rio Grande do Norte (RN), porque apresentava o segundo melhor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) desse estado.

Nossa participação nesse projeto em rede foi muito significativa, principalmente quanto ao contato com o campo empírico. Nosso estudo ganhou a credibilidade dos membros da Secretaria Municipal de Educação, por estar vinculado ao Observatório, que se propunha pesquisar o PAR tanto em Mossoró, como em outros municípios do RN. Além disso, o banco de dados construído pelo coletivo dos pesquisadores nos forneceu informações importantes, que nos possibilitaram avançar na construção das análises.

Vale destacar que nosso interesse em delimitar a investigação nas ações direcionadas para a formação de professores relacionou-se ao fato de termos estudado a temática por ocasião do mestrado em Educação, realizado também no referido programa de Pós-graduação da UFRN. Analisamos também uma política nacional de formação de professores no contexto das práticas dos professores na escola. A pesquisa tem como título: “O Programa Pró-Letramento<sup>1</sup> e a formação de alfabetizadores: repercussões nas concepções e práticas de professores cursistas” (AURELIANO, 2009). Nela, analisamos as aproximações e os distanciamentos do programa em relação às concepções e as práticas dos docentes, tendo em vista suas aprendizagens e suas necessidades formativas.

A essas experiências, associa-se a de sermos professora do ensino superior no curso de Pedagogia da UERN. Esse aporte experiencial nos possibilita compreender que a formação de professores deve estar diretamente relacionada aos problemas da prática, aos saberes e às aprendizagens de que os professores dispõem bem como às condições existenciais em que seu trabalho se desenvolve no espaço da escola (FREIRE, 1996; NÓVOA, 1995; NÚÑEZ, 2004; PIMENTA, 2008; TARDIF, 2007). Assim, o entendimento nos instigou a avançar no processo investigativo quanto ao PAR por ser um programa de maior abrangência do que estudamos anteriormente no Mestrado, pois se origina no MEC e aborda a formação de professores como uma de suas dimensões.

Antes de adentrarmos os estudos sobre a formação de professores no PAR, realizamos um levantamento das pesquisas desenvolvidas sobre essa política pelos Programas de Pós-Graduação em Educação do Brasil, publicadas no Banco de Teses da Coordenação de

---

<sup>1</sup> Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries iniciais do Ensino Fundamental, desenvolvido pelo Ministério da Educação em parceria com universidades públicas das diversas regiões do país, a partir de 2006. O programa envolve duas áreas de conhecimento: Alfabetização e Linguagem e Matemática. Em nosso estudo, focalizamos apenas a área de Alfabetização e Linguagem.

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações que analisaram esse programa. Encontramos 17 trabalhos, sendo 13 dissertações e 04 teses, produzidas entre 2009 e 2014. Verificamos que os trabalhos de Arruda (2013), Borges (2012) e Santana (2011), tiveram como foco de análise as relações federativas propiciadas pelo PAR, destacando as formas de cooperação, o regime de colaboração e a descentralização, respectivamente. Mafassioli (2011), Roos (2012), Schuch (2014) e Soares (2012) centralizaram seus estudos na implementação dessa política nos municípios, verificando as condições institucionais das Secretarias de Educação no planejamento e na efetivação de suas ações.

As pesquisas de Antunes (2012) e Diniz (2013) analisaram as relações do PAR com os resultados das avaliações externas na educação municipal, destacando como principal indicador o IDEB. Como o PAR é um mecanismo de implementação das ações do PDE nos municípios, os estudos de Amorim (2011), Camini (2009), Grinkraut (2012) e Martins (2012) foram desenvolvidos nessa direção, visto que suas análises focalizam as relações intergovernamentais entre a União e os entes federados na efetivação das ações propostas no referido plano. Os trabalhos de Junqueira (2011) e Marchand (2012) compreendem o PAR como um instrumento de regulação da União sobre as políticas de educação nos municípios, uma vez que constatam que os programas são propostos pelo governo central, que mantém o controle dos investimentos pelos indicadores de resultados da aprendizagem.

Ribeiro (2012) analisou a dimensão infraestrutura e recursos pedagógicos do PAR, verificando os impactos dos Programas de Reestruturação Física e Aquisição de Equipamentos para a rede Escolar Pública dos municípios. Por último, encontramos dois trabalhos que discutem a materialidade do PAR na formação dos profissionais da educação. A pesquisa de Lázari (2012), que é uma análise documental que compreende todos os instrumentos legais e orientadores da formulação dessa política, ao focalizar a dimensão formação, delimita o regime de colaboração como categoria analítica, por reconhecê-lo como um dos princípios do federalismo e uma possibilidade de equalização das políticas de formação docente. Já Albuquerque (2013a) direcionou seus estudos para a materialidade do PDE/PAR no que diz respeito às escolas de alguns municípios do estado do Maranhão, ao analisar, nas perspectivas dos professores e gestores, as contribuições desses programas para a formação continuada de professores.

Este estudo complementa todo esse arcabouço investigativo, mas ao mesmo tempo, apresenta singularidade quanto à análise empírica de todas as ações geradas para a dimensão formação de professores do município de Mossoró – RN, verificando sua repercussão na

política de formação docente e no planejamento da educação municipal. Procuramos, ainda, compreender as relações federativas entre a União e o município na implementação das ações. Nossa tese parte do pressuposto de que o PAR se constitui em um programa originado do governo central para regular a educação nos entes federados: estados, municípios e Distrito Federal. Desconsidera, na política de formação de professores, as necessidades formativas e as diversidades sócio-históricas e econômicas da realidade dos docentes no referido município, orientando-se pelo planejamento estratégico que padroniza as propostas de formação docente. Nossas intenções estão expressas detalhadamente nos objetivos da pesquisa.

## 1.2 DEFINIÇÃO DAS QUESTÕES E OBJETIVOS DO ESTUDO

O estudo sobre o “A formação de professores e o planejamento no contexto do Plano de Ações Articuladas: repercussão das ações do município de Mossoró-RN (2007-2011)”, se propõe responder à seguinte questão de partida: diante das relações entre os entes federados e do planejamento estratégico que orienta as políticas de educação brasileira, o Plano de Ações Articuladas (2007-2011) induziu ações específicas que repercutiram na educação municipal, especificamente na política de formação de professores de Mossoró-RN?

São questões específicas que também norteiam a investigação:

1. na implementação do PAR em Mossoró foram instituídas que tipo de relações federativas entre a União e o município na promoção da política de formação de professores da rede de ensino?
2. como estratégia de planejamento da educação da União a ser viabilizada junto ao município, o PAR correspondeu às reais necessidades formativas dos professores e as demandas da rede de ensino, expressas no planejamento da educação municipal?

A reflexão sobre as questões e o desenvolvimento do estudo foi guiada pelo entendimento de que o planejamento da política de formação de professores deve pautar-se nas necessidades destes, as quais são representativas das condições de trabalho e de aprendizagem docente, dos desafios da prática pedagógica e da escola constatados em avaliações e discussões coletivas realizadas pelos sistemas de ensino e pelos professores. A partir dessa premissa, compreendemos que as ações de formação podem contribuir para a profissionalização e a profissionalidade dos docentes, obtidas, respectivamente, na formação inicial e na continuada (IMBERNÓN, 2000; PIMENTA, 2008). Ademais, devem ocorrer conforme um paradigma colaborativo do grupo de professores, em que sejam respeitadas suas condições e capacidades.

O município de Mossoró-RN, por ter uma política administrativa com fortes traços de gestão gerencial, apresenta a responsabilização dos professores como princípio para garantir a eficiência e a eficácia nos resultados. Essa realidade suscitou em nós a motivação para pesquisar sobre a importância do PAR na articulação com os demais planos que regulam a educação municipal, principalmente relativo à formação de professores.

O estudo teve como objetivo geral analisar a repercussão das ações do PAR (2007-2011) na política de formação de professores e no planejamento da educação municipal de Mossoró-RN, para compreender as relações federativas e os embates suscitados pelo planejamento estratégico na orientação das políticas de educação no município.

Como objetivos específicos buscamos:

1. investigar as relações federativas entre União e município na promoção da política de planejamento e da formação de professores instituída na rede de ensino mediante as ações do PAR;
2. analisar as repercussões das ações do PAR de Mossoró-RN (2007-2011), como plano estratégico da União, no planejamento da educação municipal, especificamente na política de formação de professores, tendo em vista suas necessidades formativas e as demandas da rede de ensino.

Entendemos que a sistematização deste estudo contribuirá para a reflexão sobre o delineamento das políticas de formação de professores pelo MEC para os municípios. A análise desse programa, considerando sua abrangência no tocante à formação de professores requer uma grande responsabilidade por parte do pesquisador. Nossa perspectiva é: ampliar a reflexão sobre o planejamento da política de formação de professores em que considere as necessidades formativas dos profissionais nas redes de ensino; e contribuir para repensar na formulação do PAR, em sua implementação nos municípios brasileiros.

### 1.3 PERCURSO METODOLÓGICO DO ESTUDO

A escolha de uma perspectiva metodológica para investigar uma realidade na área de educação nos impõe o desafio de lidarmos com a complexidade e as múltiplas determinações que constituem a experiência empírica e suas implicações na subjetividade dos entrevistados. Isso demanda um olhar crítico sobre a realidade, para que contribua para o desvelamento das aparências implícitas no objeto investigado. Assim, essa escolha deve estar em consonância com a questão e os objetivos definidos, bem como com os fundamentos teóricos do estudo.

A pesquisa sobre a formação de professores no PAR, como mecanismo de planejamento da União para os municípios, exige que consideremos as construções históricas determinadas pelas relações sociais, políticas e econômicas que marcaram o planejamento da educação brasileira no âmbito do Estado capitalista. O entendimento da política municipal desencadeada pela rede municipal de ensino de Mossoró-RN para a formação de professores envolve uma reflexão sobre as relações estabelecidas entre a materialização do PAR, no contexto particular, e aquelas ocorridas no amplo contexto da sociedade. Minayo (2007, p.183), ao discutir a construção do objeto de pesquisa, compreende-o como um fragmento, um recorte de determinada totalidade, que “[...] para ser estudada em sua significação, deve conter relações essenciais e expressar especificidade”.

Neste sentido, ao delimitar um objeto de estudo, Minayo (2007, p.183) diz que o pesquisador precisa entendê-lo “[...] não como uma dissecação do real, mas como uma possibilidade de projetar seu olhar sobre determinado fenômeno que, embora analisável em suas dimensões, faz parte de um sistema ou de uma realidade muito mais abrangente”. Desse modo, compreendemos que qualquer objeto de conhecimento exige uma análise da realidade em que este se insere, por esta ser constituída por um todo dinâmico, com múltiplas e variadas determinações. A partir desse entendimento é que, em nossa investigação, realizamos uma análise crítica da realidade, percebendo o homem como sujeito histórico, concreto e produtor de sua própria existência. Ao mesmo tempo, incorporamos na pesquisa,

[...] o caráter sócio-histórico e dialético da realidade social, compreendendo o ser humano como transformador e criador de seus contextos. Os princípios básicos dessa concepção são a historicidade como condição para a compreensão do conhecimento e a realidade como um processo histórico constituído, a cada momento, por múltiplas determinações, fruto das forças contraditórias existentes no interior de si própria. (GHEDIN; FRANCO, 2008, p. 118).

Esse aspecto teórico-metodológico possibilita a análise do objeto de estudo em meio a relações sociais determinadas pelas transformações históricas, explicando as transformações da realidade em suas contradições. Entendemos que a realidade resulta do momento histórico em que os homens produzem sua existência material e que as organizações sociais são produtos das necessidades de seu tempo. Considerando-se o processo de planejamento educacional que incide sobre a formação de professores no Brasil, é nesse movimento contraditório que se movem as relações entre sujeito e objeto, pois estes se constroem continuamente e evoluem

pautados por contradições, nas quais o sujeito modifica e constrói suas estruturas de pensamento diante do objeto em estudo.

O sujeito parte do campo empírico (real aparente) e, por meio de abstrações (elaborações do pensamento, reflexões, teorias), analisa o objeto diante da realidade histórica, objetiva e contraditória, chegando ao pensamento concreto (real pensado). Ou seja, a compreensão mais elaborada da essência do objeto, a síntese das múltiplas determinações (concreto pensado) permite ao sujeito agir sobre o objeto ou explicá-lo dentro de uma totalidade histórica (MARX, 2011; PIRES, 1997).

O método se caracteriza pelo movimento do pensamento através da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade. Trata-se de analisar, pelo movimento do pensamento, as leis fundamentais que definem as formas de organização do homem ao longo da história humana. Nesse sentido, existe uma relação dialética entre pensamento e realidade: enquanto o pensamento é determinado pela realidade concreta (matéria), esta também é transformada pela ação refletida do homem, pelo pensamento concreto, resultante de novas elaborações. Lukács (2010) complementa esse entendimento ao destacar que a pesquisa científica deve processar a historicidade e a processualidade do ser e, ao criticar os determinismos filosóficos da teoria do conhecimento, explicita:

[...] o conhecimento científico e também o filosófico devem partir da objetividade concreta do existente que a cada vez torna-se seu objeto e desembocar no esclarecimento de sua constituição ontológica. [...]. Essa prioridade incondicional do ser em sua respectiva objetividade concreta determina também seu modo de conhecimento em forma generalizada, portanto, como categoria. (LUKÁCS, 2010, p. 327).

Diante do pensamento de Lukács (2010), percebemos que a perspectiva sócio-histórica e dialética da pesquisa pautada pelo enfoque marxiano em que se inscreve este estudo, apresenta como categorias metodológicas: a totalidade (historicidade), a práxis, a contradição e a mediação. Dentre estas, consideramos, em nosso estudo, a totalidade que compreende um todo estruturado, resultante das determinações e dos processos históricos, sociais, políticos e econômicos presentes na realidade, que estão em constantes transformações. A categoria contradição promove o movimento que permite a transformação dos fenômenos. Tais contradições são percebidas pelo pesquisador no movimento de seu pensamento ao se debruçar sobre a trajetória histórica e prática do objeto, verificando a presença de aspectos e tendências contrárias que contribuem para que a realidade passe de um estado qualitativo a outro (LUKÁCS, 2010; MASSON, 2012). Ainda nos apropriamos, como categoria metodológica, da

práxis, que representa a atividade livre, criativa, por meio da qual é possível transformar a si mesmo e à realidade em estudo, pelo processo de reflexão. Para Kosik (2002, p.202) a práxis “[...] é determinação da existência humana como elaboração da realidade”.

A partir dessa compreensão metodológica, procuramos abordar nuances que confluíram em repercussões do Plano de Ações Articuladas (2007-2011) na política municipal de formação de professores do município de Mossoró-RN, identificando relações entre o contexto particular e o contexto geral de transformações e mudanças estruturais em que o planejamento da educação brasileira e municipal se assentou no período delimitado para estudo. Com base em Frigotto (1989) e Rodríguez (2014) seguimos algumas etapas, assim sistematizadas: inicialmente, definimos nossa problemática de estudo, fazendo um recorte nas dimensões do PAR, com destaque para àquelas ações voltadas para formação de professores, e, nesse processo estabelecemos nosso objeto, as questões de estudo e os objetivos, explicitados anteriormente.

Na segunda fase da investigação, processamos uma análise crítica do conhecimento produzida acerca da problemática, destacando os conceitos teóricos e metodológicos que conduziram as reflexões e a análise da realidade. Identificamos e selecionamos teses e dissertações sobre o PAR nos *sites* eletrônicos do Banco de Tese da Capes e o da Biblioteca Digital Nacional de Tese e Dissertações (BDTD), bem como sobre o planejamento da educação, em particular no Brasil, e sobre a formação de professores, foco em que se concentra este estudo. Definimos as bases metodológicas, que se fundamentam na perspectiva sócio-histórica e dialética, conforme exposição anterior, as quais nos possibilitaram apropriar-nos da realidade, caracterizada por múltiplas determinações.

Na terceira etapa, adentramos o campo empírico, qual seja, a Secretaria Municipal de Educação de Mossoró-RN, na qual identificamos pessoas que atuaram na primeira versão do PAR (2007-201). Nesse espaço, conforme mencionamos nos aportes metodológicos, pretendíamos apreender o concreto real, filtrando as determinações históricas, sociais, econômicas e políticas que definem o objeto de estudo. A perspectiva seria identificar e analisar as possíveis relações suscitadas pelas ações do PAR com a realidade em que se inscreve a política de formação de professores. Naquele momento, coletamos e selecionamos algumas informações sobre esse campo empírico por meio de uma pesquisa exploratória, e definimos os instrumentos e os sujeitos do estudo.

A quarta etapa, constituiu-se de nossa inserção no campo empírico de investigação para processar a coleta dos dados, na qual aplicamos questionários e realizamos entrevistas semiestruturadas. Após a coleta, organizamos os dados em eixos de significação, abordando as

categorias planejamento da educação municipal e formação de professores, a partir de indicadores e conteúdo. Estávamos, portanto, diante do desafio de observar o movimento do pensamento, construindo abstrações que dessem conta da realidade no processo histórico em constante transformação (KOSIK, 2002).

Na quinta etapa, empreendemos a análise dos dados obtidos na anterior. Essa etapa exigiu o esforço de identificarmos as relações, mediações e contradições dos fatos que constituem a problemática de pesquisa. Procuramos ver, nos enunciados dos entrevistados, o que se generalizava, observando, nas singularidades, as aproximações, sempre realizando o movimento constante de idas e vindas entre a teoria e o *corpus*. Entrecruzamos as enunciações com os dados documentais e com o referencial teórico, para apreendermos a realidade investigada em suas múltiplas determinações, selecionando os aspectos fundamentais e os secundários do problema em estudo (FRIGOTTO, 1989). Nesse momento, estávamos, pois, no intuito de, analisando a totalidade concreta, a partir do real, apreendermos as possíveis evidências da repercussão do PAR na política de formação de professores e na educação de Mossoró-RN, que, como política proposta pela União, se realiza mediante relações intergovernamentais com o ente federativo municipal.

A última fase da investigação corresponde à síntese das reflexões. Segundo Frigotto (1989, p. 89), consiste na “[...] exposição orgânica, coerente e concisa das ‘múltiplas determinações’ que explicam a problemática investigada”. Nela, definimos as implicações dos resultados da pesquisa para a ação concreta de formação de professores, ou seja, o retorno à prática do conhecimento ampliado, configurando, assim, o ciclo da práxis. O momento de conclusão da investigação é apontado pelo processo de reflexão sobre a realidade no plano do pensamento, pela compreensão, que – no nosso caso, suscita mudanças na postura e no pensar sobre o PAR em sua formulação e implementação no âmbito da organização do planejamento da educação municipal, especificamente a política de formação de professores.

### **1.3.1 Campo empírico, instrumentos e sujeitos da pesquisa**

O campo empírico desta investigação é a Secretaria Municipal de Educação do município de Mossoró-RN, situado na região Oeste do Rio Grande do Norte, distante 281 km da capital do estado, Natal. Localizado entre o litoral e o sertão, limita-se, ao norte com o estado do Ceará e com o município de Grossos; ao sul, com os municípios de Governador Dix-Sept Rosado e Upanema; a leste, com Areia Branca e Serra do Mel; e a oeste, com Baraúna

(MOSSORÓ, 2004a). Quanto às condições climáticas, predominam a baixa densidade pluviométrica e o clima quente e seco, características do sertão.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010) o município tem uma área total de 2.099,333 Km<sup>2</sup>, sendo o maior município do estado, em termos de extensão territorial, com a segunda maior população, 237.241 mil habitantes. Foi fundado em 1852 e recebeu o apelido de ‘Capital do Oeste’ por ser município polo da região (GATTI, 2013). No setor econômico destaca-se pela produção do sal marinho e do Petróleo. A fruticultura irrigada, voltada para exportação, é relevante na economia do município, contribuindo para que apresente o segundo Produto Interno Bruto (PIB) do Estado.

De acordo com Rocha (2005) o Programa das Nações Unidas (PNUD) de 2010, divulgado em 2013, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do município é 0,720 – o terceiro maior do Estado –, só perdendo para Parnamirim, 0,825 (primeiro) e Natal, 0,802 (segundo). O bom desenvolvimento econômico experimentado pelo município durante o século XX contribuiu para o incremento do fluxo populacional entre 1970 e 2000, aumentando o número de habitantes de 97.245 para 213.845 (ROCHA, 2005).

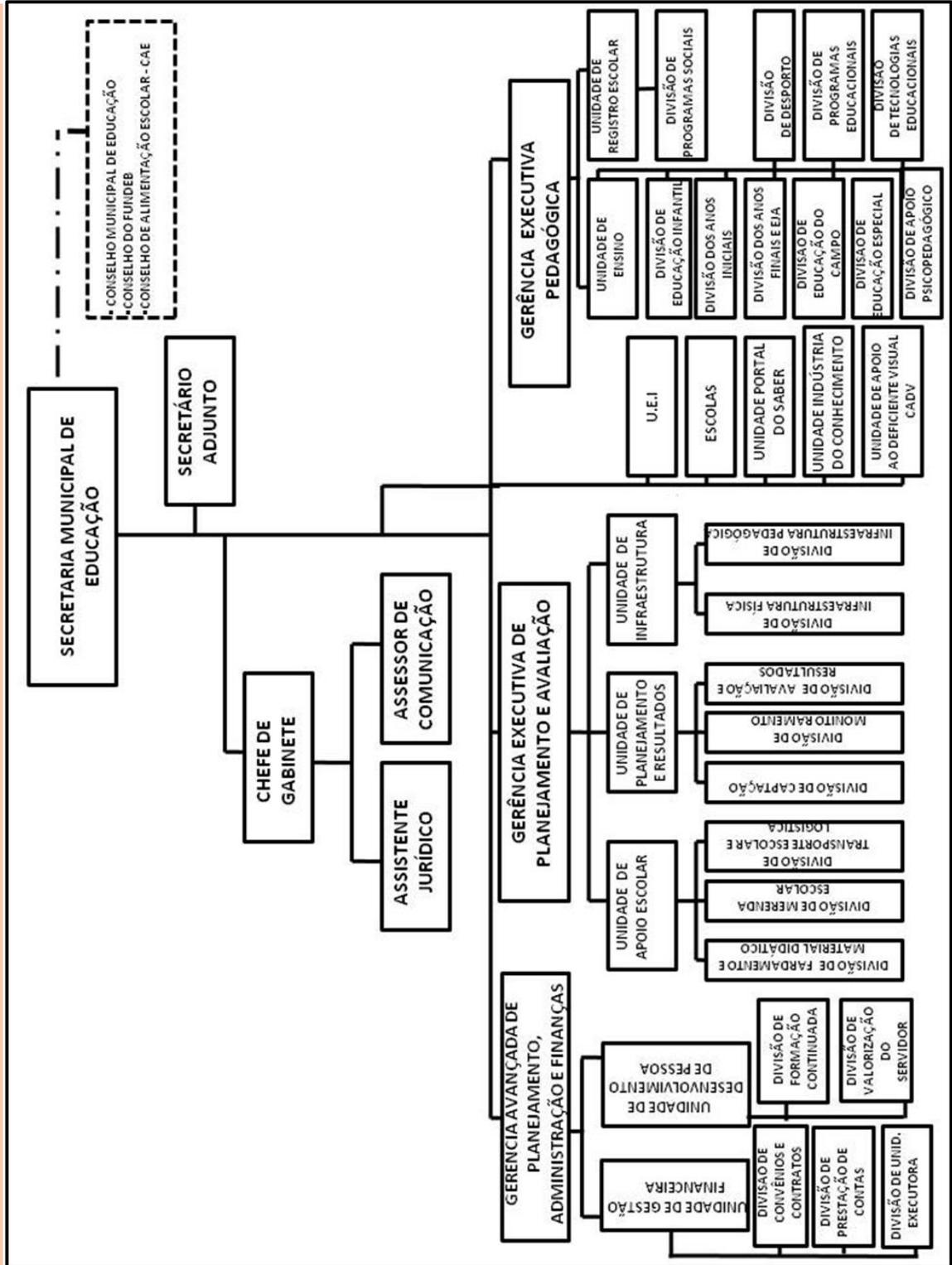
No setor educacional, o Censo do IBGE (2010) apresentava uma taxa de analfabetismo de 7,6% entre a população de 10 a 15 anos e de 19,2% na população acima de 15 anos. A Secretaria Municipal de Educação (SME) – atende a 38 unidades de educação infantil – 02 destas localizadas na zona rural –, 47 escolas de ensino fundamental, sendo, 15 da zona rural, e conta, ainda, com 04 unidades de atendimento específico para formação nas novas tecnologias da informação e em educação especial.

Em 2007, ocasião em que aderiu ao PAR, o município mantinha parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS), no *Programa Gestão Nota 10*, a qual se estendeu por uma década (1999-2009). A proposta do instituto consistia em modernizar e fortalecer a gestão do sistema de ensino e a escola, com base na gestão pública gerencial, que focaliza resultados baseados no tripé eficiência, eficácia e produtividade, imprimindo o uso racional dos recursos e insumos educacionais (ALBUQUERQUE, 2010). A filosofia correspondia na época às orientações do projeto neoliberal que pautou a reforma como política no município de Mossoró, abrindo espaço para a atuação da iniciativa privada na formulação e na implementação de políticas para a educação básica.

Assim, em 2000, o município promulgou a Lei Complementar nº 01/2000, que dispõe sobre sua organização administrativa, e, nos termos do artigo 56, parágrafo único, inciso VII, da Lei Orgânica do Município, substituiu a Secretaria Municipal de Educação pela Gerência Executiva da Educação e do Desporto (GEED) (ALBUQUERQUE, 2010). A instituição foi

integrada à Secretaria Municipal da Cidadania, e a denominação se manteve até 2014, quando voltou a ser novamente Secretaria Municipal de Educação. O organograma a seguir apresenta a atual estrutura da Secretaria, em que é possível perceber os aspectos da gestão gerencial na subdivisão das subsecretarias, as quais permanecem denominadas de gerências executivas.

Figura 1 – Organograma da estrutura da Sec. Municipal de Educação de Mossoró-RN



Fonte: Mossoró (2004a).

A Secretaria de Educação apresenta como principais parceiros na administração das ações o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Divide suas funções em três

gerências: avançada de planejamento, administração e finanças; executiva de planejamento e avaliação; e executiva de pedagógica. A segunda gerência estabelece os mecanismos de monitoramento, de avaliação e controle dos resultados como aspectos definidores das políticas educacionais.

A fase exploratória dos dados de pesquisa foi iniciada em março de 2014 no referido campo empírico da investigação. Nossos primeiros contatos foram com a dirigente municipal de educação e com os coordenadores dos setores pedagógico, de planejamento e avaliação, de financiamento e com um técnico do setor de informática. Apresentamos um ofício à coordenadora do Observatório de Educação, pedindo autorização para desenvolver a pesquisa. Concomitante, juntamente com a equipe que estuda sobre o PAR em Mossoró, expusemos os objetivos da pesquisa e solicitamos alguns dados e documentos, que seriam posteriormente analisados. Na oportunidade, nos apresentamos como doutoranda/pesquisadora que iria estudar a dimensão formação de professores, como recorte da pesquisa do Observatório. Com a autorização da dirigente de educação, recolhemos documentos e os aportes legais que instituíam o planejamento e a organização da educação municipal, e a política de formação de professores correspondente ao período de formulação e implementação do PAR.

Dentre os documentos coletados, destacamos: o Plano de Ações Articuladas (PAR) (MOSSORÓ, 2007); o Plano Municipal de Educação (PME), Lei nº 1978/2004 (MOSSORÓ, 2004b); o Plano Estratégico da Rede Municipal de Ensino (MOSSORÓ, 2009); o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público (PCCR), Lei nº 2.249, de 1º de dezembro de 2006 (MOSSORÓ, 2006); e a Lei de Responsabilidade Educacional, nº 2.717, de 27 de dezembro de 2010 (MOSSORÓ, 2010). De posse destes documentos, estabelecemos como instrumentos de apreensão dos dados a documentação, o questionário, e a entrevista semiestruturada.

De acordo com Laville e Dione (1999), a documentação compreende fontes impressas, que podem ser classificadas em publicações emanadas de organismos que definem orientações, enunciam políticas, projetos, prestação de contas; documentos pessoais; diários; correspondências; e outros escritos. O estudo dos documentos subsidiou a construção do roteiro de entrevistas e dos questionários para a caracterização dos sujeitos. Ademais, esse conteúdo tornou-se o pano de fundo na análise dos dados, pois “[...] é uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador e dos pesquisados.” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p.39). A análise do documento PAR (MOSSORÓ, 2007) possibilitou-nos definir os sujeitos e os instrumentos de investigação (YIN, 2005).

Na caracterização dos sujeitos, utilizamos as informações dos questionários, os quais, de acordo com Richardson et al. (1999, p.188), contribuem para a obtenção de informações de caráter mais geral e uniforme. Nesse sentido, construímos dois instrumentos para caracterizar os sujeitos, um direcionado à consultora e, outro, aos demais sujeitos da pesquisa – que integrantes das comissões do PAR e à coordenadora do setor de formação continuada (Apêndices: B e C).

Para cada uma dessas categorias de sujeitos, produzimos um tipo específico de questionário, contemplando informações correspondentes às funções profissionais dos entrevistados e sua representatividade no PAR. A falta de disponibilidade de tempo demonstrada pelos profissionais da SME em fornecer as informações inviabilizou a coleta de dados pelo preenchimento de questionários que explorassem a caracterização da realidade da educação municipal, a qual ficou comprometida. As escassas informações colhidas foram: o Plano Municipal de Educação (PME) (MOSSORÓ, 2004a), do Censo do IBGE (2010) e da Agenda Escolar (MOSSORÓ, 2013), uma vez que, não havia mais tempo para esperarmos um retorno da Secretaria, tendo em vista o prazo estipulado para conclusão da pesquisa. Por isso, nos limitamos à análise de documentos e das entrevistas; utilizando os questionários para caracterizar os sujeitos.

Em março de 2015, realizamos a segunda visita à SME e agendamos as entrevistas. Respeitando a disponibilidade de tempo de cada membro-sujeito para participar da pesquisa, aplicamos os questionários e realizamos as entrevistas. Este procedimento converteu-se em uma das fontes de informações mais importantes para desvelar aspectos do objeto que pretendíamos conhecer. A entrevista consiste na construção, pelo pesquisador, junto aos sujeitos, de um conjunto de informações com significados acerca do objeto. Em vista disso, Lüdke e André (1986, p. 34) afirmam que:

A grande vantagem da entrevista sobre outras técnicas é a de que ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos. [...] a entrevista permite correções, esclarecimentos e adaptações que a tornam sobremaneira eficaz na obtenção das informações desejadas.

Optamos por trabalhar com entrevista semiestruturada pelo fato de ele permitir aos sujeitos entrevistados e ao pesquisador maior liberdade na discussão sobre o objeto sem perder a intencionalidade do procedimento bem como flexibilidade na reconstrução de questões e respostas. Lüdke e André (1986, p. 34) afirmam, ainda, que “[...] o tipo de entrevista mais adequada para o trabalho de pesquisa que se faz em educação aproxima-se mais dos esquemas

mais livres, menos estruturados”. Assim, a principal característica das entrevistas semiestruturadas é explorar amplamente o tema em estudo, sem impor limites à relação de comunicação entre o pesquisador e o sujeito, marcando, assim, seu caráter dialógico.

Com essa compreensão, construímos roteiros/guias baseados nos apontamentos de Amado (2009) e produzimos questões em três eixos temáticos enfocando os momentos de adesão, formulação, implementação e da repercussão do PAR na política de formação de professores no município de Mossoró – RN. Os roteiros permitiram fazer perguntas aos sujeitos, mas também discutir/reestruturar questões com o intuito de esclarecê-las ou aprofundá-las, tendo em vista que a entrevista semiestruturada consiste em uma “[...] série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento.” (LAVILLE; DIONE, 1999, p.188).

Apropriamo-nos da singularidade nas falas dos sujeitos mediante a função que ocupavam na educação no momento da formulação e da implementação das ações do PAR. A exemplo dos questionários, os roteiros de entrevista foram diversificados. Construímos, assim, quatro roteiros, correspondentes, respectivamente ao professor, à consultora, à coordenadora de formação continuada e aos demais membros da equipe do PAR que atuavam na Secretaria Municipal de Educação (SME) (Apêndices D; E; F; e G). Entrevistamos quatro sujeitos na SME, dois na Diretoria Regional de Educação de Cultura do Estado do Rio Grande do Norte (DIREC) – de Mossoró – RN, e um na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Obtida a autorização dos sujeitos, gravamos as entrevistas em áudio e as transcrevemos, guardando, o máximo possível, a fidedignidade dos dados enunciados.

Os sujeitos do estudo foram selecionados obedecendo ao critério de serem membros da equipe técnica do PAR e do Comitê Gestor local do Compromisso Todos pela Educação, simultaneamente. A equipe local não pode ser confundida com o Comitê, pois tem funções diferentes: enquanto a equipe é responsável pela elaboração, implementação e monitoramento do PAR, o Comitê tem o papel de mobilizar a sociedade e acompanhar a evolução do IDEB, sendo composto por pessoas que representam outras instituições sociais, civis e Organizações não Governamentais (ONGs) (BRASIL, 2007g).

A equipe do PAR (2007-2011) era constituída por 25 membros: o dirigente municipal de educação; 04 técnicos da Secretaria Municipal de Educação; 02 representantes dos diretores das escolas municipais; 01 professor da zona urbana e 01 da zona rural; 01 supervisor das escolas; 01 representante dos Conselhos Escolares; 01 representante do Conselho Municipal de Educação e os 02 consultores da UERN/MEC. Era facultada a participação de membros do

Conselho do FUNDEB e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Essa representação foi descartada no município analisado.

Dentre esses membros, selecionamos quatro que integravam a equipe técnica e o Comitê. Além destes, sentimos necessidade de realizar entrevistas com mais três sujeitos: uma das consultoras que integra à equipe, (não incluída no Comitê), em razão de ter participado do momento de formulação do programa, e do monitoramento após um ano de sua elaboração; com a coordenadora do PAR que recebeu essa responsabilidade em função do afastamento da dirigente de Educação da época (*in memoriam*); e com a coordenadora do setor de Formação de Continuada de Professores, que detinha maiores esclarecimentos sobre as ações implementadas na formação docente no período referente à investigação.

Resumindo, a pesquisa envolveu sete sujeitos, assim distribuídos, e resguardados em suas identidades por nomes de flores:

**Girassol** – representante dos Conselhos Escolares;

**Yasmim** - representante dos técnicos da Secretaria Municipal de Educação;

**Hortência** – representante dos técnicos da Secretaria Municipal de Educação;

**Jacinto** – representante de professores da zona rural;

**Rosa** – consultora da UERN/MEC.

**Margarida** – coordenadora do PAR, responsável pelo monitoramento;

**Violeta** – coordenadora do Setor de Formação Continuada.

Em 2007, alguns dos sujeitos que atuavam em determinadas funções, foram transferidos para outros espaços de trabalho. Para melhor compreendermos os significados das falas dos entrevistados, que, às vezes são influenciadas pela função que exercem na vida social ou profissional, produzimos o quadro que segue.

**Quadro 1** – Caracterização dos sujeitos do estudo

<b>SUJEITOS</b>	<b>Sexo</b>	<b>Formação</b>	<b>Situação Funcional</b>	<b>Representação no PAR 2007</b>	<b>Função em 2015</b>	<b>Tempo de serviço (anos)</b>
<b>GIRASSOL</b>	M	Licenc. Letras e especialização	Efetiva c/comissão	Conselheiro escolar	Gestor escolar	12
<b>YASMIN</b>	F	Licenc. Pedagogia e mestrado	Efetiva c/comissão	Técnico da SME	Técnico da SME	17
<b>HORTÊNCIA</b>	F	Licenc. Letras e especialização	Efetiva, cedida para DIREC	Técnico da SME	Diretora da DIREC	15
<b>JACINTO</b>	M	Licenc. Pedagogia e especialização	Efetivo	Prof. da zona rural	Prof. da zona urbana	13
<b>ROSA</b>	F	Licenc. Pedagogia e mestrado	Efetiva	Consultora UERN/MEC	prof. da UERN e pres. do CME	27
<b>MARGARIDA</b>	F	Licenc. Geografia e especialização	Efetiva com comissão	Diretora de Planej. e Avaliação da SME	Coordenadora do PAR desde 2009	10
<b>VIOLETA</b>	F	Licenc. Pedagogia e especialização	Efetiva com comissão	Coord. do setor de formação continuada	Coord. do setor de formação continuada	27

Fonte: A autora (2015).

No que diz respeito ao nível de formação, todos os participantes da pesquisa são licenciados e têm especialização; dois deles são mestres. Todos têm acima de dez anos de serviço, o que demonstra experiência no desempenho das funções. Desses, dois são do sexo masculino e cinco do sexo feminino. Atualmente, somente Jacinto, Hortência e Rosa não exercem cargo comissionado na SME, o que contribuiu para que se expressassem de forma mais espontânea ao falarem sobre a formulação do PAR. Os demais, no entanto, demonstraram envolvimento em cargos comissionados.

Jacinto, que antes lecionava na zona rural, em 2014 passou a lecionar na sede do município. Trabalha em três expedientes, como funcionário do município, do estado e assumindo tarefas no sindicato dos profissionais da rede pública de Mossoró-RN. Hortência é técnica da SME e atuava como diretora da Gerência Avançada de Planejamento, Administração e Finanças. Atualmente, está cedida à Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte, exercendo o cargo de diretora da DIREC de Mossoró. Rosa foi consultora em 2007, que integrando a equipe de formulação da política; atuou, no ano seguinte, no monitoramento do

programa, sob financiamento do MEC; também, exerceu a função de presidente do Conselho Municipal de Educação (CME) e integrou a equipe de formulação do PAR na segunda edição. Assim, ela não se inclui como funcionária efetiva da rede municipal de ensino.

Margarida tem dez anos de serviço e há seis está na coordenação do PAR, atuando atualmente na Diretoria de Planejamento e Avaliação. Violeta, há sete anos, coordena os cursos de formação continuada promovidos para os professores dos municípios que integram o Polo de Apoio à Formação de Professores de Mossoró. Somente essas duas participantes não se inseriram na equipe de formulação do PAR de 2007. Girassol era do Conselho Escolar e atualmente, é diretor de uma escola da rede municipal de ensino.

Os dados obtidos nas entrevistas com esses sujeitos tornaram-se, pois, importantes para compreendermos o processo de implementação das ações do PAR e a repercussão deste no planejamento da educação municipal, especificamente na formação de professores.

#### 1.4 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DOS DADOS

No processo de organização e construção dos dados, procedemos com o exercício de interpretação e análise do conteúdo das falas dos sujeitos tomamos como referência, alguns princípios técnicos da Psicologia sócio-histórica fundamentada nos estudos de Vygotsky (1991) que se aporta nos princípios da dialética para a construção do conhecimento da realidade. A partir dessa base teórico-metodológica de análise, foi possível compreendermos que o pensamento resulta de experiências vividas e internalizadas mediante processos de elaboração de sentidos e de significados dos sujeitos. Esses processos são construídos em contextos histórico-sociais que definem as condições materiais em que os sujeitos se encontram, sendo as falas a materialidade dessa construção. Essa concepção se enquadra no modelo de construção do conhecimento definido por Schaff (1983), que se opõe aos modelos mecanicistas e idealistas, as quais centralizam a atividade de pesquisa respectivamente no sujeito e no objeto. O autor considera que o conhecimento é construído numa “[...] relação cognitiva na qual tanto o sujeito como o objeto mantêm a existência objetiva e real, ao mesmo tempo que atuam um sobre o outro.” (SCHAFF, 1983, p.75).

Essa reflexão metodológica abordada neste estudo, como vimos anteriormente, tem como ponto de partida o campo empírico, analisando-o além das aparências, observando as contradições que a realidade suscita mediatizada pelo discurso que os sujeitos expressam. Assim, para além da descrição dos fatos, buscamos explicação sobre o objeto de estudo em seu processo histórico, verificando as relações que o determinam. No processo desenrolar da

pesquisa, compreendemos o sujeito numa relação dialética entre o social e o histórico, o que o torna único, singular e histórico, visto que o homem é,

[...] constituído na e pela atividade, ao produzir sua forma humana de existência, revela – em todas as suas expressões – a historicidade social, a ideologia, as relações sociais e o modo de produção. Ao mesmo tempo, esse mesmo homem expressa a sua singularidade, o novo que é capaz de produzir, os significados sociais e os sentidos subjetivos. (AGUIAR; OZELLA, 2013, p.301).

Partimos da realidade em que o objeto se insere para interpretá-lo, tendo em vista que a matéria define a consciência humana, ou seja, a matéria vem primeiro e se constitui na fonte de todas as sensações e percepções. Reafirmando essa premissa, Marx e Engels (1986, p.58) concluem que “[...] os homens ao desenvolverem sua produção material e seu intercâmbio material, transformam também, com esta sua realidade, seu pensar e os produtos de seu pensar. Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência”. Assim, a consciência se torna secundária, por decorrer da matéria, mas, ao mesmo tempo, reflete nesta, transformando-a (RODRÍGUEZ, 2014). Nessa relação, o pensamento é produto da matéria, no seu mais alto grau de perfeição que interage com o cérebro (órgão do pensamento), modificando suas estruturas e originando a consciência em seus diversos níveis de significação, de modo que é impossível separar o pensamento da matéria.

Compreendidas assim, as falas dos sujeitos são expressões do pensamento, constituído de significados e sentidos que resultam das relações histórico-culturais estabelecidas entre os grupos sociais, nas quais, os indivíduos modificam a realidade e agem sobre ela transformando-a em pensamento, criando novas possibilidades de entendimento e de ação. A linguagem é um instrumento fundamental no processo de constituição do homem, no qual o processo, “[...] os signos, entendidos como instrumentos convencionais de natureza social, são os meios de contato com o mundo exterior e, também, do homem consigo mesmo e com a própria consciência.” (AGUIAR, 2001, p. 129). Eles possibilitam a interação da realidade interna do homem com a realidade externa.

Para compreender o pensamento dos sujeitos pesquisados, temos que analisar os processos em que eles se envolvem e que se expressam na palavra com significados específicos, assim como apreender o movimento do pensamento. Para Aguiar e Ozella (2013) os significados são produções históricas e sociais que permitem a comunicação e a socialização de nossas experiências, pois são resultantes da interação do homem com a realidade, por meio de suas atividades, que têm o poder de transformar o natural em cultural.

Aguiar e Ozella (2013, p. 308) recomendam a organização de *núcleos de significação* como procedimento de análise nas investigações que se inscrevem na abordagem histórico-cultural e dialética, tendo em vista que eles “[...] expressam o movimento de abstração que, sem dúvida, contém o empírico, mas pela sua negação, permite o caminho em direção ao concreto.” Com base nesse referencial, a partir do que foi dito pelos sujeitos nas entrevistas, procuramos entender aquilo que não foi dito: apreender na fala de cada entrevistado, como se construiu seu pensamento concreto (e as contradições que suscita) sobre o objeto investigado, acenando para os sentidos e os significados atribuídos ao PAR, especificamente quanto às ações da dimensão formação de professores.

A construção dos núcleos de significação resulta da percepção de pré-indicadores, que se aglutinam em indicadores. Os pré-indicadores se apresentam nos termos ou nas palavras que se repetem nos discursos dos sujeitos. A partir deles, organizamos os indicadores de significados e de conteúdo. Entendemos que um indicador tem potencialidades diferentes em condições diversas: fases ou etapas da vida, tipos de relações com outros, experiências profissionais, etc. Realizamos o recorte das falas pela sinalização de indicadores, contemplando, principalmente, as experiências e as concepções dos sujeitos sobre o objeto de conhecimento, o que confluiu para a apreensão da totalidade, mediante a integração das partes ao todo, no movimento histórico de sua constituição (AGUIAR; OZELLA, 2013, p. 308).

No processo de construção dos indicadores, delimitamos nosso foco investigativo em dois conceitos teóricos que se constituem em categorias básicas da pesquisa: *a regulação, o planejamento e a formação de professores*.

*A regulação* que é uma característica do Estado brasileiro que ganhou maior destaque com o déficit de legitimidade ocasionado pela falência das expectativas do Estado Social que não foram mantidas pela estrutura capitalista a partir dos anos 1970. Assumindo o papel de executor direto, o Estado cria normas para gestão – entende-se aqui privatização e desestatização – atuando como regulador e provedor ou produtor dos serviços (CADEMARTORI, 2006). O Estado Regulador caracteriza-se principalmente pela utilização de competência normativa e outras providências para regular a atuação dos particulares. Na educação se utiliza do planejamento e da avaliação dos resultados para controlar os investimentos e a evolução dos indicadores quantitativos, tendo em vista a melhoria da qualidade de ensino exigidos pelas negociações internacionais (BARROSO; VISEU, 2003; BARROSO, 2004, 2005; MATTOS, 2006).

O *planejamento* constitui-se em um ato de intervenção técnica e política (CALAZANS, 1990) do Estado na educação que se relaciona a outras formas de intervenção

(leis, educação pública), na implantação de determinada política educacional. Seu objetivo é contribuir para o cumprimento das funções atribuídas (HORTA, 1991). Direciona-se aos sistemas e redes de ensino, requerendo reflexão sobre a realidade, com repercussão sobre a prática concreta, porque visa ao aperfeiçoamento das ações políticas e pedagógicas. Deve, por isso, realizar-se de forma democrática e participativa, portanto na contramão do planejamento estratégico.

A *formação de professores* é uma política direcionada aos docentes da rede básica de ensino como direito social, visando ao desenvolvimento da profissionalidade e da profissionalização associadas aos processos de aprendizagem e à melhoria do trabalho docente. Nesse aspecto, a formação, como uma prática social e política, precisa ser repensada a partir das necessidades formativas dos professores e das demandas das escolas e dos sistemas de ensino (FREITAS, 2002; GHEDIN, 2008; PIMENTA, 2008).

Após construirmos o conjunto de indicadores e seus respectivos conteúdos, a partir da seleção dos trechos que se repetiam nas falas dos sujeitos sobre um mesmo aspecto, procedemos à análise buscando os significados dessas falas e aglutinando-os com os conteúdos temáticos contidos nas expressões dos sujeitos entrevistados. A partir desse processo, organizamos os núcleos de significação conforme o esquema a seguir:

**Quadro 2 – Núcleos de significação**

INDICADORES E CONTEÚDOS	NÚCLEOS DE SIGNIFICAÇÃO
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Relações federativas entre União e município: relações intergovernamentais, descentralização e o regime de colaboração.</li> <li>2. Diagnóstico do PAR como mecanismo de apreensão da realidade.</li> <li>3. Planejamento estratégico e sua relação com o PAR.</li> </ol>	<b>Repercussão do PAR no planejamento da educação municipal</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Aspectos contextuais da política municipal de formação de professores em Mossoró-RN.</li> <li>2 Autonomia técnica na promoção de cursos de formação de professores.</li> <li>3 Dispositivos legais da educação municipal que regulamentam a política de formação de professores.</li> </ol>	<b>Contexto da política municipal de formação de professores na formulação do PAR</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A formulação do PAR, as necessidades e demandas formativas dos professores.</li> </ol>	<b>Necessidades formativas dos professores da rede municipal de ensino e o PAR</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ações de formação inicial.</li> <li>2. Ações de formação continuada.</li> <li>3. Ações formativas em atendimento às modalidades de ensino.</li> </ol>	<b>Repercussão das ações do PAR de Mossoró-RN na formação de professores</b>

Fonte: A autora (2015).

Seguindo, ainda, as orientações dos estudos de Aguiar e Ozella (2013), consideramos como critérios, no processo de organização desses *núcleos de significação*, a articulação de conteúdos semelhantes, complementares e/ou contraditórios, para verificar as transformações e contradições que ocorrem no processo de produção de sentidos e significados inerentes aos discursos dos sujeitos. Essa atividade analítica nos possibilitou ir além do aparente, considerando tanto as condições subjetivas de organização do pensamento real quanto os aspectos contextuais e históricos, que determinam a totalidade e o pensamento concreto. Assim, os núcleos expressam os aspectos essenciais do sujeito e superam os pré-indicadores e os indicadores, sendo nesse sentido, “[...] um momento superior de abstração, o qual, por meio da articulação dialética das partes – movimento subordinado à teoria –, avança em direção ao concreto pensado, às zonas de sentido” (AGUIAR; OZELLA, 2013, p.310).

A construção dos núcleos de significação expressa um processo construtivo-interpretativo, que, de acordo com os autores, é atravessado pela compreensão crítica do pesquisador em relação à realidade. No processo de análise que desenvolvemos, avança do plano empírico para o interpretativo, considerando que o objeto analisado se inscreve em uma realidade pretérita, ou seja, de oito anos atrás – iniciada em 2007 e concluída em 2011. Essa situação exigiu que remetêssemos um olhar para as repercussões do PAR na política de formação de professores e na educação de Mossoró – RN, tendo em vista que as possíveis modificações históricas da realidade ocorridas nesse intervalo de tempo, contribuiu para falhas na memória, de modo que, durante as entrevistas, os sujeitos misturavam experiências anteriores com as atuais acerca do objeto investigado.

Para efeito metodológico deste estudo, entendemos repercussões como as possíveis consequências suscitadas por determinadas ações em um campo específico do conhecimento ou de saberes. De acordo com o dicionário Ferreira (2000) o termo “repercussão” significa ato ou efeito de repercutir – fazer sentir indiretamente sua ação ou influência. Este se ajusta ao que procuramos analisar nos dados empíricos do objeto que se inscreve em uma realidade pretérita. As proposições do PAR (2007-2011) ainda ecoam no movimento do pensamento daqueles que integraram o processo de formulação e de implementação desse plano, como práxis da educação no município de Mossoró.

Tendo como referência os conceitos de planejamento e formação de professores, discutidos no referencial teórico e empírico, os conteúdos das entrevistas foram organizados por indicadores e conteúdos que definiram os *núcleos de significação*:

**Repercussão do PAR no planejamento da educação municipal** – apresenta a análise das contribuições e dos limites do PAR (2007-2011) no que diz respeito à educação municipal,

verificando as relações federativas evidenciadas entre a União e o município no desenvolvimento das ações. Atenta para o diagnóstico e para relação do PAR com o planejamento estratégico da Secretaria de Educação elaborado em 2009, período de implementação das ações do programa.

**Contexto da política municipal de formação de professores na formulação do PAR** – o eixo possibilita refletir sobre o contexto histórico em que a política de formação de professores foi planejada e instituída no município antes e durante a formulação do PAR. As análises demonstram que o princípio básico de organização dessa política foi a relação entre o público e o privado na parceria consubstanciada entre a Secretaria Municipal de Educação e o Instituto Ayrton Senna, que de certa forma, repercutiu na tomada de decisões ou na avaliação dos indicadores durante a formulação do programa.

**As necessidades formativas dos professores da rede municipal de ensino e o PAR** – contempla a análise sobre aspectos relacionados às necessidades formativas dos professores e sobre como tais necessidades foram abordadas no processo de seleção das ações do programa pela pontuação dos indicadores. Aborda também o levantamento das demandas de cursos para o planejamento das políticas municipais de formação docente.

**Repercussão da implementação das ações do PAR de Mossoró-RN na formação de professores** – envolvem a discussão e a análise dos dados empíricos, os indicadores e as ações de formação inicial e continuada implementadas em decorrência do PAR. Correspondem a todas as etapas e modalidades de ensino, ressaltando-se a articulação com as proposições de formação com vista à autonomia do município.

Definidos os *núcleos de significação*, acompanhados dos respectivos recortes das falas dos sujeitos e dos documentos sobre o PAR e a política de formação de professores, construímos o dispositivo analítico e iniciamos a análise dos dados pelo processo de entrecruzamento de fontes de informação. Para Yin (2005), o fundamento lógico desse processo envolve a utilização de múltiplas fontes de construção de dados, para obter informações relevantes diante das respostas que se buscam. Mediante o entrecruzamento das informações dos documentos, das entrevistas e do referencial teórico e metodológico que discute, primordialmente, o planejamento da educação e a formação docente, construímos as sínteses acerca da repercussão das ações do PAR na política municipal de formação de professores de Mossoró, articulando, na práxis da educação, novas reflexões sobre o objeto de conhecimento.

## 1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho compõe-se de seis capítulos, sendo essa parte introdutória o seu primeiro, em que buscamos apresentar e justificar nosso estudo, explicitando a origem de nossas inquietações e a contextualização da definição do objeto e da questão, bem como o objetivo do estudo. Ainda aqui, detalhamos o percurso metodológico realizado na investigação e caracterizamos o lócus de pesquisa – a Secretaria Municipal de Educação de Mossoró –, à qual estão vinculados os membros da equipe de elaboração e de monitoramento do programa, definidos, mediante critérios apresentados anteriormente, como sujeitos do estudo. As significações apresentadas em suas entrevistas constituirão a base de dados com os quais construiremos as respostas possíveis – e provisórias – as nossas questões.

No segundo capítulo, buscamos contextualizar as políticas educacionais a partir do movimento histórico e social do papel do Estado capitalista, que, mediante as reformas impostas por determinações internacionais, têm influenciado na gestão e no planejamento da educação. Além disso, procuramos analisar, com base no referencial teórico, como as mudanças oriundas do processo de globalização, informatização e reestruturação produtiva têm impulsionado a organização federativa e as políticas educacionais, inclusive as de formação de professores.

No terceiro capítulo, à luz do referencial teórico e de documentos oficiais, empreendemos uma discussão sobre o planejamento da educação brasileira a partir de 1990, contemplando aspectos históricos, políticos e ideológicos que confluíram na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Apresentamos as principais proposições desse plano para a educação básica e, especificamente, para a formação de professores, que segue as orientações do Compromisso Todos pela Educação, materializando-se nas unidades federativas pelo PAR. A partir das orientações dos documentos oficiais desse programa, expomos os aspectos que o estruturam.

No quarto capítulo, estabelecemos um diálogo com o referencial teórico que trata da política de formação de professores, apresentando os principais conceitos que caracterizam a formação inicial e a continuada bem como os princípios definidos para o desenvolvimento profissional. Além disso, discutimos sobre a Política Nacional de Formação de Professores introduzida pela reforma educacional iniciada nos anos 1990 e que apresenta o PAR na atualidade como um dos mecanismos de implementação das ações de formação docente planejadas pela União para os municípios. Apresentamos também a estrutura da formação de professores do PAR do município de Mossoró-RN, que se caracteriza como o fundamento de nossa investigação.

No quinto capítulo, com base nas categorias metodológicas abordadas nesta introdução, apresentamos o relato da análise dos dados empíricos, entrecruzados com o

referencial teórico ora estudado, os planos e a legislação educacional do município de Mossoró-RN. A análise aborda os dois primeiros *núcleos de significação*, que compreende os aspectos do planejamento da educação municipal e da formação de professores. Os núcleos analisados foram: a repercussão do PAR no planejamento da educação municipal e o contexto da política de formação de professores na formulação do PAR de Mossoró-RN.

O sexto capítulo, segue com a análise dos documentos, principalmente o PAR (MOSSORÓ, 2007) e dos dois últimos *núcleos de significação*, em que focalizamos os aspectos da formação inicial e da continuada, articulando com as necessidades formativas dos professores da rede municipal de ensino e o PAR; e repercussão da implementação das ações do PAR de Mossoró-RN na formação de professores.

Por último, tecemos *considerações* em que, mediante a retomada das questões de pesquisa e dos objetivos de estudo, sintetizamos as reflexões processadas no curso da investigação, assim como as novas indagações que o estudo suscitou. Reconhecemos a incompletude e o devir do conhecimento quando se refere às particularidades como perspectivas de estudos posteriores.

## **2 O ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: IMPLICAÇÕES NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES**

A partir da década de 1990, as políticas públicas de educação tornaram-se prioridade na agenda governamental e no debate de associações científicas, acadêmicas e sindicais, primando pela melhoria da qualidade da educação. A expansão dessas políticas decorreu das reformas educacionais, resultantes das mudanças estruturais implementadas no Estado brasileiro naquele período, tendo em vista atender as exigências internacionais de ajustar os sistemas educacionais às demandas do contexto econômico. As reformas econômicas tiveram como bases materiais a globalização, a revolução técnico-informacional e a reestruturação produtiva, sustentada pela política neoliberal, que tem proporcionado mudanças nas relações de poder (ANDERSON, 1996; BRUNO, 1997; CASTELLS, 1999; OFFE, 1984; OTTONE, 2012; SCHAFF, 1995).

As mudanças estruturais desencadeadas por essas bases sobre o Estado federativo brasileiro possibilitaram novos desafios à educação, principalmente em relação à democratização do acesso ao conhecimento, à elevação do nível de qualificação dos profissionais e ao alinhamento dos indicadores educacionais ao crescimento econômico. As agências internacionais, dentre outras o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em parcerias com os Estados-nação definiram um projeto de educação para que países emergentes cumprissem esses compromissos. No Brasil, a formação de professores, como modalidade das políticas educacionais, ganha destaque, diante da compreensão de que o alcance dos indicadores preestabelecidos pelas agências credoras depende da melhoria da qualificação desses profissionais.

A perspectiva política e ideológica que alimenta esse projeto considera as relações de mercado como reguladoras da vida social e estabelece novas relações entre sociedade e Estado, retirando deste, muitas de suas funções assistenciais e elegendo as políticas sociais como saída para diminuir as disparidades socioeconômicas. Assumindo essas orientações, implantou-se no Brasil a reforma do Estado, nos anos 1990, acompanhada de um novo modelo de gestão dos serviços públicos, a partir dos princípios do gerencialismo, advindo da administração das empresas privadas, que tem o propósito de substituir a perspectiva burocrática do modelo anterior (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006). A nova gestão tem impactado as relações federativas entre a União e os governos subnacionais quanto à implementação das políticas educacionais.

Em pleno século XXI, é visível o fracasso do neoliberalismo para as questões das relações produtivas, por promover diversas formas de exclusão social, mas sua ideologia ainda é evidente na atuação mínima do Estado em relação aos serviços educacionais, visto que todo projeto de educação está associado a um modelo de sociedade que é resultante das determinações históricas, econômicas e sociais. No contexto da educação brasileira, esses aspectos, estão instituídas pela legislação e impressas no planejamento e na implementação das políticas desse campo.

Para se compreender o Plano de Ações Articuladas (PAR), e sua repercussão na formação de professores, é preciso entender as transformações socioeconômicas que influenciaram o papel do Estado e seus impactos nas políticas educacionais, analisando-se os fenômenos estruturais que culminaram na formulação desse plano. Neste capítulo, abordamos, inicialmente, as bases materiais do capitalismo e suas implicações no Estado e na educação, estabelecendo como recorte histórico, o processo de redemocratização brasileira iniciado nos anos 1980. Além disso, discutimos a implementação do novo modelo de gestão pública, que exigiu uma postura reguladora e de responsabilização do governo e da sociedade em relação à educação, a partir das mudanças no papel do Estado. Por último, destacamos algumas dimensões do federalismo e suas implicações nas políticas educacionais, ressaltando, dentre estas, o PDE e o PAR.

## 2.1 AS MUDANÇAS NO PAPEL DO ESTADO E A REPERCUSSÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Em meio às lutas políticas de classes, o Estado se torna representativo do interesse geral de grupos concorrentes, permitindo a unidade dos capitalistas e a classe econômica dominante constituírem seus interesses como representativos na nação. A supremacia de uma classe sobre outra ocorre mediante a operacionalização de projeto político-ideológico próprio (POULANTZAS, 1971), no qual visa agrupar membros de diferentes classes sociais destituídos de suas identidades de classe. O Estado é concebido como uma instituição que se coloca acima de todas as outras, tendo como função primordial assegurar e conservar a dominação de classe e a exploração. Traduz, assim, “[...] o domínio político exclusivo no Estado representativo moderno. O poder do Estado moderno não passa de um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo.” (MARX; ENGELS, 1987, p. 12).

A concepção de Marx (2013) separa o aparelho do Estado do poder do Estado, visto que o aparelho se configura como soberano e permanece intacto diante de qualquer

transformação do poder do Estado (mudança na classe que assume o poder), que é vulnerável às lutas de classes. Entendemos a partir dos estudos de Poulantzas (1981), que o Estado capitalista é, ao mesmo tempo, um Estado de classe, apresentando uma relativa autonomia, construída dialeticamente, na qual as lutas dos trabalhadores apenas moldam o Estado à medida que este se insere nas relações de classe na produção.

O Estado é mais do que um local de organização do poder da classe dominante e, mais do que um organizador ou unificador das frações das classes capitalista e operária, é um local de conflito de classes, onde o poder político é contestado nas correlações de forças dos grupos sociais. As articulações de forças entre as classes podem modificar o poder e as ações do Estado, por meio de um processo de inúmeras rupturas, revertendo sua tendência à defesa dos interesses de uma minoria. Desse modo, as mudanças nas bases materiais da economia mundial implicaram novas formas de organização produtiva e estrutural do capital, provocando um reordenamento do papel do Estado na promoção das políticas públicas<sup>2</sup> entre os séculos XX e XXI.

Uma das bases materiais que influenciou nessas mudanças foi a globalização, que funciona como ideologia de sustentação do modo capitalista de produção no Estado moderno, com base nos princípios do neoliberalismo. É resultante do processo de internacionalização do capitalismo, como um sistema mundial moderno que tem sua origem no século XVI, sendo considerado, “economia-mundo”. Esse sistema antecede a formação dos Estados-nacionais e constitui a unidade econômica, mesmo havendo lutas entre nações, que geralmente têm pouca precisão teórica (FIORI, 2007).

Para os autores contemporâneos como Fiori (2007), Ianni (1993), Ottone (2012), Vizentini (1999), o termo “globalização” por ser estudado em diversas perspectivas, tem assumido vários significados, mas que podem ser resumidos em quebra de fronteiras da economia global, que possibilita o crescimento dos mercados, os quais se apresentam saturados

---

<sup>2</sup> O termo política origina-se do inglês *politics*, entendido como atividade humana. Rua (2009) compreende política como um conjunto de procedimentos formais e informais destinados à pacificação de conflitos na disputa pelos bens públicos, por expressarem relações de poder do Estado. A política está “[...] associada à obtenção e à manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem.” (SECCHI, 2010, p. 1). Outra dimensão do termo se encerra em *policy*, compreendendo os conteúdos de programas, problemas técnicos e decisões políticas e ações. A esse significado, integra-se a política pública (*public policy*), na qual se inserem as políticas educacionais. De acordo com Souza (2006), política pública é um campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação. Azevedo (2004) complementa esse conceito definindo política pública como um programa em ação que visa solucionar problemas que são alvo de uma ação pública direta ou indireta por meio de regulações. A partir dessa perspectiva, as políticas educacionais se definem como um conjunto de planos, programas, constituídos de projetos para resolver problemas da educação.

internamente. Para Castells (1999), a globalização é um processo histórico-cultural mediado pelas novas tecnologias, principalmente as tecnologias da informação de base microeletrônica e comunicação digital, que geraram novas relações sociais e econômicas. Esse processo tem como objetivo aproximar as nações e expandir o capitalismo por meio da mundialização dos mercados, como expõe Ottone (2012, p.42):

Este proceso de globalización enmarca la generación de una economía caracterizada por una extensión sin precedents de los mercados financieros, la importancia creciente del mercado internacional, la creciente producción de bienes y servicios a través de empresas transnacionales, y la globalización de las actividades científicas y tecnológicas

A produtividade e a competitividade, que são fatores inclusos nesse processo, foram instauradas pelas empresas multinacionais situadas nos países desenvolvidos, definindo o nível de conhecimento, a qualificação profissional e as tecnologias como bases para o novo modelo de desenvolvimento, que fixam padrões de consumo e de produção correspondentes às exigências do mercado. Essas bases são implantadas no setor público pela atuação do Estado, que exerce a função regulamentadora, fixando, pelos dispositivos legais, medidas econômicas, sociais, políticas e culturais que contribuam para a integração do projeto global de desenvolvimento econômico. Assim, a globalização foi intensificada com a internacionalização da economia e a informatização e vem legitimando novas relações de trabalho, muitas vezes de exploração, que alteram a vida e a cultura, bem como transformações do Estado, e conseqüentemente, da política.

O processo de internacionalização do capital acelerou-se com a integração entre os processos econômicos particulares e a expansão das empresas multinacionais, situadas principalmente nos Estados Unidos. Essas empresas se beneficiaram da responsabilidade desse país em colaborar com as economias europeias e asiáticas devastadas pela guerra para ter acesso a vários territórios nacionais, onde aglutinaram fronteiras e interrelacionaram governos e instituições destes decorrentes. Nessa dinâmica, foram criados organismos internacionais, chamados também de multilaterais<sup>3</sup>, (ONU, UNESCO, FMI, GATT, BM, BIRD, OMC) e os organismos técnicos (UNICEF, PNUD, CEPAL, etc.) que negociam os interesses divergentes

---

<sup>3</sup> Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Ações Unidas para a Educação (UNESCO), Fundo Monetário Internacional (FMI), Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT); Banco Mundial (BM); Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Organização Mundial do Comércio (OMC), e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

dos diferentes Estados-nação e mantém o controle econômico-científico do capitalismo ocidental coordenado, pelos Estados Unidos (BRUNO, 1997).

A interrelação entre essas empresas favoreceu sua independência no final dos anos 1960, gerando uma nova forma de concentração do capital, que dispensava a intervenção e a articulação econômica dos governos, corroendo, com isso, o poder dos Estados-nação. Esse novo formato nas relações econômicas e políticas modificou o significado de organização das empresas multinacionais para organizações transnacionais, ignorando, assim, o princípio da nacionalidade e buscando a unidade econômica planetária (BRUNO, 1997).

As corporações transnacionais, com o poder de coordenar e controlar a economia e o comércio mundial ampliam suas áreas de atuação, mediante a globalização do *design*, da produção, da distribuição de bens e serviços, ao criarem redes de empresas e operações independentes. O processo de internacionalização da economia assume o caráter de integração mundial da ação dos grupos econômicos, entre si e no interior de cada um deles, por meio do processo de transnacionalização do capital. Esse processo contribui para reprodução das desigualdades socioeconômicas em todas as nações, visto que a integração não ocorre entre as nações, mas entre os setores econômicos que alteraram a divisão internacional do trabalho.

Por apresentarem condições econômicas, sociais, políticas e culturais assimétricas, as nações nem sempre correspondem aos padrões econômicos do mercado das grandes potências produtivas. Em países com baixa capacidade tecnológica, desenvolvem-se as mais diversas formas de exploração do trabalho e produção de mais-valia absoluta, ao contrário daqueles que tem grandes potências tecnológicas que produzem a mais valia relativa e extraordinária (BRUNO, 1997). A subordinação dos interesses políticos aos interesses mercadológicos que marcam o mundo globalizado enfraquece a cidadania e a participação, fortalecendo o individualismo e o descompromisso social, confiscando algumas nações e excluindo outras.

Outro componente que se constituiu em base material para o movimento do mercado, e que também acelerou a globalização econômica e as mudanças no papel do Estado, foi o processo de informatização. Castells (1999), ao estudar sobre a era da informatização, considera que a revolução tecnológica criou um novo sistema econômico de caráter informacional e global. Assim, a revolução técnico-informacional contribuiu para a expansão comercial do mundo globalizado, influenciando as relações de produção e de trabalho bem como a comunicação entre as pessoas, mantendo a defesa da propriedade privada com concentração de riquezas e poder nas mãos de grupos privilegiados da sociedade que controlam as inovações científicas e tecnológicas.

Schaff (1995), ao estudar a sociedade da informática, mostra que a revolução da informática, ou da microeletrônica, se insere em três revoluções técnico-científicas. A primeira (final do século XVIII e início do século XIX) se caracteriza pela criação das máquinas elétricas e a vapor, que substituíram a força física do homem; a segunda, que estamos vivenciando, se relaciona com o uso dos computadores, da internet e da informática que transferiu as funções intelectuais do homem para a máquina; e a terceira diz respeito a revolução da microbiologia (a partir do final do século XX) que estuda a genética do ser humano.

Essas transformações afetaram a base técnico-científica, que desencadeou o desemprego estrutural com a necessidade de elevação da qualificação dos trabalhadores, destacando a importância do conhecimento e da educação. Nessa realidade, a ciência e a técnica assumiam o papel de força produtiva, com a diminuição do trabalho humano, resultante do aumento da produção pelo uso das mídias e tecnologias (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012). Tentando cumprir esse desafio, os Estados-nação da América Latina, dentre eles, o Brasil, implantaram um conjunto de reformas, inclusive educacionais, entre os anos de 1990 e 2000, por considerarem a educação uma das principais vias do desenvolvimento econômico.

Casassus (2001), ao referir-se às reformas educacionais em países da América Latina no contexto da globalização, mostra que alguns países foram convocados pelos organismos multilaterais para participar de diversas reuniões técnicas, na maioria das vezes de caráter horizontal. Esses organismos, que se constituíram mediadores nas relações entre os governos, atuam divulgando um conjunto de regras e práticas orientadas por empresas transnacionais visando o desenvolvimento dos mercados. Com a revolução técnico-informacional e científica do século XXI, a informação e o conhecimento passaram a ser mercadoria, cuja produção, aquisição e propagação tornaram-se fundamentais para a ampliação do poder e da competitividade do mundo globalizado.

As informações controladas pelo mercado capitalista e divulgadas pelas telecomunicações são pobres de conteúdo, mas se tornam determinantes na criação de uma cultura de massa mundial e da globalização do capital. Porém os meios tecnológicos e informacionais não estão ao alcance de todos, gerando formas de exclusão e atraso quanto ao acesso às informações e ao conhecimento por parte das camadas mais pobres. Diante dessa realidade, o Estado tenta amenizar o problema, criando políticas de “Educação para Todos”.

A essa realidade vincula-se a ideia de trabalho flexível, em que a produção torna-se vulnerável às mudanças constantes e, para acompanhá-las, os trabalhadores precisam dominar habilidades de alto nível, como também devem manter-se atualizados quanto aos conhecimentos de última geração, que estão em constante transformação. Esse aspecto impacta

as formas de organização do trabalho, a produção de bens e serviços, as relações entre as nações e as culturas locais, produzindo novas demandas ao campo educacional, especialmente quanto à formação docente. Nesse cenário, os professores são responsabilizados pela formação humana e profissional dos estudantes em todos os níveis e modalidades de ensino.

Para tornar acessível o conhecimento, o Brasil vem assumindo políticas de educação que implicam o uso de tecnologias. Cria leis e ações de inclusão de grupos considerados minoritários e excluídos do direito a educação e lança mão da modalidade de educação a distância como meio de atingir um grande contingente de pessoas que não tinha acesso a esse direito. Ademais, nos últimos 20 anos houve alguns avanços nas políticas educacionais no que diz respeito à ampliação da educação básica, marcada pelo aumento desproporcional do número de matrículas conforme as regiões do país; expansão do ensino superior, que segundo os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) evoluiu 262,52% entre 1995 e 2010 (INEP, 2011); incentivo à formação inicial e continuada dos profissionais com a implantação da Plataforma Freire e a Universidade Aberta do Brasil (UAB); implementação de políticas de inclusão e atendimento à diversidade; e melhoria da infraestrutura de muitas instituições de ensino. Mesmo com esses avanços, ainda existem muitos grupos e indivíduos sem acesso à educação, e outros problemas ainda precisam ser resolvidos, como a precariedade da qualidade de ensino e da formação docente; a insuficiência e falta de fiscalização dos recursos destinados à implementação das políticas; e o nível de autonomia dos sistemas de ensino estaduais e municipais no acesso a esses recursos e na distribuição deles.

Outro aspecto que se constituiu em base material para a reforma do Estado e da educação foi à reestruturação produtiva do capital, que foi impulsionada pelas duas bases discutidas anteriormente: a globalização da economia e a revolução técnico-informacional. No final da década de 1970, o capital mundial enfrentou uma nova crise, associada ao esgotamento do modelo de acumulação taylorista/fordista, advinda a administração keynesiana<sup>4</sup> e do Estado de Bem-estar Social. Nesse modelo, o Estado tinha como princípios proteger os direitos sociais,

---

<sup>4</sup> O keynesianismo é uma teoria político-econômica formulada pelo economista inglês John Maynard Keynes. Destaca a necessidade da intervenção do Estado na economia e na promoção do bem-estar da sociedade. Essa perspectiva exerceu enorme influência na aplicação das teorias clássicas de administração do Taylorismo/Fordismo, que estruturava um novo modo de produção. Essas bases técnico-científicas foram implantadas nas economias europeias após a Segunda Guerra Mundial como alternativa para superação da crise do sistema produtivo e econômico, iniciada em 1929. O Estado de Bem-estar Social ou *Welfare State* deveria cumprir o papel de social-democrata, tendo o objetivo de promover a igualdade entre os indivíduos baseando-se em elevados padrões de qualidade, de forma diversa do modelo liberal, que tem por base a igualdade das necessidades mínimas (BENEVIDES, 2011; DRAIBE, 1993).

garantir a igualdade e melhorar a condução e a formulação de políticas de interesse público (ABRUCIO, 2003).

Os conservadores liberais atribuíram ao Estado de Bem-estar, a responsabilidade pela crise econômica impulsionada pela recessão fiscal oriunda do aumento do déficit público e do choque do petróleo em 1973. Essa crise acarretou uma situação de ingovernabilidade, tendo como agravante a globalização, a informatização e o fim da guerra fria (ABRUCIO, 2003). Outro aspecto apontado como desencadeador da crise foi o poder excessivo dos sindicatos e dos movimentos operários, que reivindicavam salários e gastos sociais maiores ao Estado, o que exigia a redução deste, em torno da economia, para o contorno dos conflitos entre classes.

Ainda que o *Welfare State* não se tenha consolidado nos Países Latino-americanos, sua base ideológica exerceu forte influência na atuação dos Estados, uma vez que estes se comprometiam com a implementação dos serviços públicos na área social que possibilitassem a diminuição das desigualdades sociais. No Brasil, com o final da ditadura militar<sup>5</sup>, iniciou-se o processo de redemocratização<sup>6</sup> (FARAH, 1995), e algumas estratégias foram implementadas para reduzir as altas taxas de inflação e o desemprego, reflexos da crise econômica mundial (DRAIBE, 1993).

A crítica ao Estado de Bem-estar era uma estratégia para o retorno dos ideais liberais sob a base produtiva, com as características de um novo liberalismo, nomeado de neoliberalismo<sup>7</sup>. Para a expansão e a globalização dos mercados, o mais viável seria a quebra do modelo burocrático e a instauração do Estado Mínimo, com menor participação na economia e bem relacionado com o setor privado. Para Anderson (1996), outra condição para a

---

<sup>5</sup> Ao pesquisar sobre as políticas educacionais no Estado civil-militar do Brasil entre 1964-1985, Germano (1990) diz que esse regime político implantado pelas forças armadas em 31 de março de 1964 e que durou 21 anos, caracterizou-se pela opressão aos opositores. Apresentava caráter autoritário e investia duramente contra a “democracia populista”, segundo a qual o poder não tinha limites nem controle político, visto que era ditatorial. Os poderes Legislativo e Judiciário tornaram-se submissos à vontade e à conveniência do Executivo. A intervenção dos militares na política correspondeu a uma fase do capitalismo no Brasil ligada aos interesses de grandes grupos econômicos internacionais e de empresas estatais que necessitavam do apoio das forças armadas e dos tecnocratas.

<sup>6</sup> O período de redemocratização, na história do Brasil, foi marcado pela abertura política das instituições democráticas abolidas pela ditadura militar instituída em 1964. Com a queda desse regime, foi instaurada a Nova República, regulamentada pela Constituição Federal de 1988.

<sup>7</sup> O neoliberalismo retoma algumas posições do liberalismo clássico e do liberalismo conservador, preconizando a diminuição do poder do Estado, a liberação e liberdade das forças econômicas do mercado. Foi apresentado no contexto da recessão econômica em 1930/1940, no contexto da quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, e da Segunda Guerra Mundial (1939- 1945). Reapareceu como programa de governo na década de 1970, na Inglaterra (Governo Thatcher) e no início da década de 1980, nos Estados Unidos (Governo Reagan), tornando-se um modelo hegemônico, tendo-se em vista que esses países são desenvolvidos e influenciam na política econômica mundial por meios dos organismos financeiros internacionais, como FMI e BM (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

reestruturação produtiva neoliberal foi o declínio do poder do Estado, com a mundialização comercial, visto que o neoliberalismo é uma doutrina que valoriza o papel do mercado às custas do Estado e também das grandes empresas. O autor completa afirmando que o Estado de bem-estar,

[...] não foi, de forma alguma desmantelado nos países capitalistas avançados. Apesar da ofensiva neoliberal, os gastos públicos não têm declinado. Eles tiveram, mesmo, um ligeiro crescimento, embora a taxa desse crescimento tenha sido restringida pelas políticas neoliberais. (ANDERSON, 1996, p. 148).

A proposta do Estado Mínimo defendida pelos conservadores liberais como estratégia para a saída do atraso econômico estabelecia um receituário neoliberal que incluía: a mundialização, ou transnacionalização do capital; a financeirização da economia; a privatização de bens e serviços; a redução das despesas e do déficit público; a implementação de programas de descentralização, com incentivo à privatização; a reorganização produtiva de bases flexíveis; a remodelação da estrutura de poder e as novas formas de organização e gestão, tanto no setor privado quanto no público, incluindo cortes de gastos sociais e eliminando programas e benefícios (CANO, 1998; HAYEK, 1990; LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012). Essas medidas evidenciavam a ideia de que as relações econômicas beneficiariam a coletividade se estivessem propensas às forças mercadológicas que se supõe apresentarem melhor orientação para utilizar os fatores produtivos.

A doutrina neoliberal associou-se a uma nova forma de organização do trabalho, chamada de toyotismo<sup>8</sup>, modelo japonês de produção que define o relacionamento entre o capital e o trabalho por meio da acumulação flexível. Apoia-se “[...] na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (HARVEY, 2000, p. 140), caracterizando-se pela implantação de novos setores de produção, pelo fornecimento de novos serviços financeiros, e por novos mercados. Atribuía, ainda, aos empregadores, o poder de flexibilização sobre a força de trabalho e estabelecia altas taxas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. O novo trabalhador deve ser mais qualificado, participativo, multifuncional e polivalente, tendo mais possibilidades de se realizar nos espaços de trabalho (ANTUNES, 1999).

---

<sup>8</sup> O toyotismo é um modelo de organização do processo de produção criado pelo japonês Taiichi Ohno, engenheiro industrial da Toyota, que se desenvolveu a partir dos anos 1950. Esse modelo prevê a descentralização das decisões, por meio da participação dos trabalhadores no processo produtivo, primando pelo aumento da produtividade. Diferencia-se significativamente do modelo taylorista/fordista, que previa a centralização das decisões e a divisão do trabalho.

Nesse processo de produção, a racionalidade técnica, burocrática e normativa foi substituída por competências de interação e responsabilidade pessoal como meio de tornar o trabalho mais funcional e ajustado às frequentes mudanças de uma sociedade cada vez mais competitiva, exigente e imprevisível. As estratégias de produção são: o trabalho em grupo, a cooperação, a participação, a autonomia e a gestão descentralizada, associada à ideia de que esses aspectos podem contribuir para a qualificação do trabalhador e a democratização das relações de trabalho e, conseqüentemente, para o aumento da produtividade. De acordo com Friedman (1984), o mercado tem uma “mão invisível” que age sobre os empregados, empregadores e consumidores de forma impessoal, sem nenhuma autoridade centralizada.

No Brasil, esse projeto foi intensificado nos anos de 1990 do século passado, no governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2000) que realizou, dentre outras medidas, uma Reforma Administrativa do Estado, mesmo o país não estando preparado para conduzir muitas das propostas impostas. O país acabava de sair de um período de instabilidade e ensaiava mudanças institucionais, políticas, sociais e econômicas. As medidas reformistas visavam tirar o país da recessão que se manifestava pelo arrocho salarial, sucateamento do setor produtivo, altos índices inflacionários, desemprego em massa, aumento da miséria, empobrecimento do país e perda da credibilidade internacional.

A reforma administrativa tinha cunho gerencial, e seu principal articulador foi o então Ministro Luís Carlos Bresser Pereira, que instituiu, como uma das primeiras medidas, a transformação da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República em Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Ademais, propôs um corte no quadro do funcionalismo público federal, redefinindo, assim, o papel do Estado. De acordo com Abrúcio (1998) e Bresser-Pereira (1998), a reforma do Estado naquele momento era necessária para assegurar a reestruturação produtiva, mediante o processo de globalização, que exigia padrões de relações ágeis e flexíveis.

O momento implicava inscrever procedimentos administrativos que objetivassem modernizar as instituições do país conforme as exigências de um mundo competitivo. O discurso oficial compreende então, como:

[...] essencial dotar o Estado de condições para que seus governos enfrentem com êxito as falhas do mercado. Para isso, é necessário dotar o Estado de mais governabilidade e governança; é preciso, além de garantir condições cada vez mais democráticas de governá-lo, torná-lo mais eficiente, de forma a atender as demandas dos cidadãos com melhor qualidade e a um custo menor. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 32-33).

Os procedimentos governamentais implicavam mudanças institucionais e na Constituição Federal (CF), que repercutissem nas áreas econômica, política, social e cultural inserindo às exigências do mundo do trabalho e do mercado. O Plano Diretor do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) explicita as orientações da reforma enfatizando a descentralização e a redução do papel do Estado em níveis hierárquicos para a administração pública e incentivando a participação da iniciativa privada e das organizações da sociedade civil. Nessa conjuntura, o Estado se definia como uma organização burocrática com poderes para legislar e tributar sobre a população de determinado território, sendo a única estrutura organizativa que podia constituir unilateralmente obrigações para terceiros, dentro de seus limites (BRASIL, 1995).

O Estado nacional, mesmo exercendo um papel delimitado nas relações econômicas, intensificou seu poder político de regulação e de descentralização de competências, responsabilizando, as instituições públicas e os grupos sociais por aspectos fundamentais à vida da nação. O Estado regulador<sup>9</sup> caracteriza-se por sua competência normativa e por outros atributos que implicam medidas políticas para regular a atuação das organizações públicas e privadas. Com essa postura, o Estado instaura um regime marcado pela disputa de mercados, para assegurar os interesses hegemônicos do capital, que requeria a regulamentação das ações e das formas de controle junto às instituições públicas.

Nesse cenário, a educação foi uma forte aliada na disseminação da perspectiva neoliberal, por meio dos currículos e das formas de implementação de suas políticas. Sendo uma modalidade da política social, a educação é implementada pelo Estado que a formula “[...] com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir as funções que lhe são atribuídas enquanto instrumentos deste mesmo Estado.” (HORTA, 1985, p. 195). É por meio da educação que o Estado se propõe capacitar o trabalhador para atender as novas exigências do mercado, com competências e habilidades de comunicação, abstração, visão de conjunto, integração e flexibilidade para acompanhar seus avanços.

Assim, entre o final do século XX e o início do XXI, ganharam destaque no Brasil as políticas de educação fundamental e, em seguida, as de educação básica e superior, níveis de ensino compreendidos pelo Banco Mundial (BM) como indispensáveis para a promoção de uma formação mais sofisticada, que correspondesse às novas exigências socioeconômicas. As políticas definidas na agenda educacional atentam para a necessidade de expansão para todo o território nacional da educação básica; o aumento da escolaridade, a eficiência e a eficácia na

---

<sup>9</sup> Sobre Estado Regulador consultar Barroso (2005).

qualidade de ensino e das escolas; e a qualificação dos professores. Os investimentos para implementação de tais políticas são insuficientes e para um melhor controle dos recursos, o Estado criou sistemas de avaliação para acompanhar os resultados e vários dispositivos legais que obrigam os governos a prestarem contas do gasto público.

Podemos, então, dizer que a reestruturação produtiva orientada pelas políticas neoliberais possibilitou mudanças nas estruturas de poder dos Estados-nação e atingiu grande expansão política e ideológica, mas, fracassou economicamente. Esse fracasso se expressa na exacerbação da exclusão social e no descontrole nas taxas de desemprego, que têm provocado crises na sociedade com implicações sérias para o trabalho, o qual valoriza o capital em detrimento dos imperativos humanos, sociais e ambientais (ANTUNES, 2011; MÉSZÁROS; 2011; OFFE, 1989). Assim, o Estado, ao se sustentar na tese de ser mínimo nas obrigações econômicas e máximo na política, induz as pessoas a viverem em disputa individualizada e em exacerbada competitividade, de modo que “[...] o sistema criado equivale a uma verdadeira forma de comunismo da classe capitalista.” (HARVEY, 2010, p. 59).

Atualmente, a sociedade vive uma nova crise estrutural do capital, anunciada com a queda do quarto maior banco dos Estados Unidos – o *Lehman Brothers* – que foi causada pelo alto investimento no mercado imobiliário, em 2008. Para compensar os efeitos perversos das relações econômicas sobre os segmentos mais pobres, o Estado os inscreve em um conjunto de políticas sociais nos campos da saúde, da educação, da previdência, da assistência social, da cultura e das comunicações, as quais, sob a formação social capitalista, funcionam como um antídoto às desigualdades.

Tendo em vista as crises estruturais sucessivas do capital, podemos dizer que o poder do Estado se redefine a cada ciclo de reajuste das forças mercadológicas, representadas pelas corporações financeiras e industriais (transnacionais). Como vimos, essas corporações, em combinação com o Estado, definem as estratégias de desenvolvimento. Os organismos multilaterais, como instâncias superiores de concentração de poder econômico, político e militar, são considerados soberanos, que, associados a essas corporações econômicas, supervisionam a implementação das políticas, certificando aqueles governos que atendem os indicadores de qualidade estabelecidos.

Em meio à crise econômica, esses organismos continuam concedendo empréstimos aos governos para financiamento de ações em campos distintos, de modo a fortalecer a economia de mercado. Tentando acompanhar as novas exigências em relação à educação, o Brasil aumentou os gastos com educação tendo como propósito produzir força de trabalho qualificada e, com isso, atrair investimentos do capital internacional, mas se comprometeu

financeiramente com as dívidas contraídas com os credores, sendo compelido a aceitar exigências que fogem de seu controle interno (VIEIRA, 2002). Com o intuito de desburocratizar as ações do Estado e conter gastos, o país adotou, para o setor público, a gestão gerencial, que incluía práticas de incentivo à privatização, no intuito de modernizar a qualidade, descentralizar e avaliar os serviços públicos.

## 2.2 A GESTÃO GERENCIAL E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O novo modelo de gestão da administração, também conhecido como gerencialismo, foi importado da iniciativa privada para o setor público como estratégia que amenizaria a crise econômica deflagrada nos anos de 1970 e que confirmava o esgotamento do modelo burocrático fundamentado nos estudos de Weber. Tendo como base o ideário neoliberal, originou-se na Grã-Bretanha, ambiente reconhecido como laboratório de técnicas gerenciais aplicadas ao setor público. Objetiva reduzir e controlar os gastos e aumentar a eficiência governamental (ABRÚCIO, 2003). Para isso, impõe diminuir a burocracia do Estado e incentivar a descentralização administrativa, visando à autonomia das agências e dos departamentos. A partir dessa lógica de gestão, o Estado desenvolveu políticas públicas voltadas para resultados, eficiência, eficácia e produtividade dos serviços.

Com base nesse pressuposto, podemos, então, deduzir que o modelo gerencial é uma tecnologia destinada a modificar as funções e a cultura do setor público. Ao discutir a reforma administrativa do Estado, Bresser-Pereira (1998, p.109) diz que o gerencialismo na administração pública, mesmo tendo inspiração na administração privada, dela se diferencia porque “[...] não visa lucro, mas o interesse público, porque o critério político é nela mais importante do que o critério de eficiência e porque pressupõe procedimentos democráticos que, por definições, não tem espaço no seio de empresas capitalistas”. De acordo com esse autor, percebe-se uma contradição, pois a contenção de gastos públicos com educação demonstra que o Estado obtém lucro nos serviços realizados com poucos investimentos, o que, na realidade, compromete os resultados da aprendizagem dos estudantes.

Sendo assim, a descentralização, o controle de gastos públicos e a responsabilização são diretrizes da reforma gerencial implantada, visando reestruturar as relações do capitalismo por meio de ações do Estado Mínimo (CASASSUS, 2001; GARJADO, 1999). Consideramos, portanto, um sério risco tomar o mercado como referência para o serviço público, visto que essa racionalidade econômica pode distorcer o sentido da qualidade social dos serviços prestados à

população. Segundo Castro (2007b, p.126), esse modelo de gestão tem as seguintes características:

[...] a descentralização/centralização das atividades centrais para as unidades subnacionais; a separação entre os órgãos formuladores e os executores de políticas públicas; o controle gerencial das agências autônomas que passa a ser realizado levando-se em consideração quatro tipos de controle (controle dos resultados, a partir de indicadores de desempenho estabelecidos nos contratos de gestão; controle contábil de custos; controle por quase-mercados ou competição administrada, e controle social); a distinção entre dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas (agências que realizam atividades exclusivas do Estado e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo); a terceirização dos serviços e o fortalecimento da alta burocracia.

Mantendo essas características, a partir da década de 1990 o gerencialismo atribuiu novas dimensões à administração pública brasileira, transformando a esfera interna do governo pela ênfase nos conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade, adotando serviços públicos supostamente relacionados aos anseios dos consumidores. O que ocorre é que esse procedimento contradiz os princípios da gestão democrática, que prima pela representatividade e pela participação direta na tomada de decisões, para assegurar o controle social na elaboração e na aplicação das leis. A gestão gerencial enviesa o verdadeiro sentido de democracia, descaracterizando-a como possibilidade de descentralização, participação e autonomia, porém é recontextualizada sob a ótica individualista e mercadológica (BOBBIO, 1989).

O termo “qualidade”, por exemplo, tão utilizado no discurso governamental, é descaracterizado, pois a qualidade é compreendida pela vertente democrática como melhoria na atuação do Estado para reduzir as desigualdades, a dominação e as injustiças sociais. Por outro lado, a perspectiva democrática, segundo o Estado neoliberal, limita-se à qualidade técnica, cuja lógica excludente enfatiza os resultados dos investimentos em políticas sociais, em detrimento dos processos (LIMA, 2004). A efetivação desse novo referencial político, como vimos, impõe a responsabilização dos gestores resultados do uso da estratégia de participação dos cidadãos na cobrança da qualidade dos serviços, o que envolve o conceito de *accountability*, que tem sido largamente utilizado nos Estados Unidos.

Para Castro (2007a), esse conceito conduz ao entendimento da obrigação de prestar contas à sociedade dos serviços que realiza. O Estado assume também o papel de planejador das políticas sociais e transfere a maior parte de suas tarefas para a iniciativa privada (privatização, terceirização e publicização), estabelecendo uma íntima relação entre a

administração pública e o setor privado. As principais estratégias para viabilizar essa relação são os mecanismos jurídico-administrativos, configurados em “contratos de gestão”, que foram introduzidos pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1998).

No intuito de alcançar o crescimento econômico, a transformação cultural e de promover a solidariedade nacional em educação, as reformas introduzidas para ajustar os sistemas de ensino objetivavam o aumento da produtividade e da competitividade do mundo globalizado. Conforme Carnoy (1994), as reformas propunham demandas de qualificação em nível nacional e mundial e a melhoria do papel político da educação rumo à mobilidade e à igualdade social, com a promoção de políticas educacionais para grupos minoritários e excluídos da sociedade. Por último, introduzia cortes no orçamento do setor público e a expansão do setor privado na educação. Foram privilegiados os gastos públicos com o ensino básico, a privatização do ensino secundário e do superior e a redução de custos no valor por aluno.

Para construir um consenso acerca das reformas educacionais na América Latina, a Comissão Econômica da América Latina e o Caribe (CEPAL), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), e o Banco Mundial (BM), realizaram conferências internacionais, reuniões e produziram relatórios técnicos, dentre os quais o Projeto Principal de Educação para América Latina e o Caribe<sup>10</sup> (PPE). Cabral Neto e Rodriguez (2007), ao discutirem os resultados das reformas educacionais na América Latina, consideram que a avaliação dos quase 20 anos do PPE, realizada no final do século XX, ressaltava a necessidade de os governos latinos fazerem ajustes em consonância com o contexto social e político do século XXI, que se aproximava. Como metas para o novo projeto, apresentava: a universalização da educação básica; a alfabetização funcional e a promoção dos quatro pilares do conhecimento (aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a ser e aprender a conviver).

Seguindo essa lógica, o Banco Mundial, como um ator das reformas, apresenta-se como financiador dos projetos de educação e na prestação de assessoria técnica para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas educacionais. Ao assentar suas bases nas concepções gerenciais, definia os princípios da educação na América Latina, destacando a importância das relações competitivas e da equidade, sendo que a principal motivação era de

---

<sup>10</sup> Esse documento tem como base a Declaração do México, de 1979 e a Recomendação de Quito, aprovada em 1971 pelos representantes dos Estados-membros, os quais vêm orientando às políticas educacionais no continente. O projeto objetivava: assegurar o acesso de todas as crianças em idade escolar à escola antes de 1999; oferecer escolarização mínima de 8 a 10 anos; eliminar o analfabetismo até o final do século XX, ampliando a oferta educativa para jovens e adultos; e melhorar a eficiência dos sistemas educacionais (UNESCO, 2001).

ordem financeira (CABRAL NETO, 2000; CASASSUS, 2001). Tanto o Banco Mundial como os demais organismos internacionais não compreendem a educação como um direito de todos de terem acesso à cultura, valores e saberes historicamente construídos pela humanidade, mas sim como um serviço, ao estabelecerem

[...] uma correlação (mais do que uma analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa. (CORAGGIO, 1998, p. 102).

Ressaltamos que as estratégias da nova gestão pública da educação têm como ponto de partida as orientações da Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien/Tailândia, 1990), cujo compromisso o governo brasileiro subscreveu junto aos organismos multilaterais: melhorar a educação, realizando algumas reformas, dentre as quais se destacam o Plano Decenal (1993-2003), o Planejamento Político Estratégico (PPE) (1995), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/96 – e o Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2010)<sup>11</sup> (BORDIGNON, 2011). A partir de então, esses organismos passaram a orientar, acompanhar e avaliar as políticas educacionais planejadas pelos governos, prestando, assim, em anos seguidos, apoio técnico e financeiro ao governo federal, com foco nos indicadores educacionais pré-estabelecidos nos acordos externos.

De acordo com Coraggio (1998) e Silva Júnior (2002), essas orientações são materializadas na legislação educacional vigente, onde o governo fica compelido a ajustar as diretrizes e normas nacionais para dar conta dos pactos estabelecidos junto aos organismos multilaterais. A essas razões, associa-se a vulgarização das diferenças regionais e sociais, pela despolitização das relações econômicas, e o enfraquecimento das instituições jurídicas, sociais e educacionais. No Brasil, foram redefinidas novas estratégias educacionais, que exigiam garantia de sucesso escolar, priorizando-se, nas propostas, os resultados e os indicadores de desempenho em detrimento dos processos de aprendizagem, sendo defendidos por seus idealizadores como “[...] um fator crucial da modernização da gestão educativa.” (CASTRO, 2007a, p.131).

Quanto à formação e à valorização profissional do professor, ganhou destaque o desempenho para atender às necessidades de aprendizagem dos estudantes, ao mesmo tempo

---

<sup>11</sup> O segundo PNE foi construído pela sociedade civil, em várias conferências estaduais, regionais e nacionais realizadas entre 2010 e 2013. Após três anos de discussões, foi aprovado, em junho de 2014.

em que eles assumiam a responsabilidade pela melhoria da qualidade dos resultados em educação. Mas, tendo em vista os investimentos serem insuficientes para manter um padrão de qualidade, o Estado não assegura a eficácia nem a eficiência dos serviços. Afasta-se de suas obrigações sociais, em relação à gestão e ao controle dos gastos públicos. Essa situação fragiliza a governabilidade do Estado e as suas possibilidades de compartilhar o poder e a autonomia relativa com os entes federados, o que é um atributo do Estado Federativo Cooperativo, prescrito na Constituição Federal de 1988.

### 2.3 A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA DO ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A perspectiva de contextualização sócio-histórica do objeto desta investigação suscita a compreensão de alguns conceitos basilares, dentre os quais, o de federalismo como forma de organização do Estado. Apresentaremos, a seguir, a configuração histórica do federalismo brasileiro, destacando a necessidade da organização e da implementação das políticas educacionais, inclusive as de formação de professores. Partimos do pressuposto de que um país pode ter sua autoridade política estruturada na forma de estados unitários, que, por sua vez, podem ser centralizados, ou de Estados federados, membros de uma nova ordem federativa, que renuncia a sua vontade própria (soberania).

Segundo Cury (2010, p.152), federalismo vem do latim “[...] *foedus-eris*, que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se afiar, confiar-se, acreditar”. Enquanto uma forma de organização do Estado em federação se configura pela união de estados federados constituídos pela soberania, o Estado Nacional atribui aos entes federados relativa independência e compartilha autonomia interna. Em suas relações, presta, ainda, obediência à uma Constituição Federal, divide funções e poderes entre os níveis de governo e mantém a coordenação das ações entre estes (ABRÚCIO, 2005). O federalismo apresenta formatos variados, dependendo da tradição, da cultura política, da dinâmica da economia e da sociedade de cada país, de modo que os Estados Federais podem ter características divergentes entre si.

De acordo com Abrúcio (2005) quando Estado adota o federalismo como forma de organização, é a existência de heterogeneidades que divide a nação, busca-se a integridade nacional mediante a construção de uma ideologia institucionalizada com base na unidade da diversidade. Assim organizados, os países federativos devem assegurar a historicidade, na qual as unidades subnacionais (estados, municípios e o Distrito Federal) unem-se formando um

Estado soberano, preservando-se, portanto, a autonomia relativa do ponto de vista jurídico e legal. Ou seja, os poderes são compartilhados por meio de competências legalmente instituídas.

Podemos, então, dizer que o federalismo se institui por um pacto entre pelo menos dois níveis de governo, que se unem em defesa de interesses comuns e transitórios em relação à população, primando pela autonomia das unidades subnacionais, quanto à gestão dos problemas locais e da União na pretensa representação dos interesses comuns. Ao estudar a democracia e a participação social no funcionamento das instituições brasileiras, Souza (1992) define o federalismo como um modelo que:

[...] exerce uma divisão de poder soberano de base territorial, considerado mais eficaz, do ponto de vista político, do que o de base funcional – marca dos Estados unitários – por garantir o controle dividido do poder, fazendo com que a luta política se desenvolva em vários quadros institucionais, sendo, portanto, mais democrático enquanto modelo. (SOUZA, 1992, p.17).

Nessa perspectiva, tem-se a pluralidade de poderes dos entes federados, que são coordenados entre si, mas todo o território da federação é de competência da União (Estado), a quem é conferido um poder soberano para assegurar a unidade política e econômica. Isso exige pensar que o estudo de uma política pública inclui o conhecimento das responsabilidades que o sistema federativo impõe aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal (DF), os quais apresentam características diferenciadas, mas devem cumprir as obrigações que lhes são delegadas pela federação.

As bases ideológicas do federalismo brasileiro decorrem do federalismo norte americano<sup>12</sup>, implantado no final do império – na crise escravista – e cuja fórmula traduz-se em federação, república e presidencialismo. Essa organização foi adotada não para contornar crises éticas, linguísticas e religiosas, mas para suavizar as desigualdades regionais ao longo de sua história. Essa afirmação reforça o argumento de que,

Cada federalismo, e também cada Federação, incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e socioculturais que se inter-relacionam para produzir padrões complexos de interesses e identidades. [...] A partir dessa construção, pode-se assumir que a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de amortecer as enormes disparidades regionais. Em cada momento histórico, essas disparidades foram

---

<sup>12</sup> O federalismo brasileiro diferenciou-se do modelo clássico norte-americano por não ter sido resultante de uma conquista objetivada pelo povo. A federação brasileira foi uma concessão, ou seja, decretada. Por esse motivo, o Estado brasileiro nunca chegou a ser uma federação com verdadeira autonomia dos Estados-Membros. Sua implantação sempre concentrou o poder na União, enquanto os estados e os municípios são secundarizados (BASTOS, 2002).

acomodadas de formas diferentes e essas diferenças se expressaram no desenho constitucional e nos arranjos tributários. (SOUZA, 2001, p. 10).

Diferentemente do modelo norte-americano, em que a federação surgia contra a tendência centrífuga<sup>13</sup> da descentralização, no caso brasileiro, ela consiste em uma resposta à centralização de poder que vigorou até o império. Os tributos eram concentrados no governo central, que mantinha a integridade territorial ao manter o controle sobre as províncias. Torres (1967), referindo-se à federação brasileira, considera-a apenas um rótulo para que as pessoas aspirassem mudanças concretas e objetivas, por exemplo, eleições para presidente da província.

Abrúcio (1998) comunga dessa ideia ao afirmar que todas as províncias, apesar de terem a economia e a política diferenciadas, se uniram em torno do projeto federalista por ser a única tendência que agregava interesses divergentes em realidades distintas. As eleições locais seriam uma forma de controlar o poder central, acomodando as elites regionais nos postos de poder. Essa foi a principal motivação de inserção do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro<sup>14</sup>.

Naquele contexto, o federalismo era centrífugo, pois, aos poucos as responsabilidades do poder central afastavam-se para os entes federados, sem, no entanto, manter-se interdependência entre estes. Ao contrário das pretensões proclamadas, o modelo aumentou as desigualdades territoriais, porque era baseado na autonomia dos estados oligárquicos, que enfraquecia os municípios, mas a municipalidade mantinha-se como característica exclusiva do federalismo brasileiro.

Na *Era Vargas* (1934-1945) o federalismo foi modificado, diante da centralização de poder do governo federal, que também foi marcada pelo autoritarismo, consagrado com o golpe de Estado. Com a efervescência do processo de industrialização naquele período, a educação

---

<sup>13</sup>Cury (2010) apresenta três tipos gerais de federalismo que se aplicam a nossa Federação ao longo de sua história. O *federalismo centrípeto* se caracteriza pelo forte poder da União e pelo fato das relações de poder dos Estados-membros serem subordinadas ao Estado Federal. Esse tipo foi vivenciado no Brasil nos períodos ditatoriais entre os anos 1930 e 1934, 1937 e 1945 e 1964 e 1988. Ao contrário do modelo anterior, o *federalismo centrífugo* dispõe do fortalecimento do poder do Estado-membro sobre a União, o que favorece uma larga autonomia, concentração-difusão do poder aos Estados-membros. Evidenciou-se, no Brasil, na Velha República, sendo caracterizado pelo poder hegemônico das oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, entre 1898 e 1930. Por último, o *federalismo de cooperação* se caracteriza pelo equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, com mecanismos de cooperação na distribuição de competências, que deverão efetivar-se por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, com objetivos comuns. Esse federalismo, chamado cooperativo e político, esteve em evidência de 1945 a 1964 e atualmente está regido pela Constituição, sendo descrito no Art. 1: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988, p. 03).

<sup>14</sup> O Brasil foi instituído como Estado Federado pelo Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889 e oficializado com a Constituição de 1891.

tornou-se uma problemática nacional, diante das demandas do mercado industrializado, o que possibilitou a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e a expansão das políticas sociais, inclusive no campo da educação. O Conselho Nacional de Educação (CNE), criado em 1931, e recebeu da Constituição de 1934 a atribuição de elaborar o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE). A lei traçou também as primeiras Diretrizes da Educação Nacional a serem observadas em todo o território brasileiro (SAVIANI, 2010a).

Naquele momento, a federação foi enfraquecida, diante do patrimonialismo e da magnitude do Estado no uso indevido da máquina pública. A Constituição do Estado Novo de 1937, que fortalecia a ditadura de Vargas, propunha a fixação das bases e a definição de quadros da educação nacional, com diretrizes de formação física, intelectual e moral. Todos os níveis de ensino passaram a ser de responsabilidade do governo central, e algumas mudanças foram promovidas pela Reforma Gustavo Capanema (1942). Mesmo nesse período de centralização de poder por parte do Estado, marcado pelo clientelismo, não se inviabilizou a expansão das políticas educacionais.

Após a Segunda Grande Guerra Mundial, instaurou-se o crescimento industrial e o processo de urbanização. Movimentos políticos clamavam pelo fim da ditadura Vargas e pelo retorno à democracia e às liberdades civis. Sob pressão, Vargas apresentou o novo Código de eleições presidenciais e instituiu uma nova Constituição Federal, publicada em dezembro de 1945, imprimindo mais democracia e a federalização ao país. Essa lei conferia poder aos Estados e, de forma inédita, também aos municípios, de modo que as relações intergovernamentais ganharam um relativo equilíbrio.

Com o golpe civil-militar de 1964 (GERMANO, 1990), as relações federativas foram interrompidas. Conforme Abrúcio (2010) instituiu-se um novo regime de organização do Estado brasileiro, cuja base foi à centralização das decisões na cúpula do poder tecnocrático e autoritário, que retirava completamente a autonomia dos demais entes federados (estados e municípios). As práticas autoritárias foram questionadas pelas forças que mantêm os poderes multilaterais, e, internamente, no país, porque não correspondiam às demandas da crise mundial do capitalismo.

Para vencer a recessão econômica, era necessário adequar o regime político às exigências do capital internacional. Diante desse novo cenário, a redemocratização foi impulsionada por uma nova postura da sociedade, política e civil, culminando com a retomada dos direitos civis, políticos e sociais. Do ponto de vista político, destacamos a Constituinte, seguida pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Instauraram-se mudanças nas relações do Estado Federativo, instituindo-se um novo papel, que descentralizava e

transfigurava o processo de municipalização das políticas públicas. A partir de então, despertou o interesse pela interdependência federativa, objetivando combater a desigualdade pela cooperação intergovernamental, fortalecendo-se, dessa forma, o regime de colaboração.

A referida Constituição destaca, na Seção da Educação, que os municípios são responsáveis pelo ensino fundamental e pela educação infantil. Mas somente com a Lei nº 9.394/96, foi definida a responsabilidade pelo ensino médio e pelo fundamental como atribuições dos Estados, cabendo à União a coordenação nacional da política educacional, seguida da assistência técnica e financeira a todos os entes federados. A lei também definiu diretrizes curriculares e de avaliação do rendimento escolar para todos os níveis e modalidades de ensino, ao mesmo tempo em que inscreve as instituições educativas e as escolas superiores privadas no sistema federal de educação (SAVIANI, 2010b). Prescreve, ainda, a produção do Plano Nacional de Educação pela União, em colaboração com os entes federados (BRASIL, 1996a).

Reforçou-se, assim, o processo de municipalização da educação, por meio do Pacto Federativo<sup>15</sup>, buscando a manutenção da unidade na diversidade econômica, política, ambiental e administrativa. A federação implica garantir-se independência às unidades subnacionais, devendo funcionar como uma estrutura sustentada no compartilhamento da soberania, que “[...] só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles.” (ABRÚCIO, 2005, p.4). A CF de 1988 estabelece em seu art. 1º, as bases da República Federativa do Brasil, pela união indissolúvel com os estados, os municípios e o Distrito Federal, mas essa união só poderá efetivar-se pela coordenação e autonomia, para que possam ser garantidos a todos os entes federados os direitos sociais, inclusive a educação.

A autonomia regulada quanto às relações federativas entre as instâncias de governo não é sinônimo de soberania, visto que se efetiva mediante tensões entre competências privativas da União e competências comuns e concorrentes de todos os entes federados (DOURADO, 2013). Nesse entendimento a União é o ente responsável por estabelecer normas gerais, mas a efetivação destas não deve implicar a perda de autonomia dos governos

---

<sup>15</sup> O Pacto Federativo, atualmente chamado de *federalismo fiscal*, está definido na Constituição da República Federativa do Brasil (artigos 145 a 162), na qual, se definem as competências tributárias dos entes da Federação bem como as responsabilidades pelos encargos ou serviços públicos expostos nos artigos 21 a 32. O Pacto envolve a partilha da receita dos tributos arrecadados pelos entes federados, sendo exemplos desses mecanismos os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios e os Fundos Constitucionais de Incentivo ao Desenvolvimento Regional (Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

subnacionais, como expressa o § 2º do art. 24 da CF de 1988: “A competência da União para legislar sobre as normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados.” (BRASIL, 1988, p.32). A centralidade no poder das decisões na União descaracteriza, portanto, o federalismo cooperativo instituído no Brasil pela atual Constituição, que prioriza a descentralização, ações conjuntas, autonomia e poder de autofinanciamento dos entes federados, tendo em vista a construção do bem comum.

Esse modelo prioriza a implementação de políticas e programas que garantam os direitos sociais e o combate às desigualdades regionais e sociais (DOURADO, 2013). A organização federativa conquistada pela lei se definiu com um sistema mais claro de transferências de recursos públicos entre as esferas governamentais. Isso contribuiu para que estados e municípios executassem políticas públicas, dentre outras, as educacionais, que assegurassem o atendimento às necessidades básicas da população sob sua responsabilidade.

De acordo com Abrúcio (2010), a CF, no plano das políticas públicas, assegura quatro pilares importantes: a busca pela universalização das políticas, para possibilitar a garantia dos direitos sociais; a democratização da gestão estatal no campo deliberativo e do controle do poder público; a profissionalização da burocracia, por meio de concursos e carreiras públicas, tomada como condição para a qualidade na formulação e implementação das ações do governo, e por último a descentralização em prol da municipalização, e a preocupação com a interdependência federativa, na forma de combate à desigualdade. Os dois últimos pilares estão interligados na dinâmica federativa para possibilitar a cooperação intergovernamental.

Na prática, os pilares de sustentação das políticas públicas não se efetivaram conforme o prescrito. Muitas reformulações institucionais, como emendas constitucionais, dentre outras a de nº 14, de 12 de setembro de 1996; a LDB de 20 de dezembro de 1996; o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>16</sup>, instituíam uma política educacional que, supostamente, as poriam em prática. A União transferiu um conjunto de responsabilidades e prerrogativas de gestão das políticas para os estados e, principalmente, para os municípios, e, no mesmo movimento, os estados também repassavam algumas responsabilidades para os municípios.

---

<sup>16</sup> Esse fundo foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996 (BRASIL, 1996b), e regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro (BRASIL, 1996c) do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O Fundef foi implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, quando a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental passou a vigorar.

Mas, a municipalização das políticas apresentou resultados díspares, alguns deles negativos, entre os quais a dependência financeira ou escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos, além da baixa capacidade administrativa de formular e implementar programas de governo, mesmo o município recebendo financiamento da União ou dos estados (ABRÚCIO, 2010). Em relação à educação, os acordos firmados pelo poder central com os organismos multilaterais são divulgados em documentos e na mídia televisiva com um discurso centrado no individualismo e no mérito pessoal. Essa lógica compromete a democracia anunciada pela CF de 1988 e incide sobre as políticas educacionais, em particular nos municípios brasileiros, cuja meta é promover a melhoria da qualidade e o controle da educação.

Nesse sentido, a centralização financeira dos recursos na União e a fragilidade do regime de colaboração, impedem a concretização do que é prescrito na Carta Magna (CÓSSIO, 2006). Ademais, a democratização proclamada pelo discurso de participação da sociedade nas decisões das políticas públicas no campo da educação alimenta a promessa proclamada de manter um federalismo cooperativo que contribuísse para reduzir a burocracia. Despontam, portanto, a descentralização, a participação e a autonomia como base ideológica nas relações intergovernamentais, figurando também como fundamento de controle social sobre os investimentos. Conforme Dourado (2013, p.767), “[...] a questão que se coloca é como avançar para um federalismo cooperativo, no qual, aliado à coordenação federativa, não se efetive a centralização da União em detrimento da autonomia dos demais entes federados”. Assim, vivemos um momento de busca pela efetivação desse federalismo e, para que, assim, seja concretizado o regime de colaboração, as formas de descentralização, as relações intergovernamentais e a coordenação pelos entes federados devem ser regulamentadas.

#### 2.4 DIMENSÕES DO FEDERALISMO BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A compreensão do campo das políticas educacionais implica inseri-las nas bases do federalismo, tendo em vista suas implicações nas relações que os entes federados estabelecem para definição de competências, de coordenação e do financiamento das ações. Essa perspectiva pode ser associada ao pensamento de Abrúcio (2010, p.01) quando considera que “[...] é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa, tanto a mais geral como a que atua especificamente no setor”. Cury (2010, p.151) acrescenta que: “[...] ao se abstrair ou se esquecer do federalismo como forma de

organização do Estado brasileiro, que assim o é desde 1889, pode-se incorrer em uma perda de substância na caracterização da análise das políticas educacionais”.

Como discutimos anteriormente, a CF de 88 procurou suavizar os prejuízos históricos causados à política educacional brasileira, principalmente quanto ao direito à educação e ao tratamento das questões relacionadas à dimensão territorial do país. A partir de então, a política pública ganhou nova forma quanto à descentralização, traduzida em municipalização, proposta para melhorar a gestão e a democratização do sistema de ensino, e, a previsão de planejamento e orientação de políticas nacionais, que foram inseridas na LDB e no Plano Nacional de Educação. Ao mesmo tempo, a lei propôs regime de colaboração entre os níveis de governo, para garantia da implementação da política em todas as etapas e modalidades, especialmente na educação básica (ABRÚCIO, 2010).

Problemas não previstos da CF demarcaram mudanças nos rumos das políticas educacionais nas duas últimas décadas do século XII, resultantes das alterações na legislação; a criação de programas direcionados aos municípios (repasso de recursos e responsabilidades para as prefeituras); e a ativação de relações intergovernamentais para um melhor funcionamento da educação em sua dinâmica federativa. O Plano de Ações Articuladas (PAR) criado no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), vem sendo proposto dentro dessa dinâmica de busca da equalização das desigualdades educacionais.

Esses programas se desenvolvem mediante a descentralização, as relações intergovernamentais e o regime de colaboração que são dimensões do Estado federativo brasileiro, analisadas neste estudo, a partir das ações de formação de professores do PAR (2007-2011) implementadas no município de Mossoró-RN. Essas dimensões evidenciam-se nas relações pactuadas entre a União e os municípios para efetivação das políticas educacionais. Costa, Cunha e Araújo (2010) compreendem que um sistema político descentralizado não é uma garantia do modelo federalista de organização do Estado, pois o federalismo requer:

[...] autonomia política e financeira, instituída por uma Constituição que determine a estrutura do Estado. Outra condição é a existência de mais de uma esfera de governo para que estas se constituam autônomas nos âmbitos financeiro, administrativo e político. Soma-se a estes requisitos a indissociabilidade das esferas instituídas nacionalmente, bem como a repartição de competências por meio de um regime cooperativo de governo. (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010, p. 16).

Diante desses aspectos, a *descentralização* é uma dimensão do federalismo cooperativo a partir da Constituição brasileira. Ela não se limita ao repasse de mais recursos e

atribuir mais poder aos governos subnacionais; envolve, principalmente, a interlocução entre instâncias de governo, ao mesmo tempo em que estas são dotadas de condições para gerenciarem os recursos públicos e, possibilitando, assim, o atendimento às demandas apresentadas pelas políticas locais. Essa estratégia, no entanto, produziu mudanças em seu significado e nas práticas administrativas de políticas públicas, em particular na educação.

Conforme Nunes (1920), a descentralização efetivada pela federação brasileira tem restringido a autonomia dos municípios, considerados como base da organização política e administrativa. O Estado federativo brasileiro sempre esteve diante do embate entre frentes ideológicas divergentes, desde o período de redemocratização do país. De um lado, estão alguns intelectuais e líderes políticos, que reivindicam a descentralização como sinônimo de participação e como mecanismo de democratização e, de outro lado, aqueles que a abordam como novo paradigma de eficiência do setor público, associando-a ao processo de redução do tamanho do Estado.

A descentralização, muitas vezes, é confundida com desconcentração de responsabilidades e possibilidade de inserção de créditos competitivos que beneficiam a oferta de serviços (AFFONSO, 1999). Essa ambiguidade do termo é analisada por Almeida (2005, p. 30):

Descentralização é um termo ambíguo, que vem sendo usado indistintamente para descrever vários graus e formas de mudança no papel do governo nacional por meio de: a) transferências de capacidades fiscais e de decisão política para as autoridades subnacionais (realocação); b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal (consolidação) e c) deslocamento das atribuições do governo nacional para os setores privados e não-governamentais (devolução).

Mesmo estando relacionados, os dois termos divergem em suas concepções. Enquanto a descentralização sugere a transferência de competências e poder, resultante de um pacto pelos entes federados, a desconcentração limita-se à distribuição de tarefas, sendo que o maior controle político se mantém na instância superior por meio da fragmentação e da segmentação de políticas públicas (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010). Com a autonomia atribuída aos municípios pela Carta Magna de 1988, a estrutura organizacional do sistema social, redesenhada a partir da implantação de programas de descentralização, transfere, gradualmente, um conjunto de atribuições para a esfera municipal, como é o caso do PAR, que se constitui em um instrumento de descentralização do PDE.

Cabral Neto (2000) considera que a descentralização, ao ser adotada na gestão gerencial da educação como sinônimo de desconcentração, articula-se à concepção econômica do Estado neoliberal, fundamentada na necessidade de controlar os gastos públicos, privatizar a contratação de professores e transferir as escolas públicas para o setor não estatal. Nesse sentido, a descentralização objetiva “[...] desconcentrar competências sem deslocamento do poder decisório e de um afastamento do Estado em relação às suas responsabilidades com relação a educação.” (CABRAL NETO, 2000, p. 62). Assim, a perspectiva não favorece a democracia, a qual é um pré-requisito do processo democrático, devendo ser permeada pela participação popular e pelo controle das ações governamentais por parte dos cidadãos.

Ademais, o governo federal vem transferindo para a sociedade e para a iniciativa privada atribuições que lhe eram pertinentes quanto aos serviços de educação e saúde transferindo também um apoio financeiro significativo. Em relação aos municípios que apresentam condições sociais, políticas e econômicas desiguais e diferentes, muitos ficam à mercê do poder central para administrar as políticas sociais, devido à insuficiência dos seus recursos. A transferência de responsabilidades específicas aos governos subnacionais tem desestimulado a cooperação entre estes, e fortalecido a competição, dada a exigência de se manter a eficiência como padrão de qualidade da gestão pública.

Trata-se de uma concepção segundo a qual todos os governos municipais seriam capazes, sozinhos, de produzir e implementar todas as políticas públicas. Na sua versão mais benigna, esse modelo gera um isolacionismo errado, pois a situação federativa do país mostra que muitos dependem de algum tipo de auxílio para ter o mínimo de autonomia. Na sua versão mais problemática, desestimula a cooperação entre os entes, podendo levar até à competição entre eles. (ABRÚCIO, 2010, p.47).

No campo das políticas públicas de educação, a descentralização manifestada na municipalização surtiu efeitos positivos mediante a efetivação de muitos programas atualmente consagrados, como o Bolsa Escola, cuja sua matriz decorre de iniciativa municipal. Ademais, aumentou a eficiência na alocação de recursos financeiros e na implementação das políticas em nível local. Por outro lado, a municipalização resultou também em efeitos negativos, manifestados na dependência financeira ou na escassez de recursos, que contribuiu para o clientelismo e a “prefeiturização”, que se caracterizaram pelo excesso de poder nas mãos dos prefeitos (ABRÚCIO, 2010).

A descentralização das políticas, no entanto, conduziu-se em ritmos diferentes nos estados e municípios, desarticulados na coordenação federativa entre os três níveis de governo,

pois carece de definição clara e precisa de competências e responsabilidades dos entes federados. Para que a descentralização venha a ocorrer de forma substancial no que diz respeito às políticas educacionais, é preciso que os governos subnacionais avaliem suas condições técnicas, políticas e financeiras e tenham condições de opinar sobre sua contrapartida quanto aos custos pactuados no desenvolvimento das ações (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010).

As *relações intergovernamentais* (RIGs) constituem outra dimensão do federalismo destacada nesse estudo. Fundamentam-se na concepção de que as federações são portadoras de um grau significativo de compartilhamento entre as esferas de governo, que se entrelaçam com a expansão das atividades governamentais. As RIGs se desenvolvem quando dois ou mais governos interagem para o desenvolvimento ou execução de políticas públicas. Anderson (2009, p.89), ao discutir as características dos Estados Federados, afirma que:

[...] interdependência é inevitável e significativa. É marcante, particularmente, nas federações cujos governos subnacionais implementam muitos programas ou leis federais, onde a competência comum ou conjunta é exercida em diversas áreas, e onde as unidades constitutivas são consideravelmente dependentes de transferência condicionais do governo central.

As RIGs são, portanto, “[...] um importante corpo de atividades ou de interações que ocorrem entre as unidades governamentais de todos os tipos dentro do sistema federal” (WRIGHT, 1997, p.68, tradução nossa). Para compreender suas bases conceituais, consideramos alguns fatores que as influenciam: relações entre as unidades federadas, atuação dos atores representativos e o processo de financiamento (SANO, 2008). A partir dessas bases, as relações intergovernamentais articulam as unidades governamentais para interpenetrar e articular a formulação e a execução das políticas públicas para os sistemas federativos diversos e específicos.

Wright (1988) também considera que as formas de interação e de coordenação postas nas RIGs podem ser representadas por três modelos de autoridade: a independente, ou dual, que pressupõe total autonomia no relacionamento dos governos, na definição de papéis nas diferentes esferas de poder; a inclusiva, ou centralizada, em que o escopo de atuação dos governos subnacionais depende totalmente das decisões tomadas pelo governo nacional; por último, a autoridade interdependente ou mais coordenada, na qual as esferas de governo atuam simultaneamente em uma mesma situação, sendo que o poder de influência de cada uma delas é limitado. Cria-se, dessa forma, um padrão de autoridade no qual prevalece a barganha, concretizada em acordos ou trocas.

No Brasil, percebemos que as RIGs ocorrem mediadas por autoridade inclusiva, diante do grau de assimetria entre as unidades subnacionais, visto que muitas políticas são encaminhadas pelo governo central, ainda que a autonomia seja relativa. Com ela, nem todos os governos subnacionais dispõem de recursos para implementar as ações planejadas. Esse tipo de autoridade pode ser positiva, caso seja mantida a autonomia e sejam criadas as condições para se superarem as relações assimétricas. As RIGs assumem, dessa forma, uma dimensão vertical, manifesta pela autoridade centralizada, distanciando-se da dimensão horizontal, que “[...] se refere ao fato de as relações não ocorrerem somente entre ordens distintas de governo, mas também entre entidades governamentais de um mesmo nível territorial (estado-estado, município-município etc.).” (MÉNDEZ, 1997, p. 9, tradução nossa).

Com a Constituição Federal de 1988, também foram instauradas práticas de cooperação e de competição as quais se tornaram naturalizadas nas RIGs com sinais de estratégias de barganha e de “diplomacia intergovernamental” (COSTA, 2008). Nessas circunstâncias, os papéis dos entes federados não foram bem definidos legalmente para se realizar o regime de colaboração propriamente dito, o que dificultou as formas de coordenação federalista. Foram estabelecidas atitudes não cooperativas entre os governos estaduais e municipais que podiam ser configuradas como competição, entendida por Abrúcio (2010) como predatória.

O sistema federativo por atribuir aos entes federados autonomia para formular suas próprias políticas públicas e para influenciar políticas do poder central, tem emitido formas particulares de RIGs que coexistem em diferentes âmbitos de poder. Os conflitos de poder e as negociações das instâncias de governo contribuem para que essas relações se caracterizem como competitivas e cooperativas. Abrúcio (2001) considera que a cooperação e a competição são as manifestações mais importantes das RIGs.

A cooperação consiste em uma relação na qual prevalece a subordinação ao invés de parceria. Ela é necessária devido à sua capacidade de fortalecer os laços constitutivos da federação e de compartilhar as políticas públicas em Estados sob esse regime. Ela visa aumentar a esperança no que se refere à efetivação do equilíbrio entre os entes federados, sendo considerada um fator determinante na federação (ABRÚCIO, 2005). No que diz respeito à competição, ela não se refere a uma luta sem limites entre a União e os governos subnacionais; porém cria mecanismos de controle mútuo, ainda que, nas negociações e nas decisões compartilhadas, correndo o risco de perdas unilaterais de alguns representantes do governo. Pode, inclusive, haver enrijecimento nas RIGs, reduzindo-se as possibilidades de inovação e enfraquecendo-se o controle entre governos. Desse modo, “[...] as federações requerem

determinadas formas de competição entre os níveis de governo.” (ABRÚCIO, 2005, p. 45) que impeçam excessiva cooperação e práticas paternalistas, que afetem a solidariedade e a redistribuição das políticas que a promoveram.

Para Saviani (2011), o Pacto Federativo tem estimulado a competição dos entes, incentivando o financiamento de políticas públicas em troca de resultados. Como saída, os governos estão, dentre outras medidas, terceirizando os serviços públicos, para favorecer a iniciativa privada. O Pacto funciona, pois, como uma medida que impede os entes federados de produzirem modificações em suas ações após se comprometerem oficialmente com projetos demandados pela União. Essa conduta tem se caracterizado como uma crise da federação brasileira (AFFONSO, 1999).

Atualmente podemos dizer que, no âmbito da educação nacional, as formas de cooperação que comportam políticas intergovernamentais têm se concretizado de duas formas: uma é ordenada legalmente – destaca-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) criado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007); a outra realiza-se por um conjunto de ações propostas pela União – por isso chamadas de ações voluntárias – que são implementadas por órgãos e instituições estaduais e municipais da educação (FARENZENA; MARCHAND, 2013).

O PDE como política que agrega várias ações em prol da educação básica é um programa de governo que não foi elaborado democraticamente pela sociedade civil, nem se instituiu sob uma base legal, mas foi apresentado, em 2007 como mecanismo que incidiria sobre a melhoria da qualidade da educação. Nele, expressam-se formas de descentralização, colaboração e cooperação nas ações emanadas dos entes federados a serem realizadas em regime de colaboração pelos municípios mediante adesão do Plano de Ações Articuladas (PAR). A estratégia implicaria coordenação federativa da União, visto que muitas ações envolviam assistência técnica e financeira dessa instância federativa em relação aos governos estaduais, municipais e ao DF.

Abrúcio (2005, p. 46) compreende que a coordenação intergovernamental é uma “[...] das formas de integração, de compartilhamento e de decisão conjunta [...]” entre as unidades do pacto federativo. Alguns dilemas, no entanto, impõem-se ao exercício da coordenação federativa: a exigência de avanços no desempenho governamental face à economia, que prima pela eficiência e pela efetividade na gestão das políticas públicas. Os governos locais cobram mais autonomia e lutam contra a centralização e a uniformização das ações. O autor ainda considera que a melhor coordenação entre os três níveis de governo ocorrerá se houve maior

equilíbrio nas formas de cooperação e de competição, instaurando-se assim, mecanismos de parceria, que funcionam por meio de regras oficiais que obrigam os gestores a compartilhar decisões e tarefas. Todavia o governo central deve exercer o papel de coordenador, visto que:

A atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo, associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. (ABRUCIO, 2005, p.46).

Em educação, a coordenação federativa, na Lei nº 9.394/96, é imperativa quando propõe a oferta conjunta do ensino fundamental pelos estados, municípios e o DF, assegurando, assim, o acesso e a frequência a todas as crianças, os jovens e os adultos. Para isso, as políticas educacionais são planejadas sob a coordenação federativa da União, com o objetivo de descentralizar suas ações para essas instâncias de poder, por meio do regime de colaboração. Mas, de fato, o que ocorre com mais intensidade é a competição, que se manifesta pelos mecanismos de avaliação dos resultados e de controle dos aditivos fiscais aplicados pela União sobre os demais entes federados.

O controle desses aditivos fiscais exige que as relações intergovernamentais inscrevam-se em processos de regulação, que compreendem a produção de regras que orientem o funcionamento do sistema educacional bem como o reajustamento da diversidade de ações dos entes federados em função dessas regras. Em educação, o PAR configura-se como forma específica de regulação que empreende procedimentos de transferência de recursos financeiros da União para os demais entes federados na implementação de ações, o que substitui os antigos convênios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com essas instâncias. Farenzena e Marchand (2013) acrescentam a esses aspectos operacionais o caráter padronizado do planejamento, ao lado da decisão de ser o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) referência que orienta as prioridades e a medida dos resultados, como mecanismo de regulação das políticas, que vem tornando-se um mecanismo de controle.

Além das formas de regulação, as RIGs articulam-se ao modelo gerencial por meio da *accountability* (responsabilização) das ações públicas e do controle social dos serviços prestados. A responsabilização no controle social tem aumentado nos últimos anos pelo controle clássico e parlamentar das ações, ou seja, a competição administrada e a introdução da lógica dos resultados. A transferência de recursos permite também a transferência de responsabilidades, que requer o controle social dos resultados, a avaliação de desempenho e a prestação de contas dos recursos públicos destinados à educação.

Como formas de controle dos investimentos em educação, tem-se a Constituição Federal (CF) de 88, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Responsabilidade Educacional – que se encontra em trâmite legal –, e os Conselhos Sociais fiscalizadores, que representam os grupos beneficiários. As formas de controle sociais (responsabilização e regulação), portanto, emitem algumas exigências: ampliar o espaço público e a consciência republicana; evitar que as políticas de Estado tenham caráter economicista, lembrando ao poder público que elas se voltam para os cidadãos; e ajudar na modernização da administração pública gerencial na redução dos custos (LOPES; CASTRO, 2012).

Para criar mecanismos cooperativos nas relações intergovernamentais que possibilitem a formulação e a execução das políticas públicas, exige conforme Wright (1997), a atuação dos atores, considerando o “elemento humano”, o que prescinde: 1) distribuição de poder, 2) distribuição de autoridade e 3) distribuição de recursos. Esses componentes são entendidos como fatores que favorecem a intergovernabilidade e a colaboração recíproca nas tarefas próprias do Estado. A distribuição de poderes precisa ser regulada por uma Carta Constitucional e pelos princípios de autonomia e de interdependência entre as unidades federadas, o que explicita as características básicas do federalismo (SANO, 2008).

Reafirmamos, portanto, o entendimento de que, na efetivação da política educacional, as RIGs precisam ser repensadas. As formas de regulação e de responsabilização têm uma forte tendência a priorizar as relações de poder e de controle do governo nacional sobre os governos subnacionais. Ademais, os acordos feitos diretamente entre o governo central e os municípios, para implementação de políticas, como é o caso do PAR, dispensam a interferência da esfera estadual, enfraquecendo o verdadeiro sentido da coordenação federativa. Essa conduta da União tem limitado a autonomia e a autoridade política dos governos subnacionais, uma vez que estes são impossibilitados de opinar pelo que é proposto na instância central.

Outra dimensão do federalismo empreendida neste estudo é o *regime de colaboração*. Araújo (2010, p. 764) o concebe como “[...] uma justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, garantindo a independência e interpenetração dos governos nacional e subnacionais”. Nesse sentido, as relações intergovernamentais são realizadas sob o regime de colaboração, que se propõe atender as demandas correspondentes às necessidades dos entes federados em determinado projeto de desenvolvimento nacional. Como mecanismo de efetivação da coordenação federativa das políticas, o regime de colaboração deve sustentar-se na autonomia dos governos subnacionais. Contribuindo para essa discussão, Farenzena e Marchand (2013) apresentam essa seguinte definição para o termo *regime de colaboração*:

A palavra regime significa método ou sistema político pelo qual se rege uma administração ou uma nação, ou ação de reger (governar, administrar), e colaboração significa ação ou efeito de colaborar (trabalhar com o outro, cooperar), ajudar. Assim, regime de colaboração é um modo de governar, administrar de forma cooperativa. (FARENZENA; MARCHAND, 2013, p.798).

O regime de colaboração, proposto pelo federalismo cooperativo, apresenta-se como estratégia que propicia o estabelecimento de relações democráticas pelos entes federados, os quais, teoricamente, são iguais e autônomos, estruturados em bases horizontais e de cooperação. Assim, na constituição de um Estado Federativo devem-se estabelecer relações de interdependência entre os entes federados, segundo as quais, simultaneamente, ocorre à divisão de responsabilidades e a garantia da integralidade do Estado nacional. Os fundamentos do federalismo dizem respeito à distribuição de competências e de recursos financeiros entre os governos subnacionais diante das disputas entre o nacional, o local e os interesses das elites políticas nesses campos (ARAÚJO, 2010).

A existência de diferentes instâncias (União, estados, Distrito Federal e municípios) contribui para relações federativas de cooperação, as quais, de acordo com Franzese (2010), são coercitivas, por se configurarem como obrigatoriedade de os governos trabalharem juntos, não por opção, mas por força da lei e pela dinâmica da configuração do federalismo, que inclui os entes federados. A cooperação sem coerção não se baseia em relações pactuantes, mas, sim, em relações amigáveis, pautadas no exercício de negociações das esferas federadas, mesmo havendo momentos de antagonismo e de competição. Assim, a colaboração federativa “[...] se traduz no modelo de distribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências ser em conjunto e não isolado [sic].” (ARAÚJO, 2010, p. 238).

Atualmente, no Brasil, o pacto federativo exige conhecimento de aspectos positivos ou negativos na organização federativa. Em educação, é necessário que os entes federados colaborem entre si para administrar as políticas e garantir o direito pleno à educação. Para isso, o regime de colaboração deve estruturar-se de modo a contemplar as diferenças regionais, indispensáveis a uma educação inclusiva e de qualidade para todos os brasileiros. Para atender à universalização do ensino e da qualidade da educação, é imperativo haver organicidade na política educacional, e responsabilidade governamental com diretrizes e estratégias que possibilitem a efetivação de ações com o compromisso de melhorar a qualidade dos serviços.

A Constituição Federal (CF) 88 fixa, no art. 211, que “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de

ensino” e, no § 4º do mesmo artigo, estabelece que os entes federados “definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.” (BRASIL, 1998, p.131-132). Essas determinações são reforçadas no art. 8º da LDB 9.394/96, que prescreve formas colaborativas para implementação da política educacional. As formas de colaboração ganham nova redação na Emenda Constitucional (EC) nº 53 de 19 de dezembro de 2006, em seu art. 23 (BRASIL, 2006b) e EC nº 59 de 11 de novembro de 2009 que registram normas de cooperação técnica e financeira entre a União, os estados e os municípios quanto à educação (SAVIANI, 2010a), mesmo ainda não deixando claro os limites, as responsabilidades e os modos de colaboração de cada ente federado.

A ausência de um marco legal do funcionamento do regime de colaboração dificulta as relações internas entre os entes federados. A saída encontrada pela União para descentralizar as ações têm sido os “minipactos” entre os entes, definindo-se recursos e competências para os governos subnacionais, com o intuito de amenizar a assimetria e o caráter predatório e competitivo da federação brasileira determinada pela CF/1988 (ARAÚJO, 2010). Com base nos pressupostos teóricos que deram sustentação aos nossos argumentos, compreendemos que o “regime de colaboração” no que se refere à educação, consiste nas relações entre sistemas de ensino das diferentes instâncias federativas.

O regime de colaboração está proposto, na política educacional, na atualidade como metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR). Mediante o Plano de Metas, propõe-se pelo PAR instituir o regime de colaboração para efetivar as ações do governo federal nos estados e municípios, à medida que “[...] busca concertar a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais.” (BRASIL, 2007f, p. 02).

O PDE e o PAR apresentam uma concepção de educação alinhada com os objetivos do Pacto Federativo, mas, ao mesmo tempo, é uma expressão do Estado Regulador, que associa suas ações às proposições dos organismos multilaterais, baseados nas leis de mercado. Os municípios, por sua vez, ao aderirem ao PAR, consolidam a cooperação da União por meio de um pacto que compreende compromissos com a assistência técnica e financeira por parte do Ministério de Educação, mediante algumas políticas e programas. Essa assistência acaba assumindo a forma de controle de determinada instituição de poder sobre outras. Nesse sentido, o regime de colaboração ao invés de propiciar relações democráticas e horizontais entre os entes

federados, tem se efetivado por meio de formas de colaboração pontuais e fragmentadas, sem regulação específica que estruture a atuação dos entes federativos.

Os estudos sobre política e sobre legislação educacional destacam a União como, organizadora, mantenedora e financiadora da rede pública de ensino federal e prestadora de assistência técnica e financeira aos governos subnacionais para assegurar a equalização do padrão mínimo, e não do máximo, de qualidade do ensino brasileiro. A União assume, assim, uma função supletiva e redistributiva, contribuindo para que as dimensões do federalismo ocorram de forma centralizada no poder central, com pouco poder de decisão das demais esferas governamentais.

Para melhor compreender como as relações federativas se configuram entre União e o município a partir do PDE e do PAR, apresentaremos os fundamentos, características e a estrutura desses programas no capítulo que segue.

### **3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES**

Compreender a formação de professores como parte do planejamento governamental do Brasil – Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Plano de Ações Articuladas (PAR) – requer uma discussão acerca do contexto socioeconômico, político e do aporte legal em torno desses planos. Essas políticas públicas para a educação básica vêm se ajustando aos ditames da sociedade globalizada e informatizada. O alcance desse processo social e cultural exige ao poder público maiores investimentos em educação e na formação docente, consideradas vias de desenvolvimento econômico.

As agências e os organismos multilaterais ao incentivar a cooperação entre os Estados Nacionais procura atingir objetivos comuns em torno do desenvolvimento econômico, político e social, o que exige o estabelecimento de acordos entre as nações. Nos países da América Latina, um marco regulatório foi incorporado ou adaptado pelos gestores de políticas públicas, para integrar a economia mundial com organização técnica, pedagógica e administrativa das instituições em todos os níveis e modalidades de ensino. Para cumprir com os acordos, o Estado ajusta o planejamento das políticas, criando novos planos, com objetivos e metas que correspondam às novas exigências internacionais. O planejamento tem, portanto, como propósito, direcionar e organizar o processo social, baseado na correlação de forças de grupos hegemônicos, como procedimento para manter a coerência nas decisões assegurando o alcance dos objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos, compatíveis com determinado projeto político (MATUS, 1988, 1991).

Nesse sentido, o planejamento, em sua dimensão técnica, parte da realidade social e política, apoiando-se em determinados meios para alcançar resultados. Ou seja, corresponde à organização das ações do Estado para suprir necessidades essenciais da população, provendo a estrutura econômica e política com ferramentas compatíveis. Em sua dimensão política, o planejamento compreende decisões de normatização e de controle social, tornando-se um instrumento de poder que expressa o embate entre interesses de classes, representando, assim, posições ideológicas e políticas divergentes (FERREIRA; FONSECA, 2011).

Seguindo as definições políticas e econômicas, a partir de 1990 o Estado brasileiro, redefinindo seu papel como parte da estratégia neoliberal para superar a crise do capital, incluindo a educação, promoveu, em sua estrutura, um conjunto de reformas que partiram do planejamento, ajustando os objetivos aos compromissos assumidos internacionalmente. Alguns

planos<sup>17</sup> e programas foram apresentados pelos governos brasileiros, nas décadas seguintes, com o intuito de fortalecer as relações federativas entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Como plano de Estado, foi lançado o PNE (BRASIL, 2001) e, como plano de governo, o PDE e seus desencadeadores: o PMCTE e o PAR, dinamizando o planejamento da educação brasileira<sup>18</sup> nas instâncias federativas.

Neste capítulo, apresentamos, inicialmente, aspectos históricos, políticos e ideológicos do planejamento da educação brasileira, que culmina na formulação do PDE. Em seguida, analisamos seus princípios, estrutura e proposições para a educação básica, destacando as relações federativas e a formação de professores. Por último, apresentamos as características do PMCTE e do PAR como mecanismos de operacionalização das ações do PDE.

### 3.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: ASPECTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E IDEOLÓGICOS QUE INFLUENCIARAM NA FORMULAÇÃO DO PDE

O planejamento da educação tornou-se uma referência quando se trata da distribuição de responsabilidades dos entes federados com todas as etapas, níveis e modalidades de ensino. Ele possibilita a intervenção do Estado na prestação de serviços públicos em educação, conforme afirmam Garcia e Queiroz (2012), constituindo-se em instrumento que mobiliza os governantes a promover ajustes pactuados para consolidar um projeto socioeconômico e de educação no mundo globalizado.

Sendo um instrumento que consolida as orientações do moderno Estado capitalista, o planejamento favorece a reprodução das condições de acumulação do capital, à medida que reproduz a exploração do trabalho e reforça a exclusão social. Essa perspectiva está relacionada a concepção de Estado regulador das prioridades e das agendas de negociação circunscritas pelos ditames da transnacionalização do capitalismo e da globalização hegemônica estabelecidas entre os poderes multilaterais e os Estados-nação (AFONSO, 2001).

---

<sup>17</sup> Cohen e Franco (1999), ao discutirem sobre políticas públicas, diferenciam os conceitos de programa, plano e projetos que as constituem. Programa corresponde ao conjunto de propostas com os mesmos objetivos para responder a problemas específicos sinalizados em um plano formulado por equipes dos governos. Plano é uma proposta com objetivos, diretrizes (políticas), estratégias e meios delimitados com intencionalidades para atender a demandas da sociedade. Os projetos constituem-se em componentes de um programa para solucionar problemas que afetam determinado segmento da população. Programas e projetos são, portanto, “[...] fenômenos que operacionalizam a política pública.” (COHEN; FRANCO, 1999, p. 16).

<sup>18</sup> Sobre a história do planejamento educacional no Brasil, consultar Bordignon (2011).

Essa submissão do planejamento às determinações econômicas é criticada por Kuenzer, Calazans e Garcia (2003), porque nessas condições, ele se torna susceptível e limitado. Esses estudos apresentam uma concepção progressista do planejamento construída em meio a um jogo de forças contraditórias no Estado capitalista contemporâneo. Inclui-se nesse aspecto a intervenção técnica e política do Estado, da sociedade civil, dos funcionários públicos e dos estudantes, mediante a participação social. Os planejadores podem implementá-lo como prática transformadora em articulação com os níveis técnico, político e burocrático que podem fragilizar as relações de poder e os interesses instituídos. Reconhecem assim, no planejamento, uma práxis social, que se constitui em espaço potencial para se alcançar mudanças radicais. Essa perspectiva tornaria o planejamento educacional autônomo em relação às forças do Estado, pois desconsidera que o Estado atribui à educação a responsabilidade por formar os profissionais para atuar no mundo do trabalho, em menor tempo possível e com o menor custo, assegurando os ditames da economia.

Compreendemos, pois, que ambas as concepções de planejamento – a reprodutivista e a autonomista – na realidade educacional estão subordinadas ao planejamento público global, fixado pelo Estado, que define ideologicamente o que deve ser implementado.

Entendemos que, em um Estado democrático como o Brasil, tem-se espaço para a participação social instituindo-se o planejamento como participativo, em oposição ao planejamento típico das práticas dos regimes políticos autoritários. Observa-se que, atualmente, no Brasil, o discurso oficial das políticas públicas legitima o planejamento democrático e participativo, mas suas bases ideológicas e as práticas de gestão têm caráter eminentemente gerencial. Contraditoriamente, na organização da educação inscreve-se a ideia de participação representativa em meio ao planejamento de bases estratégicas que nem sempre considera as necessidades dos sujeitos beneficiários das políticas públicas.

Nessa realidade, o planejamento é considerado público e governamental, apresentando o formato sistêmico ao se restringir ao domínio do Estado e, em sentido estrito, admitindo, eventualmente, a expansão para outras realidades, como por exemplo, o mercado. No planejamento público, identificam-se as políticas de Estado de caráter mais permanente e, no planejamento governamental, incluem-se as políticas temporárias de governo (SOUSA, 2012). O planejamento público exige a participação de todo o segmento da sociedade, se caracterizando como um planejamento de Estado e que não pode ser interrompido por intervenção de governos, por geralmente ser oficializado por lei. O planejamento governamental, por outro lado é realizado por uma equipe de um governo que define ações a

serem desenvolvidos durante um determinado tempo de um mandato político, que pode ter continuidade ou não, vai depender das intenções dos governos sucessores.

Com a reestruturação da democracia, após a ditadura civil-militar (1964-1985), a Constituição Federal de 1988 propõe autonomia aos municípios e aos estados, mediante o processo de descentralização. Os princípios que orientaram a educação democrática e de qualidade para todos, e que foram contemplados nessa Constituição, são fruto da luta política à qual se integraram os movimentos organizados da sociedade, em particular no campo da educação, no período autoritário. Abriu-se também espaço para a participação da iniciativa privada na educação, inaugurado pela nova gestão pública aplicada nesse campo. As políticas assim direcionadas provocaram mudanças institucionais, inclusive em nível local (KRAWCZYK, 2008).

Aquele momento foi marcado por uma severa crise econômica e política devido à dívida externa e ao aumento da inflação. Foram, assim, implementadas estratégias de estabilização econômica mediante programas de ajuste estrutural com o monitoramento do Fundo Monetário Internacional (FMI), em substituição à política de crescimento sustentada pelos planos de desenvolvimento nacional. Isso provocou descontinuidade administrativa no Ministério da Educação (MEC), com frequente substituição de ministros, os quais, ao assumirem o governo, produziam novos planos e programas, interrompendo as políticas que estavam em andamento (FONSECA, 2013).

No início dos anos 1990, em meio a mudanças estruturais do Estado, a educação brasileira apresentava baixo nível de qualidade, quando comparada aos índices mundiais. Para se adequar às exigências internacionais, o país se inscreveu na agenda produzida em eventos internacionais, dentre os quais Jomtien em 1990, para fazer parte das discussões e pactuar com as políticas de universalização do ensino como saída para o desenvolvimento das nações. A conferência apresentou como meta principal o compromisso mundial de educar todos os cidadãos do planeta, garantindo o acesso e a permanência nos sistemas de ensino. Dela resultou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem (UNESCO, 1990), firmando compromissos com o desenvolvimento das políticas internacionais, regionais e nacionais.

Três anos depois (1993)<sup>19</sup>, os compromissos foram reafirmados na conferência de Nova Delhi. Nela o Brasil compôs o grupo da *Educacion for All 9* (EFA 9) – países em

---

<sup>19</sup> Essas conferências, dentre outros eventos internacionais, tiveram como patrocinadores a UNESCO, o UNICEF, o PNUD, o BIRD e a CEPAL.

desenvolvimento que apresentam problemas de universalização da educação básica e de analfabetismo<sup>20</sup>. A partir da Declaração Mundial, os organismos multilaterais estabeleceram como prioridades: a avaliação de necessidades prioritárias e o planejamento das ações; a definição de políticas de melhoria da educação básica; o aperfeiçoamento das condições gerenciais, analíticas e tecnológicas; o avanço nos canais de informação e comunicação; o favorecimento de um melhor contexto político; e a estruturação das alianças e o financiamento de recursos (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002).

No evento ao qual nos referimos, o Brasil apresentou o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), formulado no governo do então Presidente da República Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1995). As teses centrais desse plano coincidiam com a Declaração de Nova Delhi e com o respectivo Guia de Ação, pois expressavam os anseios e a necessidade de assegurar a todas as crianças, os jovens e os adultos, conhecimentos indispensáveis a uma vida plena e produtiva dentro das bases de fortalecimento da democracia. Os pontos básicos desse plano foram definidos no Acordo Nacional de Educação, que confluía para três estratégias básicas: “Necessidades básicas de aprendizagem; Profissionalização do magistério; e Regime de Colaboração.” (MACHADO, 2000, p.49). Esse acordo já estabelecia o compromisso de fixar um piso salarial nacional para os professores, o qual só veio a se consolidar no Brasil com a promulgação da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Para Silva Júnior (2002, p. 207-208), o Plano Decenal constituía-se em uma:

[...] expressão brasileira do movimento planetário orquestrado por UNESCO, BIRD/Banco Mundial e assumido pelo Brasil como orientador das políticas públicas para a educação que resultaram na reforma educacional brasileira dos anos de 1990, realizada em todos os níveis e modalidades, com diretrizes curriculares, referenciais curriculares, Parâmetros Curriculares Nacionais para níveis e modalidades de ensino, produzidos estes de forma competente por especialistas em geral pesquisadores e professores universitários de nossas melhores universidades e instituições de pesquisa, afinados com o compromisso assumido pelas autoridades políticas brasileiras em todas as áreas de ação do Estado, particularmente para a educação.

Assim, esse plano estava em consonância com a nova estratégia das agências multilaterais e contava com a adesão de alguns intelectuais ao novo paradigma político, na contramão da ciência crítica, sendo esse, desprezado na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2000). Algumas de suas intenções foram contempladas pela LDB, que

---

<sup>20</sup> O grupo ao qual o Brasil se integrou é composto por Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, é o EFA-9 (BOTEGA, 2005).

incorporou o ideário de cunho neoliberal, onde a educação deixou de ser tratada como um dever exclusivo do Estado e assumiu a categoria de serviço, podendo ser privatizada (CHAUÍ, 2003). Ampliou-se o processo de internacionalização das decisões das políticas brasileiras e, mais uma vez, a educação é subordinada à produtividade e ao mercado. Impunha-se, assim, a racionalidade financeira com a redução dos gastos públicos e a abertura do país ao capital internacional. Exigia-se, portanto, adequações ou mudanças oficializadas, das quais somente o Plano Decenal não dava conta. Este não era um instrumento normativo que apresentasse definições de competência das distintas instâncias governamentais.

Naquele contexto, vários desafios precisavam ser vencidos na educação brasileira, dentre os quais as mudanças na gestão, em particular nas escolas e na formação de professores. A nova ordem mundial gerava espaço para o individualismo, para a desmobilização dos movimentos sociais, fragilizando, assim, a sociedade civil, antes organizada para enfrentar determinados desafios. A produção capitalista de base técnico-científica impactou diretamente a organização do trabalho, as formas de produção de conhecimento e, conseqüentemente, de qualificação, não contemplando as condições de trabalho nem a autonomia do trabalhador. Tem-se, portanto, conceitos e perfis profissionais que são delineados por paradigmas que primam pela qualificação, associada à aprendizagem contínua que tem início na educação básica, passa pela formação profissional, consolidando-se no mundo do trabalho, influenciando diretamente na formação de professores.

A LDB apresentava indicativo de fortalecimento das relações federativas, até então somente anunciadas na Constituição Federal, definindo a municipalização da educação infantil e do ensino fundamental. Diante desse dispositivo, a União, como agente que repassa os recursos para os demais entes federados, por meio do Ministério de Educação, passou a atuar orientada pela racionalidade financeira. Assim, ficou determinado, no art. 8º da LDB, que “[...] a União, os estados, Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” (BRASIL, 1996a, p.4), como meio de garantir autonomia ao desenvolvimento das políticas educacionais. Diante dessa norma, evidencia-se o controle do Estado sobre o planejamento da educação brasileira, à medida que se definem competências e financiamento das políticas para o ensino fundamental, articulando-se as bases econômicas à agenda educacional global.

A reconfiguração do papel do Estado com a institucionalização do Estado mínimo resultou, no caso da educação, em um processo de centralização/descentralização em que o governo federal ficou responsável pela definição de parâmetros curriculares nacionais e pela implantação de um sistema de avaliação institucional comum para o país – concentrando a direção e o controle de todo o sistema educacional –, enquanto se ampliava a responsabilidade dos estados e dos municípios quanto à gestão e ao provimento da educação à população em todos os níveis, embora os recursos fossem canalizados prioritariamente para o ensino fundamental. (KRAWCZYK, 2008, p. 800).

Na distribuição de competências dos entes federados na política educacional, a União é responsável pela coordenação da política nacional de educação, articulada aos diferentes níveis e modalidades de ensino, exercendo as funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias do governo. A Lei nº 9.394/96 propõe, ainda, que a execução dessas funções seja descentralizada e baseada na desconcentração de ações e recursos mediante as relações intergovernamentais e o regime de colaboração. Nesse processo, a União teve incumbência de formular o Plano Nacional de Educação (PNE), em colaboração com os demais entes federados, devendo também prestar assistência técnica e financeira (BRASIL, 1996a).

Com a realização de conferências e fóruns de educação organizados pelo Conselho Nacional de Educação, o PNE foi aprovado como plano de Estado na forma da Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Visava atender a todas as etapas e modalidades de ensino, com propostas também para o magistério da educação básica – o financiamento, a gestão e o acompanhamento –, apresentando um diagnóstico da realidade, diretrizes, objetivos e metas a serem alcançadas (BRASIL, 2001). A formulação desse plano contou com a colaboração e a participação da sociedade civil e de setores da academia, que apresentaram propostas para o decênio da educação.

O processo de discussão e de tramitação desse plano no Congresso Nacional suscitou algumas modificações que feriram as decisões dos fóruns. Algumas diretrizes relacionadas ao financiamento foram vetadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, produzindo impacto no conjunto das metas e inviabilizando, dessa forma, a execução do plano em sua plenitude. Condutas dessa natureza geraram insatisfação no seio das entidades sindicais e científicas integrantes do processo de formulação da proposta, visto que fugiam dos encaminhamentos aprovados em fóruns de discussão, concorrendo para que a participação da sociedade civil fosse abortada.

O PNE (2001-2010) enfatizava o ensino fundamental, em detrimento das demais etapas e modalidades de ensino, demonstrando compromisso com a escolaridade, mas não apresentava claramente os mecanismos de implementação. Com metas amplas e sem os devidos

esclarecimentos acerca da efetivação das ações, o plano tornou-se um instrumento formal, não se configurando como guia seguro para a política educacional brasileira (DOURADO, 2010). Esse plano definia que os municípios e os estados elaborassem seus planos decenais, mas não fixava prazos para cumprimento da obrigação. Diante da fluidez das determinações, parte expressiva dos municípios brasileiros não atendeu a esses compromissos. Tem-se, pois, um efetivo descompasso entre o PNE e a formulação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação, que, em decorrência disso, foram esquecidos na implementação das ações pelos governos subnacionais.

A orientação internacional era que o PNE alinhasse suas diretrizes e metas à Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990). Mas as mudanças no papel e nas funções do Estado brasileiro implicaram cortes orçamentários para as políticas educacionais e a regulação dos direitos sociais pelo mercado. De acordo com Frigotto e Ciavatta (2003, p. 107), o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), “[...] pela primeira vez, em nossa história republicana, transforma o ideário empresarial e mercantil de educação escolar em política unidimensional do Estado”. Consolidou-se, portanto, uma política incorporada do Banco Mundial, dentre outras organizações multilaterais que contribuiu para reduzir a proposta acordada nos eventos internacionais.

De acordo com Dourado (2011, p. 38), o PNE foi secundarizado tanto no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso quanto no do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Na “[...] prática, não se traduziu como mecanismo de regulação de Estado, capaz de nortear as diretrizes de planejamento, gestão e efetivação das políticas educacionais, como se espera que um plano nacional contribua para o pacto federativo” A vigência do PNE (2001-2010) expirou, e muitas de suas metas não haviam sido cumpridas pela administração federal e pelos governos subnacionais, se tornando apenas um instrumento formal no âmbito do planejamento da educação brasileira.

Mas uma das maiores conquistas atribuídas ao PNE foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), como preceito constitucional de prover condições para a realização do regime de colaboração nas políticas educacionais entre as esferas federativas. Esse fundo foi considerado o principal mecanismo de descentralização administrativa e cooperação financeira entre a União e os demais entes federados. Mas a descentralização propagada resultou na desconcentração de responsabilidades do governo central para as administrações locais, com a transferência mínima de recursos para implementação de ações, a União resguardando para si o poder de decisão estratégica (FONSECA, 2013).

No que diz respeito à formação de professores, esse plano apresentava estratégias de incentivo à qualificação e à valorização profissional, privilegiando a formação inicial e a continuada e a melhoria das condições de trabalho, que envolve salário, plano de carreira, política de capacitação e de avaliação, contemplando demandas históricas da área (BRASIL, 2001). Durante sua vigência, algumas ações foram consolidadas como: a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores (2004), a Universidade Aberta do Brasil (UAB), (2005); a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional, nº 11.738, de 16 de julho de 2008 (BRASIL, 2008b), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2008a), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) (BRASIL, 2007a), o Plano de Ações Articuladas (PAR), dentre outras, que enfatizavam a dimensão formação de professores. Ainda vale destacar que, a despeito dos avanços na formação, nem todas as metas foram alcançadas, permanecendo alguns desafios para o novo Plano Nacional aprovado em 25 de junho de 2014 pela Lei nº 13.005.

A sociedade aspirava que, na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o plano fosse priorizado e revisto, tendo em vista as críticas feitas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) aos vetos do seu antecessor. Contrariando essa expectativa, o dirigente deu continuidade às diretrizes neoliberais para a educação e, em 2003, definiu como opção política a estabilidade e o equilíbrio fiscal, conciliando, assim, os interesses públicos e os privados tendo como foco a redução da pobreza, uma vez que, em meados da primeira década o século XXI, o país não demonstrava avanços nos indicadores educacionais. Em razão disso, o governo, no segundo mandato, ampliou os investimentos em educação.

Ao invés de implementar as ações do PNE, o governo surpreendeu a sociedade em 2007 com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de caráter ambíguo, incorporando apenas algumas diretrizes daquele. O PDE não se definia, de acordo com Saviani (2007, p.1239), “[...] como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.” A relação entre educação e desenvolvimento econômico e social era o principal fundamento político do PDE, que se propunha a melhoria da qualidade da educação, a equidade, tendo em vista à redução das desigualdades e o desenvolvimento das potencialidades do país. Esse plano, portanto, se propõe ir além das metas do PNE.

A sintonia das políticas públicas entre si depende [da] potencialidade dos planos setoriais, inclusive o educacional, que passam, nesses termos, à

condição de exigência do desenvolvimento econômico e social, garantindo-se que o todo seja maior que a soma das partes. O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. (BRASIL, 2008a, p.7).

Nesse sentido, o PNE torna-se inócuo do ponto de vista político. Contrapondo-se à decisão política do governo, Saviani (2007) considera que o PDE não tem a estrutura de um plano, porque não apresenta diagnóstico da realidade educacional, nem metas e objetivos; é apenas um programa do governo com ações para a educação que se apresenta como um mecanismo indispensável ao enfrentamento dos desafios do novo contexto político e, conseqüentemente, ao cumprimento do acordo firmado pelo Estado brasileiro com os organismos multilaterais, qual seja, melhorar a qualidade da educação. Essa análise se confirma na definição do governo central, por compreender o PDE como um plano executivo, “[...] um conjunto de programas que visam dar seqüência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade.” (BRASIL, 2008a, p. 7).

O PDE integrou-se ao Plano Plurianual (PPA) para o período de 2008-2011 planejado para a segunda gestão do governo Lula (2007-2011), que apresentava as ações governamentais estruturadas em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Esse plano destaca o PDE como mecanismo da agenda estratégica do governo federal para atingir a melhoria da qualidade da educação, sendo, portanto, considerado o principal norteador da programação das políticas educacionais para médio e longo prazo para o setor.

A competitividade econômica, a equidade social e o desempenho cidadão são simultaneamente impactados pela educação. A educação de qualidade representa, portanto, um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza. Para isso, como parte da agenda estratégica, o Governo Federal coloca em execução o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica. Investir na melhoria da qualidade da educação básica passa por investimentos na educação profissional e na educação superior, pois os diferentes níveis de ensino estão ligados, direta ou indiretamente. Significa mobilizar a sociedade para a importância da educação envolvendo pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola. (BRASIL, 2007i, p.16).

Nessa direção, para concretizar as propostas do PDE, a União propôs aplicar em educação, no período do referido PPA, 26,8% das receitas advindas de impostos, representando, aproximadamente, 35,7% bilhões a mais do que o mínimo que estabelece a Constituição Federal (BRASIL, 2007i). Ao articular-se com a finalidade do PPA, esse plano delineia políticas de longo prazo, com foco nas estratégias de desenvolvimento, nas quais o Brasil mantém a interconexão com outros países, o que contribui para que o planejamento se configure como instrumento de enfrentamento da contração economia-mundo. O PDE ainda permanece em evidência no cenário da educação nacional, com a implementação de novos programas que na educação básica, são desenvolvidos nos estados, nos municípios e no Distrito Federal pelo PAR.

Tendo em vista os aspectos históricos, políticos e ideológicos que influenciaram o planejamento da educação, culminando na formulação do PDE, podemos considerar esse programa um mecanismo político de regulação da União sobre os demais entes federados (BARROSO, 2005). Diante dos acordos estabelecidos com organismos multilaterais, o Estado tem ajustado e controlado o planejamento aos ditames do capital e os gastos públicos com educação e outras áreas sociais, exigindo, ao mesmo tempo, efetividade, competência e produtividade nas relações de trabalho, particularmente no que diz respeito aos gestores e demais profissionais da educação.

### 3.2 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: PRINCÍPIOS, ESTRUTURA, AÇÕES EDUCACIONAIS E DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

O PDE foi apresentado pelo MEC, oficialmente, à sociedade civil em 24 de abril de 2007, simultaneamente ao Decreto nº 6.094/2007, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, sendo esse considerado âncora do referido programa. Esses planos, por sua vez, introduziram um conjunto de reformas educacionais promovidas pelo governo brasileiro, consideradas necessárias, naquele momento, para inserir o país nas determinações internacionais. A perspectiva do governo Luís Inácio Lula da Silva era alinhar o PDE ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>21</sup>, como uma alternativa de associar as políticas educacionais ao desenvolvimento econômico.

---

<sup>21</sup> O PAC foi lançado, em 28 de janeiro de 2007, pelo Governo Federal brasileiro e se constitui de um conjunto de políticas econômicas, planejadas para quatro anos as quais têm como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil. De acordo com Ghiraldelli Júnior (2009, p. 251): “A ideia básica do PAC era de se tornar um programa capaz de preparar a infraestrutura do país para um crescimento que deveria vir a partir de uma reforma tributária e política, puxada por um forte apoio governamental em

O PDE apresenta um conjunto de ações para o enfrentamento dos desafios educacionais que sinalizam a ruptura com visões fragmentadas, as quais constituem “falsas oposições” quando se trata da educação, como: qualidade *versus* quantidade; diversidade *versus* unidade; educação básica *versus* educação superior; formação humana *versus* formação profissional; dentre outras (BRASIL, 2008a), que não se configura em suas proposições na prática. De acordo com Ghiraldelli Júnior (2009), o PDE é uma política estruturada para longo prazo que visa superar a descontinuidade das ações educacionais e introduzir a chamada “federalização da educação básica”. Ele institui-se como uma intervenção instrumental da União nas condições de oferta da educação básica nas redes municipais e estaduais de ensino, por meio de acordos pactuados diretamente com os demais entes federados.

Para o MEC essa articulação entre as unidades federadas constitui-se em um dos princípios básicos desse plano para assegurar o direito à educação a todos os brasileiros mediante o regime de colaboração. Assim, sua execução envolve o compartilhamento de competências política, técnica e financeira para a execução de programas e ações. O documento oficial do PDE (BRASIL, 2008a) traduz, no que diz respeito aos princípios federativos, a União, que assume a liderança dos compromissos educacionais perante os demais entes federativos, mantendo a unidade no desenvolvimento das políticas, no intuito de corrigir as desigualdades regionais. Nesse sentido, com a implantação do PDE, o poder executivo busca reverter

[...] várias situações que tornaram difícil a governança da área: o crescimento desmedido do número de municípios; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança da gestão escolar e à melhora da aprendizagem no ensino fundamental; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; a ausência de um regime de colaboração no processo de municipalização deslanchado dez anos atrás; o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de educação; e os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o país. (KRAWCZYK, 2008, p.800-801).

Todas essas proposições do MEC via PDE propõem expandir a escolarização e a melhoria da qualidade de ensino, que são aspectos negociados com às agências internacionais credoras da educação. Ademais, a democratização do ensino também esteve presente nas lutas dos movimentos sociais e nas instituições acadêmicas, repercutindo no planejamento e na execução das políticas educacionais propostas pelo governo. Para o Ministério da Educação, o

---

projetos sociais”. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi considerado, então, o PAC da Educação.

PDE reúne dispositivos legais e normativos, incorporando ações novas e reformulando as existentes, de forma interligada.

Por ocasião de sua apresentação, em 2007, o PDE propunha 52 ações, para cobrir todas as áreas de atuação das políticas educacionais, incidindo sobre os aspectos específicos dos diferentes níveis e modalidades de ensino. De acordo com a fala do então Ministro da Educação, Fernando Haddad, em discurso de posse dos novos membros do Conselho Nacional de Educação (LORENZONI, 2008, p.1), “[...] o PDE não é um ponto no tempo, mas um processo que vai se complementando à medida que as metas são alcançadas ou passando por correções necessárias”. Krawczyk (2008) complementa essa ideia ao entender que o cenário de implementação do PDE é complexo e diversificado, porque o trajeto de desenvolvimento das políticas não é linear, é feito de movimentos, oscilações, avanços e recuos, estando sujeito a mudanças, a acréscimos e a supressões que podem influenciar todas as suas fases. Compreendemos que o PDE é um plano imposto pelo MEC que define as políticas educacionais e as implanta conforme a disponibilidades dos recursos que tem disponível e não em atendimento as reais necessidades das instituições de ensino público.

As ações desse plano se sustentam nos seguintes pilares: *visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social* (BRASIL, 2008a).

No que diz respeito à visão sistêmica<sup>22</sup> da educação, o PDE propõe superar a fragmentação e a centralização do financiamento da educação no ensino fundamental, abrangendo todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, incluindo o FUNDEB como principal fonte de financiamento da educação básica. Como sistema, o processo educativo tem as seguintes características: a) um conjunto de elementos em interação; b) esses elementos interagem por trocas de informação; e c) funciona por meio de um determinismo circular e bastante complexo. Compreende-se, assim, que ele funciona como um sistema organizado, com interações significativas das pessoas e dos processos sociais.

Com essa perspectiva, o governo almeja estabelecer conexões entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, “[...] a partir dessas conexões,

---

<sup>22</sup> A visão sistêmica tem seus fundamentos na teoria geral dos sistemas, que explica o mundo em sua totalidade, unindo todas as partes de determinado universo. Assim, a produção e a reconstrução do conhecimento são constantes, e isso é necessário para que o indivíduo venha a acompanhar as mudanças dinâmicas do mundo social. Aplicado à educação, o pensamento sistêmico impõe a tarefa de substituir a compartimentação por integração, desarticulação, descontinuidade por continuidade, tanto nas bases teóricas, quanto na práxis (MORAES, 1996). Nesse sentido, é exigido formação geral do sujeito, pautada pela integração das diversas áreas do conhecimento, para que venha atender as exigências do mundo moderno.

potencializar as políticas de educação de forma que se reforcem reciprocamente” (BRASIL, 2008a, p. 12-13). Desse modo, o PDE propõe manter a integração do ciclo educacional, articulando as políticas específicas orientadas para esse campo sinalizando a necessidade de cumprimento das competências dos entes federados em seu desenvolvimento. Saviani (2009, p. 387) compreende que um sistema vai além de um guarda-chuva que abriga várias políticas, como está posto no PDE, pois “[...] integra e articula todos os níveis e modalidades de educação com todos os recursos e serviços que lhes correspondem, organizados e geridos, em regime de colaboração, por todos os entes federados sob a coordenação da União”.

O autor sugere que a educação brasileira precisa organizar-se em um Sistema Nacional de Educação que una vários aspectos e serviços educacionais, formando um conjunto coerente, executado de forma eficaz no atendimento a toda população do país. Entende que esse sistema ainda está em processo de construção, mas as propostas do PDE estão em execução pela ação redistributiva e executiva do MEC. Compreendemos que a perspectiva sistêmica na educação apresentada nesse plano é centrada no indivíduo, desconsiderando a historicidade do contexto educacional que seguindo os ditames neoliberais, tem como consensual que as pessoas são responsáveis por seu sucesso ou seu fracasso na vida econômica, política e social.

Mediante esse pressuposto, o MEC considera a formação inicial e a continuada de professores como prioridade no PDE, entendendo que “[...] a melhoria da qualidade da educação depende da formação de seus professores, o que decorre diretamente das oportunidades oferecidas aos docentes.” (BRASIL, 2008a, p. 10). Percebemos, dessa maneira, que nesse argumento, o MEC responsabiliza os professores pelo sucesso ou o fracasso da educação, ao imprimir como política o incentivo à formação como estratégia de melhoria do ensino e da aprendizagem dos estudantes. Por outro lado, omite que os demais problemas administrativos, principalmente os relacionados ao financiamento, são responsáveis também por viabilizar o trabalho docente.

Nesse ponto de vista, o PDE se fundamenta nos pressupostos da gestão gerencial na medida em que atribui aos sistemas de ensino, às escolas e, especificamente, aos gestores e aos professores a responsabilidade pelo sucesso das políticas educacionais (CASTRO, 2007b; BRESSER-PEREIRA, 1998). Enfatiza a flexibilidade, a produtividade e o planejamento estratégico para converter os problemas educacionais em aspectos numéricos. Para isso, a União toma como representativo da melhoria da qualidade da educação, o controle técnico do que é implementado, mediante a avaliação de resultados das aprendizagens individuais dos

estudantes, fazendo com que o MEC adotasse o IDEB<sup>23</sup> como indicador objetivo da qualidade da educação, associando-o ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Ao aderirem a esse plano, os municípios assumem também a responsabilidade em promover a melhoria do referido indicador.

O IDEB, por sua vez, se configura como um dos eixos norteadores das políticas públicas educacionais dos municípios, mobilizando sistemas de ensino e escolas em torno da melhoria da qualidade da educação, servindo também de base para a transferência de recursos da União. Sendo o único indicador de medidas dos resultados do aprendizado se configura como uma política excludente, visto que desconsidera na apuração dos dados as condições de infraestrutura das escolas, a formação dos profissionais da educação, o contexto socioeconômico e cultural dos estudantes, dentre outros aspectos que são relevantes na aprendizagem (LOBO, 2013). Essa é uma consequência do gerencialismo na educação, que incentiva a eficácia e a eficiência dos sujeitos e dos processos no sistema de produção do capital, desconsiderando suas demandas existenciais. Assim, o IDEB é apresentado pelo PDE como um meio para,

[...] identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. (BRASIL, 2008a, p.23).

Quanto aos pilares da territorialidade e do desenvolvimento, o governo propõe, mediante o PDE, o enlace entre a educação e o desenvolvimento econômico e social, no intuito de diminuir as desigualdades de oportunidades educacionais, considerando as condições territoriais e setoriais. Reconhece, portanto, que esse é o principal desafio da educação brasileira no contexto atual.

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do país. O PDE pretende responder a esse desafio, através de um acoplamento

---

<sup>23</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador nacional, criado em 2007 pelo INEP, por meio do qual o MEC acredita ser possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para estados e municípios e monitorar a qualidade da educação. O indicador classifica os resultados apresentados a cada dois anos pelas escolas públicas brasileiras, e é calculado a partir dos resultados da Prova Brasil, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Educa Censo. O governo objetiva apresentar de forma mensurável as condições de ensino do país pelo IDEB e fixa como meta atingir, até 2011, o índice 06, que corresponde à média dos países desenvolvidos.

entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace. O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado. Não importa a abrangência do território considerado, o bairro ou o país. A relação recíproca entre educação e desenvolvimento só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos múltiplos. (BRASIL, 2008a, p.6-7).

Para diminuir as desigualdades das oportunidades educacionais, o plano propõe sintonizar as políticas ao ponto de contemplar desde a manutenção das escolas até as mais complexas formas de inclusão digital. A associação da educação ao desenvolvimento econômico está relacionada às estratégias de negociação internacionais lideradas pelos organismos multilaterais, que propõem ajuste dos sistemas de ensino e das escolas ao padrão de eficiência previsto no modelo econômico (VIEIRA, 2002). Nesse processo, a União abre espaço para a privatização de serviços educacionais, descentraliza ações e recursos para instituições governamentais e não governamentais e controla os resultados para prestação de contas às agências credoras.

Quanto ao regime de colaboração, o MEC pretende fortalecer, pelo compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras, a execução e a manutenção dos programas do PDE e, assim, alcançar maior impacto positivo na melhoria da qualidade da educação em cada território brasileiro (BRASIL, 2008a, p. 15). Nesse sentido, estabelece relações intergovernamentais de natureza colaborativa para que as ações definidas pela União cheguem aos demais entes federados, especificamente às escolas. A distribuição de competências pelo MEC aos entes federados implica compromisso recíproco, por meio de parcerias e convênios, o que representa “[...] um fio de esperança para uma relação federativa mais consistente e para um papel mais diretivo da União, com o compartilhamento e responsabilização coletivos por parte dos entes federados.” (CURY, 2007, p. 15).

Por último, o PDE apresenta os pilares da responsabilização (*accountability*) e da mobilização social, que consistem em atribuir à classe política o compromisso pela garantia do direito à educação para todos. Incentiva a mobilização social como forma de controle para efetivar esse direito por parte da sociedade, que deve acompanhar a execução das ações do PDE fiscalizando o cumprimento das obrigações por parte do Estado e com base em dados, deverá apresentar sugestões de mudanças necessárias ao bom uso dos recursos públicos (BRASIL, 2008a).

Com esse fundamento, o governo busca incorporar valor social à educação, o que exige transparência em torno das políticas educacionais propostas no PDE. Assim, a sociedade é chamada a participar não do planejamento das ações do programa, mas de sua execução, propondo ajustes e o cumprimento dos deveres do Estado (BRASIL, 2008a). Reafirmamos, portanto, que as políticas de acompanhamento das ações instituídas pelo MEC induzem à responsabilização dos gestores e dos demais profissionais dos sistemas de ensino e das unidades escolares dos estados, municípios e do Distrito Federal, dentro de seus limites, pelo sucesso e melhoria da escola pública. Os acordos estabelecidos entre a União e os demais entes federados incluem o alcance de metas pelos governos locais. Caso estas não sejam alcançadas, eles poderão receber possíveis sanções, associadas à continuidade ou não de transferência de recursos. De acordo com Afonso (2012, p.472):

[...] *accountability* indica frequentemente uma forma hierárquico- burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos.

Portanto, os gestores e a sociedade civil são convocados a responder politicamente pelo direito a uma educação de qualidade. Mas instituir o IDEB como definidor da qualidade da educação no Brasil requer que se estabeleçam padrões de aprendizagem em que desconsidere as condições objetivas dos sistemas de ensino locais e/ou das escolas; ajudando a legitimar as desigualdades locais, ao invés de superá-las. Isso pode contribuir para instaurar mecanismos formais de cumprimento de metas e de dispositivos legais, reduzindo, assim, os processos pedagógicos ao preparo de exames, como as avaliações externas. Os resultados dessas avaliações concorrem, em última instância, para aumentar ou para reduzir os recursos procedentes da União e destinados aos demais entes federados.

Diante de tudo isso, consideramos o PDE como um plano descontextualizado da realidade, por desconsiderar a diversidade da educação brasileira em suas condições infraestruturais, financeiras e humanas, que podem interferir nos resultados. Seu discurso teórico enfatiza o qualitativo da educação básica mediante intervenção da escola, sendo um aspecto positivo no plano; por outro lado, suas propostas resultam no risco de se priorizarem os dados quantitativos, em detrimento dos qualitativos.

Nessa perspectiva, a avaliação de produtos induz o ajuste dos processos às demandas apresentadas nos resultados e no mundo do trabalho, característica típica do modelo sistêmico. Com isso, podemos identificar como frentes ideológicas do PDE a pedagogia das competências,

da qualidade total e das negociações mercadológicas. Saviani (2007) diz, em relação a esse plano, que acredita que as mudanças em educação não virão somente com a aferição de resultados da aprendizagem por avaliações externas sistemáticas, mas, principalmente, pelo aumento de recursos para financiar a educação pública, gratuita e de qualidade referenciada socialmente. Ivo e Hypolito (2009) consideram que o PDE é fragmentado em suas ações, não havendo comunicação entre elas; é performático, porque descentraliza a gestão das ações para os sistemas de ensino e para as escolas, responsabilizando-as pelos resultados educacionais.

Nesse plano, o Estado atua sobre o sistema educacional brasileiro utilizando-se de mecanismos que articulam e coordenam as ações do MEC com as demais instituições governamentais e não governamentais responsabilizadas pela promoção desse campo social e político. A partir das características descritas nos pilares de sustentação do PDE, percebemos que se reafirma a regulação do Estado na prestação de assistência técnica e financeira aos demais entes federados (BARROSO, 2005), visando-se implementar programas e ações mediante o regime de colaboração, a descentralização e das relações intergovernamentais. Ao mesmo tempo controlam-se os resultados dos investimentos por meio de mecanismos de avaliação focalizados em indicadores gerais.

Quanto à estrutura, o PDE se organiza em quatro eixos: educação básica, educação superior; educação profissional e continuada. Os programas inerentes a esses eixos abrangem as políticas de formação de professores, com a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível superior (CAPES); a instituição do Piso Salarial Nacional para os profissionais da educação; o financiamento por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), e do Salário-Educação; a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); o Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI) (BRASIL, 2008a). Nesta investigação, destacamos a estrutura do eixo educação básica, porque nele estão situados a formação de professores e o PAR. Além da formação neste eixo, concentram-se as políticas que correspondem ao piso salarial nacional; o financiamento; avaliação e responsabilização e ao Plano de Metas.

Em relação às ações de formação, o MEC assumiu, por intermédio do PDE, compromissos relativos aos professores brasileiros, com a expansão de cursos promovidos sob a responsabilidade da UAB e da CAPES. Esta última é responsável por acompanhar as políticas de formação inicial e continuada dos professores da educação básica, principalmente no tocante ao financiamento de bolsas de estudo. As universidades públicas mantêm acordos de

cooperação, oferecendo cursos de licenciatura e de especialização, principalmente em regiões onde não existem cursos na modalidade presencial.

Os programas para formação de professores e demais profissionais da educação estão incluídos no Guia de Programa do PDE e do PMCTE (BRASIL, 2007j), conforme o quadro a seguir:

**Quadro 3** – Programas de formação de professores e profissionais da educação

1. Pró-Letramento
2. Escola Ativa
3. Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita (PRALER)
4. Programa de Formação Continuada Mídias na Educação
5. Programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil
6. Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil)
7. Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio – Pró-Licenciatura
8. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica
9. Programa de Formação Inicial de Funcionários de Escolas (Proffuncionário)
10. Programa Universidade para Todos (PROUNI)
11. Programa TV Escola e DVD Escola
12. Programa Ética e Cidadania
13. Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
14. Programa Rádio Escola
15. Rede Interativa Virtual de Educação (RIVED)
16. Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB)
17. Programa Educação em Direitos Humanos
18. Projetos de Educação para o Reconhecimento da Diversidade Sexual
19. Projetos de Educação para a Igualdade de Gênero
20. Programa Escola que Protege
21. Formação Continuada de Professores e Trabalhadores da Educação Básica em Educação Ambiental

**Fonte:** Brasil (2007j).

Essas propostas do PDE se materializam em cursos de formação inicial e continuada dos profissionais da educação e devem ser desenvolvidas em regime de colaboração com os estados, os municípios e o Distrito Federal na modalidade presencial ou a distância. O período de lançamento do PDE foi marcado pela expansão de cursos de formação de professores, alguns dos quais com a garantia de certificação, conforme as exigências do art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96. Mesmo assim, em 2013 o percentual de professores que atuavam na educação básica com nível superior, chegava a 74,8%, e destes 64,4% cursavam uma licenciatura. Longe de se alcançarem os 100% (BRASIL, 2015), os dados mostram as

fragilidades na implementação do PDE, que não apresenta metas fixas e temporais a serem atingidas.

Reconhecemos que o incentivo à formação inicial e continuada de professores pelo MEC nesse plano centra-se em cursos na modalidade à distância. Por outro lado, a despeito de sua importância no processo formativo, essa modalidade pode ser problemática quando se torna prioridade na formação dos docentes. Pode, inclusive, incorrer-se no risco de convertê-la em mecanismo de certificação, e não de qualificação ou de formação propriamente dita (SAVIANI, 2009).

Complementando esse pensamento, Giolo (2008) destaca em seus estudos que a Educação a Distância (EaD) é bem definida pelos marcos regulatórios que expõe as especificidades dessa modalidade de ensino no Brasil. Porém, existe um problema que ainda não foi resolvido: estão se formando professores a distância para uma docência presencial. Esses futuros professores irão atuar em turmas de alunos com características históricas e sociais divergentes e que lhes serão exigidos não só os conhecimentos, habilidades e saberes que aprendem nos livros, mas sim, no contexto da convivência, da experimentação, nos estágios, debates, laboratórios, etc. São esses conhecimentos que completam a formação do professor e que contribuem para definição de sua identidade docente. Para que a formação contribua com a melhoria da qualidade de ensino, deve ser ofertada em universidade, de preferência em cursos regulares, que apresentem proposta pedagógica e curricular e cujos conteúdos articulem ensino, pesquisa e extensão.

Quanto à valorização do magistério, o programa destaca a importância do piso salarial nacional do magistério, que, no momento, estava assegurado pela Constituição de 1988, mas que só foi aprovado em 2008, pela Lei nº 11.738/2008, atendendo a todos os profissionais da educação. No PDE, se restringia aos professores. Em nenhum momento, o programa assegura melhores condições de formação e trabalho, que venham garantir situações de aprendizagem satisfatórias para os docentes, ficando sob a responsabilidade dos municípios definir os incentivos em seus planos de carreira.

No que se refere ao financiamento, o PDE em 2007, apresenta ações direcionadas ao salário-educação e ao FUNDEB. Orienta que os três níveis de governo devem elaborar uma agenda mínima de fortalecimento da educação básica, e destaca o aumento ocorrido do salário-educação de R\$ 3,7 bilhões em 2002 para R\$ 7 bilhões em 2006. Esses investimentos possibilitariam um número expressivo de transferências voluntárias para os municípios, ampliando o acesso aos projetos federais voltados para formação de professores, reforma e construção de escolas, equipamento, material pedagógico, etc. (BRASIL, 2008a).

Em relação ao FUNDEB (BRASIL, 2007e) que substituiu o FUNDEF (BRASIL, 1996c), o plano apresenta duas vantagens no que diz respeito ao financiamento: aumentar substancialmente o compromisso da União com a educação básica, ampliando o aporte, a título de complementação, de cerca de R\$ 500 milhões (média no Fundef) para cerca de R\$ 5 bilhões de investimento ao ano e instituiu um único fundo contábil para toda a educação básica, não apenas para o ensino fundamental. Reconhecemos que houve avanços no financiamento da educação com a implementação do FUNDEB, por este abranger toda a educação básica, porém as expectativas do governo não se concretizaram, uma vez que ele não representou o aumento dos recursos financeiros. Analisando esse aspecto, Saviani (2007, p.1248) complementa:

Conforme foi divulgado no dia 20 de junho de 2007, na ocasião da sanção da lei que regulamentou o FUNDEB, o número de estudantes atendidos pelo Fundo passa de 30 milhões para 47 milhões, portanto, um aumento de 56,6%. Em contrapartida o montante do fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões, o que significa um acréscimo de apenas 36,3%. Esse fundo passa a abarcar toda a educação básica, sem que, em sua composição, [entrem] todos os recursos que estados e municípios devem destinar, por imperativo constitucional, à educação.

Assim, diferentemente do que apresenta o PDE, Saviani (2007) mostra que os seus pilares são justamente o apoio técnico e financeiro, como meio de assegurar os dispositivos da LDB e da Constituição Federal de 1988. O autor reforça que, do ponto de vista técnico o PDE se apoia em indicadores educacionais para monitorar, definir e implementar suas metas e ações. Quanto ao aspecto financeiro, os recursos básicos desse programa são constitutivos do FUNDEB que mesmo superando algumas limitações do FUNDEF, ainda fica evidente a necessidade de mais recursos e de aplicação destes em educação. O autor ainda considera que esses dois pilares impactaram de forma positiva na educação, mas são limitados, no que diz respeito ao êxito do PDE, pois a execução de uma política depende de recursos humanos bem preparados. E entre estes estão os professores, em que o magistério deveria ser considerado o terceiro pilar desse programa.

Ressaltamos que, ao apresentar o PDE, o governo alimentava a expectativa de melhorar os indicadores educacionais em todas as escolas brasileiras, visando democratizar o ensino público, como responsabilidade do Estado e direito do cidadão. Esse programa orienta políticas de avaliação e de responsabilização para a educação básica. As políticas relacionadas ao pilar da responsabilização do PDE, discutida nesta seção, destaca o IDEB como o principal indicador de controle da qualidade de ensino, bem como a política de responsabilização social,

no que se refere ao acompanhamento da implementação das ações e dos investimentos, em particular.

O indicador usado para avaliar a educação básica tornou visível o baixo desempenho dos estudantes diante das metas fixadas em âmbito nacional e internacional, conforme critérios do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). Mediante esse indicador, o MEC assume a responsabilidade de monitorar as escolas e as redes de ensino, expressando acentuada valorização da interferência de mecanismos de avaliação na gestão da educação, evidenciando a competitividade entre as escolas para que os indicadores educacionais possam evoluir. Confirma-se, dessa forma, a política de pacto estabelecida entre o Brasil e os organismos multilaterais (KRAWCZYC, 2008).

Para viabilizar as ações da educação básica, o MEC propõe, no programa, que se crie um instrumento jurídico que inaugure um novo regime de colaboração entre as unidades federadas para cumprir diretrizes pactuadas e consubstanciadas em um plano de metas. Diante desse imperativo, foi lançado, concomitantemente ao PDE, o PMCTE, pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, conforme mencionado anteriormente, visando assegurar a sustentabilidade das ações que compõem o PDE (BRASIL, 2007a). Esse programa inaugura uma nova modalidade de planejamento e de gestão educacional para os diferentes entes federados, os quais assumem responsabilidades compartilhadas em relação à aprendizagem dos estudantes, visando atingir resultados definidos em metas a serem alcançadas até 2021.

Para assegurar a assistência técnica e financeira prevista nas ações do PDE, os estados, municípios e o Distrito Federal deveriam aderir ao Plano de Metas e assinar um termo de compromisso com estatuto de contrato territorial entre as esferas do governo. Ao assinar o termo, os entes federados deveriam formular seus Planos de Ações Articuladas, como mecanismos para assegurar a assistência do MEC no cumprimento de suas metas e diretrizes (BRASIL, 2007g).

O Plano de Metas se constitui de 28 diretrizes, que focalizam principalmente: aprendizagem; alfabetização até os oito anos de idade, inclusão educacional, formação e valorização profissional, gestão participativa, infraestrutura, avaliação da aprendizagem mediante o IDEB e responsabilização pelo acompanhamento da evolução desse índice por representantes da sociedade civil, de organizações governamentais e não governamentais.

Constatamos que o PDE e o Plano de Metas legitimam a construção da unidade dos sistemas educacionais da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, considerando a multiplicidade territorial, prevista na Constituição Federal de 1988, e propondo a construção de um Sistema Nacional de Educação. Ademais, assegura, com base na LDB nº

9394/96, a função redistributiva e supletiva da União em relação às demais instâncias educacionais, para assegurar a equalização das oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade de ensino (BRASIL, 1996a). Assim como o PDE, o Plano de Metas é simplificado, por não apresentar diagnóstico da realidade, constituindo-se em um conjunto de propostas, sem fundamentos e nem princípios, o que o descaracteriza como plano.

Além desses fundamentos legais, Ghiraldelli Júnior (2009), Camini (2010) e Saviani (2007) esclarecem que o Plano de Metas também se fundamenta nas discussões do movimento “Todos pela Educação”<sup>24</sup>, que foi produzido em articulação com empresários brasileiros e deu origem ao que configurou o “Compromisso Todos pela Educação”. Dentro de uma abordagem gerencial, o compromisso não apresentava medidas claras ou concretas para contribuir para com a melhoria da educação, pois incentivava o voluntariado. O documento aponta para o enfrentamento do desafio de “[...] democratizar o acesso à educação, mobilizando empresários e educadores de todo o país.” (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2009, p.262).

De acordo com os estudos de Luiz Carlos Freitas (2012), essas mudanças implantadas a partir dos anos 1990 do século passado fazem parte de uma reforma empresarial que se distancia dos objetivos dos educadores. Cria-se nessa proposta a ideia de educação pública com caráter privatista em que a cultura de auditoria que está relacionada à emergência de sistemas de regulação em que as questões de qualidade são subordinadas à lógica da administração em que o foco é o controle. O antigo tecnicismo retorna sob a forma de teoria da responsabilização, meritocrática e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes, chamada de

[...] expectativas de aprendizagem que são medidas em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancorada nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, fortalecida pela econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea. (FREITAS, L. C., 2012, p. 383).

O autor denomina essa perspectiva como (neo)tecnicismo que se estrutura em três categorias: responsabilização, meritocracia e privatização. As duas primeiras categorias criam

---

<sup>24</sup> O movimento “Todos pela Educação” foi lançado em 06 de setembro de 2006. Está constituído por representantes de grandes empresas, bancos e organizações não governamentais (Grupo Gerdau, Pão de Açúcar, Banco Itaú, Fundação Bradesco, Banco Real, Organizações Globo, Grupo Instituto Ecofuturo/Suzano Papel e Celulose, SESC-SP, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Instituto Faça Parte – Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ethos de Responsabilidade Social, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco Santander, entre outros). (TODOS PELA EDUCACAO, 2015).

ambiência para ampliar a privatização do sistema público de educação, introduzindo a possibilidade de que as instituições de ensino continuem sendo pública e tenham sua gestão privada (público não-estatal). Nesta perspectiva estar a ideia de aumento do desempenho e controle dos processos para garantir os resultados.

Ghiraldelli Júnior (2009) ressalta que o Todos pela Educação é uma organização sem fins lucrativos e, com objetivos estratégicos que estão associados a perspectiva empresarial, apresenta cinco metas prioritárias a serem atingidas até 2022: toda criança e todo jovem de 04 a 17 anos na escola; toda criança plenamente alfabetizada até os oito anos; todo aluno com aprendizado adequado a sua série; todo jovem com ensino médio concluído até os 19 anos; e por último, investimento em educação ampliado e bem gerido. Para atingir essas metas, o movimento propõe que a gestão pública seja transparente e que a implementação das políticas educacionais seja monitorada em todos os entes federados, tornando-se seus resultados acessíveis à opinião pública. Voss (2011, p.53), sobre esse movimento afirma:

[...] apoiado política e financeiramente pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), pela União dos Dirigentes Municipais (UNDIME) e por empresas nacionais e internacionais, defende a qualidade empresarial, a qual se fundamenta em princípios de eficiência, eficácia e produtividade da Educação, que deve ser mensurada através de exames e provas padronizadas.

Nesse discurso empreendedor, o governo assumiria práticas de gestão empresarial para controlar e ajustar as políticas educacionais à performance do mercado, conseqüentemente ao ideário neoliberal (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2009). Constatamos, assim, que o PDE e o Plano de Metas têm como base ideológica a administração empresarial e vincula-se aos interesses econômicos, primando pela “[...] redução do suporte estatal e o fortalecimento das formas privadas de financiamento do sistema educacional.” (ADRIÃO, 2006, p.72). Muitas ações envolvem articulação com o setor privado, assegurando parcerias com o empresariado na implementação de políticas de educação. Nesse modelo de gestão, o governo descentraliza recursos, desconcentra ações, estabelece indicadores e formas de avaliação em prol da eficiência e da eficácia nos resultados (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Uma das críticas mais contundentes ao PDE e ao PMCTE relaciona-se ao processo de formulação dessas políticas, que não ocorreu de forma simultânea e coletiva, mediante a mobilização social. Isto é:

[...] os sujeitos foram sendo chamados, consultados e incorporados no decorrer da formulação e execução da política. De maneira geral verificou-se a

elaboração de um plano sem ampla consulta e debate com as entidades científicas e sindicais do campo educacional – as quais tiveram reconhecidamente presença destacada nos debates e na elaboração de projetos educacionais nas últimas décadas no Brasil. Nesse sentido, não foi considerado o acúmulo histórico produzido pelos educadores organizados em suas entidades através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, as pautas discutidas e aprovadas em inúmeras conferências, congressos, as quais foram discutidas e legitimadas pela sociedade desde o processo constituinte em 1987-1988. (CAMINI, 2010, p. 539).

Apesar de a mobilização social ser apresentada como um dos pilares do PDE, ela não se constituiu em base para sua formulação. Isso surpreendeu a muitos educadores no momento de sua apresentação, mostrando-se como um aspecto negativo da proposta, que caracterizava como um plano de governo, e não de Estado, por não estabelecer diálogo entre o MEC e os demais segmentos da sociedade civil para sua construção. Ao aderirem ao Compromisso do Plano de Metas, os municípios perdem a condição de protagonistas do processo, seguindo as políticas planejadas pela União.

Tendo em vista a dependência financeira dos municípios em relação à União, os gestores passam a adotar a defesa dessa política verticalizada, o que caracteriza em uma participação sem poder de deliberação, uma vez que seguem o consenso e assumem o compromisso em realizar os objetivos oficiais. Assim, as políticas de educação apresentam caráter centralizador, ainda que se reconheça que o PDE e o Plano de Metas aproximaram a União dos demais entes federados, inclusive, os municípios. As ações dessas políticas são implementadas nos municípios mediante o PAR, que se propõe fortalecer relações intergovernamentais, com a efetivação do regime de colaboração e da descentralização das políticas educacionais.

### 3.3 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: ESTRATÉGIA DA UNIÃO PARA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Antes de situarmos a configuração do PAR (2007) como estratégia de implementação das políticas do PDE e do Plano de Metas estruturadas no âmbito da União para os demais entes federados, em particular os municípios, apresentamos alguns traços do processo político-administrativo que orientou a municipalização do ensino brasileiro. O município, no Brasil, instituiu-se como ente federativo ainda no império, visando-se possibilitar a descentralização político-administrativa e institucional das ações públicas, antes da competência do poder central. Sua criação também se relaciona à grande extensão territorial do país que dificulta a

presença do Estado em todas as localidades. Assim, a municipalização é uma saída, com a transferência de funções públicas para os municípios, levando-se em consideração suas demandas.

Com a abertura política no final do período da ditadura civil-militar e a promulgação da CF de 1988, ao município foi delegada autonomia política, administrativa e financeira. Com esse atributo, ele poderia superar a instabilidade decorrente da oscilação do processo de centralização e descentralização do poder que acompanhou a história político-administrativa do país. O dispositivo institucional ainda falhou nesse aspecto, porque não especifica os poderes nem as competências políticas e administrativas dos entes federados, criando a necessidade de os municípios assumirem, conscientemente, suas responsabilidades (BRASIL, 1998).

Conforme abordamos no capítulo anterior, a descentralização geralmente vem acompanhada da responsabilização dos serviços básicos do atendimento à saúde, educação, segurança, urbanismo, dentre outros. Mas nem todos os municípios dispõem de capacidade financeira e administrativa suficiente para assumir os encargos que lhes são atribuídos, sendo, portanto, necessária assistência técnica e a complementação de recursos por parte da União e dos estados. Assim, a independência, ou melhor, a autonomia do município, fica comprometida, mantendo-se, ainda que em outros moldes, sua dependência em reação à União e aos estados. As relações intergovernamentais, que deveriam ser fortalecidas com o regime de colaboração e a descentralização administrativa, para um bom funcionamento da gestão, não se concretizam plenamente.

A despeito dessas constatações, sabemos que o município cumpre um importante papel nos países em desenvolvimento, tendo em vista que a estrutura política os governos locais “[...] geram produtos relevantes pelo seu valor imediato para respectivas comunidades e como insumos indispensáveis para os sistemas políticos maiores e o sistema econômico.” (MELLO, 1988, p.27). Não se tem, ainda, outro mecanismo que demonstre ser mais adequado para marcar a presença do Estado nas comunidades do que o ente municipal, pois, à medida que se empenha para atender as demandas, ele contribui para o desenvolvimento do país cumprindo funções importantes, como a arrecadação de impostos e a implementação de políticas sociais.

Para que ocorra a municipalização das ações, é necessário desconcentrar o poder da União estendendo-o aos governos subnacionais. No que diz respeito à educação, a CF de 1988 e a LDB nº 9.394/96 passam aos municípios a competência pela gestão integral da educação infantil e do ensino fundamental. Esses dispositivos asseguram a autogestão da educação pelo município, entendida como condição de autonomia administrativa em suas competências e com os recursos necessários ao desenvolvimento do ensino. Para que a municipalização da educação

se desenvolva plenamente, torna-se indispensável à interação com as demais áreas sociais, como saúde, previdência social e outros serviços básicos, voltados para o conjunto dos estudantes em sua pluralidade (BOTH, 1997).

Nesse aspecto, a municipalização da educação ocorre mediante a integração cooperativa entre os processos de gerenciamento (político-administrativo), que oportuniza sua sustentação, e os produtos e resultados (técnico-científicos), que garantem a qualidade desse serviço público. A ideia é que, em parceria com a sociedade organizada, o governo viabilize a educação, compreendendo-a como uma prática que provoca mudança no comportamento e na condição social dos educandos, de seus familiares e da própria sociedade. A definição das competências do município para educação infantil e para o ensino fundamental atribui à população condições de cobrar a responsabilidade pelo exercício das políticas direcionadas ao setor. Desse modo, a municipalização da educação assegura a economia dos recursos; a rapidez nos mecanismos de ação e a solução de problemas; desburocratiza o sistema educacional; proporciona maior conhecimento acerca da administração municipal no que diz respeito à realidade social, física, econômica e cultural da localidade e melhores condições de acompanhamento e avaliação das atividades, permitindo ao município apropriar-se progressivamente da responsabilidade do ensino (BOTH, 1997).

A distribuição de recursos para os municípios pela União e pelos estados deve ser acompanhada por representantes políticos, administrativos, da sociedade civil, pelo Conselho Municipal da Educação (CME), pelos profissionais da educação – mediante representação do Conselho do FUNDEB. Nesse sentido, a municipalização da educação ocorrerá quando:

[...] forem dadas as devidas condições, como, entre outras, descentralização da gestão administrativa por parte da União e dos estados; equilíbrio entre responsabilidade de encargos e recursos necessários, intermediação e apoio administrativo e financeiro por parte da União e dos estados; cooperação intermunicipal e de instituição de ensino superior; apoio técnico e administrativo e de intermediação política por parte das Associações de Municípios; dos Núcleos Regionais de Educação, bem como os próprios políticos; capacidade e retidão gestora dos responsáveis pela administração do município; participação gestora dos diferentes segmentos das populações urbana, rural e de periferia; vigilância permanente sobre os atos administrativos dos gestores, e uma legislação municipal adequada, ágil e equilibrada. (BOTH, 1997, p. 18).

Essas condições evidenciam uma gestão da educação participativa, transparente e organizada, visto que, quanto mais sujeitos envolvidos no processo, mais cobranças devem ocorrer na prestação dos serviços educacionais. O discurso de participação social tem

fundamentado os documentos que instituem as políticas educacionais efetivadas no Brasil desde a aprovação da atual LDB. Conforme se tem visto, esse discurso legitima a responsabilização dos sujeitos pelos processos e pelos resultados do ensino e da aprendizagem e confere autonomia e descentralização quanto às ações e aos recursos para os municípios. Mas esses aspectos são fragilizados pelas diretrizes formuladas pelo governo central, que homogeneízam a gestão e o planejamento da educação mediante programas para todo o país que obedecem a regras fixas, desconsiderando as diversidades locais.

Com isso, tem-se o PAR um programa estratégico proposto pela União aos municípios, estados e Distrito Federal que objetiva descentralizar as políticas educacionais e reúne um conjunto de ações a ser implementadas em regime de colaboração por esses entes federados. A expectativa é de melhorar a qualidade da educação mediante a evolução do IDEB – medida política propagada pelo PDE. Sua formulação atende a perspectiva sistêmica, privilegiando a participação dos gestores e dos educadores locais e estabelece a avaliação como forma de controle da eficiência e da eficácia dos resultados (BORDIGNON, 2011).

O PAR é descrito por seus propositores como um plano plurianual e multidimensional que, diante de sua temporalidade, pode evitar a descontinuidade política da implementação das ações, aspecto que pode ter interferido, ao longo dos anos, a concretização do regime de colaboração. Esse programa inscreveu-se no Plano Plurianual (PPA) (2008-2011), conforme a Lei nº 11.653/2008, da última gestão do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No eixo desse plano, que trata da educação de qualidade, define-se que “[...] a competitividade econômica, a equidade social e o desempenho do cidadão são simultaneamente impactados pela educação”. (BRASIL, 2007i, p. 16).

Em 2007, os municípios foram convidados a aderir “voluntariamente” ao PAR, mas essa, era a única condição de assegurar a assistência técnica e financeira do MEC para implementação das políticas educacionais. Analisando o PAR, Mafassoli e Marchand (2011, p.4) consideram que o processo de adesão constituiu-se em:

[...] requisito para o apoio suplementar e para as “transferências voluntárias” da União às redes públicas de educação básica; quer dizer, a previsão é de que a assistência da União tida como “voluntária” (em oposição aos programas educacionais universais e transferências previstas em lei) seja direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos e que se comprometam com as metas do Compromisso e do PAR. O acompanhamento e a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é assumido coletivamente pelo município ou estado e sua implementação deveria ser acompanhada, diretamente, pelo Comitê Local de Acompanhamento.

Nesse contexto, a adesão perdia seu provável caráter de voluntária, e todos os municípios eram compelidos a assinar o termo de compromisso e de cooperação para consolidar as parcerias financeiras e técnicas. Nesse processo, os gestores municipais e estaduais assinavam o Termo de Cooperação Técnica do MEC, cumprindo os seguintes requisitos: formalização do Termo de Adesão ao Compromisso; comprometimento de realização da Prova Brasil pelas escolas da rede, atendendo os critérios do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); preenchimento e envio dos dados financeiros, mediante o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE); e envio regular de informações da frequência escolar dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Família (BRASIL, 2007b).

Ao aderir ao plano contendo um conjunto de metas, os governos subnacionais passam também a responder pelo direito à educação, prestando contas à sociedade e ao Estado. As ações pretensamente descentralizadas remetem ao monitoramento do IDEB pelo MEC, como forma de controle e de assegurar investimentos em troca de melhores resultados. Nessa situação, as relações intergovernamentais entre os três níveis de governo ganham características federativas descentralizadas e, ao mesmo tempo, centralizadas. Isto é, o MEC descentraliza as ações para os estados e para os municípios mediante a implementação do PAR, mas se mantém na coordenação, na redistribuição e na suplementação dos recursos para implementação das ações (FONSECA, 2013). Institui-se, assim, uma nova relação entre as instâncias federativas que se configura na política de regulação do Estado sobre a educação em todo o território nacional (BARROSO, 2005).

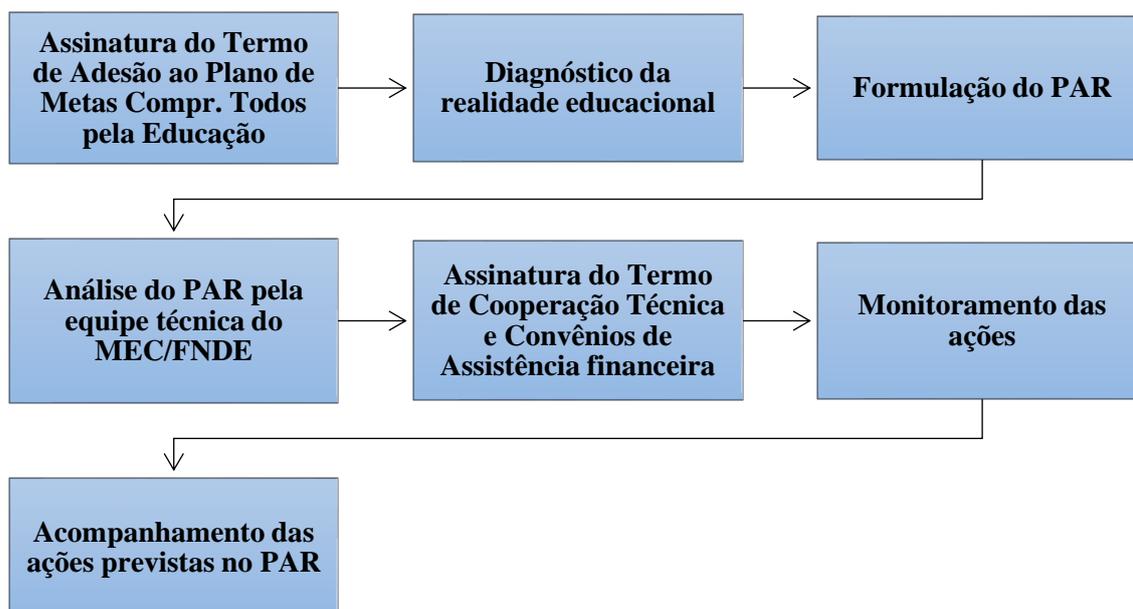
Os municípios brasileiros com receita insuficiente são compelidos a apresentar sua contrapartida para garantir a implementação das ações. Caso não cumpram os compromissos pactuados, dificultam o regime de colaboração e as relações intergovernamentais, visto que “[...] as dificuldades de coordenação e de responsabilização resultam em atendimento caracterizado, muitas vezes, pela precariedade, descontinuidade ou iniquidade, quando não a inexistência de serviços” (FARENZENA, 2003, p. 08). Pensamos dessa forma, que é importante a pactuação de responsabilidades pelos entes federados com o propósito de melhorar a qualidade da educação, mas, para que as relações intergovernamentais se fortaleçam pelo regime de colaboração e a descentralização, é premente que o Estado assegure as condições requeridas pelos entes federados para cumprirem seus compromissos. Assim, a divisão de competências e responsabilidades para os estados, os municípios e o Distrito Federal que aderem ao PAR precisa ser repensada, diante das disparidades econômicas que existem entre eles para implementação das ações.

### 3.4 ESTRUTURA DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A DIMENSÃO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

A primeira versão do PAR foi lançada para operacionalizar o PDE e o PMCTE, priorizando os municípios que chegaram à milésima posição com mais baixo IDEB e aqueles estados que não tinham nenhum município dentro dessa escala foram selecionados os 20 municípios com menores IDEBs. Incluíam-se aqueles que empatavam até a vigésima posição, de modo que todos os estados seriam contemplados. O IDEB desses municípios deveria estar abaixo da média nacional naquele ano, que para o ensino fundamental, era 4.2 (MARCHAND, 2012). Ao assinar o termo de compromisso, os municípios se comprometem a atingir a meta de 6,0 pontos até o ano de 2021.

O processo de formulação do PAR seguia as orientações do MEC (BRASIL, 2007g), cuja dinâmica representamos a seguir.

**Figura 2 - Etapas de formulação e monitoramento do PAR (2007-2011)**



Fonte: A autora (2015).

A adesão ao Plano de Metas credenciava o município a assumir o compromisso de efetivar as 28 diretrizes e, ao mesmo tempo, estabelecia um pacto entre os gestores, com a implementação das políticas do PDE em todo o território nacional. A ideia do MEC seria fortalecer o regime de colaboração entre as esferas federativas, fazendo cumprir algo que estava assegurado na Constituição de 1988, conforme nos referimos. Para isso, o MEC comprometeu-se o “[...] ir ao encontro dos entes federados para conhecer a sua realidade e assumir o compromisso de assisti-los técnica e financeiramente na execução de projetos e ações para a melhoria da qualidade da educação.” (CAMINI, 2009, p. 64).

Na etapa de construção do diagnóstico da realidade educacional, os municípios receberam assistência técnica do MEC, contando com profissionais das universidades públicas ou das Secretarias Estaduais de Educação. Inicialmente, eram orientados a apresentar uma equipe técnica para participar do processo de formulação e de acompanhamento do PAR. Essa equipe deveria ser composta pelo(a) dirigente municipal de educação, por técnicos da Secretaria Municipal de Educação, e por representantes dos diretores de escola, professores da zona urbana e da zona rural, coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares e, quando houvesse, do Conselho Municipal de Educação, e de outras representações que o município definisse (BRASIL, 2007f). Suas atribuições compreendiam: discussão do instrumento de planejamento do PAR, elaboração do Diagnóstico da Situação Educacional na rede municipal e elaboração e monitoramento da implementação das ações do programa.

Além dessa equipe, o município deveria apresentar o Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação, como exigência da 28ª diretriz do Plano de Metas (BRASIL, 2007g). Esse comitê deveria ser constituído por representantes das associações de empresários e de trabalhadores, da sociedade civil, do Ministério Público, do Conselho Tutelar e de dirigentes do sistema educacional público. Tinha como atribuição básica mobilizar a sociedade para acompanhar a evolução das metas relativas ao IDEB.

Cumprindo o protocolo, as duas equipes eram cadastradas no Sistema FNDE/CTE Consultor, que era instalado nos computadores dos consultores do MEC, para, em seguida, iniciar o levantamento dos dados quantitativos e qualitativos que constituiriam o referido diagnóstico. Este, assim como o PAR, se estruturou em quatro grandes dimensões: Gestão Educacional, Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e Avaliação, e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

O instrumento de coleta de dados disponibilizado pelo MEC (BRASIL, 2007f) define as dimensões como agrupamentos de grandes traços ou características das instituições ou sistemas de ensino, que emitem juízo de valor e expressam a totalidade da realidade local. As áreas, por sua vez, englobam conjuntos de características comuns e coerentes que não são objetos de avaliação ou pontuação. Os indicadores representam as características da realidade a ser avaliada – são unidades de medida para qualificar e analisar a realidade. A versão 2007-2011 do PAR apresentava 52 indicadores, construídos a partir de diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 6.094/2007.

Na época da formulação do PAR, as dimensões compreendiam áreas, que agrupavam indicadores específicos a serem analisados e discutidos pela equipe e, em seguida, pontuados. A pontuação variava entre 1 e 4 – situação crítica, insuficiente, apresenta mais aspectos positivos do que negativos e a situação positiva, respectivamente. As situações avaliadas com 3 e 4 não geravam ação para atender às demandas do indicador analisado. Entre esses critérios, tem-se também a opção Não se Aplica (NSA), que exclui o indicador em relação à realidade avaliada. A equipe atribuía um critério de pontuação ao indicador que melhor representasse a realidade do município. Quanto mais alta a pontuação, melhor seria o nível da situação representada, não gerando ações.

Ao concluir a pontuação, os consultores enviavam o diagnóstico *on-line* e o sistema gerava o PAR com ações e subações correspondentes aos indicadores pontuados com 1 e 2. Em seguida, a equipe selecionava os responsáveis por cada ação, definia os resultados esperados e os prazos conforme o cronograma financeiro do primeiro ano da implementação. Esse momento de formulação do PAR constituiu-se de atividades típicas do planejamento estratégico, dentre as quais o preenchimento de formulários.

O PAR caracteriza-se, portanto, como um programa unificado de ações previamente definidas para os municípios implementarem, cabendo a estes apenas eleger os indicadores que melhor correspondem às demandas locais. Essa era uma condição para que o programa selecionasse, automaticamente, no sistema do MEC as ações que melhor atendiam às necessidades educacionais.

De acordo com Silva (2014), o planejamento estratégico segue um formato unificado e homogêneo, com o propósito de organizar as políticas em termos de valores, missão, objetivos, estratégias, metas e ações, priorizando a alocação de recursos. Analisa os pontos fracos e os fortes da localidade, descrevendo as condições internas para se atender a realidade externa e os meios para modificá-las, tendo em vista o fortalecimento institucional. Assim,

delimita os campos de atuação e envolve todos os níveis da instituição para atingir os fins maiores, já definidos.

Insistimos que essas características expressas também no PAR, como política induzida pelo PDE, procuram elevar o IDEB dos sistemas de ensino e corroborar o compromisso do Brasil com organismos multilaterais, qual seja, o de melhorar a qualidade da educação, como finalidade primordial que é consenso nas instâncias centrais de poder, e não nos demais entes federados. O governo apresenta o PAR como um instrumento de construção social, considerando-o democrático e participativo, devido a representatividade de vários setores da sociedade na equipe técnica e no Comitê Local do Compromisso.

Entendemos, no entanto, que a constituição de comitês envolvendo representação de vários setores da sociedade não conduz, em si, a uma práxis educativa com características democráticas. Os problemas apresentados no diagnóstico, ainda que o subsidiem, não legitimam, de uma vez, a proposição das ações, visto que, as definições finais reúnem, como protótipo, aquelas disponíveis no sistema eletrônico que geraria o PAR em cada município, estado e no Distrito Federal.

Compreendemos que para o planejamento educacional se efetive de maneira significativa precisa partir de uma análise da realidade os sujeitos que serão beneficiados com suas ações. Estas, deverão compor um plano que suscite investimentos complementares da União para que possa contribuir com mudanças nos indicadores educacionais. Enquanto à educação for pensada de forma verticalizada pelo poder público, poucas chances se têm haver transformar seu quadro decadente e excludente.

Nossa experiência como consultora<sup>25</sup> subsidiou esta descrição acerca das etapas de formulação e do acompanhamento do PAR e nos levou a inferir que nem todas as ações geradas correspondem às necessidades decorrentes da realidade avaliada por ocasião do diagnóstico. Após a formulação do PAR, com o preenchimento dos formulários, ele era enviado para análise por uma equipe no Ministério de Educação/FNDE. Em seguida, o sistema gerava um Termo de Cooperação Técnica para ser assinado pelos gestores e pelo ministro da Educação, contemplando as ações que deveriam receber assistência técnica e financeira até o ano de 2011.

Dentre essas ações, sendo positivo o resultado da análise do FNDE, era gerado um convênio para cada ano do cronograma do PAR, com a exigência de apresentação de projetos relacionados às propostas formuladas, sob a condição de financiamento conforme as normas de

---

<sup>25</sup> Sobre nossa experiência, se deu por meio MEC-UFRN-UERN no processo de formulação dessa política em 2007, em municípios do Rio Grande do Norte, conforme mencionado na introdução desse trabalho.

transferência federais. Aquelas geradas no PAR de 2007 apresentavam três modalidades de apoio: assistência técnica do MEC, assistência financeira do MEC e as executadas pelo município.

Com a conclusão da análise pelo MEC, o PAR ficava disponível no sistema eletrônico e poderia ser consultado mediante o uso de uma senha e do CPF do dirigente Municipal de Educação. Na agenda do MEC, abria-se, eventualmente, a etapa do monitoramento, compreendida pelo MEC como meio para gerenciar, controlar e avaliar as ações do PAR em cada município e cada estado da Federação. Apesar dessa tarefa, constituiu-se em objetivo, projetos de extensão das instituições consultoras – universidades –, implicando custos com o pagamento de bolsas, levando o MEC a cortar, pela metade, o número de consultores em 2008. No ano seguinte, esse trabalho ficou na competência do próprio município sob a orientação esporádica de um membro do MEC, que se responsabilizava por atender os municípios por região dos estados.

O monitoramento fornecia informações ao dirigente municipal de educação para examinar periodicamente a execução das ações ou os entraves que dificultavam sua realização, podendo adotar outras medidas assertivas. A partir de 2009, as Secretarias de Educação e a equipe local passaram a acompanhar as informações sobre a liberação dos recursos para implementação das ações no módulo do PAR do SIMEC<sup>26</sup>, um sistema bem mais avançado do que o anterior.

A formação de professores compõe uma dimensão desse programa, abrangendo um conjunto de ações à modalidade inicial e continuada para docentes de todas as etapas, níveis e modalidades da educação básica. Todas estão vinculadas aos programas do PDE em cursos de natureza presencial e a distância promovidas pela UAB, pela Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essas instituições vinculadas ao MEC prestam assistência técnica na organização dos cursos e na formação de professores tutores, tendo em vista a multiplicação dos conteúdos nos municípios, o que inscreve o processo formativo na concepção reprodutiva do conhecimento.

Em virtude disso, reconhecemos que a melhoria da qualidade do ensino perpassa também a formação docente, mas as políticas voltadas para esse campo devem considerar as

---

<sup>26</sup> Ambiente virtual – Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC). Em 2009, o monitoramento das ações planejadas e aprovadas passou a ser realizada nesse sistema pelo módulo PAR – Plano de Metas. O *site* de acesso é <http://simec.mec.gov.br/>. Essa modalidade tecnológica possibilitou a evolução do planejamento por ser ágil e transparente nos processos de formulação, análise e monitoramento das ações do PAR na atualidade.

condições de ensino e de aprendizagem, destacando as condições de trabalho e planos de cargo, carreira e remuneração compatíveis com o exercício dessa função. Requer que a escola e seus componentes não sejam responsabilizados, injustamente, pelo fracasso da educação. Para melhor compreender a formação de professores como dimensão do PAR, no capítulo seguinte, analisaremos os aspectos relacionados à política de formação de professores no Brasil, nos últimos anos.

Entendemos que a condição atual da formação contemplada nos aportes legal e normativo é significativa e resultante das lutas dos docentes e do esforço de alguns setores da política brasileira. Ainda não alcançamos, no entanto, o patamar da valorização docente, por parte do MEC, que contemple uma formação crítica que se esboce no coletivo da escola. As políticas desse campo nem sempre consideram a importância que deve ser atribuída ao ofício de mestre e as condições de trabalho e de salário deste.

#### **4 A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS**

Ao longo deste trabalho, temos mostrado que as mudanças estruturais provocadas pelo processo de globalização e de informatização, pela redefinição das formas de organização do Estado e fortalecimento das agências multilaterais, assim como as conjunturas internas de determinado país, são determinantes nas definições da política educacional. A globalização da economia, que foi impulsionada pela revolução tecnológica, contribuiu para o desenvolvimento da sociedade informacional e do conhecimento, que requer qualificação profissional, e, conseqüentemente, que o Estado aumente os gastos com educação.

Nesse movimento, a globalização atrai investimentos para além das fronteiras dos Estados-nação, tendo como credores agentes financeiros internacionais, sob a mediação dos organismos técnicos, que impõem regras sobre os países devedores, como o Brasil. Para atender a esses imperativos, a agenda da educação contempla as “[...] exigências de expansão do sistema educacional, de mais e melhor escolaridade, de organizações enxutas e eficientes, de escolas e professores bem treinados” (VIEIRA, 2002, p.24).

Guiadas por essa perspectiva, as políticas públicas de formação dos profissionais da educação, a partir dos anos 1990, foram intensificadas e associadas às exigências de melhoria da qualidade da educação e do ensino, em particular, atendendo, assim, aos pactos firmados internacionalmente. Os governantes foram desafiados a instaurar um conjunto de políticas focalizadas na universalização da educação básica, centradas em problemas identificados na escola, principalmente a retenção, a evasão, a desistência, dentre outros, que configuram o baixo rendimento escolar. A esses problemas se somam a precarização do trabalho docente e sua desqualificação profissional, caracterizadas pela perda de controle do professor quanto ao processo desse trabalho (OLIVEIRA, 2014).

Conforme vimos em capítulos anteriores, na época foi implementada a reforma educacional, que reafirmava a necessidade de profissionalização do magistério por meio da formação. Nesse contexto, centralizava nos profissionais da educação maior parcela de responsabilidade pelas mudanças e/ou pela melhoria da qualidade da educação brasileira. Duas propostas de formação circulavam no processo de reforma, cujas bases políticas, ideológicas e históricas eram contraditórias. Uma delas emanava do movimento dos educadores, formado por entidades sindicais e científicas que imprimia, em sua trajetória, a defesa de uma educação comprometida com o desenvolvimento e a transformação social, assim como, a luta contra a degradação da profissão docente. A outra decorria do Estado, por meio do Ministério da

Educação (MEC), e tinha como foco planejar e implementar políticas de formação que contribuíssem para elevar a qualificação do trabalho docente, priorizando mudanças na estrutura curricular e tendo como base a formação por competências, em atendimento às demandas do mundo do trabalho (FREITAS, 2002).

Em meio à correlação de forças entre o projeto de formação dos educadores e as propostas do MEC, podemos identificar avanços conceituais e práticos significativos. Esse campo foi legitimado por marcos regulatórios expressados na Constituição Federal, leis, decretos, portarias e resoluções. Porém, as políticas de formação de professores têm experimentado retrocessos em termos de qualidade.

O MEC instituiu como foco da formação de professores o lócus onde se desenvolve as diretrizes curriculares nacionais para cursos de formação de professores da educação básica e a definição de uma política nacional dos profissionais do magistério (PALAFOX; KLINKE; SILVA, 2013). Esses aspectos, atualmente, se evidenciam nas políticas direcionadas à formação inicial e à continuada desenvolvidas em cursos promovidos por Institutos Superiores de Educação (ISE) – públicos ou privados, bem como pela Universidade Aberta do Brasil (UAB) e, recentemente, pela Rede Nacional de Formação de Profissionais da Educação (Renafor). Tais políticas integram uma das dimensões do PAR, que conforme já referimos anteriormente, constituem-se em um conjunto de ações do PDE a serem implementadas nos municípios mediante a adesão dos sistemas de ensino estaduais e municipais ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTE).

Neste capítulo, discutimos, inicialmente, os conceitos, as diferenças e as inter-relações entre a formação inicial e a continuada como modalidades formativas do desenvolvimento do profissional docente. Em seguida, analisamos aspectos históricos, legais e normativos que influenciaram as políticas de formação de professores no Brasil ao final do século XX, com a configuração assumida na reforma educacional de 1996. Por último, apresentamos a estrutura do PAR em Mossoró-RN, analisando, especificamente, as ações da dimensão formação de professores.

#### 4.1 FORMAÇÃO INICIAL E FORMAÇÃO CONTINUADA: CONDIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DO DOCENTE

As políticas educacionais destinadas à formação de professores precisam considerar em seu planejamento aspectos como a falta de condições no atendimento em escolas públicas, as desigualdades regionais e as internas dos sistemas de ensino, a distorção idade-ano de

escolaridade, o nível ou ciclo de desenvolvimento profissional dos docentes, bem como as proclamadas oportunidades de estudo e as condições de trabalho. Por parte dos governantes, impõe-se emergência na melhoria da formação, esquecendo-se das demandas existenciais dos docentes e das escolas que são significativas para os processos formativos repercutirem nas práticas pedagógicas.

As diferentes concepções de mundo aplicadas à formação geram distintas orientações sobre a essência do processo educativo. O termo “formação” vem do latim *formare*, que significa dar o ser e a forma, criar, organizar, estabelecer. Para Alarcão (2005), alguns termos como “informar” ou “formar” podem depreciar a concepção de formação, assumindo o sentido de desenformar (ALARCÃO, 2005).

Na área artística, “formação” significa ato, efeito ou modo de formar; dar forma a algo, conceber ou constituir algo (FERREIRA, 2001). Trazendo esse conceito para o campo da educação, podemos entender a formação de professores como movimento que possibilita a constituição profissional, no qual o docente é dotado de saberes inerente a sua profissão. Está ligada à ideia de algo inacabado, de que o processo tem início, mas é inconcluso. Nessa perspectiva, Veiga (2012) considera que formar professores constitui-se em um mecanismo de aprofundamento científico-pedagógico que possibilita ao profissional enfrentar problemas inerentes à educação em geral, à escola, como instituição social, ao ensino e a aprendizagens múltiplas e distintas.

Essas diferentes acepções atribuídas à formação nos levam a percebê-la como um conceito polissêmico, assim como é a educação, que remete a dois eixos: o do saber, que integra saberes e conhecimentos especializados requeridos pelo mundo produtivo; e o do fazer, que enfatiza a atuação do sujeito de forma integrada, privilegiando a reflexão e a análise da realidade, visando à desconstrução e à reconstrução permanente desta e do sujeito histórico. Para dar conta desse processo que transcorre na vida profissional do professor, a formação pode ser inicial ou continuada.

A formação inicial possibilita as condições necessárias ao exercício da profissão docente na escola, assegurando as bases da profissionalidade e a constituição da profissionalização. Habilita o professor em determinada área de atuação, com segurança legal. Essa formação imprime, em última instância, o marco identitário da profissão, que caracteriza o professor como profissional da docência, mediante certificação de curso de licenciatura, atribuindo-lhe o direito de lecionar na educação básica.

De acordo com Castanheira (2014) a identidade do professor perpassa três dimensões. A primeira é a profissionalidade, propiciado pela formação inicial, momento em que o professor

se apropriada de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias à ação docente. Dela, decorrem as dimensões da profissionalização e o do profissionalismo. Insere-se na dimensão da profissionalização, a valorização profissional, representada pela formação continuada, pelas condições de trabalho e pela remuneração, sendo essa a segunda dimensão. E por fim, o profissionalismo que se constrói na formação inicial e na continuada, na qual reúne condições necessárias para a realização de um trabalho ético, político e competente.

Apresentando classificação semelhante, Ramalho, Nuñez e Gauthier (2003) definem a profissionalidade e o profissionalismo, como a primeira dimensão, que é central na construção da identidade docente. A profissionalização, como segunda dimensão, está associada ao compromisso com a prática, os valores éticos e políticos, a vivência com a profissão, isto é, a experiência adquirida ao longo da atividade profissional. Essas duas dimensões correspondem, respectivamente, à formação inicial e à continuada.

Para assegurar a profissionalidade aos professores, a formação inicial deve articular a teoria com a prática, pois, além de formação acadêmica, “[...] requer uma permanente mobilização dos saberes adquiridos em situações de trabalho, que se constituirão em subsídios para situações de formação, e dessas para novas situações de trabalho” (SILVA JÚNIOR, 2010, p.7). Mas, ao longo da história da formação de professores, constata-se o predomínio de uma formação acadêmica mais abstrata, de caráter genérico, em detrimento do concreto real. Isolada da prática, a formação é insuficiente na integralização da formação de um profissional da docência. No Brasil, o trato com a prática docente é assegurado legalmente em cursos de licenciatura. Porém, Gatti, Barreto e André (2011) mostram que existe uma discrepância entre o currículo efetivado nas licenciaturas e as orientações do MEC e do Conselho Nacional de Educação (CNE) quanto à formação dos profissionais do magistério da educação básica.

A exemplo dos projetos dos cursos de Pedagogia, os currículos apresentam um conjunto de disciplinas dispersas, na proporção de 30% de horas-atividades dedicadas às disciplinas de formação profissional, e 70% a outras áreas. Dentre as disciplinas de formação profissional, predominam aquelas relacionadas à área: sociológica, psicológica, além de outras, em detrimento das relacionadas às práticas efetivas. Há pouco aprofundamento em relação à educação infantil, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e aos estágios supervisionados, que deveriam constituir-se em espaços privilegiados de articulação da teoria com a prática (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011). Ainda de acordo com as autoras, em todos os cursos analisados, não há um eixo formativo claro, em que a docência se configura como base da identidade profissional do professor.

Percebemos aqui a necessidade de que a formação de professores para a educação básica seja articulada, compreendendo desde aspectos gerais da educação infantil às especificidades do ensino médio, mediante um eixo estruturante ao longo de todo o processo (SILVA JÚNIOR, 2010). A partir de análises realizadas, por diversos autores, entendemos que a formação inicial para professores vem sendo fragilizada por focalizar basicamente os conhecimentos específicos das disciplinas, requerendo uma política diferenciada em relação ao formato dos cursos. Alguns proporcionam poucas condições para atuação dos docentes nas escolas com alunos que dependem do seu trabalho para o exercício da cidadania.

Os estudantes que inserem nos cursos de licenciatura pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), geralmente não conseguem aprovação em outras áreas e optam pelos cursos de formação de professores por apresentarem menor nota de corte no Sistema de Seleção Unificado (SISU). Essa situação demonstra cada vez mais a desqualificação do nível de formação dos futuros professores, já na estratégia de seleção para o acesso.

Quanto à formação continuada, é a modalidade formativa direcionada aos professores que têm a certificação da formação inicial, os quais precisam atualizar constantemente os conhecimentos teóricos e os saberes práticos que consolidam a ação docente. Sua função não é suprir as deficiências da formação inicial ou oferecer formação específica, mas, sim, contribuir para o desenvolvimento profissional do professor. Ademais, deve propiciar o crescimento político, histórico, social, pessoal e profissional ao longo da carreira docente, contribuindo para o enfrentamento de problemas cotidianos da prática pedagógica, inserida em contextos de permanente mudança (KULLOK, 2004).

Essa formação de caráter permanente, na perspectiva de estudiosos da educação, como Imbernón (2006), Pimenta (2008), Sacristán (1991), Zeichner (1993), dentre outros, deve voltar-se para a profissionalização individual e coletiva, para reforçar as práticas escolares e o desenvolvimento profissional. Esse entendimento confronta-se com o discurso técnico acerca da aprendizagem por competência que é difundido pela política nacional de formação de professores, substituindo o conceito de saberes, de conhecimentos na educação, e o de qualificação em relação ao trabalho.

Conforme Pimenta (2008), o discurso das competências anuncia o (neo)tecnicismo, que está relacionado ao aperfeiçoamento do positivismo (controle e avaliação), que é a base do capitalismo. O tecnicismo evidenciado até a década de 1980 na formação de professores ressurgiu em nova configuração, onde o termo possibilita interpretações distintas. Freitas (2003) considera que as competências compreendem um conjunto de habilidades que caracterizam um

indivíduo, contrapondo-se à dimensão conceitual de qualificação profissional. Completando essa ideia, Ramos (2001, p.194) entende que:

[...] as competências são apresentadas como propriedades instáveis dentro e fora do exercício do trabalho. Significa dizer que uma gestão fundada na competência encerra a ideia de que um assalariado deve se submeter a uma validação permanente, dando constantemente provas de sua adequação ao posto, de seu direito a uma promoção ou a uma mobilidade promocional.

Competência, em substituição ao conceito de saberes, desloca a identidade do professor para a escola, que é seu local de trabalho por excelência. Nesse espaço, ele estará vulnerável às formas de avaliação e de controle dos resultados de suas atividades. Em relação a “conhecimento”, o termo, competência também se diferencia, porque destaca a ação como o principal componente na construção do conhecimento, significando ação imediata, refinamento do individual e ausência do posicionamento político. Nesse aspecto, o termo competência diferencia-se do conhecimento em situação, na qual o professor é um construtor. No que diz respeito ao conceito de qualificação, este se torna evidente. Carrega a lógica de que o trabalhador (professor) é responsável por buscar as competências necessárias ao exercício da profissão para melhorar sua produtividade e, conseqüentemente, os indicadores da escola na qual atua (PIMENTA, 2008).

Essa perspectiva se distancia da formação crítico-reflexiva, a qual prioriza o caráter público e ético do exercício da docência. O discurso governamental da competência para a formação continuada de professores recebe críticas dos estudiosos porque resulta nos seguintes problemas: a reflexão individual do trabalho docente está desvinculada das condições de trabalho e de valorização profissional e enfatiza as práticas em detrimento da teoria, restringindo o processo investigativo ao espaço da escola, como se esta fosse dissociada da realidade externa. Em contraposição, alguns estudos acadêmicos postulam uma política de formação continuada que valorize os professores e as escolas como sendo capazes de pensar e articular conhecimentos científicos, saberes pedagógicos, vivências e experiências (TARDIF, 2007). Isso implica a construção e a reconstrução de práticas escolares comprometidas com o desenvolvimento profissional, alinhando a formação ao ensino e à pesquisa.

Zeichner (1993) também considera que a formação continuada é básica para a produção do conhecimento, pois ajuda a problematizar a prática, mediante o processo de reflexão na e sobre a ação. Contribui também para que se percebam os condicionantes internos e os externos que influenciam nos processos de aprendizagem, na avaliação das necessidades dos estudantes, e na compreensão das condições sociais em que a prática se desenvolve.

Diferente da reflexão na ação, defendida por Shön (2000) como investigação na ação, a proposta do autor se articula com o pensamento de Libâneo (2008) e Sacristán (1998), que consideram a investigação sobre a ação como algo que possibilita ao professor ter uma atitude de pesquisa sobre sua prática, abrindo caminho para sua autonomia profissional. Nesse sentido, compreendemos que o processo de formação continuada mobiliza a consciência do professor quanto aos problemas que enfrenta na prática, à luz da teoria. E o conduz, ainda, a rever suas rotinas, e a buscar soluções e a organizar novas metodologias de ensino.

Sacristán (1998) complementa esse argumento ressaltando que os programas de formação continuada, além de propiciarem o domínio de conhecimentos específicos sobre a educação, precisam considerar as influências políticas, econômicas e culturais, que têm legitimado a (des)profissionalização. Esse aspecto interfere no fazer docente, o qual se configura como prática social por, envolver sujeitos históricos, que expressam culturas e contextos sociais em interação. Assim, a interação pedagógica é influenciada pelo modo como o professor pensa e age em várias esferas de sua vida. Nesse entendimento, a formação vai além da preparação ou do domínio de competências técnicas, pois, articula conhecimentos, saberes docentes e práticas pedagógicas em momentos formativos, em que a pessoa do professor é mobilizada em sua multidimensionalidade.

Esse novo conceito de formação continuada, que carrega o sentido de autonomia coletiva dos professores, vincula-se a um projeto comum e a processos autônomos de desenvolvimento profissional, interferindo na organização curricular, de modo que influencia o campo pessoal, o profissional e o social do professor, ultrapassando o compromisso técnico (IMBERNÓN, 2006). A melhoria da formação e do desenvolvimento profissional implica direcionamento de novos caminhos para a melhoria pedagógica e social. As discussões acerca da valorização docente envolvem, portanto, condições de formação, de trabalho e de remuneração.

Huberman (2000) ao estudar o ciclo do desenvolvimento profissional apresenta cinco fases distintas que marcam a evolução da profissão docente são: a entrada na carreira (de 1 a 3 anos de profissão), a estabilização (de 4 a 6 anos), a experimentação ou diversificação (de 7 a 25 anos) e a preparação para a aposentadoria (35 a 40 anos de profissão). Em cada um desses momentos, os professores apresentam necessidades, problemas, desafios e dilemas que caracterizam o tempo de experiência profissional. Assim, os problemas e expectativas variam conforme o momento da vida pessoal e profissional dos professores, e as políticas de formação continuada precisam estar em sintonia com o ciclo de vida da carreira docente. Além disso, é necessário o desenvolvimento ações que contribuam para uma melhor política de lotação dos

professores iniciantes, que na maioria das vezes são nomeados para as turmas com mais problemas, sem a garantia de acompanhamento dos mais experientes.

Nessa mesma direção, está o pensamento de Candau (1996), que considera como bases para essa formação: a escola, lócus privilegiado da formação; os saberes e fazeres docentes que são mobilizados na sala de aula como referência; a consideração das diferentes etapas e níveis de formação profissional; a abertura à participação dos docentes para poderem refletir sobre as necessidades e a singularidade de cada escola. Esse entendimento supera paradigmas vigentes que homogeneizam os programas de formação continuada e acenam para propostas de cursos diversificados planejados a partir da escola e dos professores sob a coordenação de universidades comprometidas com seu desenvolvimento e sua formação.

Sendo a escola considerada como lócus privilegiado para a formação continuada, sentimos necessidade de enfatizá-la como instituição social e espaço no qual os professores constroem, reconstróem e (re)significam suas atividades, fazendo descobertas e aprimorando sua formação. Historicamente, a escola tem exercido o papel de propagar as desigualdades ou de emancipar o homem e seu grupo social, dependendo dos valores ideológicos em que se fundamenta. Bourdieu e Passeron (2009), estudando sobre a função social do sistema de ensino, entendem que, ao atuar de forma homogeneizante, a escola distribui o capital cultural de modo desigual: não reduz as diferenças, mas reproduz as estruturas e as relações de classe, gerando também desigualdades culturais. Corroborando essa compreensão, Pérez Gómez (2007) confirma a função conservadora que a escola exerce, acrescentando seu caráter socializador das novas gerações como requisito para sobrevivência de determinada sociedade. Acrescenta que a tendência conservadora da escola se choca com a tendência transformadora postulada por educadores críticos que buscam emancipação das classes menos favorecidas.

Ao inscrever-se em um contexto socioeconômico de natureza globalizada, a escola tem como responsabilidade básica formar cidadãos para viverem a vida pública e prepará-los para atuar no mundo do trabalho. Nesse campo, existe algumas contradições, nem sempre percebidas pelos trabalhadores. Se por um lado, a formação do cidadão requer consciência política, social e a aquisição de conhecimentos, de ideias e de atitudes que garantam a igualdade de oportunidades dentro de determinado grupo social; por outro lado, formar para o mundo do trabalho submete o sujeito à disciplina que decorre da classe dominante, impondo valores legitimados por leis do mercado. Avançando na discussão sobre o caráter dual da escola, Gramsci (1979) propõe uma escola unitária e desinteressada, que conduza o aluno ao hábito de estudar, analisar, raciocinar e abstrair, pois “[...] é o instrumento para elaborar os intelectuais de diversos níveis” (GRAMSCI, 1979, p. 09).

Atualmente, no contexto das relações federativas, é reforçada a função social da escola, que é reconhecida como espaço legitimado para apropriação do conhecimento. Mas essa instituição, por si só, não tem condições de cumprir com esse compromisso, necessitando da participação e da valorização da sociedade e do governo que a financia. A descentralização de atividades para o contexto da escola vem carregada de uma série de responsabilidades e consequências que têm transformado os sistemas escolares em sistemas de massas, tornando-a “escola das incertezas” (CANÁRIO, 2006).

Essa situação tem provocado a precariedade de seus serviços, devido às limitações que ela apresenta para as exigências impostas pelas diretrizes legais e os acordos pactuados entre os sistemas de ensino e a União. Os sistemas escolares deixam de trabalhar dentro de uma lógica democratizante, de oportunidade de aprendizagem para todos, para funcionar pela lógica excludente – à medida que selecionam os alunos atribuem mérito e àqueles que se adaptam aos padrões de eficácia e eficiência estabelecidos pelos sistemas de ensino. Para Canário (2006) a escola precisa ser reinventada, por meio de uma atitude crítica e do sentimento de insatisfação com o modelo atual, tendo-se convicção de que é possível mudá-la, para que se torne desejável e articulada com os problemas da sociedade e ganhe legitimidade.

Apoiando esse pensamento, Saviani (1987) entende que a escola deve estar a serviço das classes populares, para assegurar-lhe um bom ensino e saberes básicos que possibilitem sua inclusão em práticas sociais, promoção do ser humano evitando, assim, a marginalidade. Para isso, ele propõe melhoria na formação dos docentes e do ensino, propiciando a apropriação de um conhecimento que suscite emancipação da sociedade, e reafirmando-se a necessidade de a formação de professores conceber as práticas pedagógicas, como núcleo do processo de ensino e de aprendizagem dos sujeitos que o integram.

Mizukami (2013), enfatizando os estudos de Darling-Hammond e Baratz-Snowden (2005), destaca a necessidade de se formarem professores para atuarem nas escolas em contextos de mudança. Apresenta como referência três eixos básicos para o exercício de uma sólida docência: conhecimentos sobre os processos de desenvolvimento e os contextos socioculturais dos estudantes; os conteúdos da matéria que os professores ensinam e do currículo orientado pelos objetivos educacionais; e as metodologias de ensino de diferentes matérias, alunos, formas de avaliação e manejo de classe. Nesse sentido, esses eixos pressupõem que os programas ou políticas de formação de professores assumam o ensino como profissão e objetivem preparar professores para um mundo em mudança. Assim, a formação deve possibilitar ao docente, aprendizagens que o conduzam a participar da vida política, civil e econômica, educando seus alunos nos princípios de uma sociedade democrática.

A partir dos conceitos e das especificidades teóricas discutidas sobre a formação inicial e a continuada, consideramos importante conhecer o processo histórico no qual se inscrevem as políticas de formação de professores a partir dos anos 1970 do século passado, com maior enfoque nas reformas de educação das duas últimas décadas do século XXI. Em razão disso, compreendemos que os cursos de formação inicial e continuada precisam ser repensados, criticamente, pois se constituem em meios para se reconstruir, do ponto de vista teórico-científico, o trabalho do professor, o qual consiste em uma atividade social e política voltada para promover educação comprometida com a inclusão e a melhoria de vida das pessoas.

#### 4.2 SITUANDO A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA CONJUNTURA DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

A formação de professores, historicamente, faz parte da luta de educadores brasileiros organizados em entidades representativas (associações, sindicatos). Desde o império, as precárias condições de funcionamento do ensino superior evidenciavam a necessidade de qualificação dos professores, mas a formação só veio tornar-se uma preocupação após a independência, com as políticas de organização da instrução popular<sup>27</sup>. Ao analisar a questão pedagógica e sua articulação com as transformações sociais nos últimos dois séculos, Saviani (2009, p. 143-144) apresenta seis períodos da história da formação de professores no Brasil:

1. Ensaio intermitentes de formação de professores (1827-1890). Esse período se iniciou com o dispositivo da Lei das Escolas de Primeiras Letras, que obrigava os professores a se instruírem no método do ensino mútuo, às próprias expensas; estendeu-se até 1890, quando prevaleceu o modelo das Escolas Normais.
2. Estabelecimento e expansão do padrão das Escolas Normais (1890-1932), cujo marco inicial foi a reforma paulista da Escola Normal, tendo como anexo a escola-modelo.
3. Organização dos Institutos de Educação (1932-1939), cujos marcos foram as reformas de Anísio Teixeira no Distrito Federal, em 1932, e de Fernando de Azevedo em São Paulo, em 1933.
4. Organização e implantação dos Cursos de Pedagogia e de Licenciatura e consolidação do modelo das Escolas Normais (1939-1971).
5. Substituição da Escola Normal pela Habilitação Específica de Magistério (1971-1996).
6. Advento dos Institutos Superiores de Educação, Escolas Normais Superiores e o novo perfil do Curso de Pedagogia (1996-2006).

---

<sup>27</sup> Sobre a história da formação de professores no Brasil, em detalhes, consultar o trabalho de Tanuri (2000) e o de Saviani (2009).

Todos esses períodos correspondem a fatos marcantes que desencadearam mudanças estruturais e curriculares dos cursos de formação de professores. Sem menosprezar a riqueza dos elementos contextuais e políticos desse percurso histórico, abordamos ainda, neste estudo, com base em Freitas (2002, 2003), Saviani (2009) e Scheibe (2002), os fatos que influenciaram a política de formação de professores a partir dos anos 1970, período da luta pela redemocratização do país. O Brasil, a exemplo dos demais países da América Latina e do Caribe, estava sob forte influência de organismos multilaterais, mantendo-se, portanto, a perspectiva econômica em relação à educação. Atendendo ao paradigma da *educação para o desenvolvimento*, seus objetivos conduziam a estreitar o vínculo entre ela e o mundo do trabalho. O projeto de educação priorizava a especialização e a racionalidade técnica, separando, portanto, as funções básicas do pensar e do fazer.

Naquele momento a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4.024, de 1961, já não atendia à nova realidade brasileira e tornava-se premente para o Estado alinhar a educação às bases da tendência pedagógica tecnicista. Com esse foco, foi promulgada a reforma do ensino superior – Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e a reforma do ensino de 1º e 2º graus – Lei nº 5.692/71, de 11 de agosto de 1971. Essas reformas concorreram para a secundarização das Escolas Normais, as quais, gradualmente, eram substituídas por cursos de Habilitação Específica de 2º Grau para o exercício do Magistério no 1º Grau – HEM<sup>28</sup>. Os currículos desses cursos apresentavam uma base comum nacional para o ensino de 1º e 2º graus, com o objetivo de assegurar formação geral; e uma parte diversificada, para assegurar a formação específica.

Essa modalidade formativa não produziu os devidos resultados e, diante da precariedade do funcionamento dos cursos, o governo criou, em 1982, os Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAMs), visando recuperar as bases das Escolas Normais. O projeto não teve a abrangência nem o rendimento esperado, tendo o governo que mudar os rumos da formação de professores. Para atuar nas quatro últimas séries do 1º grau (atual ensino fundamental) e no ensino de 2º grau (atual ensino médio), a Lei nº 5692/71 também previa a formação de professores em nível superior, em cursos de licenciatura curta, com duração de três anos ou licenciatura plena com duração quatro anos.

Quanto à formação em Pedagogia, o curso incluía além da HEM, conferindo a atribuição de formar especialistas em educação, entre os quais, diretores escolares, orientadores

---

<sup>28</sup> A Habilitação Específica do Magistério (HEM) foi organizada, pelo Parecer nº 349/72, de 06 de abril de 1972 (BRASIL/MEC/CFE, 1972) em duas modalidades: uma com duração de três anos (2.200 horas), que habilitava o professor para lecionar até a 4ª série do 1º grau, a qual atualmente corresponde ao 5º ano do ensino fundamental, e outra com duração de quatro anos (2.900 horas), que habilitava o professor ao magistério até o 6º ano (SAVIANI, 2009).

educacionais, supervisores escolares e inspetores de ensino. Insistimos em dizer que as mudanças introduzidas pela Lei Ordinária nº 5.692 de 11 de agosto de 1971 fundamentavam-se na concepção tecnicista de ensino, que visava formar professores em bases técnico-pedagógicas que oportunizassem a profissionalização requerida pelo estágio de desenvolvimento do capitalismo. Contrariando essa concepção de formação, entre meados dos anos 1970 e início dos anos 1980, o Movimento dos Educadores (ME) se fortalecia, com a criação de entidades e associações educacionais com representantes da Sociedade Civil e dos Trabalhadores da Educação (SBPC), ANPED, CEDES e ANDE<sup>29</sup>.

Essas instituições atuaram em momentos importantes da história da educação, promovendo muitas conferências e seminários nacionais que evidenciavam concepções avançadas de base sócio-histórica, objetivando romper com o pensamento tecnicista que orientava os currículos e os formatos dos cursos de formação de professores delineados pelo governo e pela legislação vigente. O movimento reivindicava mudanças estruturais no sistema educacional brasileiro, incluindo a

[...] constituição de um sistema nacional de educação, público e gratuito; erradicação do trabalho do analfabetismo e universalização da escola pública; valorização e qualificação dos profissionais da educação; plano de carreira nacional com piso salarial unificado; reestruturação da formação de professores e especialistas; e preparação e fixação dos docentes nas séries iniciais e na pré-escola. (FREITAS, 2002, p.49-50).

No intuito de adquirir a adesão dos educadores e dos educandos para a reformulação do curso de Pedagogia, dentre outros, o MEC criou o Comitê Pró-Participação na Formação do Educador, em 1980, visando ampliar o debate sobre todas as licenciaturas. Esse comitê atuava na administração dos conflitos internos do Movimento dos Educadores (ME) e, ao mesmo tempo, acompanhava os trabalhos da Secretaria de Educação Superior, instituída pelo MEC. Em 1983, os educadores conseguiram a independência desse comitê, que passou a denominar-

---

<sup>29</sup> A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) foi criada em 1961. Cunha (2005) e Germano (2005) destacam que, entre as décadas de 1970 e 1980 quatro outras entidades e/ou associações foram instituídas: a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); a Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPED); o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); e a Associação Nacional de Educação (ANDE). Nas décadas seguintes, foram criadas: a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); o Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); e o Fórum Nacional em Defesa da Formação de Professores. Essas associações científicas e sindicais não se vergaram às arbitrariedades do Decreto nº 3.276, de 06 de dezembro de 1999, que “dispõe sobre a formação de professores para atuar na educação básica e dá outras providências”.

se Comissão Nacional pela Reformulação dos Cursos de Formação do Educador (Conarcfe), e, posteriormente, em 1990, Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação (ANFOPE), a qual está atuando até hoje.

Essa comissão passou a ter autonomia frente aos órgãos oficiais, pois tinha como objetivo promover a articulação, em âmbito nacional, dos esforços destinados a reformulação dos cursos de formação do educador, com a função de formular propostas e experiências (DURLI, 2007). De início, o MEC resistiu à legitimidade da Comissão Nacional como instância articuladora das propostas de reformulação dos cursos de formação e suas tendências, que se afastavam do projeto de sociedade em andamento. Sem o apoio do Comitê, o MEC utilizou a estratégia de mobilizar amplos setores de profissionais da educação no intuito de agregar os movimentos sociais ao debate das propostas governamentais. Sem financiamento, a associação dos educadores segue até hoje na luta pela valorização e formação dos professores, tendo um caráter de resistência e contraposição às ações impositivas do governo para esse setor (DURLI, 2007).

A concepção de formação pela qual os educadores optaram imprimia a uma necessidade “[...] de um profissional de caráter amplo, com pleno domínio e compreensão da realidade de seu tempo, com desenvolvimento da consciência crítica que lhe permita interferir e transformar as condições da escola, da educação e da sociedade” (FREITAS, 2002, p. 139). Mediante a concepção emancipadora de educação e de formação, o Movimento dos Educadores (ME), contribuiu para o avanço da democratização nas relações de poder no interior da escola e para a construção de novos projetos de educação. Ademais, propiciou a superação de dicotomias entre professores e especialistas, pedagogia e licenciaturas, especialistas e generalistas. Propunha, para a formação dos profissionais da educação, à docência e o trabalho pedagógico como base da identidade profissional e sugeriu uma base comum nacional, para evitar a degradação da profissão.

A base comum deveria fazer parte do currículo em todos os cursos de formação de professores, independentemente da área de atuação. A compreensão era de que a docência seria o foco da formação com o objetivo de promover a totalidade do trabalho docente e formar o professor e o especialista como educadores (DURLI, 2007). Essa base assume um sentido político e outro teórico, que se complementam.

Quanto ao sentido político, o movimento dos educadores sugeria ter-se o foco na formação e na carreira docente, priorizando a profissionalização com igualdade de condições tanto na formação quanto na valorização social do professor. O sentido teórico do movimento propunha uma base comum nacional para todos os cursos como eixo de sustentação

epistemológica para o desenvolvimento dos currículos. Dessa forma, a reformulação dos cursos de formação de professores primava por uma base teórica comum e uma consciência política que possibilitasse a totalidade do trabalho docente e uma postura crítico-reflexiva (ANFOPE, 1994).

Em meados dos anos de 1990, em que o Brasil vivia o pós-ditadura civil-militar e a redemocratização das relações civis, políticas e sociais, ascendia ao poder um grupo de pessoas cuja base ideológica, política e socioeconômica emanava do Consenso de Washington<sup>30</sup>, matriz dos princípios neoliberais. No início do governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, a formação de professores assumia importância estratégica nas reformas educacionais. Reacendia a concepção tecnicista de educação, que foi criticada na década anterior, sendo retomada com nova configuração nas reformas em curso, pois era a que melhor ajustava a educação ao projeto econômico, que requeria a qualificação dos recursos humanos para atender ao desenvolvimento dos mercados.

No intuito de adequar o Brasil à ordem econômica definida na “Década da Educação”, inicia-se um processo de reorganização da educação, mediante a aprovação de dispositivos legais e normativos. Dentre as estratégias de governo, tem-se a política de avaliação e de controle, consolidada no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A reforma no setor introduziu-se pela aprovação da LDB nº 9.394/96, que foi criticada pelos educadores brasileiros, mas aplaudida pelos conservadores e privatistas, que “[...] qualificavam a lei como sucinta, baseada na realidade brasileira e adequada a propiciar o desenvolvimento da educação” (BRZEZINSKI, 2000, p.151).

Ao analisar os avanços e as perplexidades da LDB em relação à formação de professores, Brzezinski (2000) constata uma proposta de melhoria quanto à formação docente e a organização dos planos de cargo, carreira e remuneração. Em contraposição, a lei esfacela a identidade do professor, não deixando clara a concepção de professor, mas apenas define a docência como base para quaisquer funções do magistério da educação básica. A lei, portanto,

---

<sup>30</sup> Em 1989, reuniram-se em Washington – bojo do neoliberalismo – diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do FMI, do Banco Mundial do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e do governo norte-americano. O encontro *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, visava avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina. John Williamson, economista inglês e diretor do *Institute for International Economics*, promotor do encontro, foi quem alinhavou os dez pontos tidos como consensuais entre os participantes e cunhou a expressão *Consenso de Washington*, por meio da qual ficaram conhecidas as conclusões daquele encontro, ao final resumidas em dez regras universais, as quais podem ser consultadas em Negrão (1998).

não correspondeu às expectativas dos educadores quanto às condições necessárias à melhoria da qualidade da educação.

Ainda que presente, no art. 64, a necessidade de os cursos terem base comum, essa base fica prevista somente para a formação em cursos de Pedagogia, sendo descartada nas demais licenciaturas. Fica evidente, portanto, a duplicidade entre o que propõe o MEC e o mundo real dos professores, no qual percebemos que a construção de um novo processo formativo se desenvolve em meio a um campo de contradições e de lutas entre projetos de sociedade e de educação. A LDB também definiu um prazo de dez anos para que os docentes da educação básica se certificassem em cursos de nível superior, focados na licenciatura.

Com o término desse prazo em 2006, os cursos de nível médio foram extintos, e os professores que ainda não tinham adquirido a certificação em nível superior foram considerados leigos (PNAD, 2006). Para formar o grande contingente de professores nessa condição, a lei sugere a implementação de várias políticas de formação de professores, incluindo-se a criação dos Institutos Superiores de Educação (ISE) – e das Escolas Normais Superiores. Essa política é criticada por Saviani (2009, p.148), enfatizando que as Instituições de Ensino Superior (IES) são “[...] instituições de nível superior de segunda categoria, provendo uma formação mais aligeirada, mais barata, por meio de cursos de curta duração”.

Os Institutos Superiores de Educação integram faculdades ou escolas superiores, centros universitários e institutos de formação profissional (BRASIL, 1999). A mudança na configuração de novas instituições de ensino superior possibilitou a expansão descontrolada dos cursos normais superiores e de licenciaturas, promovidas, principalmente, por instituições privadas. De acordo com Scheibe (2002), os institutos, como lócus privilegiado da formação inicial, promovem um ensino em nível superior com caráter técnico-profissionalizante, apresentando menores exigências do que propunham as universidades. A pesquisa e a extensão, que articulam a teoria e a prática, não se colocam no mesmo plano que o ensino promovido pelos institutos, cuja condição desqualifica a profissionalização dos docentes brasileiros. Contribuindo com essa discussão, Freitas (2003) acrescenta:

A criação, na LDB, de novas instâncias e cursos de formação, como os Institutos Superiores de Educação (ISEs) e o curso normal superior (Art. 63), atendeu ao objetivo de diversificação das Instituições de Ensino Superior (IES) imposto pelos organismos financiadores internacionais aos diferentes países, visando a reduzir os altos custos com a formação desenvolvida em instituições universitárias com investigação e pesquisa, a partilhar a ampliação da oferta de ensino superior com instituições privadas e a tornar mais ágil, prática e eficiente a formação dos quadros do magistério. (FREITAS, 2003, p. 1101).

Considerada uma alternativa para atender às exigências legais de certificação dos professores, o governo atendia, principalmente, aos reclames dos organismos multinacionais, com os quais assinava acordos de empréstimo. Na base dessa política, estaria o princípio de melhorar o nível de qualificação dos professores dentro dos padrões da eficiência, em curto espaço de tempo e com baixo custo. A inserção de um novo espaço formativo contribuiu para a expansão dos cursos de formação de professores de caráter emergencial nas modalidades presencial e a distância. Favorecendo o setor privado, o MEC facilitava a autorização de cursos dessa natureza, sem, no entanto, controlar as condições de funcionamento. Demonstrava, assim, sua desresponsabilização pela formação inicial dos docentes, abrindo mão da qualidade desse processo. Como consequência, tem-se a formação de professores promovida em condições desiguais e com qualidade questionada.

Naquele momento, identifica-se a desvalorização da profissão do magistério, a qual se associa à degradação das condições de funcionamento das escolas, que se traduz na precarização do trabalho docente, marcado, principalmente, pela exploração quanto ao tempo que se dedica à função, por baixos salários e carreira instável.

Em relação aos projetos pedagógicos dos cursos de Pedagogia dos institutos isolados não primam pela integração curricular e incorporam outras habilitações que tendem a contribuir para a fragmentação e para a *especialização* da formação, para se atuar, inclusive, nas funções de gestão, supervisão e orientação educacional (FREITAS, 2002). Essa política reitera o objetivo de retirar das faculdades e dos centros de educação das universidades a responsabilidade pela formação de professores e demais educadores, sendo elas instituições históricas que têm contribuído para a produção de conhecimento crítico no campo da educação e da sociedade. Contrária, portanto, as expectativas do Movimento dos Educadores, pois como

[...] política de desqualificação da formação, de degradação e desmantelamento das instituições públicas universitárias e de expansão desqualificada do ensino superior, aliada aos baixos salários, à desvalorização do magistério e às péssimas condições de trabalho dos professores, constitui-se em impeditivo para que a formação de todos os professores alcance os níveis de qualidade superior defendidos por esses setores. (FREITAS, 2002, p.146).

Com a entrada do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no governo em 2003, houve uma continuidade na política de expansão dos cursos de formação docente, com a iniciativa do MEC de autorizar convênios entre os governos subnacionais com as universidades públicas para implementar programas de formação dos profissionais no exercício dos anos iniciais do ensino fundamental. Frigotto (2011) fez um balanço da primeira década do século XXI e destaca que o governo do Partido dos trabalhadores deu continuidade à política macroeconômica que fundamentava as propostas do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso pelas parcerias estabelecidas entre o MEC com os empresários em torno do Compromisso Todos pela Educação e sua adesão ao PDE. Por outro lado, tentou recuperar de forma relativa à face social do Estado, buscando diminuir as desigualdades, procurando promover o acesso de todos os segmentos da sociedade à educação.

As mudanças implementadas na formação docente alteraram também o perfil dos docentes dos cursos de licenciatura, com a inserção de tutores ou mediadores na formação. Estes, sob a supervisão de professores universitários, coordenam os ambientes virtuais – as plataformas de *sites* usados para formar professores, gestores e profissionais de outros campos de atuação. As exigências impostas à educação a partir dos anos 2000 incluem a formação profissional por competências e habilidades, com ênfase no domínio do conhecimento, da informação e da informatização, visando à capacitação multidimensional do docente para lidar com múltiplos processos de ensino e de aprendizagem. No que se refere à formação de professores, o CNE instituiu por meio da Resolução CNE/CP 01/2002 (BRASIL, 2002a), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Profissionais da Educação Básica, em nível superior, relativas às licenciaturas.

As diretrizes têm como princípios orientadores: a perspectiva de formação por competência como eixo nuclear; a articulação entre a formação teórica e a prática esperada do futuro professor; e a pesquisa como elemento essencial à formação profissional. O pressuposto é que a competência se insira na subjetividade das novas gerações, segundo a lógica da competitividade, da adaptação individual aos processos sociais e do desenvolvimento de capacidades como garantia de empregabilidade. Estas são formas de regulação impostas pelo Estado, que enfatizam a individualização dos processos educativos, a responsabilização individual pelo aprimoramento profissional, fundamentais nas concepções neoliberais que têm fundamentado a educação nas últimas décadas.

O aporte legal atribui identidade, integralidade e terminalidade própria às licenciaturas, valorizando o professor na qualidade de profissional de ensino, o que significa, portanto, um avanço na qualificação técnico-científica do educador, ao quebrar o paradigma de

complementação de estudos, em evidência. A partir da publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Cursos de Formação de Professores da Educação Básica, o CNE reformulou e aprovou também as diretrizes curriculares específicas de todos os cursos de licenciatura, determinando, ao mesmo tempo, que as instituições formadoras alinhassem seus projetos pedagógicos ao novo aparato legal e evidenciando a formação por competência como base formativa. Ao substituir os saberes docentes por competências, reafirma que esses princípios estão subordinados à racionalidade econômica (FRIGOTTO, 2000), mesmo que se admita a importância de outras dimensões, como a cultura, a ética, a cidadania e os valores estéticos.

As Diretrizes para a formação de professores da Educação Básica (BRASIL, 2002a) apresentam seis eixos estruturantes: conhecimento profissional; interação, comunicação e desenvolvimento da autonomia intelectual e profissional; disciplinaridade e interdisciplinaridade; formação comum e formação específica; conhecimentos a serem ensinados e dos conhecimentos filosóficos, educacionais e pedagógicos; e, por último, teoria e prática. Quanto à organização da instituição promotora da formação, atribui autonomia e exigem que sejam asseguradas condições físicas, pedagógicas e tecnológicas adequadas. Demonstrem, no entanto, fragilidade quanto à articulação entre ensino, pesquisa e extensão (PALAFOX; KLINKE; SILVA, 2013).

No processo de reforma dos cursos de licenciatura, foram aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura, aprovadas por meio da Resolução CNE/CP 01/2006. Estabelecem a formação inicial para o exercício da docência na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental bem como em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos. São três os núcleos da estrutura curricular: estudos básicos; aprofundamento e diversificação de estudos; e estudos integradores (BRASIL, 2006a). Esses núcleos objetivam propiciar sólida formação teórica e prática, contextualizada e atualizada com as demandas profissionais do professor e da escola, definindo um caráter interdisciplinar para o processo formativo.

A carga horária foi ampliada de 2.800 horas para 3.200, na expectativa de atender aos requisitos da profissionalidade, que exige a aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes para a profissão de professor. Os estudos de Gatti e Nunes (2009) sobre a estrutura curricular de 71 cursos de Pedagogia do Brasil mostram que a legislação educacional não tem possibilitado ao curso de Pedagogia cumprir sua finalidade, que é a profissionalidade, tendo em vista o esvaziamento da perspectiva de identidade docente. O aumento da carga horária do curso priorizou principalmente a dimensão prática, em detrimento da dimensão teórica, fragilizando a construção e o domínio sólido de determinados conhecimentos e de saberes da docência. Estes

são necessários à análise de uma prática que possibilite repensar sobre os fundamentos teóricos e metodológicos que embasam o trabalho pedagógico (VEIGA, 2002).

A ANFOPE (2000) considera que a docência deveria ser a base para a formação do pedagogo e dos demais profissionais da educação, que se diluiu em várias especialidades da profissão implícitas nas diretrizes (AGUIAR et al., 2006; SAVIANI, 2007). Para o Conselho Nacional de Educação (CNE), a formação do pedagogo deve ir além da docência e, por isso, as diretrizes propõem o oferecimento de disciplinas específicas que, em média, atendem apenas 30% do currículo. Mediante isso, os núcleos estruturantes abrigam grande número de atividades curriculares em que as horas de ensino secundarizam a mediação pedagógica. Essas, dentre outras constatações, acenam para uma formação fragilizada pedagogicamente, que não assegura nem a docência, nem a formação teórica nas áreas específicas, criando a necessidade de formação continuada ao longo da carreira profissional do professor.

Para implementar as políticas de formação inicial e continuada, em 2003 o governo implantou a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (Renafor), para melhoria da formação dos professores da rede pública de ensino. No ano seguinte, criou a Universidade Aberta do Brasil (UAB), para alcançar, na modalidade a distância, aqueles que não tinham “[...] habilitação em nível superior, além de incrementar atividades de formação continuada dos professores nessa mesma modalidade de ensino.” (PALAFOX; KLINKE; SILVA, 2013, p. 321). A iniciativa objetivava promover políticas de formação de professores de educação básica em tempos e espaços diversos, principalmente em territórios que ofereciam cursos presenciais. Desenvolveu-se, dessa forma, uma política de aligeiramento da formação, que fragiliza o processo formativo, contrariando as expectativas dos educadores cultivadas ao longo da história da formação docente (FREITAS, 2007).

A formação continuada é defendida pelos educadores como um dever do Estado e das instituições públicas e privadas. No quadro atual das políticas educacionais, essa relação tem se invertido, devido à responsabilização individual pelo aprimoramento da formação, deixando de fazer parte de uma política de valorização do magistério e passando a ser entendida como um direito do Estado e um dever dos professores (FREITAS, 1999).

Consideramos, dessa forma, que a formação continuada possibilita novas reflexões sobre o trabalho pedagógico mediante um processo de construção permanente do conhecimento que permitirá a interação do professor com a realidade objetiva de seus alunos, da escola e de seu grupo de trabalho.

Em 2007, com a aprovação da Lei nº 11.502, de 11 de julho, (BRASIL, 2007h), a formulação e a implementação de políticas para formação de professores da educação básica

foram incorporadas às funções da Capes, e a UAB passou a ser gerenciada por essa instituição. O MEC começa então a estruturar um Sistema Nacional de Formação de Professores para ensino superior; institui um Conselho Técnico Científico (CTE) da Educação Básica, que tem como uma das atribuições discutir e acompanhar as políticas de formação inicial e continuada, desenvolver novas metodologias, valorizar a escola e o magistério e investir no trabalho docente.

Os avanços das políticas de formação de professores foram significativos, mas o caráter centralizador dos processos formativos como responsáveis pelos avanços ou retrocessos dos indicadores da aprendizagem é inviável, visto que a deterioração das condições de trabalho, a desvalorização desse trabalho e a queda de investimento na formação do professor impactaram de forma significativa a qualidade da educação. Ademais, reafirmamos que para repercutir no contexto do trabalho docente, o MEC precisa estruturar uma política nacional de formação articulada com uma política mais global, que empreenda todos os aspectos da valorização profissional: formação inicial e continuada, condições de trabalho, salário, carreira e organização da categoria.

#### 4.3 POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

No contexto do lançamento do PDE, foi anunciada a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, mas sua aprovação ocorreu somente em 2009, pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro. O documento prevê um regime de colaboração para os entes federados elaborarem um plano estratégico para formação de professores que atuam em escolas públicas e o apoio técnico e financeiro da União para os cursos de formação realizados por instituições públicas. Por meio dessa ação, o MEC objetivou formar, entre 2010 e 2015, em média 330 mil professores da educação básica que ainda não têm curso superior. Em 2007, os dados apontavam que cerca de 600 mil professores em exercício que atuavam nesse nível de ensino não tinham graduação e, quando tinham, esta não correspondia à exigida nas áreas em que atuavam (PALAFOX; KLINKE; SILVA, 2013).

Esse decreto impulsionou o MEC a criar o Plano Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica (PARFOR), um programa emergencial instituído para atender o disposto no artigo 11, inciso III, que trata da oferta especial de cursos de licenciaturas, e outros cursos ou programas aos professores em exercício na rede pública de ensino (BRASIL, 2009). Seu objetivo foi criar um sistema integrado de formação para oferecer aos professores condições de obtenção de um diploma na área específica em que atuam. Para dar conta dessa

responsabilidade, a Renafor foi redimensionada, denominando-se Rede de Formação de Profissionais da Educação Básica, e além de atender a formação continuada para professores da educação infantil e do ensino fundamental, por força do decreto citado, passou também a definir a atuação das secretarias do MEC, da CAPES e do FNDE quanto ao planejamento e ao financiamento dos cursos de formação de professores.

Compreendemos que essas ações subsequentes ao período de formulação do PAR contribuíram para um avanço significativo na certificação dos professores na atualidade. Os cursos do PARFOR são implementados pela CAPES em regime de colaboração com as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e com as Instituições de Ensino Superior (IES), objetivando garantir aos professores em exercício na rede pública de ensino básico, a formação exigida pela LDB em cursos de primeira licenciatura, segunda licenciatura ou formação pedagógica, eram oferecidos em turmas exclusivas.

A operacionalização do PARFOR se desenvolve por meio da Plataforma Freire, criada pela CAPES, na qual os professores se inscrevem em cursos para adquirir a habilitação necessária ao exercício do magistério. As Secretarias de Educação Municipais ou Estaduais a que estão vinculados validam suas inscrições tendo como parâmetro os dados do Educacenso<sup>31</sup>, que apresenta a demanda de formação docente. Após a validação, as Secretarias organizam o processo de seleção, aderindo aos critérios estabelecidos conjuntamente pelo Comitê Gestor do plano de formação, constituído por representantes de diversas instituições. Tem-se como critérios para participação nesses cursos: espaço geográfico (distância da residência do professor), disciplina de atuação, não ter graduação, ser efetivo e com tempo de serviço, dentre outros. Após a seleção, os nomes dos candidatos são enviados às instituições públicas de ensino superior, para que seja efetivado o processo de matrícula.

A reforma educacional, ao se instituir pela LDB, vem enfatizando, nas propostas governamentais, a formação em serviço e a distância, que, pelas precárias condições de trabalho, acúmulo das funções docentes e baixa remuneração, tem sido, na maioria das vezes, oferecida de forma aligeirada, fragilizada teoricamente, marcada pela descontinuidade e descontextualização dos conteúdos e das práticas (GATTI; NUNES, 2009). Analisando os relatórios que avaliam as ações do PARFOR, Castanheira (2014) sintetiza os seguintes problemas para seu funcionamento:

---

<sup>31</sup> “O Educacenso é um sistema *on-line* que visa coletar, organizar, transmitir e disseminar os dados censitários. Para isso, mantém um cadastro único de escolas, turmas, alunos e profissionais escolares em sala de aula, em uma base de dados centralizada no INEP, possibilitando maior rapidez na atualização das informações”. (INEP, 2011b).

[...] falta de estrutura nos *campi* ou escolas, que não têm infraestrutura para realização dos cursos; faltam bibliotecas, laboratórios, recursos didáticos e equipamentos; falta ajuda de custo para os professores, como concessão de bolsa, para que eles possam participar e permanecer nos cursos, custear despesas evitando evasões, o que é apontado como uma falha estrutural do programa. Além disso, não há cursos para que professores que não dominam os instrumentos da educação à distância (EAD) possam lidar com a Plataforma Freire; ausência de acompanhamento da coordenação dos cursos nos *campi*; nota-se a sobrecarga de conteúdo nas disciplinas específicas da licenciatura em detrimento dos conhecimentos pedagógicos. (CASTANHEIRA, 2014, p.284).

Diante dessa realidade, pode-se afirmar que o PARFOR vem funcionando com fragilidade, prejudicando o processo formativo do professor. A política de expansão e atendimento demonstra certo descaso do Estado com os processos de aprendizagem do docente, focalizando a atenção no cumprimento das metas estabelecidas no PDE e PMCTE, que são propostas pactuadas para melhorar os indicadores educacionais, em resposta aos investimentos internacionais. Silva Júnior (2010), avaliando as ações desse programa na Universidade do Estado da Bahia percebe que a concepção de professor reflexivo, como um dos pressupostos do PARFOR, fica restrita ao plano individual, inviabilizando a análise crítica, por não ocorrer em momentos interativos entre os docentes.

A política de formação de professores esteve presente no primeiro Plano Nacional de Educação (PNE/2001), sendo reafirmada no segundo, aprovado pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Sua Meta 15 define prazo de um ano para que os entes federados, em regime de colaboração, garantam a formação específica em nível superior para todos os professores que atuam na educação básica, obtida em cursos de licenciatura na área de conhecimento, em cumprimento ao art. 62 da LDB, nº 9.394/96. Tendo vencido esse prazo, a meta não se cumpriu, visto que ainda existe uma grande demanda de docentes que não são licenciados nas áreas em que atuam.

Freitas (2007), analisando as políticas de formação de professores propostas pelo Estado, principalmente aquelas direcionadas aos jovens que querem ingressar na profissão, ressalta que elas se caracterizam pela fragmentação, com consequências na profissionalização, diferenciando-se no oferecimento dos conhecimentos técnicos, científicos e culturais. Dessa maneira, para os alunos oriundos de escolas públicas, são concedidas bolsas PROUNI para cursar licenciaturas em instituições privadas, por seleção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). As diferentes oportunidades de formação aos jovens professores dissimulam, sob a perspectiva de equidade e igualdade, ações excludentes, que ocultam a desigualdade que existe

entre instituições de formação que priorizam o ensino e a técnica e aquelas que, além do ensino, enfatizam a pesquisa e a extensão. A formação, que deveria ser realizada na perspectiva da racionalidade crítica, acaba ignorando a prática como ponto de partida para a teoria, restringindo-se às estratégias de ensino pré-definidas pelos especialistas, o que sugere um repensar do governo sob essa perspectiva de formação.

Pesquisa realizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE, 2005) apresenta como principais preocupações em relação a escolha da profissão docente no cenário nacional e internacional: falta de atratividade do público jovem devido à desvalorização salarial em relação as outras carreiras e o status de ciência que nem sempre é conferido à educação; a questão do desenvolvimento de conhecimentos e habilidades dos professores para determinadas áreas do conhecimento em atendimento às demandas das escolas; a dificuldade de reter professores eficazes nas escolas devido a insatisfação com as condições de trabalho; e por último, os aspectos relacionados a seleção e contratação de professores. Para que os jovens se sintam atraídos pelo exercício do magistério é preciso que o poder público coloque a qualidade da formação do professor acima da quantidade dos cursos que oferece, para que haja um alinhamento do desenvolvimento e do desempenho dos docentes às necessidades das escolas, bem como, precisa investir em uma política de valorização das condições de trabalho, de salário e carreira que garanta a dignidade profissional.

As preocupações apontadas são referências para explicar o porquê de tantas desistências dos professores e o prejuízo que o Estado tem pelo fracasso no número irrisório de concluintes, tendo em vista a quantidade de matrículas. Gatti e Barreto (2009) constatam – a partir de dados do Censo da Educação Superior, realizado pelo MEC/INEP em 2006 – que, nos 176 cursos de licenciatura realizados a distância, nas áreas de Pedagogia, Matemática e Ciências da Natureza, Letras, Ciências Humana e Filosofia, Artes e Educação Física, foram matriculados 149.392 professores, ingressaram 141.786 e concluíram apenas 19.222 (GATTI; BARRETO, 2009).

Aprofundando os estudos sobre a formação dos professores, Gatti (2013) analisou também os resumos técnicos do Censo da Educação Superior de 2009, 2010 e 2011 disponibilizados pelo MEC/INEP, onde constatou que a maioria dos cursos estava em instituições privadas de ensino superior. Em virtude disso, o número de matrículas nas licenciaturas vem sendo proporcionalmente muito menor do que o crescimento constatado nos demais cursos de graduação. Além disso, de 2010 para 2011, houve um declínio de 0,2% nas matrículas dos cursos de licenciatura presenciais e um aumento de 0,8% na modalidade a distância, enquanto os demais cursos de graduação cresceram em torno de 12%. Nessa

realidade, é possível observar a migração dos alunos para a formação em cursos a distância, situação que pode estar associada às políticas que favorecem a expansão dessa metodologia, que, como vimos tem sido a estratégia do poder público para expandir os cursos de licenciatura.

Dados obtidos na plataforma *on-line* do Observatório do PNE (2014) criada pelas empresas e OGNs que constituem o movimento “Todos pela Educação”, apurados do Censo Escolar de 2012 revelam que a política de formação ainda não atingiu todos os professores brasileiros. Dos 2.101.408 docentes que atuam na educação básica, 22% ainda não têm formação adequada. Entre estes, incluem-se aqueles sem curso superior e os que têm curso em áreas diferentes da educação, ultrapassando o limite estabelecido pela LDB – em 2006 aqueles que não tinham licenciatura e não podia participar de concurso público, o que fez com que muitos investissem com recursos próprios em sua formação.

Essa situação contribuiu para a mudança dos indicadores a partir de 2010: até 2012 o número de diplomados cresceu quase 10 pontos percentuais (68,9 em 2010 e 78,1 em 2012). Em 2013, os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) mostram que 74,8% dos professores da educação básica tinham formação em nível superior; 32,8% tinham licenciatura na disciplina em que atuavam nos anos finais do ensino fundamental; e 48,3% tinham essa mesma formação para o ensino médio. Diante dessa realidade, percebemos que ainda há necessidade de muitos investimentos para o atendimento à formação inicial de professores de modo a satisfazer os requisitos legais. Os dados apresentam disparidade entre as regiões Norte e Nordeste, que têm um número maior de professores sem certificação adequada, em relação a outras regiões. De acordo com o Observatório do PNE (2014), a perspectiva é que em 2015 a meta referente à formação de professores do novo plano seja atingida, o que será um ganho para os professores quanto a sua formação.

Para atender à determinação legal, esperamos que o governo estabeleça parcerias com as universidades públicas e, junto a elas, estabeleça que a educação básica seja prioridade. Essas instituições deverão adequar os currículos dos cursos de licenciatura às práticas de ensino das escolas públicas e, ao mesmo tempo, quebrar o estigma da formação continuada como um reparo para as falhas da formação inicial. Aquela precisa ser concebida como uma etapa permanente, que acompanha toda a vida profissional do docente.

A Rede de Formação também integra o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil), que vem sendo ofertado desde 2005, na modalidade à distância e em nível médio-magistério. Busca atender à grande demanda que existe no Brasil, formada por professores leigos nessa etapa de ensino, que não têm sequer o ensino médio. Esse curso não atende mais as imposições dos dispositivos legais, visto que todos

é exigida a formação em nível superior para atuar em todas as etapas e modalidades da educação básica. Esse programa veio ao encontro da Política Nacional de Educação Infantil, instituída em caráter emergencial, sendo proposto para compensar a carência de professores na área, considerado um descaso histórico no atendimento às crianças pequenas.

A expansão de cursos em nível médio para professores da educação infantil e também do ensino fundamental se consolida como uma política pública permanente nesses níveis de ensino, atropelando as determinações do novo PNE (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2014) e aspirações históricas dos educadores, que sempre defenderam o direito dos professores ao acesso à formação em nível superior. Para o MEC, é uma saída para qualificar professores leigos, representando uma possibilidade para que haja continuidade e consolidação da política de formação em nível superior em serviço, pautada pela noção de competências, para que cumpram as exigências da reforma nesse campo (FREITAS, 2007).

Quanto à formação continuada, o MEC promove, dentre outras políticas, o Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (GESTAR), apresentado em duas modalidades: GESTAR I, a partir de 2001, para atender a formação de professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática; e o GESTAR II, a partir de 2004, para os professores dos anos finais nas mesmas áreas. Em 2008, esse programa passou a ser implementado em todas as regiões do país por meio de parceria entre a Secretaria de Educação Básica (SEB) e o MEC. Ainda em evidência, o GESTAR funciona na modalidade semipresencial e vai ao encontro das avaliações de desempenho, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino nas áreas citadas.

Seguindo essa mesma finalidade em 2005 foi implementado, pela SEB, o Pró-Letramento, desenvolvido em parceria com universidades integradas à Rede de Formação e aos sistemas de ensino. Esse programa atendeu os professores dos anos iniciais do ensino fundamental nas áreas de Alfabetização e Linguagem, e Matemática. O MEC financiava o material, bolsas para os tutores nomeados pelos sistemas de ensino e prestava assistência técnica, com formadores das universidades. Apresentava uma concepção sócio-histórica de construção da aprendizagem, mas se estruturava em um padrão homogêneo de conteúdos e com a metodologia da multiplicação do saber, que não alcançava o nível de desenvolvimento profissional e aos problemas das especificidades das práticas dos professores.

Alinhado à proposta desse programa, seguindo as mesmas finalidades, em 2012 foi implementado o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), pela Portaria nº 867/2012 (BRASIL, 2012). Destinado a professores alfabetizadores que atuam nos três primeiros anos do ensino fundamental, objetiva qualificá-los para o cumprimento da meta do

PMCTE e do PDE – de alfabetizar todas as crianças com até oito anos de idade (BRASIL, 2008a). O Pacto reafirma a responsabilização dos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal com a alfabetização das crianças para que se evite o analfabetismo adulto, que ainda é um vulto presente na educação brasileira.

Seus eixos estruturais são: formação continuada presencial para os professores e orientadores de estudo; materiais didáticos; avaliações sistemáticas – realizadas pelo instrumento da Provinha Brasil e, no final do 3º ano, avaliação coordenada pelo INEP; e gestão e mobilização social, que estabelece as instâncias de controle e monitoramento do desempenho do programa pelos entes federados. Diferente do Pró-Letramento, o Pacto é uma política que, além da formação, garante bolsas de estudos para professores, tutores e coordenadores, mas, por outro lado, firma instrumentos de premiação por mérito dos resultados e mantém formas de controle, estratégia típica da gestão gerencial.

Fica evidente que a política de formação docente brasileira está pautada na concepção neo(tecnista) de caráter conteudista e pragmático, ancorada na epistemologia da prática e na lógica das competências e no desempenho profissional para garantir o sucesso dos seus alunos. Prioriza-se de forma desmedida a certificação em detrimento dos processos de aprendizagem individual dos docentes, e os centros formativos estão cada vez mais distantes da realidade das escolas para articular teoria e prática. Esse aspecto tem contribuído para elevar os indicadores relacionados ao nível de formação dos professores, mas não há indícios de que tenha ocorrido mudanças significativas em suas práticas com reflexos na qualidade da aprendizagem dos alunos.

Constatamos que a Política Nacional de Formação implementada nos últimos anos institui uma nova regulação para esse campo de forma “[...] mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados.” (BARROSO, 2005, p.727), independentemente da qualidade dos cursos oferecidos. As ações do MEC têm possibilitado a continuidade de programas de caráter continuado e compensatório, sem a participação ativa dos sistemas de ensino e dos professores na definição de sua formação e nos rumos da educação brasileira (FREITAS, 2007).

Podemos, assim, dizer que a política de formação de professores brasileira se institui como um conjunto de programas de treinamentos, planejados sem haver consulta aos professores. Percebe-se, pelos estudos já realizados no cenário acadêmico (GATTI; NUNES, 2009; GATTI; BARRETO, 2009), que os fundamentos teóricos da política de formação estão vinculados a concepções críticas de educação que primam por uma formação crítico-reflexiva e emancipatória. Porém, na realidade, os cursos têm formado profissionais com uma base

técnica, limitando-se a cumprir os pactos estabelecidos com as organizações internacionais que financiam a educação. O descaso com as condições de aprendizagem dos professores prejudica a construção da identidade docente, tanto no que diz respeito à profissionalidade – elaborada na formação inicial –, quanto à profissionalização – construída ao longo da carreira pela formação continuada. De acordo com Brzezinski (2012), para as organizações financiadoras basta que os alunos pobres tenham professores pobremente formados.

Entendemos, portanto, que, antes de se preocupar em promover uma política de formação voltada para a melhoria dos indicadores educacionais, o MEC precisa considerar os professores como profissionais em processo constante de aprendizagem. Para atender essas demandas, a formação deve objetivar que o professor se torne um investigador de sua prática, que reflète criticamente sobre ela, e construir novas propostas que superem suas limitações pedagógicas.

A formação comprometida com a aprendizagem dos professores implica envolvê-los desde o planejamento, a execução, até a avaliação dos resultados dos cursos promovidos pelos sistemas de ensino. Para isso, é necessário que as instituições formadoras, no momento de planejar a formação docente, escutem os problemas e desafios que os professores enfrentam em suas práticas, de modo que os cursos se tornem desencadeadores de mudanças no ensino e, conseqüentemente, nos processos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos.

Essa perspectiva nos conduz a refletir sobre o modo como a formação de professores foi planejada e implementada no PAR no município de Mossoró-RN. Os programas de formação direcionados aos professores das escolas públicas devem ter por base aquilo que os professores precisam aprender para sua ação de ensinar, possibilitando que eles adquiram condições de analisar seu próprio processo de aprendizagem e sua prática. Esse entendimento deve ser assumido pelos sistemas de ensino e pela Renafor, para que a formação possa corresponder aos problemas e desafios da escola e de seus professores.

#### 4.4 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DE MOSSORÓ-RN E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES

No estado do Rio Grande do Norte, 167 municípios aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) e receberam apoio técnico do MEC, realizado por consultoria das Universidades Federal e Estadual – como atividade de extensão – e pela Secretaria de Educação Estadual. Dentre esses municípios, 103 eram prioritários (baixo IDEB) e 64 não-prioritários. Todos receberam orientações e tiveram a coordenação de dois consultores

para realizar o diagnóstico da situação educacional e seus respectivos Planos de Ações Articuladas do período de 2007 a 2011. Essa tarefa envolveu 117 profissionais; dentre eles: 05 coordenadores das três instituições responsáveis pela consultoria, 106 consultores e 06 bolsistas. Além disso, as instituições consultoras deveriam acompanhar e avaliar a efetivação do PAR nos municípios do estado na etapa de monitoramento. No âmbito do PMCTE, está definido na Resolução nº 29 de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007b) que:

Art. 16 Os consultores disponibilizados pelo MEC visitarão os entes da federação aderentes, prestando assistência técnica na formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR).

§ 1º O PAR será elaborado em regime de colaboração com dirigentes e técnicos dos entes da federação aderentes, configurando-se base para a celebração dos convênios de assistência financeira a projetos educacionais pelo FNDE/MEC.

§ 2º Concluída a ação “in loco” a equipe de consultores do MEC apresentará o Plano de Ações Articuladas (PAR) constituído dos seguintes documentos:

- a) Diagnóstico do Contexto Educacional;
- b) Ações a serem implementadas e os respectivos resultados esperados;
- c) Metas a atingir para o desenvolvimento do IDEB.

O município de Mossoró – RN, em 2005, apresentava um IDEB de 3,2 referente aos anos iniciais e 3,1 aos anos finais do ensino fundamental, superando a média do estado, que era 2,7. Estando abaixo da média nacional, aderiu ao PMCTE, atendendo inicialmente sua 28ª Diretriz, que orientava a constituição no momento da elaboração do PAR, de um Comitê Local do Compromisso, formado por representantes de diversos segmentos sociais (escolas públicas e privadas, sociedade civil, Secretaria Municipal de Educação, poder público, Secretaria de Administração e Recursos Humanos e Conselhos). Esse comitê objetivava mobilizar a sociedade em prol da oferta de uma educação pública de qualidade e acompanhar a evolução do IDEB, tendo como atribuições, em relação ao PAR: acompanhar a implementação e execução; analisar os relatórios de progresso da execução das ações e avaliar os resultados alcançados; identificar as possibilidades de parcerias, que contribuíssem para a aceleração e a implantação das ações; e contribuir para o diálogo e para a divulgação do desenvolvimento dos resultados para escolas do sistema municipal ou estadual e para a sociedade civil.

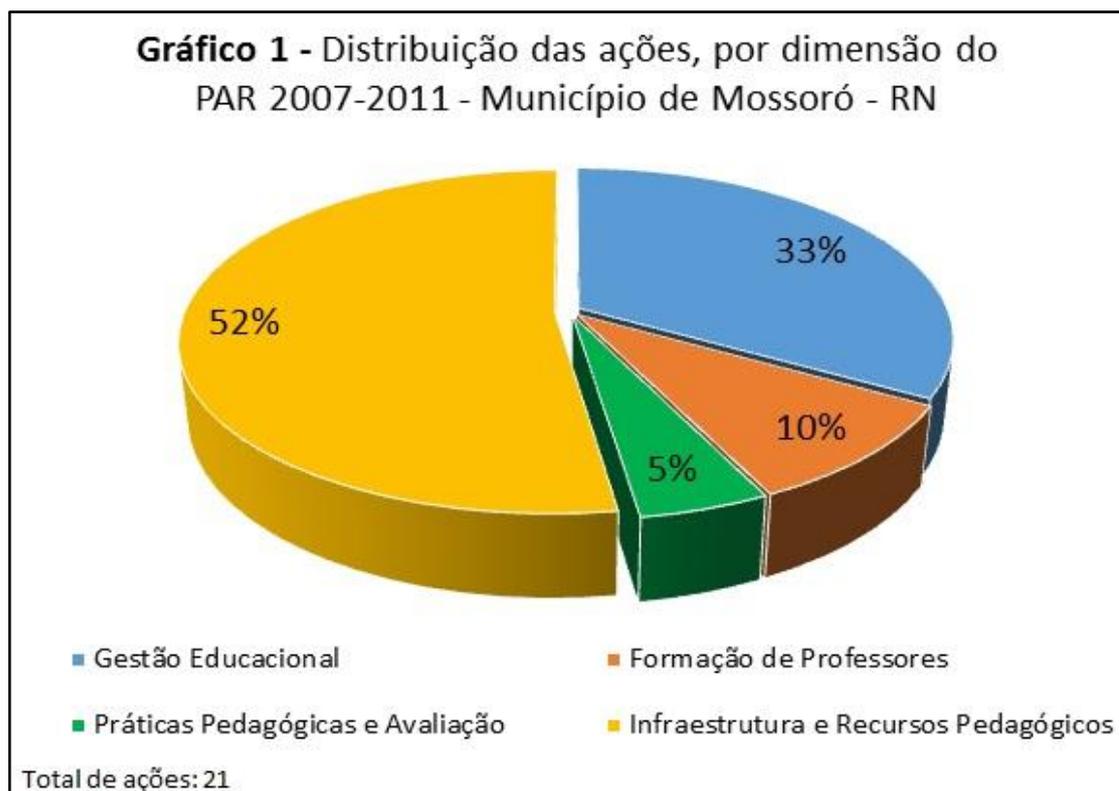
Em 2007, momento de adesão ao PAR, Mossoró-RN mantinha parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS) no *Programa Gestão Nota 10*. Por sua vez, a Secretaria Municipal de Educação (SEC) implementava muitas ações de formação de professores e de práticas pedagógicas e avaliação para enfrentar o desafio de superar as discrepâncias educacionais do município e modernizar o sistema de ensino, tornando-o mais eficiente e adequado às demandas

sociais e do desenvolvimento econômico. Essa perspectiva se aproximava da concepção do IAS, que se revelava aos gestores municipais como uma importante ideologia, por ter como missão investir na educação de crianças carentes para torná-las vencedoras, assim como seu idealizador.

O IAS é uma organização sem fins lucrativos que pesquisa e produz conhecimento para melhorar a qualidade da educação pública. Considerado como empresa privada que presta serviço público – empresa pública não estatal –, estabelece parceria com instituições públicas, difundindo a ideia de que, por meio da filantropia, as empresas se aproximavam das comunidades, conseguem cidadania empresarial, conquistam excelência, eficiência e racionalidade no exercício da responsabilidade social, sem alterar os resultados econômicos. O “sem fins lucrativos” acabava gerando lucro para as empresas, que têm boa parte dos seus tributos fiscais aliviados pelo Estado em prol da prestação de serviços (ADRIÃO, 2006).

Os objetivos do IAS, na educação municipal, eram implantar práticas de controle nas escolas para substituir a “cultura do fracasso” pela “cultura do sucesso”; organizar o planejamento e as práticas de avaliação da aprendizagem; capacitar equipes da SME e das escolas em orientações focalizadas em metas e resultados; promover oportunidades de desenvolvimento profissional para as equipes escolares, para ampliação dos conhecimentos nos diversos componentes curriculares, principalmente em relação à leitura e escrita (ALBUQUERQUE, 2010). O instituto implantava uma gestão educacional que primava pela perspectiva da descentralização de responsabilidades e recursos financeiros, como também imprimia formas de regulação que responsabilizavam todos os profissionais de educação pela melhoria da qualidade do ensino e da educação.

Esse modelo impactou a organização da gestão escolar quanto à autonomia referente às dimensões administrativa, financeira e pedagógica, contribuindo para a melhoria dos indicadores escolares, sob o argumento da gestão democrática com o fortalecimento dos conselhos municipais. Segundo Albuquerque (2010), essa melhoria dos indicadores educacionais não era representativa da realidade, tendo em vista que a meritocracia inserida no programa contribuía para que as instituições escolares mascarassem os dados para adquirir melhores investimentos financeiros e garantir maior grau de autonomia e participação. Esse contexto influenciou o diagnóstico do PAR (2007-2011) em suas respectivas ações, como se pode visualizar na distribuição no gráfico a seguir.



**Fonte:** Natal (2014).

Numericamente, esses dados são representados no documento do PAR de Mossoró nas quatro dimensões, distribuídos em 21 ações. A concentração do maior número de ações nas dimensões Gestão Educacional, e Infraestrutura e Recursos Pedagógicos, que estão bem mais relacionadas ao setor administrativo, revela que a educação de Mossoró-RN apresentava situação crítica e insuficiente nesses setores. As dimensões Formação de Professores e Práticas Pedagógicas e Avaliação, de caráter mais pedagógico, foram menos atendidas. Esse aspecto despertou nosso interesse em analisar as ações da dimensão formação de professores sobre a educação municipal, por reconhecê-la, entre as demais, como fundamental para receber incentivos da União.

Essa dimensão propõe indicadores, ações e subações para formação inicial e continuada, acenando para uma ressignificação do papel de professores e escolas, a revisão dos projetos educativos como aspectos estratégicos da reforma, tendo em vista a transformação dos sistemas municipais e estaduais de ensino público. Interessou-nos investigar se, no momento da formulação do PAR, fora possível considerar as necessidades formativas e as demandas das escolas, compreendendo-se a escola como espaço/tempo de ensino e aprendizagem dos docentes.

Consideramos como base de análise dos dados deste estudo a formação como política e processo de aprendizagem docente que deve considerar as demandas e as necessidades

formativas no bojo das ações propostas. Sobre necessidade, entendemos, conforme Zabalza (2003, p.62), que é instituída pela oposição que se produz “[...] entre a forma como as coisas deveriam ser (exigências), poderiam ser (necessidade em desenvolvimento) ou gostaríamos que fossem (necessidades individualizadas) e a forma como essas coisas são de fato”. A diferença entre o estado atual de desenvolvimento e o desejado é o que determina a necessidade. Quanto às necessidades dos docentes, compreendemos, segundo o conceito de Nuñez (2004, p.4), que são:

[...] algo útil, imprescindível num momento dado desejável, ligado a valores, que parte de experiências anteriores, definem a procura de algo que falta para poder, conscientemente, fazer o trabalho docente com maior profissionalidade. Estas necessidades são individuais e/ou coletivas, o que permite dirigir a formação do professorado nesse sentido. As necessidades docentes têm sua origem na prática, assim que, como categoria norteadora, faz-se necessário pesquisar a prática do(a) professor(a), seu cotidiano na sala de aula e na escola enquanto profissional e pessoa que ele(a) é.

Nesse viés, as necessidades devem ser entendidas no planejamento das ações de formação de professores como parte do contexto das práticas educativas, observando-se o que está faltando para se realizar o trabalho pedagógico com mais segurança. As demandas de formação correspondem às ações direcionadas para atender às necessidades dos professores. Na verdade, o que vem ocorrendo é que o MEC demonstra compreender as demandas como representação dos indicadores educacionais e suas propostas de formação, geralmente, são elaboradas com base nas deficiências expressas nos indicadores de aprendizagem dos alunos, e não a partir das especificidades das escolas e das necessidades dos professores.

Para Imbernón (2000), a formação não é uma carga de técnica e procedimentos, mas, sim, um conjunto de valores, ideologias, atitudes e crenças que precisa desenvolver um paradigma colaborativo entre o grupo de professores, cujo poder e capacidade sejam reconhecidos e respeitados.

A formação centrada na escola envolve todas as estratégias empregadas conjuntamente pelos formadores e pelos professores para dirigir os programas de formação de modo a que respondam às necessidades definidas da escola e para elevar a qualidade de ensino e da aprendizagem em sala de aula e nas escolas. Quando se fala em formação centrada na escola, entende-se que a instituição educacional transforme-se em lugar de formação prioritária diante das outras ações formativas. (IMBERNÓN, 2000, p.80).

Para quebrar o paradigma da racionalidade técnica nos programas de formação, é preciso que as situações cotidianas sejam colocadas à frente do planejamento das políticas para esse campo. A dimensão formação de professores corresponde apenas 5% da distribuição das ações do PAR de Mossoró-RN, onde essa distribuição ocorreu no momento do diagnóstico inicial e da avaliação dos indicadores que constituíam suas áreas de abrangência. Como se sabe, a pontuação dos indicadores variava entre 1 e 4 e, no PAR de 2007, a escolha pelos critérios de pontuação 3 e 4 não gerava ação, por corresponder a uma situação satisfatória ou ótima, respectivamente. Assim, a dimensão formação apresentava a seguinte estrutura, proposta no Guia Prático de Ações (BRASIL, 2007g) e no Instrumento de Campo (BRASIL, 2007f):

**Quadro 4** – Áreas e indicadores de referência da Dimensão 2 – Formação de professores do Plano de Ações Articuladas (2007-2011).

<b>Área 1 – Formação inicial de Professores da Educação Básica</b>	
Indicador 1	Qualificação dos professores que atuam nas creches
Indicador 2	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola
Indicador 3	Qualificação dos professores que atuam nas séries/anos iniciais do ensino fundamental
Indicador 4	Qualificação dos professores que atuam nas séries/anos finais do ensino fundamental
<b>Área 2 – Formação Continuada de Professores da Educação Básica</b>	
Indicador 1	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil
Indicador 2	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries iniciais do ensino fundamental
Indicador 3	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem de

	todos os componentes curriculares, nos anos/séries finais do ensino fundamental
<b>Área 3 – Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas</b>	
Indicador 1	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas
<b>Área 4 – Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03</b>	
Indicador 1	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem à implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003

Fonte: Mossoró (2007).

Após a avaliação dos indicadores e da pontuação atribuída pela equipe técnica com critérios que melhor correspondiam à realidade local, foram selecionadas pelo sistema FNDE/Consultor as ações de formação de professores, como mostra o gráfico a seguir.



Fonte: Natal (2014).

Somente duas ações foram geradas na dimensão formação de professores: uma está incluída na área 2, referente à formação continuada, e a outra se inclui na área 4, que envolve a formação inicial e a continuada, em atendimento à Lei nº 10.639/03. De acordo com dados do Censo/INEP, (INEP, 2007; NATAL, 2013) do município em estudo, a quantidade de

professores que não tem curso superior e os que têm, mas sem licenciatura na área em que atuam, corresponde a 16,3% sem qualificação para atuar no magistério, conforme exigência da LDB (BRASIL, 1996a). Analisando o Guia Prático do PAR (BRASIL, 2007g), vemos que essa situação do município no Censo/INEP (INEP, 2007; NATAL, 2013) se enquadra nos critérios do PAR como uma realidade suficientemente positiva.

Para os indicadores pontuados como situação negativa ou insuficiente, o Guia Prático apresenta como proposta de ações de formação inicial cursos de licenciatura, a serem desenvolvidos pela UAB, sendo de responsabilidade da SME informar o número de vaga. Os cursos de formação continuada são de aperfeiçoamento e de especialização, e o MEC entra com o apoio técnico e o financeiro. O apoio técnico era efetivado pela formação de tutores para serem multiplicadores nos municípios, e o financeiro pelo pagamento de bolsas aos professores de universidades para promover a formação.

Os professores de todas as etapas e níveis de ensino necessitam de formação continuada, a ser realizada na modalidade de pós-graduação, pelas escolas e secretarias de educação; e em nível de especialização, promovida pelo MEC. Além disso, é importante o aprofundamento teórico e metodológico nesse nível, para aprimorar o fazer pedagógico. A proposta do governo é qualificar os professores para produzir melhorias no trabalho docente, na maioria das vezes sem considerar outros fatores que influenciam na atuação desses profissionais.

A proposta de formação de professores inerente ao PAR segue a política emergencial do MEC de qualificar os docentes dentro das competências exigidas no mundo do trabalho, ficando em segundo plano seus processos individuais de aprendizagem e de desenvolvimento profissional. Contrariando à concepção neo(técnicista), compreendemos que a formação deve ocorrer mediante um currículo dinâmico que acompanhe às mudanças históricas e sociais e que possibilite a problematização da realidade. Para ultrapassar o limite da técnica precisa ocorrer pautada na concepção crítico-reflexiva que articula os conhecimentos científicos, as experiências e os saberes pedagógicos dos professores, possibilitando a construção e reconstrução das práticas e das teorias.

Diante das contradições entre o que propõe o MEC e as condições existenciais dos educadores e do sistema de ensino, propomo-nos analisar, nos capítulos seguintes, a partir de dados empíricos, a repercussão das ações do PAR de Mossoró-RN sobre a educação municipal, especificamente para a formação de professores.



## **5 O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES: CONTEXTO DE FORMULAÇÃO E REPERCUSSÃO DO PAR**

Os fundamentos teóricos e metodológicos, e a análise documental que constituíram o aporte desta pesquisa permitiram-nos compreender a formação de professores como uma política mantida pelo Estado nas distintas instâncias da Federação. Os compromissos internacionais que suscitaram a regulamentação dessa política, principalmente em meio à reforma educacional brasileira de 1996, foram materializados nesse campo, com concepções distintas de profissionalização e de aperfeiçoamento da profissão docente, ampliando-se, inclusive, os espaços de formação.

A realidade impôs que se atribuísse qualidade à educação básica, pela via da formação de professores. Ampliaram-se os espaços para além das universidades públicas, conforme mostramos no capítulo anterior. Desse direcionamento, resultou a fragmentação e o comprometimento das formas de apropriação do conhecimento científico e da cultura como produção histórica (FREITAS, 2007).

As escolas, lócus do trabalho dos profissionais do ensino, tornaram-se, como vimos anteriormente, referência na formação continuada. Nesta, há novas exigências, decorrentes, principalmente, da inserção das matrizes teóricas das competências e da empregabilidade como marco da reforma de educação vigente. O discurso na e sobre a educação voltou-se para a redefinição da identidade do professor, propondo-se que os processos formativos fossem também flexibilizados segundo as diretrizes mercadológicas originadas de organismos multilaterais, dentre os quais a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial (BM) e a UNESCO.

Considerando-se as mediações que perpassam as políticas de educação brasileira, dentre as quais o planejamento e a formação docente, discutida em capítulos anteriores, tomamos para discussão e análise o objeto desta investigação – o PAR – e, nele, a dimensão formação de professores. Conforme foi especificado na metodologia explicitada na introdução deste trabalho, os dados empíricos resultantes das entrevistas com os sujeitos, organizados em *núcleos de significação*, foram entrecruzados com os documentos e com o referencial teórico selecionado em torno da temática. Processamos, assim, algumas sínteses em torno da repercussão da implementação das ações do PAR no planejamento da educação e na formação de professores do município de Mossoró-RN.

Neste capítulo, apresentamos nossas análises sobre os dois primeiros *núcleos de significação*: o primeiro trata da repercussão desse programa no planejamento da educação da

rede municipal de ensino, destacando as influências, potencialidades e limitações; e o segundo discute o contexto da política municipal de formação de professores no processo de formulação do PAR, observando as ações em desenvolvimento e os dispositivos que regulamentam essa política.

### 5.1 REPERCUSSÃO DO PAR NO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Para entender como as ações do PAR em Mossoró repercutiram na educação local, situamos a estratégia do planejamento educacional. No decurso das últimas décadas, a exemplo de outras, esse procedimento tem-se constituído em um conjunto de proposições do Estado para legitimar a ideologia do mercado em acordos de empréstimos multilaterais. O PDE, que é uma expressão da tecnocracia, está permeado pelo discurso da participação, mas, de fato, é impositivo. Esse programa se caracteriza como um modelo de planejamento funcionalista, ao considerar que “[...] que a finalidade das mudanças é prover soluções para os problemas que emperram o “funcionamento do sistema”, entre outros, a evasão, a repetência, a distorção idade-série, o baixo rendimento escolar” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p.87).

Em decorrência desse modelo de planejamento, tem-se uma educação com um enfoque sistêmico, em que a correção desses problemas educacionais gera a melhoria do todo, em uma interrelação harmônica entre elementos. Essa perspectiva, limita-se ao sentido heurístico, perdendo seu caráter de valor maior que é a cultura organizacional das escolas, e suas bases conceituais. Seguindo esses preceitos, o PAR, que integra o universo nas relações federativas, apresenta-se, conforme vimos no capítulo 2, para os entes federados, como um meio para efetivar as ações do PDE. Objetiva descentralizar os recursos financeiros, materiais e técnicos da União para os Estados, municípios e o Distrito Federal, tendo como princípio materializar o regime de colaboração e melhorar o IDEB, mas com pouco referencial nas condições existenciais das escolas, dos seus profissionais e estudantes.

Quanto aos municípios, devem viabilizar as ações do PDE e as vinte e oito diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com a garantia de apoio técnico e financeiro da União. Os investimentos que deles decorrem são direcionados por indicadores mensuráveis resultantes de avaliações externas. O programa propõe o fortalecimento das relações federativas entre todos os níveis da Federação por meio de Relações Intergovernamentais (RIGs), da descentralização e do regime de colaboração, como dimensões do federalismo.

Como proposta, se alinha à metodologia do planejamento estratégico, que se caracteriza pela universalização das decisões. A estrutura do PAR homogeneiza todos os municípios em relação à capacidade financeira, política e administrativa, desconsiderando que, para desenvolverem suas políticas, muitos dependem de auxílio do MEC para manterem o mínimo de sua autonomia (ABRÚCIO, 2010). Essa forma de promover políticas no campo da educação desestimula a cooperação entre a União, estados, municípios e o Distrito Federal. Cria, ao contrário, um clima de competição, ferindo algumas garantias constitucionais do Estado Federativo, que consistem em possibilitar autonomia aos governos locais para cumprirem sua agenda educacional. A partir desse pressuposto, da análise documental e dos dados empíricos, nos detivemos em alguns aspectos que se apresentam como repercussão do PAR (2007-2011) sobre a organização e planejamento das políticas educacionais do município de Mossoró/RN, diante das relações federativas instituídas com a União.

Conforme o que foi explicitado na introdução sobre a metodologia, estruturamos o núcleo de significação “repercussão do PAR no planejamento da educação municipal” – tendo como referência os seguintes indicadores e conteúdo: relações federativas entre a União e o município, destacando as relações intergovernamentais, descentralização e o regime de colaboração; diagnóstico do PAR como mecanismo de apreensão da realidade; e o planejamento estratégico e sua relação com o PAR.

### **5.1.1 Relações federativas entre União e município: relações intergovernamentais, descentralização e o regime de colaboração**

A literatura e a análise dos dados empíricos, nesta pesquisa, apresentam evidências da tendência atual, na qual o governo central mantém relações diretas com os municípios, dispensando a interferência dos estados na implementação de políticas públicas. Diante dessa opção política, as relações intergovernamentais devem ser repensadas, visto que o regime federativo, objetiva distribuir poderes e gerar autonomia entre as três instâncias da Federação, visando fortalecer a capacidade governativa. Esta requer cooperação e coordenação política, técnica e financeira. Nesse sentido, Luce e Farenzena (2007, p. 10) consideram que a prática de relações intergovernamentais “[...] é que traça ações mais ou menos colaborativas ou coordenadas [...] é marcadamente de cunho político, não obedecendo, sempre ou em linha de continuidade e cumulatividade, à lógica mais formal da legislação”.

Ao potencializar as políticas educacionais que constam no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) diante do compartilhamento de competências, a União induz intervenções

por determinados acordos com os demais entes federados, no intuito de assegurar-lhes autonomia (WEBER, 2008). O PAR, como mecanismo de materialização dessas políticas, pretendia fortalecer as relações federativas, substituindo os tradicionais convênios por minipactos oficializados pela assinatura do termo de compromisso entre municípios, estados e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Com essa alternativa, pretendia o governo amenizar as assimetrias anunciadas na Constituição de 1988 e eliminar o caráter predatório e competitivo da Federação brasileira erigida a partir da Constituição de 1988 (ARAÚJO, 2010).

Os dados da pesquisa nos permitem afirmar que o PAR de Mossoró – RN (2007-2011) foi considerado um plano básico para captar recursos do MEC/FNDE. Assim, mesmo que as ações geradas não tenham contemplado as demandas identificadas em todos os indicadores, o programa possibilitou a aproximação dos municípios com o poder central. Em consequência, reduziu o apadrinhamento político que prevalecia entre os municípios e parlamentares para que projetos específicos originados nos municípios fossem aprovados e os recursos liberados. As relações paternalistas passaram a ser efetivadas diretamente entre a instância municipal e federal, representadas pelas Secretarias Municipais de Educação e o Ministério da Educação. Os entrevistados, afirmaram que esse novo formato de aquisição de recursos por parte dos municípios ganha estatuto de colaboração financeira da União nas políticas educacionais:

Antigamente era assim: você elaborava um projeto pra ser aprovado lá em Brasília. Você precisava ter um deputado, você tinha que sair com uma “cuia” – me desculpe expressão –, na mão para poder ter esses recursos. E a partir do momento em que essa demanda é colocada no Plano de Ações Articuladas, a gente não precisa estar pedindo a ninguém; basta que o município tenha competência suficiente pra colocar isso no PAR para ser aprovado. Então eu acho que isso ficou bem melhor. (HORTÊNCIA, 2015).

Antes a gente não via essas ações de construção desenvolvidas pelo município. Tinha essa preocupação, mas não tinha o recurso; então barrava aí. E com o PAR não! Começou. Está construindo aí as creches, por exemplo, os laboratórios, as bibliotecas, salas de aulas, adequando as escolas, e tal. (JACINTO, 2015).

Diante dessas evidências, constata-se que nessa particularidade, as relações intergovernamentais entre o município e o MEC, por meio do PAR, traduzem-se em possibilidades de produzir algumas modificações nas condutas de gestores e de técnicos que atuam no campo da educação municipal. Mediante isso, temos o entendimento de que mudou a configuração do apadrinhamento político, pois as relações do município se processassem diretamente com a União, permanecendo a dependência do ente municipal, em vez de

autonomia política e financeira. De acordo com Dourado (2013, p.766), a falta de autonomia financeira ocorre porque a cooperação, como princípio constitucional que proporciona os meios de acesso à educação,

[...] não prescinde de normas nacionais, bem como de normas subnacionais articuladas, ou seja, o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade, o que, no caso brasileiro, implica em repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados nesse processo.

Uma reforma tributária poderá possibilitar novos horizontes para o processo de descentralização das políticas educacionais que se traduza num federalismo fundamentado em diretrizes e bases nacionais, sem que haja prejuízo, no papel dos entes federados em relação à autonomia. A União é o ente federado responsável pelo estabelecimento de normas gerais que assegurem à autonomia aos entes federativos, como está descrito no art. 24 da CF. Contrariamente, têm prevalecido em Mossoró relações intergovernamentais em que a cooperação e a competição são baseadas em recompensas e sanções quanto aos serviços de educação, com o predomínio da autoridade do MEC na definição de metas e estratégias a serem alcançadas pelo município, inclusive no que se refere ao IDEB (ABRÚCIO, 2010; COSTA, 2008, 2010).

Ainda que Mossoró não apresente capacidade financeira muito inferior à dos demais municípios do Rio Grande do Norte nem à de muitos municípios brasileiros, enfrenta dificuldades para manter a rede de ensino, principalmente a infraestrutura, conforme ressaltou Jacinto (2015). O município mantém sessenta e oito instituições escolares, dentre as quais vinte e seis funcionam em prédios alugados e quatro são cedidos por proprietários particulares (MOSSORÓ, 2009). Não dispõe, no entanto, de recursos próprios o suficiente para construir novas unidades escolares. Assim, as relações intergovernamentais, que poderiam suprir aspirações dos municípios, mostram-se frágeis, porque não correspondem às expectativas, face ao regime de colaboração, nos investimentos e na implementação de ações educacionais.

Segundo Farenzena e Marchand (2013), a nova forma de transferência de recursos, reforçada pela pactuação e pelas responsabilidades, evidencia a tendência de incorporar uma representação mais orgânica das esferas subnacionais nas decisões, e ao mesmo tempo, reforçam-se as adesões, ou contratos de ações. Assim, as relações intergovernamentais entre a União, os municípios e os estados, na implementação do PAR, realçam maior responsabilidade do ente municipal no que se refere às garantias do direito à educação, bem como fortalece a assistência técnica e financeira da União para os demais entes federativos, sob os fundamentos

do princípio constitucional de seu papel redistributivo e supletivo e dos objetivos propostos de qualidade e igualdade de oportunidades educacionais.

Sob esse aspecto, os entrevistados nesse estudo, expressam a dependência do município de Mossoró em relação à União quanto à assistência técnica e financeira em relação às ações do PAR, considerando a função distributiva do MEC positiva, em relação ao que era de responsabilidade do município:

Na realidade, as proposições do MEC foram muito boas naquela época e tanto tratava da formação, como tratava da parte da infraestrutura das escolas. Então, pro município foi muito bom. Por quê? Porque os municípios entravam com uma contrapartida apenas de 1%, aí depois disso, foi que ampliando os leques. (HORTÊNCIA, 2015).

Existia assistência financeira e técnica. E pros professores mesmo de anos finais é a questão financeira: ele joga aquele valor e o município entra com a contrapartida de 1%, para pagamento de pessoal de apoio, o lanche. O município entra com isso, pra representar 1%. (VIOLETA, 2015).

Hortência (2015) e Violeta (2015) evidenciam a contrapartida de 1% por parte do município nesse processo, mas demonstram um relativo desconhecimento quanto aos acordos pactuados em relação à assistência técnica e financeira para cada ação do PAR. Violeta (2015) mostrou claramente que a contrapartida do município é relativa à logística, em detrimento de outras formas de assistência. Processa-se, então, uma relação intergovernamental verticalizada (MÉNDEZ, 1997), na qual a União assume posição que precede a colaboração financeira, e o município, o compromisso de implementar as ações propostas no PAR.

Tem-se, nessa situação, relações intergovernamentais mantidas por meio da autoridade inclusiva, ou centralizada (WRIGHT, 1988). Nessa modalidade de relações, a implementação das ações de formação de professores decorrentes do PAR depende de transferências voluntárias da União, pois a contrapartida do município é irrisória. O PAR integra o conjunto do planejamento governamental, que considera os municípios como entes autônomos, mas, do ponto de vista econômico, social e administrativo, eles dependem das transferências fiscais da União (ARRETCHE, 2002).

Na realidade estudada, o princípio da autonomia com o PAR, não se concretizou em sua plenitude, pois o modelo impositivo não suscita oportunidade para os municípios planejarem sua política educacional conforme as necessidades, que induzem à colaboração específica no processo de implementação. O ordenamento legal do regime de colaboração, no Brasil, tem sua efetivação comprometida, porque ele só asseguraria a autonomia emancipatória dos entes federados mediante aparato institucional correspondente a instituições, órgãos e

mecanismos indutores de cooperação recíproca, inexistentes na estrutura do Estado brasileiro (ARAÚJO, 2010; LUCE; SARI, 2010).

Assim, o federalismo cooperativo, que se caracteriza pelo equilíbrio das tensões entre simetrias e assimetrias, união e autonomia ficou comprometido, porque prevalecem relações intergovernamentais verticalizadas no suposto regime de colaboração, que a política do PAR e do PDE visa fortalecer (ARAÚJO, 2010). Diante dessa realidade, podemos dizer, com base nos estudos de Abrúcio (2010), que, na esfera política institucional, o federalismo tornou-se compartimentalizado, dificilmente entrelaçado e mais competitivo nas relações intergovernamentais, que acabam sendo conflituosas. Nesse sentido, para que o MEC atue promovendo a coordenação federativa na educação básica, é necessário haver um esforço comum que articule os entes federados para torná-los mais autônomos.

Na particularidade de Mossoró, mesmo a SME apresentando relativa autonomia financeira para promover uma política de formação de professores, conforme vimos ressaltando, por meio da parceria com o IAS e com a UERN, o PAR foi considerado uma alternativa para o município aliviar suas despesas com educação. Muitas ações de formação de professores foram desenvolvidas com recursos próprios, antes e durante a implementação do programa, principalmente na área de inclusão. No entanto, os entrevistados destacam a necessidade de mais assistência técnica e financeira da União para realizá-las. Essa situação fica evidente quando Girassol (2015) afirmou que “[...] depois do PAR ficou mais fácil chegar às ações no município. Através das parcerias, através de verbas acontecia a formação, e também as parcerias com as universidades tanto federal como estadual”.

Por ser um município Polo de Apoio Presencial de Formação de Professores, Mossoró firma-se como um centro para cumprir a estratégia do MEC de atender a todos os municípios com ações de alguns programas ou projetos específicos. A equipe da Secretaria Municipal de Educação se responsabiliza pelo cumprimento das metas, cuidando, para isso, dos arranjos e da logística requeridos pelos cursos. Margarida (2015) reafirma isso quando ressalta que a contrapartida do município “[...] era definir local, às vezes a questão de transporte daquela pessoa que viria participar daquela formação, de algum palestrante, a questão de passagens, marcar voos, na acolhida, da questão de locais de formação, às vezes alguma coisa de lanche”.

Na efetivação das ações do PAR, o município assume muitas responsabilidades, se portando como receptor e executor da proposta originada do MEC, em vez de participar, efetivamente, das decisões e de ser um colaborador efetivo. Por isso, para que o regime de colaboração se efetivasse realmente, seria necessário definir claramente as funções de cada ente

federado, em termos de participação e de contribuição em cada projeto ou programa formulado e a ser implementado pelos entes federados.

Sobre esses aspectos, Margarida (2015) também destaca a forma como se expressa a descentralização das ações do PAR, no município, decorrentes de propostas e exigências do MEC para a formação de professores:

[...] os recursos são destinados a àquilo ali, àquele setor, que na educação inclusiva é assim: se elabora o projeto da formação, com tudo aquilo vai precisar que tá lá na subação, e está lá dizendo: “formação”, tudinho. Então se elabora o projeto encaminha e manda pra apreciação. Na hora que ele é aprovado, ele abre lá no PAR, e você faz todo o cálculo de tudo àquilo que você vai comprar, precisar. Então o recurso é depositado na conta do município que executa aquela ação, que está aprovada oficialmente; aí faz a prestação de contas. Muitas coisas dependiam da assistência financeira do FNDE e, às vezes, ficava só o silêncio; e alguma que foi pelo próprio município e acho que foi uma dimensão que não progrediu. (MARGARIDA, 2015).

A entrevistada relata os procedimentos necessários para que o MEC descentralize os recursos para efetivação das ações do PAR pela Secretaria de Educação, pois o município apenas os gerencia. Tem reduzida autonomia para intervir nos valores necessários, muito menos em cronograma das atividades, tendo muitas vezes que ficar numa longa espera pela liberação dos repasses. A descentralização, como dimensão do federalismo cooperativo, que prima pela participação como mecanismo democrático, tem se materializado, na realidade analisada, em desconcentração de ações ou transferência de responsabilidades da União para o município, uma característica do Estado mínimo (CABRAL NETO, OLIVEIRA, 2006; COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010). Essa característica pode ter sido um dos impedimentos para que a dimensão formação de professores do PAR não tenha progredido.

A descentralização é um mecanismo da gestão democrática que foi traduzido para o modelo gerencial da gestão educacional, considerada viável na sociedade neoliberal, apresentando contradições em seus princípios, que estão sintonizados com a lógica do mercado. O conceito de descentralização, nesse modelo carrega consigo o aparente significado da gestão democrática e se torna atrativo, na maioria das vezes, até mesmo para aqueles que não são adeptos do neoliberalismo (POWER; WHITTY, 2003). No entanto, da forma como a descentralização vem sendo posta para os sistemas de ensino, limitada à desconcentração de ações, concorre para a diminuição das estruturas administrativas da educação pública, tornando-se produtora de individualismo, o que contradiz o princípio democrático de decisões coletivas em vista do bem comum.

Nesse aspecto, o apoio fiscal e administrativo ao poder local requer coordenação federativa da União, o que pressupõe, no exercício da descentralização, a existência de uma política de Estado que institua o poder de decisão para os governos subnacionais, visando amenizar as desigualdades regionais. A verdadeira descentralização ocorrerá quando houver mudanças na estrutura federativa e quanto ao papel do Estado, no intuito de evitar práticas de recepção exclusiva, como as ações do PAR, em cuja implementação, como vimos, os municípios se submetem aos interesses da União.

Na fala a seguir, a entrevistada relata a necessidade de a equipe gestora da educação ter consciência de que o município precisa ter seu próprio planejamento, que vá além do PAR:

O PAR é importante na questão de ter uma estratégia de definições de ações, porque, se a gente disser assim “é importante”, mas se só tiver o PAR e não tiver ação em si, de repente não é nada. Ele é importante porque é um planejamento, mas, se a equipe gestora do município não tiver esse olhar, não entender que esse fazer é nosso, eu acho que só o PAR por si não dá resposta. Ele colabora no sentido de ter uma sistematização, de planejamento definido, na questão de ter um prazo a cumprir, mas tudo isso, só acontece, se você tiver uma ação com a equipe que realmente faça acontecer. (MARGARIDA, 2015).

Margarida (2015), como técnica da Secretaria e coordenadora do PAR (MOSSORÓ, 2007), entende que ele não foi suficiente para manter a dinâmica requerida pela instituição, mas reforçou a ideia de que o programa se assenta no apoio técnico e financeiro às políticas educacionais. Sabe-se que a transferência de recursos implica também transferência de responsabilidades, que requer o controle social nos resultados das avaliações internas e externas, a prestação de contas e o aumento da produtividade dos profissionais da educação (LOPES; CASTRO, 2012). Assim, o controle social mantido pelo MEC está instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, no município, por meio da Lei de Responsabilidade Educacional (MOSSORÓ, 2010) e estendendo-se aos conselhos de fiscalização, como o do FUNDEB.

Esses mecanismos normativos e deliberativos que incrementam a gestão gerencial por meio da responsabilização do poder público e da sociedade civil no controle dos investimentos e dos resultados das políticas educacionais têm em vista melhorar a qualidade do ensino e reduzir os custos com educação. Na fiscalização e na prestação de contas dos recursos públicos investidos, deve ser clara a relação de interdependência entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de modo que as responsabilidades sejam divididas, mas não comprometam as relações federativas.

Com o PAR, quase não se efetivaram relações entre a Secretaria Municipal de Educação de Mossoró e a Secretaria Estadual de Educação, desaparecendo as parcerias

horizontais, em detrimento das verticais. Isso se explica pelo fato de que antes desse programa, a Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Norte mantinha algumas parcerias de formação de professores com a Secretaria Municipal de Educação de Mossoró-RN, que hoje praticamente são inexistentes. Nesse sentido, o regime de colaboração, que deveria ser o articulador das ações dos entes federados, primando pelo respeito às diferenças regionais, fica submetido à adesão do município ao PAR. Na dimensão formação de professores, essa articulação não se efetivou.

Nesta perspectiva, compreendemos que os municípios devem planejar e avaliar de forma participativa as disposições técnicas, políticas e financeiras apresentando suas condições de contrapartida nos pactos firmados com o MEC. Assim, poderia ocorrer a descentralização das ações propostas pelo governo em bases democráticas assentadas na participação e no controle social dos cidadãos, mediante o regime de colaboração. (CABRAL NETO, 2000). De acordo com Dourado (2010), o centralismo da União propicia que prioridades governamentais se coloquem, em detrimento de uma política de Estado.

Em síntese, entendemos que o PAR, ao funcionar como estratégia de regulação do Estado sobre as políticas educacionais, construída na perspectiva da gestão gerencial, por meio do planejamento estratégico, pode comprometer o exercício democrático nas relações federativas. O Estado, por meio das relações intergovernamentais, se desresponsabiliza de algumas funções, responsabilizando as instituições de ensino municipal e estadual por outras, mantendo, o controle sobre os gastos públicos.

Diante dos dados analisados, constatamos como limites do PAR, a dependência financeira que causa nos municípios e estados que mesmo tendo condições de elaborar e implementar suas políticas educacionais ficam à espera dos recursos da União para aliviar suas despesas. Além disso, apresenta homogeneização de ações e pouca participação da comunidade escolar e das famílias no planejamento. Esses limites caracterizam o PAR como um programa que evidencia a centralização do poder do MEC sob o orçamento destinado à implementação das políticas educacionais.

Esse processo exige que o MEC via PAR se aproprie da estratégia de descentralização das ações no processo educacional, sob o discurso de plano participativo e objetiva responder aos desafios de melhoria dos sistemas educativos, como propõem os organismos multilaterais. Com isso, mantêm-se relações de hierarquia entre a União e os demais entes federados, comprometendo, assim, o regime de colaboração. Mesmo sendo um plano estratégico e padronizado, propõe-se como democrático por ter como primeira etapa o diagnóstico da realidade, realizado pela equipe local, composta de representantes da educação municipal.

### 5.1.2 Diagnóstico do PAR como mecanismo de apreensão da realidade

Como parte da metodologia de formulação do PAR, os entes federados que aderiram ao plano realizaram um diagnóstico da realidade educacional. A palavra “diagnóstico” vem do francês *diagnostic*, que se origina do grego *diagnostikós* e significa “capaz de ser” (CUNHA; FREITAS; RAYMUNDO, 1986). Procede de *diagnosis*, por referir-se a discernimento e exame.

Conforme Vieira (2001), o uso do termo é apropriado em três situações: na comunicação ou na troca de informações; para se obter em opiniões coerentes que atribuem poder ao que se pretende analisar; e para se adquirir em orientações importantes que elucidem o agir e o administrar determinado problema. Envolve também “[...] atribuição de um juízo de valor que incorpora o sujeito a uma classe.” (VIEIRA, 2001, p.171); ou seja, mediante sua aplicação processa-se uma classificação.

A partir desse entendimento, podemos dizer que o diagnóstico é um mecanismo que possibilita avaliar e analisar um problema ou sujeito em determinada realidade, mediante informações que apresentam para classificá-lo em determinado aspecto, fornecendo orientações sobre como agir e administrar soluções. O termo é muito utilizado na psicologia e se expande à educação, por ser esta uma ciência que recebe influência das correntes psicológicas.

No PAR, o diagnóstico corresponde ao primeiro momento da formulação, tendo como função levantar dados sobre a situação educacional da rede municipal de ensino. A orientação era que o procedimento fosse realizado de forma participativa, tendo como objetivo promover uma análise compartilhada da realidade com os membros da equipe técnica local. Mesmo sendo realizado na coletividade, mas não classificamos o PAR como um plano realizado democraticamente, haja vista que os dados coletados no diagnóstico pouco contribuíram para as redefinições das ações que já estavam pré-dispostas no Guia Prático do PAR formulado pelo MEC. A atividade realizou-se em dois dias envolvendo a aplicação de instrumentos, que exigiam respostas às questões pontuais sobre as distintas dimensões do PAR, instruídas pelo Guia (BRASIL, 2007g).

Além das questões a serem respondidas, a equipe pontuou os indicadores, que, como vimos no capítulo 3, variavam entre 1 e 4, sendo: *1 situação crítica; 2 insuficiente, 3 a realidade educacional com mais aspectos positivos do que negativos e 4 situação positiva*. No PAR de 2007, ainda existia o critério *não se aplica*, que fechava o indicador em termos de ações para a realidade em análise. Esses critérios eram escolhidos com base nas respostas às questões pontuais e por aproximação máxima das características da realidade local. Tendo em vista as

respostas oferecidas pela equipe, realizou-se a análise da situação educacional do município, aplicando-se um juízo de valor sobre o nível de atendimento de cada critério.

Feito isso, a equipe local, a partir das fontes disponíveis, organizou informações qualitativas (resultado da discussão da equipe) e a documentação (levantamento de evidências concretas). Naquele momento, seria importante observar se havia “[...] articulação, coerência, adequação, integração, intensidade, pertinência e consolidação das informações disponíveis para gerar uma determinada pontuação para cada um dos indicadores.” (BRASIL, 2007f, p. 04).

A escolha da pontuação implicava a elaboração de justificativa para descrição de ressalvas quando os indicadores não representavam na íntegra a realidade. Assim, as necessidades locais só eram atendidas parcialmente, elegendo-se aqueles aspectos que mais se aproximavam da situação avaliada, mas sem espaço para inserir os anseios da educação municipal. Havia um espaço para se colocar a demanda potencial, em que as informações deveriam acompanhar a quantificação dos aspectos que se apresentavam como necessários para melhoria do indicador avaliado. Diante das informações decorrentes do diagnóstico, a Secretaria de Educação se apropriava dos pontos fortes e das fragilidades quanto ao atendimento educacional nas quatro dimensões do PAR (MOSSORÓ, 2007), conforme os relatos que seguem:

Primeira coisa que eles pediram foi pra fazer um levantamento situacional do município e naquela época, nós não tínhamos. E isso foi um grande avanço para rede municipal naquela época, pra poder fazer adesão ao PAR. E gente passou a ter conhecimento de tudo que nunca tinha sido feito, né?! A questão situacional, a reestruturação, aquele momento foi muito importante e está sendo até hoje. (HORTÊNCIA, 2015).

Acho que ele foi muito bom, porque ele deu um norte à Secretaria de Educação quanto às fragilidades do município. (MARGARIDA, 2015).

Pelo diagnóstico, a gente vê: tem isso, precisa investir nisso. Ele ajudou bastante pra gente parar e reorganizar, ver como é que tá. Aí veio também os cursos que eles ofereceram. Acho que, sim, trouxe uma contribuição. Não é aquela contribuição, mas [...]. (YASMIN, 2015)

Além do que acenam as falas, Hortência (2015) revelou também que, antes da formulação do PAR, a equipe não tinha um conhecimento mais sistematizado da realidade educacional do município, e o diagnóstico tornou-se um mecanismo significativo nesse aspecto. Para Margarida (2015), o diagnóstico tornou-se um guia para o planejamento municipal, porque mostrava as realizações e as fragilidades do trabalho no campo político e no pedagógico. Igualmente, Yasmin (2015) valoriza o diagnóstico, por possibilitar apreensão da realidade

educacional, destacando a importância das ações da PAR quanto à formação de professores. Dessa forma, mesmo que essa política não tenha correspondido à solução de todos os problemas levantados, o diagnóstico suscitou reflexão sobre os anseios da educação municipal.

Como procedimento de planejamento, o diagnóstico cumpriu, em Mossoró, a importante função de expor a realidade (FERREIRA, 2013). É uma etapa em que os atores dialogam sobre o contexto situacional e atribuem significados aos acontecimentos. Baseados em critérios, selecionam os indicadores que revelam problemas e tomam decisões políticas e pedagógicas. Ainda que as justificativas na escolha sejam permeadas pela subjetividade de quem analisa a realidade, o diálogo envolvendo o coletivo possibilitou a aproximação do consenso. As informações levantadas no diagnóstico serviram de base para o município organizar e planejar sua política educacional em atendimento às reais necessidades.

### **5.1.3 Planejamento estratégico e sua relação com o PAR**

O planejamento da educação brasileira possibilita a intervenção do Estado na prestação desse serviço público. Ou, conforme analisam Garcia e Queiroz (2012), constitui-se em instrumento de intervenção social que mobiliza governantes para promoverem ajustes pactuados para consolidar um projeto socioeconômico e de educação globalizado. Atualmente, o planejamento atua consolidando as orientações do moderno Estado capitalista, favorecendo a reprodução das condições de acumulação capitalistas, à medida que reproduz a exploração do trabalho e reforça a exclusão social. Essa perspectiva imprime uma concepção de Estado regulador, das prioridades e da agenda de negociações circunscritas pelos ditames da transnacionalização do capital e da globalização hegemônica dos poderes multilaterais em relação aos Estados-nação (AFONSO, 2001).

De acordo com Bordignon (2011), o modelo apresenta como características: parte da análise e da compreensão da realidade política, econômica e social, com visão sistêmica da totalidade social; fixa objetivos e metas como propostas para o futuro, a partir de cálculos interativos entre os diferentes atores sociais; privilegia a participação social; e articula planejamento, ação e avaliação como aspectos que interagem no plano. Nesse viés, o planejamento envolve ações calculadas para criar um futuro desejado, mesmo sem as possibilidades de controlá-lo. Esse modo de planejar a educação, por sua vez, passou a fazer parte da ação do Estado brasileiro nos finais dos anos 1980.

A educação se apropria das bases do planejamento estratégico governamental, ajustando-se à gestão gerencial, que incorpora os princípios da eficiência e da eficácia,

associados à visão globalizante, com destaque na criatividade aplicada aos serviços educacionais (GANDIN, 2010). O PAR, como plano estratégico, torna-se uma política do poder central voltada para realidades locais (estados, municípios e Distrito Federal). Atende a objetivos externos (do MEC e dos organismos multilaterais), voltados para o resultado de avaliações externas que confluem no IDEB.

A proposta, a despeito de ser valorizada por quem trabalha diretamente com ações dela decorrentes, recebe algumas críticas, traduzidas nas limitações acerca do *modelo de planejamento* que incorpora. As pessoas entrevistadas não escondem os descompassos que visualizam em torno dessa política.

A formatação em si a gente sabe que sempre deixa a desejar, porque é uma formatação unificada: todos os municípios é aquela formatação. É o que eu digo às vezes a gente sente falta de um item específico nosso, alguns itens ficam fora do nosso contexto e, como a gente precisa pontuar, então vai sempre pra aquele que se aproxima mais. Às vezes é uma palavra só que desentoa. (MARGARIDA, 2015).

A única crítica que eu tenho a fazer é que eu acho que o PAR veio para democratizar a rede e eu não vi essa democratização das ações. Foi formada aquelas comissões de gestores, mas, muitas vezes, como indicação da Secretaria de Educação. No primeiro momento, foi assim. Eu acho que precisa está na própria sociedade, porque, se você chegar hoje e perguntar ao cidadão o que é o PAR, um pai de aluno não sabe o que é isso, o aluno não sabe o que é isso. Então eu acho que precisa disso, até porque pra ajudar, né? Tem que ser elaborado por toda a sociedade e não é. (HORTÊNCIA, 2015)

O formato do PAR é criticado pelos entrevistados quanto ao padrão homogeneizado de ações sugeridas conforme cada indicador definido pelo MEC. As estratégias unificadas visam organizar as políticas a partir da descrição das condições locais para atender à realidade externa e fortalecer as relações institucionais (SILVA, 2014). Mas, em Mossoró, reafirma-se o distanciamento desse programa da realidade analisada, por não haver espaço para intervenção da equipe local sugerindo as ações realmente necessárias.

Os entrevistados demonstraram, em suas falas, compreender o PAR como uma política de planejamento que emana do poder central a ser seguida por todos os entes federados. No primeiro momento, a realização do diagnóstico da realidade causou a impressão de que estavam realizando um planejamento do município. Durante a implementação é que perceberam que estavam apenas preenchendo um formulário que demandaria ações planejadas pelo MEC.

Em Mossoró, no processo de formulação, foi exigido que a formação da equipe local contemplasse a representação da comunidade escolar e os segmentos da sociedade, deixando

transparecer a ideia de que o planejamento seria participativo, ou democrático, conforme revelam os documentos oficiais. Mas o formato se contrapõe à possibilidade de discussão, de reflexão e de intervenção como características do planejamento democrático, e os dados do diagnóstico pouco influenciaram nas ações do plano. Pelo que percebemos na fala de Hortência (2015), é que em Mossoró a proposta de participação é legitimada pela representação de pessoas que trabalham em funções administrativas da escola e da Secretaria de Educação, em detrimento da participação da sociedade civil, o que inviabilizou o processo de democratização das ações que o MEC propunha mediante o PAR.

A postura então adotada contraria os princípios do planejamento democrático, que deve decorrer das reais necessidades dos sujeitos supostamente beneficiados com as políticas de educação. Este se concretiza com a participação coletiva, articulando planejamento, ação e avaliação (BORDIGNON, 2011). O relato de Hortência (2015) mostra as contradições desse aspecto na prática, ao ressaltar que não houve a devida divulgação das decisões sobre as prioridades, nem sobre resultados da implementação. Sequer a comunidade escolar e as famílias tomaram conhecimento das ações desse plano. A conduta, que poderia ter acenado com a consciência dos benefícios produzidos pelo plano, privilegiou a centralização, e não a gestão democrática. Os aspectos abordados em nossas análises demonstram que o programa apresenta hibridismo em suas concepções, visto que é proposto como um modelo democrático, mas se materializa como tecnocrático, pela metodologia do planejamento estratégico.

A entrevistada Rosa (2015) também apontou essa limitação do PAR, mas, ao mesmo tempo, o valoriza como “[...] planejamento estratégico, porque leva os municípios a atuarem. Acho que isso é positivo, porque tem muitos municípios que nem sei se faz, ou se fazia o que tem lá”. Esse tipo de planejamento foi considerado uma alternativa importante para os municípios, pois antes sequer tinham conhecimento sistematizado das necessidades relativas e agiam sem planejar as ações educacionais. Assim, o conhecimento da realidade proporcionado pelo PAR contribuiu para se repensar a metodologia de planejamento da educação municipal, que até aquele momento era praticamente desconhecida pelos entrevistados.

Conforme Margarida (2015), o mecanismo reforçou a estratégia seguida no Plano Estratégico da Rede Municipal de Ensino em 2009:

Em 2009, a Secretaria elaborou o seu planejamento estratégico e precisou elaborar um diagnóstico. Então, durante a elaboração desse diagnóstico, eu cheguei mais perto ainda, mostrando que a gente precisava retomar ao PAR, e ver suas dimensões, o que nós tínhamos lá que já foi cumprido, o que não foi, a gente precisa se ver nisso. E aí a gente focou e começou a perceber que as ações que estavam no PAR era o que fazia acontecer nos demais planos.

Tinha que primeiro está lá, né? Pra poder se disseminar nos demais planos, porque era Plano de Ações Articuladas, então as dimensões estavam lá, as ações e subações estavam lá definidas, e precisam focar a partir daí nos demais planos da educação. (MARGARIDA, 2015).

A entrevistada esclarece que fazia parte da equipe que formulou o planejamento estratégico do município. Naquela situação, também se pedia um diagnóstico inicial, onde se apropriaram do PAR como um suporte para verificar as ações implementadas, e as ações ainda não desenvolvidas, para que fossem integradas ao referido plano. Compreende, pois, que o PAR precisava articular-se aos demais planos municipais. Importante destacar que abordamos o plano estratégico de 2009, porque ficou evidenciado, em várias falas dos sujeitos, que o PAR (2007-2011) repercutiu em seu processo de formulação.

Analisando o Plano Estratégico do município de Mossoró (2009), verificamos essas evidências. Identificamos como um dos seus objetivos: “promover educação básica de qualidade contribuindo para o exercício da cidadania e para dinamizar a gestão da gerência executiva da educação e das unidades educacionais”. Nele, o monitoramento do PAR apresenta-se como um sub-objetivo. O plano subsidiou também a formulação da política de qualidade da educação pública municipal, instituída pelo plano estratégico, tendo o Decreto nº 6.094/2007 – PMCTE – como um dos alicerces sobre os quais se ergue o PAR. Contudo, o Plano Estratégico se propõe respeitar o princípio da gestão democrática para acompanhar, subsidiar e avaliar o cumprimento da referida política.

Nele, valores como: ética, excelência e equidade são contemplados, implicando, respectivamente, responsabilidade, transparência, compromisso e zelo pelo bem público, respeito na gestão da educação e valorização da pessoa humana. Ressalta-se ainda, a garantia de eficiência, eficácia e efetividade nos serviços prestados pela rede municipal de educação básica; bem como o acesso, ao processo educacional, a permanência e o sucesso respeitando-se as diferenças individuais. (MOSSORÓ, 2009). Os valores convergem para a missão do município, que é “[...] oferecer Educação Básica de Excelência, contribuindo efetivamente para o exercício da cidadania.” (MOSSORÓ, 2009, p.11).

Quanto à efetivação da política educacional, o plano estratégico define que é de responsabilidade de todos os sujeitos envolvidos no processo de ensino, tendo como foco o desenvolvimento e o acompanhamento das capacidades e das competências dos estudantes, individualmente. Entendemos, portanto, que a proposta desse plano expressa princípios orientadores dos serviços educacionais focados na avaliação de resultados, em detrimento dos processos. Nessa perspectiva, a política educacional deveria assegurar o acesso, a permanência

e o sucesso escolar, considerados pelos ideólogos das atuais políticas de educação como “[...] fator crucial da modernização da gestão educativa.” (CASTRO, 2007b, p.131).

O plano estratégico de Mossoró (2009), a exemplo dos demais planos contemporâneos em nível nacional, tem correspondido às formas de regulação do Estado brasileiro sobre os entes federados, criando mecanismos de participação dos segmentos da sociedade. Mantém, no entanto, o controle dos resultados, como evidência do ideário neoliberal, orientador das políticas educacionais (BARROSO, 2005). Nesse plano, a exemplo da política do PAR, o discurso da gestão democrática esconde os valores tomados como referência para conduzir à missão da educação pública no município.

Sendo estas ferramentas do poder público para inserção das políticas educacionais nos princípios da gestão gerencial, os mecanismos de gestão democrática têm-se descaracterizado em função das práticas mercadológicas nesse campo (FRIGOTTO, 1996). As ideias de descentralização e de democratização das decisões visam restaurar o poder local, mantendo o controle social das políticas para obter-se qualidade na educação. Reforça-se, dessa forma, “[...] um modelo centralizado, autoritário e excludente de formulações das políticas públicas, sem o devido questionamento da capacidade de atendimento aos municípios em relação à garantia do direito educacional.” (CABRAL NETO; OLIVEIRA; 2006, p. 46).

As formas de participação e de responsabilização evidenciam-se também na Lei de Responsabilidade Educacional (MOSSORÓ, 2010), que, como vimos anteriormente, destinam premiações de “Honra ao Mérito” a empresas privadas e entidades, e aos órgãos públicos e privados que desenvolvem ações no campo educacional. Em vista disso, as responsabilidades do Estado são transferidas para essas instâncias, assim como para as escolas e para seus beneficiários, em nome da descentralização e da autonomia. Essa estratégia, segundo seus idealizadores, aumenta a eficiência, materializada nos resultados educacionais, para convencer a opinião pública da veracidade da proposta. Tal forma de planejar a educação tem afastado, portanto, as possibilidades de construção de uma sociedade firmada nos pilares da democracia.

O PAR envolve relações de poder e forças contraditórias que podem revelar a natureza política hegemônica do Estado frente à descentralização das políticas educacionais. Os pontos de vista dos sujeitos da pesquisa apontam para a possibilidade de o PAR não se ter firmado como alternativa política no verdadeiro sentido do planejamento democrático. As ideias permanecem no discurso da responsabilização, que, muitas vezes, culpabiliza os não culpados (escolas, professores) pelas possíveis deficiências que venham a ocorrer no transcurso das ações. Esse modelo de planejamento retira a responsabilidade do Estado de cumprir com os

seus compromissos de acordo com o que planejou para o município executar, comprometendo-se em apoiá-lo do ponto de vista financeiro e técnico.

O PAR confere a noção de governança, caracterizada pela capacidade financeira e administrativa do Estado em decidir e governar, e de garantir que as decisões que toma em âmbito nacional sejam assumidas, por adesão dos municípios, marcando a rigidez do padrão tecnocrático como orientação do planejamento da educação brasileira (FERREIRA, 2013). As principais repercussões do PAR no planejamento da educação municipal estão relacionadas ao relativo conhecimento sobre a realidade local, mediante o diagnóstico e o fortalecimento da gestão gerencial, com o plano estratégico da rede de ensino municipal. A materialização e a legitimação do planejamento educacional envolve reflexão por parte dos sujeitos beneficiários das políticas.

A mudança da qualidade da educação exige, assim, um planejamento que repercuta nos problemas da prática educacional, construída por sujeitos históricos, políticos e sociais que demandam necessidades específicas. Deve ocorrer continuamente, com a garantia da efetiva participação da comunidade escolar no processo de decisão das políticas direcionadas às escolas, a cooperação técnica e financeira da União e demais entes federados. Nesse sentido, deve manter a continuidade das ações, o monitoramento, a avaliação e o controle social das políticas públicas de educação.

O PAR foi proposto aos municípios como um importante instrumento de planejamento que poderia alcançar as metas propostas pelo MEC para a melhoria da qualidade de educação, mediante o regime de colaboração entre os governos. Mas a metodologia utilizada não correspondeu às reais necessidades das instituições escolares nem às necessidades formativas dos professores, o que acena para o comprometimento dos resultados da implementação das ações da dimensão da formação.

## 5.2 CONTEXTO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA FORMULAÇÃO DO PAR DE MOSSORÓ – RN

No núcleo de significação “contexto da política municipal de formação de professores na formulação do PAR”, organizamos os discursos dos sujeitos conforme os significados e os sentidos por eles atribuídos, a partir do contexto histórico de formulação do primeiro PAR no município em 2007. A análise dos dados nos possibilitou verificar a realidade concreta do período e como ela repercutiu nas decisões sobre a escolha das ações na dimensão formação de professores. Assim, esse núcleo está estruturado por indicadores de significados e de conteúdo,

nos quais identificamos os princípios da gestão gerencial como articuladores da política de formação em evidência.

Nessa configuração, como indicadores e conteúdo tem-se: aspectos contextuais da política municipal de formação de professores; autonomia técnica na promoção de cursos nesse campo; e os dispositivos legais da educação municipal que regulamentam essa política.

### **5.2.1 Aspectos contextuais da política municipal de formação de professores em Mossoró-RN**

No processo de coleta e análise dos dados, voltamo-nos, inicialmente, para apreender o contexto em que se inscrevia a política de formação de professores como parte das ações na Secretaria Municipal de Educação (SME) no momento de consolidação do PAR (2007-2011). Constatamos, nas entrevistas, que, na ocasião, já havia, no órgão municipal, um setor que alinhava a formação de professores à gerência da carreira e da remuneração dos docentes. Esse setor mantém-se até hoje com a responsabilidade de coordenar cursos de iniciativa do município ou financiados pelo MEC; levantar dados sobre as demandas existentes; e, ao mesmo tempo, atribuir certificação dos professores com base na Lei nº 2.249 de 1º de dezembro de 2006, que instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público de Mossoró (MOSSORÓ, 2006).

Margarida (2015), uma das entrevistadas, então coordenadora do PAR, afirmou: “[...] o setor de formação continuada sempre existiu dentro da secretaria, um ponto muito forte, que favoreceu o crescimento da educação pela formação”. Ela considera a dimensão formação de professores do PAR como um meio para melhorar a qualidade da educação e do ensino fundamental.

A Lei municipal nº 2.249/2006 foi instituída em cumprimento às determinações da LDB nº 9.394/96. No art. 67, proclama a premência de uma política de formação e de valorização da carreira do magistério e, conforme já vimos no capítulo anterior, fixa a obrigatoriedade a formação em nível superior para o exercício do magistério na educação básica.

A educação, no município, assim como nos estados e no Distrito Federal, segue o aparato legal que orienta a educação brasileira desde os anos 1990, a ele ajustando a legislação local. Para instaurar as diretrizes nacionais, o município de Mossoró-RN firmou, em 1998, uma parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS) da qual resultou a implementação do Programa “Acelera Brasil” e “Se Liga” na rede de ensino fundamental. Esses programas centram-se na

problemática da distorção idade-série, ou ano, de escolaridade, que era um problema pertinente da educação municipal naquele momento.

Os bons resultados dos programas apresentados nas avaliações de impacto realizadas pelo instituto no início dos anos 2000 fortaleceram a parceria e o município foi inserido na Rede Vencer<sup>32</sup>, adotando novos programas. Introduzia-se na rede municipal de ensino, a gestão gerencial mediante essa parceria, cujas características induziam ao fortalecimento da relação público-privado. Assim a parceria apresentava-se favorável à inovação das relações no setor, com ganhos financeiros e materiais, além de estimular a capacidade organizacional (CASTRO, 2007b).

A ideia de gestão compartilhada que se imprimiu às atividades decorrentes da parceria tem como princípio a gestão democrática. Mas, na realidade, desfaz-se entre as concepções e as expectativas que prevalecem no setor privado, em detrimento do que seriam as prioridades do público supostamente beneficiado com a educação. Nesse contexto, o IAS, atuou na educação de Mossoró durante dez anos (1998-2009), mantendo programas da Rede Vencer (Acelera Brasil, Se Liga, Gestão Nota 10, Circuito Campeão) que envolviam as dimensões pedagógica, didática e de gestão<sup>33</sup>.

Ali desenvolviam-se programas educacionais, mantendo-se o controle social dos resultados por meio de instrumentos que seguiam determinados critérios de escolha de diretores escolares, de relações entre professores e coordenadores locais, de padrões de formação, de desempenho dos alunos e dos docentes, dentre outros. Os resultados eram controlados por meio de planilhas, que eram detalhadas com o monitoramento diário das atividades escolares. O instituto monitorava e determinava o que precisava melhorar, influenciando a gestão da escola e, por esse meio, a rede pública de ensino do município pagava por todos esses serviços. Sobre isso Peroni (2006, p.127) afirma que:

O instituto se mantém, principalmente, com dinheiro das empresas que deixam de pagar impostos, e os municípios, além de perderem esse dinheiro, pagam o material ao instituto e ainda envolvem toda a rede de ensino público.

---

<sup>32</sup> A Rede Vencer é uma articulação conjugada pelo Instituto Ayrton Senna com redes de ensino estaduais e municipais que optaram por fazer parceria público-privado no provimento dos serviços educacionais. Articula compromissos em favor da educação pública brasileira de qualidade, disponibilizando troca de informações, compartilhamento de pesquisas e inovações, de preocupações e dificuldades, transferências e difusão de tecnologias, entre outras iniciativas. Para isso, exige a ativa participação de todos os parceiros, pois o papel do IAS é viabilizar as relações para que a construção se dê num clima de confiança e reciprocidade entre os participantes. (REDE VENCER, [2015?]).

<sup>33</sup> Sobre a relação público-privado instituída pela parceria entre o município de Mossoró e o Instituto Ayrton Senna na oferta dos serviços educacionais, especialmente quanto ao Programa Gestão Nota 10, consultar os estudos de Albuquerque (2010).

Professores, coordenadores pedagógicos, diretores, quadros das secretarias de educação, todos, enfim, passam a definir suas atividades, de acordo com as determinações do instituto, tanto na área de gestão, quanto na pedagógica, redefinindo não apenas o espaço público, mas também sua sintonia.

O programa Circuito Campeão, que se incluía nas dimensões pedagógica e didática, tinha como objetivo gerenciar a aprendizagem. O instituto mantinha o controle dos processos e dos resultados, utilizando-se de mecanismos avaliativos baseados em um programa de gestão de ensino e de aprendizagem com ferramentas gerenciais (ALBUQUERQUE, 2010). Para este e para os demais programas que faziam parte do *pacote*, era indispensável investir em formação de professores e de gestores, para desenvolver as ‘competências’ exigidas na aplicabilidade das metodologias. Os ditames acerca da estrutura do setor de formação antes da formulação do PAR são evidentes nas falas dos sujeitos pesquisados, como declarou Margarida (2015).

Por meio da Rede Vencer, que era a parceria, por meio do Instituto Ayrton Senna, nós já tínhamos um programa de formação que chamávamos de Circuito Campeão. Era formação dos professores dos anos iniciais, a formação de gestores, a formação de professores e supervisores, com encontro que acontecia mensalmente. A gente tinha um foco, onde precisaríamos avançar, que temáticas nós precisaríamos, tinha essa informação. As temáticas dessas formações eram de acordo com os resultados mensais e bimestrais que nós tínhamos das escolas e das crianças. Serviu pra direcionar um pouco essa formação. É tanto que hoje, se a gente for pra o PAR, a gente vai ver que a formação continuada da Rede superava toda aquela proposta que foi colocada na elaboração, porque muito mais já acontecia. (MARGARIDA, 2015).

Podemos, dessa forma, afirmar que as ações desenvolvidas no período impactavam na definição das políticas subsequentes. Havia, portanto, uma política efetiva de formação em Mossoró-RN promovida pelo Programa “Circuito Campeão”, de modo que a antiga parceria com o IAS é lembrada, a todo o momento, pelos sujeitos desta pesquisa. Eles afirmaram ter havido um significativo investimento, por parte Secretaria de Educação em cursos de formação continuada e que os professores eram incentivados a conquistar certificação na formação inicial. Margarida (2015) ressaltou que as ações decorrentes do PAR (MOSSORÓ, 2007), no momento de sua formulação, eram incipientes em relação ao que desenvolvia a Rede Vencer. As ações desse programa foram definidas a partir de um diagnóstico da realidade, e as constantes formações em evidência no período, direcionadas às etapas e às modalidades de ensino, induziram a equipe a pontuar os indicadores como se eles fossem suficientes e positivos. Essa postura resultou na definição de poucas ações a serem realizadas.

É histórica a participação de empresas privadas, como o IAS, constituídas como representativas da sociedade civil, as quais, sob o signo do *compromisso social*, atuam, substituindo funções específicas do Estado brasileiro, como prestadoras de serviços e promotoras de políticas sociais. Essa lógica da iniciativa privada no campo do público estatal preside as políticas recentes de governo desde Fernando Collor de Melo (1990-1992), com incentivo às Organizações não Governamentais (ONGs), mantidas pelos que sucederam – Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva – especialmente no segundo mandato (2007-2010). Uma mostra dessa política tem-se no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – os quais expressam uma forma de acordo de “concertação” nacional em prol da educação.

Conforme esse mecanismo, os municípios, os estados, as ONGs e a iniciativa privada pactuam a melhoria da qualidade da educação. O PDE incentiva à participação e à responsabilização da sociedade e de todos os níveis de governo por ações que garantam o acesso e a permanência dos estudantes na escola. Destaca o *compromisso* como um dos princípios e apresenta como sendo necessárias as parcerias com instituições nacionais e internacionais, com o CONSED, a UNDIME, a UNESCO, a UNICEF, empresas privadas e ONGs (CAETANO, 2013).

Referindo-se ao IAS, Caetano (2013) considera que sua atuação focava a formação continuada, sendo que todas as ações giravam em torno da metodologia de projeto. Apresentava uma proposta de cursos unificados para todos os sistemas de ensino com os quais mantinha parceria. A padronização que orientava os cursos impossibilitava adequações nas temáticas e nas metodologias. Esse aspecto contradiz a declaração de Margarida (2015) que afirma que as temáticas eram definidas conforme a avaliação de resultado da aprendizagem dos estudantes, realizadas mensalmente pela escola. Tendo em vista os princípios do instituto definidos por Caetano (2013), compreendemos que os docentes deveriam ajustar-se aos padrões formativos impostos, sem que fossem consideradas as reais necessidades do trabalho docente. A Secretaria Municipal de Educação considerava os indicadores das avaliações que aplicava junto aos alunos a cada mês, em seus aspectos quantitativos em respostas aos conteúdos abordados, mas não havia consulta aos docentes sobre suas reais necessidades formativas.

A formação consistia em um processo mecânico que visava somente à produtividade na prática educativa, na qual o professor se tornava um operário (operador) de determinadas orientações. De acordo com Marx e Engels (1987) os fundamentos do *modelo* formativo desapropriam o trabalhador de sua formação e, conseqüentemente, de seus próprios instrumentos de trabalho, tornando-se vulnerável à alienação. Compreendemos, portanto, que,

quanto mais sólida e crítica for à formação, menos alienado será o trabalho docente e mais consciente estará o professor acerca das relações de exploração a que é submetido em meio às relações capitalistas impostas ao campo educacional, principalmente no que diz respeito ao produto de seu trabalho.

Em contraposição a essa perspectiva, a política de formação instituída pelo Instituto Ayrton Senna em Mossoró-RN tinha seus pressupostos e práticas fundadas em uma dinâmica gerencial, pois propiciava “[...] a concentração de esforços para melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade social do sistema, que são, por sua vez, dimensões essenciais definidas no âmbito do modelo da administração pública em sua versão gerencialista.” (CABRAL NETO, 2009, p.199).

O IAS, assim como outras empresas privadas, no cenário nacional, caracterizam-se como indutoras de políticas educacionais, detendo-se, inclusive, no uso de tecnologias das quais, o Estado não tem o domínio e precisa ampliar seus programas, atendendo às exigências socioeconômicas da sociedade global e informacional. A realidade analisada leva-nos a reconhecer que a parceria selada no município de Mossoró, a despeito de se apresentar como uma política de formação de professores – pautada por alguns indicadores e por resultados – não correspondia às necessidades formativas dos professores. Mesmo assim, deixou significativas marcas, que podem ser consideradas positivas: contribuiu para o fortalecimento do campo da formação; imprimiu, na rede de ensino, a necessidade de os professores manterem-se atualizados em novas metodologias de ensino por meio da formação continuada; influenciou no planejamento da educação municipal, definindo mecanismos legais que atribuíam um novo perfil profissional aos docentes. Esses aspectos possibilitaram autonomia e independência técnica à Secretaria Municipal de Educação para promover cursos de formação continuada.

### **5.2.2 Autonomia técnica na promoção de cursos de formação de professores**

A Constituição Brasileira (BRASIL, 1998) define que os entes federados têm soberania compartilhada, com base no princípio da autonomia e da interdependência, com a divisão de funções e poderes entre as instâncias de governo na promoção das políticas sociais (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007). No caso da educação, é dever de todos os entes federados promover políticas marcadas pela cooperação e pela colaboração, em que o exercício da autonomia transcorre em ambiente de tensões, que resultam da condicionalidade e da complementaridade a qual implica a redistribuição de recursos financeiros. Nesse aspecto, os municípios e os estados têm a heterogeneidade em termos financeiros, políticos e

administrativos como a principal marca. Essa característica sinaliza a desigualdade intermunicipal, que concorre para a continuidade da dependência em relação à União.

A colaboração financeira e técnica do MEC em ações voltadas para os sistemas de ensino municipal objetiva desenvolver capacidades político-administrativas. Quando isso não ocorre, os governos subnacionais perdem parte de sua autonomia. Assim, os municípios com baixa capacidade financeira precisam continuar recebendo financiamento da União para promover as políticas educacionais.

Quanto ao município de Mossoró-RN, este apresentava relativa independência financeira e técnica para implementação de políticas de formação de professores. Segundo o entrevistado Girassol (2015), “[...] independente do federal, o município promovia formação, mas sempre buscava parcerias, porque não tinha como o município fazer formação e arcar sozinho”. Yasmin (2015) complementou essa ideia afirmando que: “Existia formação na Secretaria. Existia proposta de formação na escola, né? Hoje, por exemplo, além das formações que a gente faz aqui, chega sábado a gente vai nas escolas fazer formação”.

As falas revelam a dinâmica já instituída na SME antes do PAR. Girassol (2015) ressaltou, ainda, a necessidade de se estabelecerem parcerias, o que fica subtendido que sejam de caráter financeiro, uma vez que o município não pode arcar com os custos de todas as ações de formação. Diante dessa situação, o ente municipal fica na dependência de recursos suplementares da União, bem como a colaboração em projetos de algumas empresas instauradas na localidade, a exemplo da Petrobrás.

No que diz respeito à dinâmica dos cursos, incluía a alternativa *em serviço* e, às vezes, na modalidade a distância. Os professores dedicavam seus finais de semana aos cursos, caracterizando a precarização das condições de trabalho, porque sacrificavam seu tempo de descanso e do convívio familiar para estudar, conforme relata de Yasmin (2015) anteriormente. Nesses moldes, a formação assume caráter aligeirado, fundamentação teórica elementar, sendo também marcada pela descontinuidade e pela descontextualização dos conteúdos, o que implica débitos na atuação profissional, conforme enfatizam Freitas (2002, 2007) e Cabral Neto e Macêdo (2006) em seus estudos.

Dotada de um setor de formação com competência técnica e relativa autonomia financeira, a Secretaria de Educação se tornou um pólo de apoio à formação presencial no Rio Grande do Norte. Em 2004, assumiu a responsabilidade de coordenar a qualificação dos professores não só do município de Mossoró, mas também dos circunvizinhos, realizando cursos financiados pelo MEC. Esse *status* que assumia antes da formulação do PAR de 2007

credenciava-o a realizar cursos tanto com recursos próprios quanto aqueles financiados pelo MEC, conforme relato de Violeta (2015):

[...] formação continuada, ela é promovida no custeio da Secretaria, mas a gente tinha, antes do PAR, aqueles cursos do MEC: PROFA – Programa de Formação de Professores Alfabetizadores. O foco dele era a leitura e a escrita da Educação Infantil ao 5º Ano. Depois do PROFA, teve o Pró-Letramento, aí veio o GESTAR I, de Língua Portuguesa, para professores dos anos iniciais e Matemática, GESTAR I. Também tivemos um ano somente do GESTAR II de Língua Portuguesa e Matemática, que era para os anos finais.

Alguns programas do MEC estavam direcionados à formação continuada para professores que atuavam na educação infantil, nos anos iniciais do ensino fundamental e na EJA, modalidade completamente esquecida no PAR. Dentre estes, se destacam o GESTAR e o Pró-Letramento, relacionados às áreas de alfabetização, língua portuguesa, matemática, educação inclusiva e Escola Ativa, voltados para a educação do campo. O GESTAR II foi uma ação gerada no PAR de 2007, para os professores de Língua Portuguesa e Matemática para os anos finais do Ensino Fundamental, que especificaremos melhor no próximo capítulo. Quando a entrevistada relata sobre o custeio da Secretaria em relação a formação continuada, refere-se tanto aos cursos que promove, quanto às questões da inclusão e na contrapartida significativa que investe na implementação dos cursos do MEC. Ela ainda acrescenta que

[...] o MEC colaborava financeiramente na realização dos cursos somente no ano da implementação. A ajuda financeira correspondia à formação dos formadores (tutores) e com o material dos professores. O município assumia o pagamento de gratificações a esses formadores, seu deslocamento para as formações na capital e as despesas com a realização dos cursos no município (VIOLETA, 2015).

Diante disso, identificamos que a maior contrapartida financeira é do município no desenvolvimento das formações, o que torna evidente a fragilidade das relações intergovernamentais, pois a colaboração dos entes federados não se mostrava suficientemente consolidada em propostas políticas. Os municípios sufocam suas receitas para dar continuidade às políticas propostas pela União para a formação continuada de professores.

Quanto à formação inicial, a Secretaria Municipal de Educação, em 1999, apresentava um número significativo de professores sem licenciatura em Pedagogia para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Para atender aos prazos de certificação em nível superior, definidos pela nova LDB, inscreveu-se na política de expansão dos cursos de licenciaturas plena, a serem realizados pelo MEC em caráter especial (FREITAS, 2003;

GATTI, 2014). O município firmou convênio com a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), para promover o Proformação<sup>34</sup>.

A certificação de professores era uma realidade de ordem nacional, independente da qualidade que os cursos apresentassem, visto que era um dos critérios que correspondia aos princípios da reforma educativa exigidas dos organismos internacionais (FREITAS, 2003). Para Rosa (2015) “[...] o Proformação foi um programa de grande difusão que formou quase todos os professores das Redes de Ensino municipal e estadual de Mossoró-RN e região”. Naquele contexto muitos cursos de formação inicial foram criados tanto por universidades públicas, como por instituições particulares para dar conta do grande fluxo de docentes que buscavam sua certificação. Essa situação correspondia às necessidades de regulação das políticas educacionais às exigências do Estado objetivando adequar à formação de professores às exigências legais postas à educação básica e aos sistemas de avaliação do desempenho em desenvolvimento (FREITAS, 2002; BARROSO, 2005).

Apesar de esse curso realizar-se em caráter especial, foi decisiva a postura política da SME quanto à formação inicial, pois, mesmo sendo inconstitucional o município financiar o ensino superior, ele assegurou esse direito aos professores, arcando com os custos junto à UERN, mediante o financiamento do salário-educação<sup>35</sup>. Assim, antes da formulação do PAR, existia uma política de formação inicial e continuada instituída na rede municipal de ensino de Mossoró-RN.

Observamos, que naquele momento, valorizava-se a certificação em detrimento do desenvolvimento profissional, e a expansão dos cursos de licenciaturas no país inteiro transcorria de forma desorganizada o que transcorria para uma “[...] política de aligeiramento

---

<sup>34</sup> O Proformação foi um Programa Especial de Formação de Professores em Exercício criado pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UERN (CONSEPE/UERN) por meio da Resolução n. 06/99, implantado no segundo semestre de 1999, em convênio com a Secretaria de Estado da Educação e Cultura (SEEC) do Estado do Rio Grande do Norte e com 61 Secretarias de Educação, tendo por objetivo formar, em cursos de licenciatura plena, professores em efetivo exercício no magistério da educação básica (UERN, 1999, p. 04). O convênio estabelecido entre as instituições compreendia, dentre outros aspectos, o repasse de recurso das Secretarias de Educação para a universidade pagar os profissionais que seriam responsáveis por formar os professores, no período de férias e finais de semana. O último ano do Proformação na UERN foi 2009. O programa teve a duração de uma década. Sobre as contribuições do curso de Pedagogia do Proformação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte para os professores dos anos iniciais do ensino fundamental, consultar (OLIVEIRA, 2010).

<sup>35</sup> O salário educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. Está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas Leis nº 9.424/96 e 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF).

da formação inicial, a ênfase em seu caráter técnico-profissionalizante, rebaixando as exigências no campo teórico e epistemológico.” (FREITAS, 2003, p.1106). Com o encerramento da parceria com a UERN em 2009, a SME passou a mobilizar os professores que ainda não estavam licenciados (298) para se inscreverem em cursos na modalidade semi-presencial promovidos pela Plataforma Freire.

Os professores recebiam orientação no polo de apoio presencial no próprio município, e os que não conseguiram inscrever-se nesses cursos procuraram formar-se por vias de acesso que encontravam por conta própria. Os professores que não são licenciados nas áreas em que atuam tem o direito de ser beneficiados com políticas do Estado que garantam sua formação inicial. Mas, a falta compromisso político e as exigências impostas pelo Estado quanto a formação docente, impulsionam os professores buscar por suas próprias vias de acesso à qualificação profissional.

Essa política também correspondia às exigências nacionais instituídas no Pacto de Valorização do Magistério, que, segundo Weber (2003), foi um dos produtos do Plano Decenal de Educação (1993-2003), na qual previa: investimentos em pesquisas sobre a formação do magistério; definição do papel das instituições na formação inicial e na continuada; revisão dos cursos de licenciatura, para articular essas duas modalidades formativas; e a estruturação de programas, prevendo a progressiva formação em nível superior. Todas essas orientações se efetivavam no contexto das reuniões mundiais organizadas pela ONU e UNESCO, com financiamento do Banco Mundial.

### **5.2.3 Dispositivos legais que regulamentavam a política de formação de professores no município**

Conforme evidencia Albuquerque (2010), o Instituto Ayrton Senna (IAS) também influenciou na formulação do Plano Municipal de Educação (PME) de Mossoró – RN, aprovado pela Lei nº 1.978/2004, para o decênio 2004-2013, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE) nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001). Igualmente, os princípios desse instituto repercutiram no Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público (PCCR) (MOSSORÓ, 2006), e na Lei de Responsabilidade Educacional, nº 048, aprovada em 16 de dezembro de 2010.

Esses dispositivos legais regulamentavam a educação municipal e, de modo particular, a política de formação de professores na vigência do PAR (2007-2011). O PME foi aprovado pela Lei nº 1.978/2004 (MOSSORÓ, 2004b) e apresentava como principal meta a

implementação das políticas educacionais no município, prioritariamente a oferta e a melhoria do ensino fundamental<sup>36</sup>. Na seção que trata da formação e da valorização do magistério da educação básica, institui como necessidade para assegurar a qualidade da educação “[...] uma política global de magistério, sensível à formação profissional inicial e continuada, a condições de trabalho, salários dignos e possibilidades de ascensão na carreira.” (MOSSORÓ, 2004a, p.74). Nesse sentido, a valorização dos profissionais da educação é um dos princípios dessa lei.

O PME apresentava uma linguagem alinhada ao IAS e ressaltava, ainda, como prioridade, a formação continuada e a inicial, instituindo como meta a garantia de que, no prazo de seis anos, partindo de sua aprovação, todos os professores em exercício adquirissem formação em nível superior – licenciatura –, no campo específico de atuação em instituições de ensino qualificadas. A meta confirmava a prescrição da LDB e, ao mesmo tempo, reforçava os motivos para continuar, naquele período, a parceria entre a Secretaria de Educação e a UERN.

Quanto ao Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Pública Municipal de Mossoró (PCCR) (MOSSORÓ, 2006) este atribuiu ao professor a responsabilidade por seu processo de qualificação profissional. Ao mesmo tempo, assegurava o cumprimento das metas do PME, ao definir critérios para a progressão funcional na carreira a cada três anos, associando a mudança de nível à formação inicial. Nesse dispositivo, incluem-se os professores com nível médio e com licenciatura plena. As definições incentivaram os professores a atingir qualificação em nível superior, regularizando, assim, a situação da rede de ensino em relação à legislação, conforme ressalta Margarida (2015):

Ensinando em sala de aula não temos ninguém sem curso superior. O município cumpriu todos os princípios da lei do Plano de Cargos e Carreiras, que vem a questão de qualificação, o processo de mudança de nível e de progressão, e isso começou a acontecer num prazo normal, depois foi estabelecido os prazos pro professor dar entrada nas suas mudanças de níveis, os professores tem que dá entrada nas suas capacitações.

Conforme a fala de Margarida (2015), todos os professores em exercício da rede municipal de ensino têm formação em nível superior. Essa realidade decorre dos incentivos do PCCR, com efeitos positivos na política municipal de formação. O dispositivo corrobora, portanto, aquilo em que vimos insistindo ao longo deste texto quanto à importância da formação inicial em nível superior. Não há dúvida de que é nesse momento formativo que se adquirem as bases teóricas para a ação pedagógica, ao mesmo tempo em que se consolida a

---

<sup>36</sup> O Plano Municipal de Educação (MOSSORÓ, 2004a) esteve em vigência até maio de 2015, quando foi aprovado o novo plano, para a década 2015-2024.

profissionalidade docente. Em Mossoró, no entanto, o exercício da docência é orientado pela filosofia das competências, que segue os cânones da reforma neoliberal, em detrimento do desenvolvimento profissional, que deveria presidir o processo formativo.

Esse panorama é confirmado pelos padrões de avaliação instituídos no referido plano, que valida à promoção funcional de acordo com a formação que os professores têm. Desconsidera, portanto, o nível de qualificação das instituições formadoras e das condições desses profissionais para se formarem e os responsabiliza pela própria formação. Tomando Freitas (2002, p.161) como referência, essa realidade é reveladora de “[...] um processo de flexibilização do trabalho docente em contraposição à profissionalização do magistério, condição para uma educação emancipadora das novas gerações”.

A concepção de formação *prima-se*, por um profissional de educação mais qualificado, participativo, multifuncional e polivalente (ANTUNES, 1999) para dinamizar as situações de ensino, em prol da melhoria da aprendizagem dos estudantes. Nesse aspecto, a formação por competências é puramente técnica, uma vez que, submete os professores a situações de avaliação e controle dos resultados do seu trabalho, tendo constantemente que dar provas de que está adequando-se às exigências impostas pelo sistema de ensino, para poder ter promoção funcional. Ramos (2001) faz uma crítica a esse modelo formativo, por contribuir para a ausência de políticas de valorização e de formação continuada, que culpabiliza e responsabiliza os professores pelo sucesso ou fracasso da escola e da educação pública, desconsiderando a redução dos recursos públicos que afete as possibilidades de aprimoramento do processo educativo.

Assim, o processo de qualificação ocorria “[...] por iniciativa do Poder Executivo ou por instituições credenciadas para esse fim, ou por iniciativa do próprio profissional do magistério” (MOSSORÓ, 2006, p. 04). Além do poder público, o professor também era reconhecido como responsável pela própria formação. As análises desse dispositivo revelam que ele propõe uma política de promoção funcional, alinhada à formação continuada dos professores, como podemos verificar nas falas a seguir.

A partir de lutas implementadas pela categoria no sentido do plano de carreira, só mudo de nível, eu só tenho 5% a cada 3 anos em meu salário, se eu fizer um curso; se eu não fizer, eu não tenho. Esse ano é pra mim dar entrada. Então, eu tenho que fazer um curso pra em outubro eu dar entrada. Eu acho que não é por aí; eu acho que os gestores da educação deveriam estar mais próximos dos professores no sentido de estimular estudar (JACINTO, 2014).

A mudança de nível possibilita que o professor invista nele, pois, quando eles terminam, tá dentro do plano que tem aquela ajuda: na progressão funcional é

5% de uma classe pra outra. Na especialização é 20, o mestrado 25, e o doutorado 30. Então é assim: o povo faz almejando o conhecimento e a progressão na carreira profissional. Já aparece bastante gente até com doutorado; e mestrado muita gente já tem. (VIOLETA, 2015).

Jacinto (2015) e Violeta (2015) confirmam que a formação continuada assegura a progressão funcional do docente, com a comprovação do certificado, garantindo um aumento irrisório de apenas 5% no salário, correspondendo ao intervalo de uma titulação para outra. Verificamos que o PCCR contribuiu para a elevação dos parâmetros salariais nos diferentes níveis e estágios da carreira profissional do magistério, incentivando à titulação e à formação continuada *lato sensu e stricto sensu* (especialização, doutorado e mestrado), como afirmou Violeta (2015). Ao contrário do que pensa Jacinto (2015) sobre a lei ser uma imposição aos professores, reconhecemos que ela possibilitou avanços na carreira profissional pelo incentivo salarial. Por outro lado, impõe-se como condição uma desvalorização ao docente, visto que desconsidera as condições de trabalho e de formação que incluam as possibilidades de tempo para estudos e planejamento do fazer pedagógico, aspectos determinantes na melhoria da atuação do docente. Reconhecemos que é necessária “[...] a formulação de uma política global de formação capaz de equacionar os sérios problemas que foram se configurando no âmbito da formação dos docentes para atuar na Educação Básica.” (CABRAL NETO; SOUZA, 2013, p.79).

A precariedade das condições de formação é marcada no discurso do professor quando expõe:

Na própria lei já tem a questão da meritocracia; mas eu acho que não é por aí. Eu acho que teria que realmente incentivar, haver uma política de incentivo, não de forçar. É uma verdade, eu trabalho em três cantos, tou dando expediente em três lugares. Quer dizer, que horário eu vou fazer minha formação? Vou ter que sair um horário. Eu vou ter que fugir de um horário pra eu fazer. E, se eu não fizer isso, se eu não tiver estimulado, se eu não reconhecer que eu preciso estudar pra eu oferecer o meu trabalho da melhor forma, eu não vou fazer. (JACINTO, 2015).

Jacinto (2015) mostra o sacrifício a que se impõe para cumprir a carga horária de trabalho em sala de aula, diante da obrigação e da necessidade de realizar a formação continuada para garantir sua progressão funcional e a melhoria do seu trabalho, como exige o PCCR. Essa realidade se evidencia também na pesquisa de Helena Costa Lopes Freitas (2012) sobre formação de professores no Brasil quando ao analisar os dados referentes à jornada de trabalho, constata que, “[...] entre os professores com formação superior, 46% se concentram em uma

escola, e 59% em apenas um turno, 40,2% trabalham em dois turnos e 42% trabalham em duas unidades de ensino.” (FREITAS, H. L. C., 2012, p 117). Assim, a qualidade de vida, e as condições de saúde, aspectos imprescindíveis à promoção da prática docente e à qualidade no ensino, ficam comprometidas.

O que é pago a um professor como remuneração por um expediente de trabalho, geralmente, não cobre as despesas mensais para sustentar sua família. Por isso, ele assume outras jornadas, também fora de casa, além de desenvolver as atividades domésticas. Paro (2003), estudando essa problemática, considera que:

Com baixos salários e precárias condições de trabalho, o profissional se sente muito pouco estimulado a atualizar-se e a procurar aperfeiçoar-se em serviço. No caso do professor, acrescenta-se a este desestímulo o fato de ter que trabalhar em mais de um emprego para compensar os baixos salários, restando-lhe pouco tempo para dedicar-se a uma formação continuada. (PARO, 2003, p. 96).

Esse entendimento é complementado por Grochoska (2012, p. 01), quando afirma que “[...] um profissional bem remunerado, em condições adequadas, formação continuada e com ascensão na carreira terá melhores perspectivas de desenvolver o seu trabalho no espaço escolar”. Ao contrário, se o professor não dispõe desses atributos a seu favor, e trabalha em três turnos, para completar a renda familiar, dificilmente – como acontece com Jacinto (2015) e muitos outros professores brasileiros – não terá tempo, nem espaço adequado para planejar as atividades docentes, menos ainda para dedicar-se ao estudo, ou seja, para contemplar sua formação continuada.

Corroborando esse estudo, Cabral Neto e Souza (2013), ao analisarem o perfil do trabalhador docente do Estado do Rio Grande do Norte, constatam que a Lei do Piso Salarial Nacional nº 11.738/2008, que se apresentava como caminho de valorização profissional, além de não ter correspondido às expectativas em termos de valores, é aplicada de forma restrita no estado e nos municípios. Esse equívoco é o primeiro de vários problemas que precisam ser resolvidos. É possível visualizar, que no PCCR, o incentivo recai sobre a produtividade quantitativa para obter certificação e valorização em formas de avaliação interna, realizada pela Secretaria de Educação. As avaliações de determinados indicadores priorizam a elevação de resultados, em detrimento dos processos de aprendizagem dos docentes. Obscurecem-se, no entanto, as condições de trabalho e de vida dos docentes, assim como aspectos relativos à remuneração e às exigências de formação, que são constitutivos da valorização profissional. Suas escolhas e opiniões sobre os conteúdos dos cursos nos quais pretendem aperfeiçoar seus

conhecimentos são tolhidas ou limitadas diante das imposições dos padrões formativos estabelecidos por lei e pelos programas de formação.

O que prevalece no PCCR é a “[...] a lógica da meritocracia, considerada um mecanismo fundamental para garantir a eficiência.” (ADRIÃO, 2006, p.76). Nessa realidade, evidenciam-se modelos de gestão da educação não democráticos, mas de natureza coercitiva de *accountability* (AFONSO, 2012; CASTRO, 2008), que reduzem a capacidade de autonomia profissional dos docentes, obrigando-os, por força de lei, a cumprir seu processo formativo. Todo professor precisa de formação, mas deve reconhecê-la como uma necessidade para seu desenvolvimento profissional, não só para atender às exigências dos critérios avaliativos.

A meritocracia é uma característica da gestão gerencial e se reafirma também no Sistema de Avaliação da Educação (SIAVE), estabelecido pela Lei de Responsabilidade Educacional nº 048/2010 (MOSSORÓ, 2010). Esse dispositivo institui critérios de premiação, destinada a cada profissional da escola. O SIAVE orienta o Mapa Educacional, que define indicadores de qualidade da educação, que devem ser atingidas pelas escolas e por seus profissionais.

Nessa realidade, o PAR é reconhecido pela equipe técnica como instrumento que contribuiu para o atendimento das exigências do PCCR, como reforça Hortência (2015), “[...] o PAR chegou para juntar e dar essa grande contribuição da formação. O PAR deu essa formação continuada aos professores”. As novas oportunidades de formação possibilitariam aos professores terem acesso a um quantitativo de horas para a certificação exigida para fins de promoção horizontal na carreira e, ao mesmo tempo, permitiriam que eles adquirissem novos conhecimentos.

A Secretaria Municipal de Educação de Mossoró, mesmo tendo um setor de formação de professores, não dispõe de um plano de formação que reflita as reais necessidades formativas e pedagógicas. Violeta (2015), coordenadora do setor de formação continuada declarou: “[...] aqui dentro não tem um plano assim, a formação continuada não é sistemática. Isso é bom? Não, não é bom não. Assim, como uma entidade, precisaria, assim, ter mais aproximação com as escolas”. Sobre essa afirmação, percebemos que a política de formação de professores no município de Mossoró não é movida por estímulos concretos. Apresenta marcas coercitivas do discurso dominante, o que pode não se traduzir em “[...] contribuições significativas para melhoria do trabalho pedagógico desenvolvido na escola.” (CABRAL NETO; SOUZA, 2013).

Nas necessidades formativas, incluem-se os conhecimentos, os saberes, as habilidades e atitudes propícias ao professor na condução do ensino, para que possibilite aos estudantes a capacidade de se inscreverem nas oportunidades suscitadas pela sociedade global e

informativa, nas mudanças dos processos produtivos, “[...] dialogar nos espaços decisórios e exercer seus direitos políticos em uma democracia participativa.” (OTTONE, 2012, p.52). Ademais, a educação e o ensino devem capacitar para o mundo do trabalho, organizar e gerenciar, “[...] discernir informação estratégica para comunicar em espaços públicos, para aplicar conhecimentos básicos com fins produtivos.” (OTTONE, 2012, p. 53).

A política de formação instituída no referido município, no período da formulação do PAR de 2007, expressa formas de controle social sob a perspectiva de ampliar o espaço público e a consciência de que todos são responsáveis pela melhoria da qualidade da educação, mesmo que às políticas implementadas se reservem aportes de iniciativa privada (LOPES; CASTRO, 2012). Conforme orienta a legislação municipal, a formação esvazia o processo de aprendizagem docente e prioriza a certificação e a produtividade. Assim, a concepção de mercado inerente às políticas educacionais atualmente, visando reduzir as ações do Estado, responsabiliza os sujeitos pelos processos produtivos nas relações de trabalho (FRIGOTTO, 1998).

Recentemente foram promulgadas as novas Diretrizes Curriculares para a formação inicial e continuada de professores em nível de graduação e licenciatura expressas na Resolução nº 02 de 1º de julho de 2015. Por força dos Artigos 5º e 6º fica definido que a formação inicial deve ser articulada com a formação continuada e que as instituições e educação superior juntamente com o sistema de educação básica precisa elaborar em fóruns de discussões seus projetos de formação (BRASIL, 2015). A partir dessa orientação, o PAR deve se ajustar em suas próximas versões a essa exigência.

Esse programa focaliza o conjunto de orientações dos organismos multilaterais acordadas com o governo brasileiro para a educação. Tem seus princípios firmados na concepção de desenvolvimento econômico, caracterizando-se como programa que padroniza suas propostas de formação. Esse modelo precisa ser superado pela perspectiva democrática de formação, que se constrói na correlação de forças, na qual prevalece o bem comum e a igualdade de oportunidades, considerando-se as realidades nas quais os professores se integram como sujeitos históricos. Para isso, é preciso que a formação se pautar e se concretize na concepção de educação crítica que acompanha o movimento histórico e político da sociedade.

## **6 REPERCUSSÃO DO PAR NA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DE MOSSORÓ/RN**

Neste capítulo, objetivamos analisar a repercussão das ações implementadas na política municipal de formação de professores em decorrência do PAR (2007-2011) em Mossoró-RN, tendo como referências as necessidades e as demandas formativas dos professores da rede de ensino. As análises dos dados empíricos, decorrentes de entrevistas com os sujeitos da pesquisa, foram estruturadas em dois núcleos de significação: as necessidades formativas dos professores da rede de ensino identificadas e contempladas no processo de formulação do PAR; e a repercussão do PAR na política de formação de professores do município em evidência.

Os dados constitutivos desses núcleos foram entrecruzados com os do PAR, os respectivos documentos orientadores, o aporte legal do município em termos de formação docente e o referencial teórico e metodológico que orienta o objeto de estudo. Assim, o procedimento metodológico adotado suscitou informações significativas que propiciaram um olhar atento sobre os fatores relacionados ao processo de formulação e de implementação do programa, principalmente em relação às ações de formação de professores no município pesquisado.

### **6.1 AS NECESSIDADES FORMATIVAS DOS PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO E O PAR**

A formação de professores consiste em um processo permanente de desenvolvimento profissional integrado pela formação inicial e a continuada, como momentos inter-relacionados, e que se prolonga por toda a carreira docente. Conforme Castanheira (2014), as condições do trabalho docente – formação, plano de carreira e salário justo – são inerentes à qualidade da educação e caminham juntas com a organização e gestão do trabalho com garantias de dignidade na profissão. Devem integrar-se como direitos dos professores, e não como processos que punem ou recompensam, como as propostas de cunho gerencial.

Precisa, dessa maneira, ser planejada considerando-se as necessidades formativas, que se vinculam aos interesses relacionados aos conhecimentos teóricos e práticos de cada professor, individualmente, e aos interesses inerentes ao grupo, ou categoria, ao qual pertencem (NUÑEZ, 2004). Os estudos de Hewton (1988) mencionaram algumas necessidades formativas sugeridas por professores – relativas aos estudantes (problemas de aprendizagem, motivação,

disciplina, heterogeneidade, avaliação), ao currículo (novos planos curriculares), dos próprios professores (ligadas à pessoa e à profissão), e da escola, as quais se impõem a seu trabalho.

Reconhecendo essa classificação, os sistemas de ensino devem extrair dela as demandas formativas relacionadas à quantidade de professores que precisam de formação, em atendimento a suas reais necessidades. Estas podem guiar as decisões sobre a formação, ajustando-a as mudanças, que requerem cada vez mais criatividade nos processos de formação de professores em termos de profissionalidade e profissionalização (RAMALHO; NUÑEZ, 2001). Com esse entendimento e com o que mostram outros estudos sobre a política nesse campo da educação, analisamos os dados empíricos desta pesquisa. Neste núcleo de significação – as necessidades formativas dos professores da rede municipal de ensino e o PAR –, tomamos como indicador: a formulação do PAR, as necessidades e demandas formativas dos professores do núcleo de significação.

### **6.1.1 A formulação do PAR, as necessidades e demandas formativas dos professores**

O PAR de 2007 requereu, no momento de sua formulação, o levantamento situacional do município em todas as dimensões. Quanto à formação de professores, as questões pontuais abordadas no diagnóstico evidenciaram ações que o município de Mossoró-RN estava desenvolvendo, com ou sem a parceria do MEC, relacionadas a diferentes etapas e modalidades de ensino. Esse aspecto se repetia quanto à atribuição da pontuação aos indicadores, direcionada tanto para a demanda de ações quanto para quantitativo daqueles que tinham ou não formação inicial e/ou continuada correspondente às etapas e modalidades de ensino.

Alguns sujeitos pesquisados informaram que os dados levantados sobre a formação docente por ocasião do diagnóstico não correspondiam às necessidades formativas, mas à demanda de cursos que era apresentada. Jacinto (2015) relatou que “[...] cada segmento tinha representantes, e aí eles faziam o levantamento baseado nos dados que a própria Secretaria pegava, então a Secretaria não ia na escola fazer essas consultas pra gente”. Hortência (2015) complementou, dizendo: “[...] o PAR deveria ser mais democrático, né? Porque, na realidade, a gente encaminhava aquelas demandas para as escolas, mas não tinha aquela democracia de formar aquele comitê gestor pra fazer um estudo de caso”.

Percebemos, assim, que não houve uma estratégia de mobilização para levantar as reais necessidades formativas, na formulação do PAR. A Secretaria Municipal de Educação (SME), mediante informações fornecidas pelos gestores escolares, fez apenas um levantamento dos cursos em desenvolvimento na rede e dos que ainda deveriam ser realizados, mas sem nenhuma

discussão coletiva, conforme expressou Hortência (2015). O levantamento ocorreu com base em indicadores e resultados que cada escola expunha nos processos de avaliação. Os aspectos negativos foram considerados problemas que poderiam ser resolvidos pela formação. Helena Costa Lopes Freitas (2012) apontou que a formulação e a implementação de políticas de formação pautadas unicamente por resultados de avaliações de rendimento dos estudantes ressaltam o caráter instrucional do ensino e a concepção meritocrática, hierárquica, subordinada e tutorial do trabalho docente.

O que a Secretaria realizava como levantamento da demanda de cursos, atendendo a determinados indicadores, não correspondia às necessidades de formação (fragilidades da aprendizagem e da prática docente) nem a demandas formativas (ações que visam atender às necessidades de formação). Estas, segundo Nuñez e Ramalho (2007), devem ser categorias estruturantes dos programas formativos, por isso devem ser consideradas pelos planejadores. Muitas vezes, elas são negligenciadas, em razão de nem sempre os professores terem consciência das necessidades inerentes às exigências do mundo do trabalho.

O levantamento das demandas e necessidades formativas dos professores poderia ser realizado em fóruns de discussão da prática docente com a participação de todos os profissionais de educação. Em espaços como estes, professores devem ter oportunidade de expressar o que realmente necessitam aprender para melhor desenvolver o trabalho pedagógico. A Secretaria Municipal de Educação poderia desenvolver nos fóruns estratégias de reflexão sobre as condições de trabalho, o novo perfil do profissional e os processos individuais de aprendizagem dos docentes e dos estudantes.

Questionando a própria prática a partir de concepções políticas e teóricas, os professores poderão reconhecer suas novas necessidades formativas que demandam cursos voltados para melhoria do seu trabalho. Insistimos, pois, em que os objetivos dos cursos de formação devem responder às necessidades identificadas pelos professores, e não simplesmente a um levantamento superficial da Secretaria de Educação com base em indicadores obtidos em avaliações externas às escolas.

Os indicadores do PAR nem sempre representavam na íntegra a realidade. Esse aspecto é assim esclarecido por Margarida: “[...] no PAR, às vezes tinha algumas coisas que não se adequava muito a nossa realidade, mas que a gente focava naquela mais próxima, e foi uma coisa que veio fortalecer, porque foi uma forma de validar mais a formação.” (MARGARIDA, 2015). A entrevistada enfatiza ainda que “[...] o PAR se constituiu um complemento das ações que fortaleciam a formação, visto que muitas já estavam em desenvolvimento no município”.

Mesmo ressaltando o fortalecimento, principalmente o financeiro, por parte do MEC, em alguns cursos, a entrevistada reconhece as fragilidades do planejamento desse programa no tocante à seleção da pontuação dos indicadores, que foi realizada por aproximação à situação em avaliação. Com essa lógica, verificamos que os mecanismos legais da política de formação de professores do município, inclusive o PAR, consideram as demandas de formação provenientes de dados técnicos, em detrimento das necessidades formativas. Margarida (2015), então coordenadora do PAR, reafirma esse entendimento ao enfatizar que:

Nós tínhamos indicadores que apontavam quais as necessidades maiores na formação continuada. Eu não vou garantir que houve um acompanhamento tão detalhado junto às escolas, mas pelos números que nós tínhamos e pela realidade das escolas, da demanda de professores que tínhamos, a formação foi detalhada com um olhar bem específico e bem dentro da realidade.

A fala revela que a ênfase do planejamento não recai sobre as necessidades formativas de natureza pedagógica do trabalho docente, dos processos de ensino e de aprendizagem. Para Formosinho (2009), a formação voltada para o desenvolvimento profissional deve articular-se ao desenvolvimento curricular e organizacional da escola, pois são processos indissociáveis. Isso implica promover uma política de formação que envolva os professores nos processos curriculares, nos programas de melhoria de aprendizagem, contemplando metodologias de ensino e aprendizagem.

Dentre os entrevistados, somente dois demonstraram compreender que as necessidades de formação emanam tanto dos professores quanto das instituições nas quais eles atuam e que, no processo de formulação do PAR, esse aspecto não foi considerado como deveria. Hortência (2015) declarou que “[...] Ele é que tem que dizer o que realmente precisa. Então, naquela época a gente não fez assim: reuniões por áreas de conhecimento – só com professor de Português, só com professor de Matemática –, entende?”. Jacinto (2015) reforça esse posicionamento ao criticar a formulação dos cursos promovidos pela SME enfatizando que: “A rede municipal oferece algumas capacitações – ‘oferece’, entre aspas. Existem algumas parcerias – universidade e tal –, mas a rede convoca capacitações não que sejam elaboradas, que sejam pensadas pela rede; são coisas que tem muitos cursos *on-line* que se faz”.

Esse depoimento também denuncia que não só a Secretaria Municipal de Educação de Mossoró desconsidera as necessidades formativas dos professores, mas também o próprio MEC, que promove cursos em parceria com as universidades. Neles, prevalece o caráter tecnocrático da política de formação de professores instituída no Brasil. Entendemos, com base em Nuñez (2004), que as demandas dos cursos deveriam originar-se da reflexão sobre as

necessidades formativas, porque a formação é um processo permanente, sistematizado, planejado e fundamentado nos desafios e nos atributos da profissão. Requer que os sistemas de ensino executem programas de formação que considerem os níveis de desenvolvimento profissional dos professores, suas experiências, necessidades individuais e coletivas emanadas da prática. Devem, pois, orientar-se por referenciais teóricos que permitam questionar a ação e aperfeiçoar o trabalho docente.

Para isso, é necessário considerar a escola como lócus gestacional de formação docente, por ser ela o espaço institucional e profissional que pode articular-se com instituições formadoras e de pesquisa, como as universidades (PIMENTA, 2008). Esses centros, ao considerarem a realidade das escolas, podem contribuir para a atualização dos currículos e promover cursos de formação inicial e continuada que correspondam às necessidades formativas, as quais repercutirão na qualidade do trabalho docente e na aprendizagem dos estudantes. De acordo com Macêdo (2012), no Brasil tem prevalecido a ausência de articulação entre as escolas de ensino básico e as universidades, que atuam prevalecendo à forma hierárquica, com destaque para as universidades. As escolas são vistas somente como campo empírico de pesquisa pelas universidades, e sequer os resultados são divulgados, com retorno das análises atinentes às informações colhidas.

É, portanto, premente a construção de novos processos formativos, que se articulem às exigências e às necessidades do mundo atual, para atender à qualificação profissional docente correspondente às relações sociais e aos embates no plano estrutural e conjuntural (FRIGOTTO, 1996). Sabemos que o ambiente externo influencia diretamente o trabalho pedagógico e a apropriação pelo professor de novas aprendizagens para melhor lidar com os problemas do cotidiano. Esses aspectos, que deveriam fazer parte do planejamento e da implementação da política de formação de professores, não foram priorizados na formulação do PAR em Mossoró-RN. Tem-se, assim, um plano técnico e sem referência direta com a realidade dos docentes, mas que se limita a executar orientações do MEC. Concordamos com Freitas (2002) ao associar a política de formação aos

[...] processos de avaliação de desempenho e de competências vinculados ao saber fazer e ao como fazem em vez de processos que tomam o campo da educação em sua totalidade, com seu *status* epistemológico próprio, retirando a formação de professores do campo da educação para o campo exclusivo da prática. (FREITAS, 2002, p.161).

A associação das necessidades formativas dos professores aos indicadores quantitativos obtidos no monitoramento dos mapas escolares confirma, no município de Mossoró-RN, uma política de formação de professores que tem na certificação de competência e na avaliação e o controle dos resultados sua centralidade. É necessário um reconhecimento por parte da rede de ensino de que a formação de professores, antes de impactar os resultados, precisa impactar os processos de aprendizagem dos professores e, conseqüentemente, o contexto de suas práticas.

Com esse entendimento, a política verticalizada do MEC assegura o direito social à formação inicial, mas, contraditoriamente, a formação continuada segue padrões fixos de conteúdos que nem sempre se ajustam a realidade local. As redes de ensino ficam impossibilitadas de processar as devidas adaptações para assegurar o atendimento das necessidades de formação dos professores.

## 6.2 REPERCUSSÃO DAS AÇÕES DO PAR DE MOSSORÓ-RN NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Conforme afirmamos em capítulos anteriores, o PAR, ao apresentar a dimensão formação dos profissionais da educação – dentre os quais os professores –, reúne um conjunto de ações voltadas para a profissionalização docente com vistas à melhoria do trabalho pedagógico e, em consequência, dos indicadores de aprendizagem. Nessa lógica, questionamos sobre a possível repercussão desse programa na formação de professores. De posse dos dados empíricos, estruturamos o núcleo de significação: a repercussão das ações do PAR de Mossoró-RN na formação de professores. Consideramos, para isso, três indicadores, com seus respectivos conteúdos, construídos com base na frequência com que os significados apareciam nas enunciações dos sujeitos. São eles: ações de formação inicial, ações de formação continuada, e ações formativas em atendimento às modalidades de ensino.

### 6.2.1 Ações de formação inicial

Na análise dos dados empíricos exploramos o documento do PAR quanto à dimensão formação dos profissionais de educação básica, especificamente no que diz respeito ao

diagnóstico, aos indicadores, às ações e às subações de formação inicial e continuada. Partimos do entendimento de formação como política de direito dos professores que assegura processos de aprendizagem e de aperfeiçoamento das práticas para desenvolver a profissionalidade e a profissionalização docente. Reafirmamos que a formação deve estar relacionada às necessidades formativas inerentes à escola como instituição, em particular ao trabalho pedagógico.

Enquanto prática, compreendemos que a formação, como um processo inicial e continuado, deve articular-se aos desafios sociais, políticos, econômicos, tecnológicos e pedagógicos no seio das instituições de ensino. No capítulo 4º deste trabalho, o gráfico 2 mostra a distribuição das ações da dimensão formação de professores no PAR em Mossoró-RN (2007). Nele, verificamos que a área *formação inicial* não gerou nenhuma ação para a rede de ensino municipal. Aos quatro indicadores – qualificação de professores que atuam em creches, que atuam na pré-escola, nos anos iniciais e nos anos finais do ensino fundamental, a equipe técnica atribuiu critérios de pontuação entre 3 e 4. No momento de formulação do PAR, a LDB completara onze anos de promulgação, e havia sido definido o prazo de uma década para que os professores se licenciassem em suas respectivas áreas de atuação.

De acordo com alguns microdados do Censo do INEP de 2007 usados na pesquisa sobre o PAR do Observatório da Educação, no município de Mossoró-RN, como mostra a tabela a seguir, do total de 1.830 professores, 1.536 (83,7%) tinham curso superior completo, 62 (3,4%) ensino superior, mas sem licenciatura, e 236 (12,9%) tinham apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto, ensino médio em geral; ou ensino médio na modalidade Normal/Magistério (INEP, 2007; NATAL, 2014). O município apresentava, assim, significativa aproximação às exigências da LDB quanto à formação inicial.

**Quadro 5** – Mossoró – Rio Grande do Norte: Funções Docentes da Rede Municipal de Ensino, por Escolaridade e Localização, 2007/2012

Escolaridade	2007			2012		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Fundamental Incompleto	-	2	2	-	1	1
Fundamental Completo	2	1	3	-	-	-

Ensino Médio Normal/Magistério	–	125	69	194	60	30	90
Ensino Médio Normal/Magistério	–	1	-	1	-	-	-
Ensino Médio		12	24	36	10	9	19
Ensino Completo		1.127	405	1.532	1.252	426	1.678
Ensino Completo Licenciatura	Sem	43	19	62	-	-	-
<b>Total</b>		<b>1.310</b>	<b>520</b>	<b>1.830</b>	<b>1.322</b>	<b>466</b>	<b>1.788</b>

Fonte: INEP (2012).

A realidade da formação inicial em nível superior apresentou melhoria significativa em 2012, pois todos os professores com graduação sem licenciatura conseguiram licenciar-se e o número de professores com ensino fundamental incompleto, completo ou ensino médio Normal/Magistério foi reduzido de 236 para 110, caindo mais de 50%. Essa situação decorre das imposições da LDB, que, de certa forma, obrigou os sistemas de ensino a admitirem por concurso público somente professores licenciados para o magistério, uma vez que mais de 80% dos professores estavam habilitados para o exercício de suas funções, a pontuação atribuída no diagnóstico da realidade dispensou ações do PAR para formar o restante dos professores (298), sem titulação em nível superior. A formação inicial em licenciatura, por ser mecanismo de construção da identidade profissional, constitui-se em direito dos professores na medida em que possibilita aquisição de conhecimentos e saberes necessários à prática docente (CASTANHEIRA, 2014).

Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Educação fez adequações oficiais na política de formação de professores definida no Plano Municipal de Educação (PME) (MOSSORÓ, 2004a) e no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público (PCCR) (MOSSORÓ, 2006). Ambos os planos, assim como a Lei nº 2.717/2010, que rege a política de responsabilidade educacional e de organicidade da educação, não proporcionam garantias quanto à formação inicial, aspecto que é assegurado pela LDB. A exigência de curso superior como formação mínima para atuação no magistério tornou-se um direito dos docentes, passando a ser responsabilidade (dever) do Estado nacional.

A despeito do impedimento legal e de não poder arcar com os custos dessa meta, o município encontrou alternativas para promovê-la mediante o programa Proformação, desenvolvido em parceria com a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), conforme ficou anunciado no capítulo anterior. Os entrevistados revelaram que, no momento da formulação do PAR (MOSSORÓ, 2007), o programa de formação estava em pleno exercício, sob a forma de um curso de Licenciatura em Pedagogia para professores dos anos iniciais do

ensino fundamental. Muitos professores se inscreveram nesse curso. Tal realidade repercutiu na pontuação dos indicadores, tendo em vista, conforme a metodologia do PAR, que seria necessária uma demanda superior a 16,3% para que fossem geradas ações nesse sentido.

A necessidade de se adequar às exigências normativas é destacada por Margarida (2015), quando diz que “[...] alguns professores procuravam, individualmente, cursar uma faculdade, principalmente aqueles que não tinham participado do Proformação”. O convênio com a UERN foi incluído na pontuação dos indicadores, mas foi obscurecido no diagnóstico do PAR, na resposta à seguinte questão pontual: “Existem programas próprios ou em regime de colaboração para a formação inicial dos professores em exercício na rede? Quais? Estes programas atendem professores de que níveis? Relacionar os parceiros” (MOSSORÓ, 2007). A resposta dada pela equipe técnica foi: “Não”.

Violeta (2015), como coordenadora do setor de formação continuada, relatou que o único incentivo dado aos professores que concluíam a formação inicial era assegurar a promoção salarial relativa à mudança de nível prevista no Plano de Carreira e Remuneração (MOSSORÓ, 2006). Mas reconhecemos que a parceria com a UERN foi uma iniciativa da SME que incentivou a formação inicial, visando atender às demandas formativas do corpo docente, em meio às exigências nacionais de melhorar a cada ano os indicadores educacionais, de acordo com o que determinam a legislação municipal e as metas do planejamento estratégico (MOSSORÓ, 2009).

Suscitaram, ainda, questionamentos em relação ao fato de o PAR (MOSSORÓ, 2007) não ter contemplado a formação inicial de professores, mas houve, no mesmo período de sua implementação, parcerias da SME com cursos do MEC, por via de inscrição na Plataforma Freire, como detalha Violeta (2015) na sua fala:

Tinha uns 60 professores, aí 23 formaram uma turma de Pedagogia, do PAR, que era através da UERN, pela Plataforma Freire, e já concluíram ano passado. Nós fizemos um convite aos demais, mas a grande maioria está perto de se aposentar e não quis. Nós temos ainda, temos com o Logos II. Elas são muito resistentes à formação inicial à continuada, primeiro porque a maioria está em zona rural, pra se deslocar pra cá. A UERN era o sistema S, que ganhava para executar. Tinha 03 professores que faziam Ciências Biológicas na UFERSA, mas os demais eram de Pedagogia. Os três do PARFOR entraram na UFERSA, que era Ciências Biológicas (VIOLETA, 2015).

Essa fala da entrevistada revela que há cinco anos a Secretaria de Educação conseguiu formar uma turma para cursar o PARFOR, sob inscrição na Plataforma Freire, que tinha como unidades de apoio a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e a Universidade

Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), sendo essa uma ação do PAR. O curso de Pedagogia teve a duração de quatro anos, e a turma concluiu em 2014, o que nos leva a entender que foi iniciado no período correspondente à primeira versão do programa no município, ou seja, em 2011. A situação mostra, portanto, que, em Mossoró-RN, as parcerias com a União para formação inicial não se limitavam ao PAR. O plano não propôs nenhuma ação para essa área, mas o MEC, a partir de 2009, possibilitou acesso à formação de professores que precisavam formar-se por meio da Plataforma Freire. As parcerias aproximaram a SME das universidades, conforme destaca Girassol (2015): “[...] as universidades sempre vinham fazer essa formação. Aconteceu, tipo um elo de ligação entre [os setores] estadual, federal e municipal”. Hortência (2015) também reafirma esse aspecto ao destacar que:

A implementação da área de formação nós tivemos que chegar mais perto das universidades, entendeu? Isso foi um ponto muito bom para a rede municipal de ensino: trazer as universidades pra dentro da educação básica, no momento, pra cuidar do ensino fundamental.

Helena Costa Lopes Freitas (2012) afirma que o acesso às licenciaturas em universidades públicas promove a justiça social e assegura o direito à educação das gerações atuais e das futuras. A licenciatura tem se tornado uma política de caráter urgente no âmbito das políticas de juventude e no da formação de professores para a educação básica, diante das demandas profissionais nesse campo. O Guia Prático de orientações para elaborar o PAR (BRASIL, 2007g) apresenta um elenco de ações de formação inicial do MEC destinadas aos municípios que têm como unidade de apoio a Universidade Aberta do Brasil (UAB) ou a Secretaria de Educação Básica (SEB), por meio do programa Proformação, que realizava também cursos na modalidade à distância.

A Plataforma Freire e o PARFOR foram criados em 2009, dois anos após a formulação do primeiro PAR, o que evidencia que as políticas educacionais são dinâmicas e que se aperfeiçoam ao longo da história. A partir dessas ações do MEC, o processo de formação inicial de professores nas modalidades presencial e a distância foi intensificado e se estendeu aos municípios, mesmo não estando anunciado nos Planos de Ações Articuladas. Percebemos, portanto, que a implementação das ações se desenvolveu em um campo de disputa e de debate sobre concepções distintas e antagônicas. No período, também acentuaram-se:

[...] processos de regulação da formação, do trabalho, das habilidades, das atitudes, dos modelos didáticos e das capacidades dos professores, na direção de um rebaixamento das exigências científicas e técnicas dos percursos

formativos, em oposição a proposições que, em resistência, lutam para situar a formação de professores em patamares cada vez mais elevados, em sintonia com as transformações sociais, científicas e técnicas demandadas por um projeto educativo de caráter sócio-histórico emancipador. (FREITAS, H. C. L., 2012, p. 98-99).

O projeto político e pedagógico tanto do Proformação quanto dos cursos promovidos pelo MEC via Plataforma Freire orienta que as atividades formativas sejam desenvolvidas em caráter especial – nos finais de semana, nas férias, principalmente na modalidade a distância. A pesquisa e a extensão geralmente ficam ausentes nesse modelo formativo, o que dificulta os professores terem acesso a um aprofundamento das concepções científicas, como destacou a autora. O mais importante para os sistemas de ensino é a certificação.

Segundo os dados do Censo/INEP (NATAL, 2014) mostrados no quadro 5, apresentada anteriormente, 93,8% dos professores da rede municipal de ensino de Mossoró eram licenciados na área em que atuavam em 2012. Os que não conseguiram licenciar-se (16,3%) foram impedidos de atuar em sala de aula, porque só tinham o ensino médio. Atualmente, esses professores são lotados em atividades de salas de leitura ou em monitorias de ensino. Violeta (2015) afirmou que esses docentes resistem em realizar cursos de licenciatura sob a justificativa de aproximar-se sua aposentadoria ou de residirem na zona rural.

A partir de dados obtidos em fontes primárias e secundárias, percebemos que a repercussão do PAR para a formação inicial foi limitada: o município marcava sua autonomia nesse aspecto, e as parcerias estabelecidas com o MEC ultrapassaram os limites desse plano estratégico. Isso ocorreu porque, desde os anos 1990, a formação de professores tem sido o alvo principal das políticas educativas no âmbito da União, dos estados e dos municípios por apresentar baixo nível no cenário internacional, sendo associada às causas do fracasso da aprendizagem dos estudantes. De acordo com Castanheira (2014), o aporte legal que regulamentou a formação docente atendia a interesses estratégicos, de instituições e de governos nacionais e internacionais. Sobrepunha-se ao projeto emancipatório de formação dos sujeitos para transcender e superar a opressão das formas de controle, que responsabiliza os docentes pelo atraso na educação, havendo a exigência da atualização permanente nos cursos de formação continuada.

### **6.2.2 Ações de formação continuada**

Ao estudarmos as ações do PAR (MOSSORÓ, 2007) voltadas à *formação continuada*, constatamos que apresentam três indicadores, distribuídos, respectivamente, em propostas de

políticas para professores da educação infantil, para os anos iniciais e para os anos finais do ensino fundamental. Os dois primeiros se referem à formação continuada de professores da educação infantil e do ensino fundamental. A esses dois indicadores, foi atribuída pontuação 4 no diagnóstico do PAR, não suscitando, por isso, nenhuma ação nem subações. O indicador 2 contemplava ações para cursos de formação continuada pautadas por conteúdos relativos à aprendizagem de leitura, escrita, matemática e demais componentes curriculares, uma necessidade dos professores, principalmente no ciclo de alfabetização (1º ao 3º ano).

No Guia Prático, esse indicador apresentava uma proposta com 12 subações, que implicavam a elaboração de um plano de formação continuada para os professores, com vários cursos de aperfeiçoamento e de especialização. A especialização deveria ser realizada a distância, com assistência técnica do MEC, orientada pela Rede Nacional de Formação de Profissionais da Educação (Renafor). Analisando as questões pontuais do diagnóstico e a justificativa da equipe técnica do PAR (MOSSORÓ, 2007), verificamos que os indicadores obtiveram pontuação positiva porque o município promovia cursos em parceria com o MEC/FNDE, como: GESTAR I; Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita (PRALER), Psicopedagogia; Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (Pró-Letramento) (Língua Portuguesa e Matemática); Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA); Atendimento Educacional Especializado; Viver, Cantar e Brincar.

Essa política contribuiu para que não fossem programados cursos de formação continuada no PAR (MOSSORÓ, 2007) contemplando professores de creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental, conforme já analisamos no capítulo anterior. Tal realidade é reafirmada na fala da então coordenadora do PAR e na da coordenadora do setor de formação continuada:

Em relação à formação continuada, nós tínhamos, e temos, formação presencial e formação a distância. Somos tutores, inclusive, do FNDE, pelo Formação pela Escola, e todas essas formações, mesmo sendo a distância, a gente passa pro setor de formação, pra que haja um registro de quantas pessoas passaram por formação. (MARGARIDA, 2015).

A Secretaria fazia adesão ao que o MEC oferecia, entendeu? Já do ano passado pra cá, aí é que a gente sentou, todos os setores sentaram. Mas antes a gente não tinha um planejamento de formação, porque fazia adesão ao MEC. Tinha alguma assim, pouco, mas não era formação continuada, encontros pontuais. (VIOLETA, 2015).

As falas corroboram o que vínhamos constatando no processo de pesquisa: que o município de Mossoró-RN era um polo de apoio presencial à formação, apresentando uma política de formação continuada fortalecida em atendimento às demandas nas parcerias mencionadas. Margarida (2015) destacou também o registro da frequência aos cursos para manter o controle sobre o número de professores inscritos e que estavam participando de ações de formação. Assim, mantinha-se a frequência e alimentavam-se os dados do sistema de avaliação e o controle sobre os resultados. Não há, no entanto, indícios de prioridade para as necessidades formativas dos docentes, e sim da quantidade de ações de formação oferecida nas modalidades de ensino. Nem sempre os professores eram considerados como profissionais em constante processo de aprendizagem da profissionalização, condição necessária para a melhoria do trabalho pedagógico (BRZEZINSKI, 2012).

O art. 4º do Decreto nº 6.755/2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, destaca que o regime de colaboração deve processar-se na articulação dos entes federados por meio da criação de Fóruns Estaduais Permanentes e de ações e programas específicos do MEC (BRASIL, 2009). No parágrafo 1º, assegura que a concretização do regime de colaboração dar-se-á por meio de planos estratégicos formulados pelos fóruns, apontando o diagnóstico das necessidades de formação inicial e continuada de professores para a implementação de cursos. Todas essas políticas podem ter sido afirmativas para a melhoria do quadro de qualificação dos docentes de Mossoró-RN, conforme os dados do Censo/INEP/2012, pois, depois da formulação do primeiro PAR, muitas exigências sobre formação docente foram instituídas por lei, conforme discutimos anteriormente.

O indicador 3 da área de formação continuada trata da existência e da implementação de políticas de formação continuada de professores para melhoria da qualidade da aprendizagem em todos os componentes curriculares, nas séries ou anos finais do ensino fundamental, que recebeu pontuação 2. A ação gerada contemplava políticas voltadas para a formação continuada de professores que atuavam nesse nível de ensino, visando à melhoria da aprendizagem da leitura, da escrita e da matemática. Dentre as 25 subações definidas para esse indicador no Guia Prático de ações do PAR/2007, apenas uma foi selecionada pelo sistema: *“Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento) em todos os componentes curriculares para professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental”*. (BRASIL, 2007g, p. 38, grifo nosso).

Todas as subações mencionadas no Guia Prático (BRASIL, 2007g) para atender ao indicador e ao critério de pontuação, correspondiam a cursos de aperfeiçoamento e de especialização, que seriam realizados com a assistência técnica do MEC, nas modalidades

presencial e à distância, por meio da Renafor. Os cursos voltavam-se para componentes curriculares (Língua Portuguesa e Matemática) e para a diversidade: educação do campo, educação integral, educação ambiental, gênero e diversidade, relações étnico-raciais, alfabetização e linguagem, e ciência humanas e sociais. Nos chama a atenção o fato de o curso proposto ser uma subação que não era mencionada no Guia Prático como capacitação, a ser realizado sob a total responsabilidade do município em parceria com a UERN.

O termo “capacitação” e “aperfeiçoamento” citados no PAR geralmente são atribuídos a cursos pontuais de curta duração, nos quais o professor deve aprender conhecimentos, habilidades, atitudes para melhor intervir no espaço de sala de aula. Essa característica corresponde às orientações presididas pela racionalidade técnica, pois se caracteriza como um receituário de informações para assegurar resultados previamente definidos. Contempla informações e orientações homogêneas para racionalizar o ensino, controlando o ato educativo e eliminando aspectos imprevisíveis que possam atrapalhar o processo educacional (NÓVOA, 1992). Helena Costa Lopes Freitas (2012, p. 98) complementa essa análise ao afirmar que atualmente tem-se privilegiado a “[...] oferta de cursos de forma pontual, fragmentada, dispersa no oferecimento e deslocada das necessidades objetivas da escola pública e de seu projeto pedagógico”.

A ação à qual nos referimos foi o GESTAR II, que, no PAR era um curso a ser realizado com professores de todas as áreas, mas que atendeu apenas os de Língua Portuguesa e de Matemática. Apesar de ser considerada importante essa ação foi restritiva, porque só atendeu a esses componentes curriculares, excluindo os demais. Violeta (2015), coordenadora do setor de formação continuada, elencou a necessidade de ter-se um olhar mais aguçado sobre o atendimento aos professores dos anos finais do ensino fundamental e da Educação de Jovens e adultos (EJA). Para ela, “[...] é uma luta que a gente tem que centrar mais foco do 6º ao 9º ano e EJA. Essa política precisa ser bem definida porque tem formação, mas não é uma coisa sistemática”. Podemos, então, inferir que a entrevistada parece desconhecer que as únicas ações geradas no PAR de 2007 foram direcionadas para os professores dos anos finais do ensino fundamental, não atendendo a todos os componentes curriculares.

Outra constatação importante nesta pesquisa foi a de que, no PAR-2007, as ações para EJA ficaram completamente ausentes, ainda que o município mantivesse parceria com o MEC no Programa Brasil Alfabetizado (PBA), voltado para a alfabetização de jovens e adultos, cujos recursos também se destinavam à formação de professores alfabetizadores. Aqueles que lecionavam nos demais anos da EJA integravam cursos pontuais que a Secretaria Municipal de Educação realizava para o ensino fundamental, desconsiderando, assim, as especificidades

dessa modalidade. Desse modo, as condições de trabalho desses professores, seus conhecimentos específicos, a realidade política, econômica e cultural na qual se inscrevem os processos de ensino e de aprendizagem dos estudantes ficam à margem dos cursos de que eles participam.

Com base nos estudos de Imbernón (2000), entendemos que a formação continuada deve fundamentar-se em uma concepção que implica a politização e a autonomia. Deve realizar-se mediante propostas formativas que atinjam capacidades individuais, coletivas e profissionais dos professores bem como relações sociais que vão além do compromisso técnico e da formação por competências. Violeta (2015) afirmou que a Secretaria de Educação não tinha um plano de formação que correspondesse às necessidades dos docentes, apenas aderiu às propostas do MEC. Em relação a isso, Franco (2002, p.177) destaca que:

Um curso de formação de professores não se efetua no vazio, devendo estar vinculado a uma intencionalidade, a uma política, a uma epistemologia, a pesquisas aprofundadas dos saberes pedagógicos. A formação de professores desvinculada de um projeto político só pode caracterizar uma concepção extremamente pragmatista, reproducionista, tecnicista da ação docente.

Diante do embate inerente à formação continuada, entendemos que ela deve ser assegurada pelas instituições educacionais ao longo da carreira profissional, como projeto institucional e sistemático. Por não existir um projeto de formação, o município estava ferindo o Plano Municipal de Educação (MOSSORÓ, 2004a), o qual define a implantação de um programa de formação para os profissionais da educação, que implica a elaboração de um projeto. De acordo com Albuquerque (2013b), esse atributo, que se direciona à formação de professores, deve ser instituído nos sistemas de ensino com ações formativas potencializadas que mantêm vínculo com as necessidades da escola nos aspectos administrativo, pedagógico e inter-relacionais. As políticas de formação originadas no MEC e implementadas nos sistemas de ensino são, historicamente, marcadas por descontinuidade, como reforçou Violeta (2015):

Formação continuada é diferente. Hoje a gente se senta e discute esse assunto. Hoje é um foco, amanhã é outro. Isso é um modelo de todos os municípios; isso não é formação continuada. Formação continuada tem que ser sistematizada, em cima de um fim, de um tema, e tem vários fios condutores, em rede.

Para a coordenadora de formação, o modo como os cursos são planejados e implementados se distancia do caráter contínuo que deve ser atribuído à formação continuada. Esta corresponde à reflexão sobre problemas identificados no trabalho docente e implica

sistematização de temas, estabelecendo ligação entre a teoria e a prática. Esse entendimento relaciona-se com a concepção de formação fundamentada na racionalidade crítica (GHEDIN, 2008), que prioriza a epistemologia das práxis como norteadora dos processos formativos. As políticas formativas desenvolvidas em Mossoró-RN não se inscrevem nesse prisma, mas priorizam a perspectiva orientada pelo MEC, que valoriza a padronização.

No PAR, os rumos são semelhantes. Impõe-se a lógica que separa espaços e tempos da formação e espaços e tempos do trabalho docente, caminho que não propicia a autoformação nem aprendizagens coletivas. Essa separação origina-se da ideia de “dar” e “receber”, que vem da matriz da racionalidade técnica, muito utilizada pelos planejadores e formuladores de políticas da educação brasileira. Ela tem como aporte a ideia de carência e de inadequação das funções requeridas no mundo do trabalho, mobilizando o discurso da necessidade da aquisição de competências para um melhor desempenho profissional. Para Ferreira (2009, p. 215), essa lógica, “[...] ao acentuar a dimensão técnica e individual, ignora, na mesma medida, a dimensão relacional e coletiva das situações de trabalho e dos processos de formação, sendo estas, afinal aquelas que mais caracterizam a atividade socioeducativa”.

Respondendo a algumas questões acerca do PAR (MOSSORÓ, 2007), a equipe informou que a Secretaria de Educação na formulação do programa que realizava dois cursos de formação sem nenhuma parceria: “Educar na Diversidade” e “Por uma Educação Inclusiva”. Relatou, ainda, que além desses cursos, havia políticas de formação continuada voltadas para educação ambiental e para todas as áreas da educação especial. Essa realidade repercutiu na avaliação dos indicadores das demais áreas de formação de professores do PAR, tendo como consequência um número reduzido de ações.

Analisando o documento relativo ao PAR de MOSSORÓ de 2007 constatamos que ele não apresenta nenhuma ação destinada a cursos de especialização, mas, mesmo assim, alguns foram implementados pela Plataforma Freire entre 2010 e 2013. Por não ser responsável pela promoção de cursos de especialização, o município financia somente os de aperfeiçoamento e assegura a contrapartida dos realizados em parceria com o MEC. Os cursos tiveram expansão significativa com a Renafor, e os professores de Mossoró incluíram-se nesse processo ainda na vigência do referido PAR, como relatam os sujeitos da pesquisa:

Temos muitos professores da educação infantil, e a maioria tem especialização. Então a gente fica até se perguntado o que é que precisa pra melhorar mais, porque nível superior já tem e tem especialização. (YASMIN, 2015).

Nós tivemos especialização presencial em parceria com a UFRN, de educação infantil; cursos de aperfeiçoamento em Educação Infantil, também com a UFRN. A UFRN investiu muito aqui em cursos. Eles montavam o curso e botavam como foco as cidades maiores do Estado e aqui a gente sempre formou essas turmas. Os professores eram da UFRN e vinham. Temos hoje uns 80% dos professores da rede com especialização. (VIOLETA, 2015).

Além de cursos dessa natureza, foram implementados os de aperfeiçoamento em educação infantil, os quais também não aparecem nessa versão do PAR. A UERN apresentava-se como instituição formadora em Mossoró-RN, um polo regional de formação. As principais áreas de abrangência desses cursos eram: educação infantil, educação inclusiva e gestão escolar. A busca pela pós-graduação relacionava-se à necessidade de melhorar a prática docente e, com isso, assegurar bons resultados e produtividade nos serviços. Ao mesmo tempo, os profissionais poderiam mudar de nível na carreira, conforme a política instituída pelo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) (MOSSORÓ, 2006), o qual valoriza a formação continuada em prol da melhoria dos indicadores educacionais. A situação foi assim esclarecida por Margarida (2015):

Especialização, assim que ele termina, tem garantida a sua mudança de nível. Agora, pra ele se afastar, ainda não; a partir do mestrado. No mestrado sim, porque, como a especialização é um estudo mais tranquilo, tem professores que fazem aos sábados a especialização, então às vezes eles têm um dia de regência na escola e, se eles naquele momento têm aula, está justificada a sua ausência naquela atividade. Há acordos que os gestores sabem administrar muito bem: se ele precisar se afastar pra fazer um trabalho ele vai poder se afastar, não vai se prejudicar por aquilo.

Salientamos que os cursos de especialização eram realizados em serviço, pois, de acordo com a entrevistada, a liberação das atividades docentes só era garantida pelo PCCR (MOSSORÓ, 2006) a partir do mestrado. Uma política que atenda à dimensão formação de professores deve ter como base um planejamento que assegure a continuidade em cursos de aperfeiçoamento, ou *lato sensu*, que “[...] dotem os professores de perspectivas de análise que os ajudem a compreender os contextos nos quais se dará sua atividade docente.” (SEVERINO, 2011, p.189). A concepção (neo)tecnicista de formação (PIMENTA, 2008), inerente ao PAR, distancia-se da concepção de formação continuada como um processo contínuo, permanente e de construção coletiva, e também de autoconstrução, visto que os cursos são rápidos e não possibilitam à reflexão sobre a prática.

Na busca pelo título de especialistas, os professores, às vezes, sacrificavam os dias de descanso (finais de semana), com negociação junto aos diretores, assegurando a reposição de

aulas, caso faltassem às atividades inerentes a suas funções. As precárias condições de trabalho dos professores nem sempre se adaptam a realidade de todos os docentes, principalmente às daqueles que trabalham em três expedientes. Essa situação foi reforçada por Jacinto (2015) quando apontou a falta de tempo para participar de um curso de especialização: “[...] eu abandonei uma especialização da Universidade Federal porque disseram inicialmente que era um sábado mensal e, quando a gente chegou no primeiro encontro, eles disseram que era todos os sábados seguidos e um ano de curso. Então era impossível”.

A especialização é um nível de formação que inscreve os professores na pesquisa de sua própria prática, o que requer tempo para reflexão sobre objetos de estudo e que isso pode ser feito em serviço, desde que as condições de trabalho dos docentes não sejam de exploração, como a do professor Jacinto (2015). As condições de exploração vivenciadas pelos professores em suas relações do trabalho pedagógico impossibilitam o desenvolvimento da pesquisa sobre problemas da escola, o que os leva a busca somente a titulação que lhes garanta uma melhor remuneração (FRIGOTTO, 1996). A promoção de cursos de especialização aproxima as universidades públicas dos problemas inerentes à educação básica. Como centros de pesquisa, elas podem contribuir para o desenvolvimento científico na formação dos profissionais da educação e para a produção do conhecimento sobre a realidade, como declara Pereira (1999, p.177):

[...] a familiaridade com os processos e os produtos da pesquisa científica torna-se imprescindível na formação docente. A imersão dos futuros educadores em ambientes de produção científica do conhecimento possibilita-lhes o exame crítico de suas atividades docentes, contribuindo para aumentar sua capacidade de inovação e para fundamentar suas ações. É o mergulho em tal atividade que permite a mudança de olhar do futuro docente em relação aos processos pedagógicos em que se envolve na escola, à maneira de perceber os educandos e suas aprendizagens, ao modo de conceber e desenvolver o seu trabalho em sala de aula.

Ainda de acordo com o autor, os professores que procuram especializar-se adquirem qualificação para melhor questionarem suas condições de trabalho, apropriam-se de capacidades para inovar seu trabalho pedagógico e de melhor entendimento dos processos de aprendizagem e desenvolvimento dos educandos. A política de responsabilização contraria a legislação nacional, segundo a qual a qualificação é uma exigência do exercício da profissão e deve ser promovida, como dever do Estado e direito do professor. A forma como se concretiza o PCCR do município atribui aos professores, a responsabilidade por sua formação e pela melhoria da qualidade dos indicadores educacionais, desresponsabilizando, assim, o Estado de

seu papel regulador de políticas que correspondem às necessidades da escola e dos professores (BARROSO, 2005).

Em Mossoró-RN, os professores se especializam fazendo adaptações em seu modo de vida, sacrificando o direito ao descanso semanal a favor do estudo. Ademais, para atender às exigências de adquirir os conhecimentos necessários ao exercício da função docente, eles são submetidos a precárias condições de estudo e de trabalho. Assim, a SME exerceu rígido controle sobre os processos formativos dos docentes para que elevassem o nível de certificação e de inserção em oportunidades de produção de conhecimento de suas práticas por meio dos cursos que eles eram obrigados a fazer para cumprir carga horária estipulada no Plano de Carreira e Remuneração, e com isso, obter progressão na carreira. Essa estratégia gerencial garante a efetivação dos critérios de eficiência, eficácia e produtividade no trabalho pedagógico e a melhoria de indicadores educacionais orientados pela gestão da educação (CASTRO, 2007b; CABRAL NETO, 2009).

De acordo com Rodriguez e Cabral Neto (2006, p.6), nos últimos anos percebeu-se que os docentes são “[...] considerados mais como um meio ou recurso para o melhoramento da qualidade da educação do que como sujeitos que realizam um trabalho social e são, portanto, protagonistas ativos dos processos de mudança”. Portanto, as políticas de formação direcionadas aos professores deveriam contar com sua efetiva participação nos processos decisórios, possibilitar reflexão sobre os saberes docentes, valorizando os existentes e a busca por melhorias (TARDIF, 2007). Assim, eles teriam condições de problematizar suas práticas, contribuindo para o crescimento profissional.

De acordo com Violeta (2015), a maioria dos professores da rede de ensino que são certificados por cursos de aperfeiçoamento só apresenta a comprovação de formação promovida pela Secretaria Municipal de Educação e são impulsionados a mostrar resultados. Encontram, como saída, o investimento na formação para melhor compreender a prática docente, melhorar as relações no trabalho e seus rendimentos salariais.

Para Candau (1996), a formação continuada envolve atributos como o saber e o fazer dos professores como referência fundamental, adequando-se a diferentes etapas do desenvolvimento profissional do magistério, com seus problemas, necessidades e desafios distintos. Os professores devem estar em constante processo de aprendizagem para dinamizar as práticas e melhorar o desempenho dos estudantes. Por isso, as ações de formação continuada são parte do planejamento das instituições de ensino em qualquer momento.

### **6.2.3 Ações formativas em atendimento às modalidades de ensino**

Educar para e na diversidade também tem sido um tema recorrente nas políticas instituídas pelo Ministério da Educação na perspectiva de a educação ser um direito de todos e dever do Estado brasileiro. Analisando o PAR (MOSSORÓ, 2007), constatamos que a dimensão formação de professores aborda a educação para a diversidade nas áreas 3 e 4. A área 3 trata da *formação de professores da educação básica para atuação em educação especial, do campo, comunidades quilombolas ou indígenas* e constava de apenas um indicador, correspondente à qualificação de professores para atuarem nessas modalidades de ensino; mas não gerou nenhuma ação no PAR (MOSSORÓ, 2007).

Conforme o critério definido para que o indicador fosse contemplado com ações, deveria haver mais de 50% dos professores que assumindo turmas de estudantes com necessidades especiais ou em escolas do campo. A justificativa da equipe local em relação à escolha do critério de pontuação 4 foi que os professores que atuam nessas modalidades de ensino já participavam de cursos de formação específica. A proposta do PAR para a área seria implantar um programa de formação e de habilitação para atendê-los, visando ao desenvolvimento de práticas educacionais inclusivas, conforme define a legislação vigente.

Essa área se insere no PAR por estar vinculada ao discurso da “Educação para Todos”, sendo decorrente de prescrições dos organismos multilaterais para esse campo de atividade. Centra-se, pois, na promoção de oportunidades para os distintos grupos sociais discriminados nas práticas de cidadania, inclusive de acesso à escolarização. No contexto das políticas reformistas dos anos 1990, intelectuais, políticos e a sociedade em geral incorporaram a proposta da “Escola para Todos, aberta, diversa e inclusiva”, para pessoas com deficiência e para aquelas que fazem parte de grupos minoritários moradores no campo ou descendentes de quilombos ou de grupos indígenas. A ideia envolve o respeito às diferenças, para oportunizar o acesso ao conhecimento dentro das possibilidades de aprendizagem específicas, respeitando-se a diversidade. Essa ideologia se institui como proposta no planejamento da educação brasileira, a partir do PDE (BRASIL, 2008a) e materializa-se, ao lado de outras, no PAR, como política para gestão, prática pedagógica, infraestrutura e formação de professores.

O trabalho com “[...] a diversidade não é, portanto, ignorar as diferenças ou impedir o exercício da individualidade” pois, ao contrário, envolve relações dialógicas que dão “[...] espaço para a expressão de cada um e para a participação de todos na construção de um coletivo apoiado no conhecimento mútuo, na cooperação e na solidariedade.” (AMBROSETTI, 1999, p. 92). A educação que atende aos princípios da diversidade e da inclusão deve envolver todos os sujeitos no processo de aprendizagem, tendo como foco o respeito às especificidades e

necessidades em uma ação participativa que promova a autonomia do sujeito e seu grupo de pertença. Imbernón (2000, p.86-87) aponta que:

A diversidade que a educação pretende atender não pode ser estabelecida em termos abstratos, mas, ao contrário, deve ser vinculada a uma análise da realidade social atual e deve abranger tanto o âmbito macrossocial quanto microssocial. [...] é preciso considerar a diversidade como um projeto socioeducativo e cultural enquadrado em um determinado contexto, e entre as características desse projeto necessariamente devem figurar a participação e a autonomia.

Assim, uma concepção de educação para a diversidade e a inclusão escolar requer que as políticas governamentais e práticas pedagógicas promovidas pela escola contemplem as diferenças, respeitando-se, principalmente, o conhecimento intercultural e multicultural dos sujeitos.

Outro aspecto da diversidade é a educação especial, que conforme foi verificado, em Mossoró – RN nenhuma ação foi gerada do PAR (MOSSORÓ, 2007) para essa modalidade educativa porque esse campo de formação estava fortalecido. Mesmo não aparecendo como ação do programa, o município, com recursos do salário-educação na cota destinada à formação de professores, ministrou dois cursos: “Educar na Diversidade” e “Por uma Educação Inclusiva”, conforme mencionamos anteriormente.

Esse incentivo se manteve na parceria firmada com o MEC de 2003 a 2014, na oferta de outros dois cursos de formação continuada: Atendimento Educacional Especializado, executado com a colaboração do MEC e da Universidade Federal do Ceará, e Educação Inclusiva: direito à diversidade, que contou com financiamento do MEC. A efetivação dessas políticas perpassou todo o exercício do primeiro PAR, como evidenciam as falas dos entrevistados a seguir:

Tem muita formação na área da educação especial, só que o professor é que ainda não está gostando de participar, porque ele acha muito difícil. (GIRASSOL, 2015)

O meu setor, de educação especial, eu já trabalhei com mais de 1.500 professores. Então, desde 2003, o ano passado a gente completou 10 anos de formação dos professores. A gente dar formação direto. Então, na hora de avaliar, talvez ficava assim. Em relação à educação especial, a gente não colocou o máximo porque a gente já tinha muito, mas a gente sabe da necessidade de ter sempre, né? (YASMIN, 2015).

No setor de inclusão, tem muita formação. Dez anos o MEC financiou, terminou agora o curso Educação Inclusiva: direito à diversidade. Esse curso

era todos os anos. Além de pegar os professores, supervisores e gestores de Mossoró, a gente pegava também 27 municípios; é que aqui é polo. Nós temos o setor de inclusão. Este setor sempre está montando cursos para capacitar sobre o Atendimento Educacional Especializado. (VIOLETA, 2015).

Nessas falas, destaca-se a ação expressiva do setor de Educação Inclusiva no desenvolvimento de cursos de formação promovidos para os profissionais da educação tanto de Mossoró-RN quanto de municípios circunvizinhos, mediante a atuação da SME como Polo de Formação. Yasmin (2015) que é coordenadora do setor tem mestrado, na área, e destaca sua atuação na elaboração do PAR, justificando o fato de se ter atribuído pontuação 4 a esse indicador porque havia muitas ações a ele relacionadas. Reconhece, no entanto, a importância de implementar novas estratégias, pois o processo de formação deve ser permanente e continuado. Girassol (2015) deixa clara a resistência de alguns professores se manterem atualizados por meio de cursos em educação inclusiva. Eles consideram que os conteúdos ministrados estão em nível muito alto, não correspondendo de certa forma, a suas reais necessidades e a seus níveis de aprendizagem (NUÑEZ, 2004).

Violeta (2015) confirma que todo o curso de “Educação Inclusiva: direito à diversidade” foi realizado em regime de colaboração com a União, com financiamento para atender a professores, gestores e supervisores pedagógicos. No diagnóstico do PAR (MOSSORÓ, 2007), tem-se a informação de que esse curso atendia aos professores de educação infantil, ensino fundamental e EJA. A partir dessa realidade, compreendemos que o município tinha autonomia para desenvolver políticas de formação de professores na modalidade educação especial, com ou sem parceria com o MEC. Desenvolvia um trabalho com proposta formativa instituída, e o PAR não exerceu influência direta nessa particularidade.

No que concerne à diversidade que envolve grupos sociais como quilombolas e indígenas, não constam das estatísticas populacionais do município de Mossoró-RN e, em decorrência dessa realidade, não constituem demanda em educação. Por outro lado, na rede de ensino incluem-se escolas do campo. No período da formulação do PAR, o programa Escola Ativa<sup>37</sup> estava em plena execução, o que contribuiu para que a equipe técnica atribuisse pontuação 3 ao indicador, sob a justificativa de ter mais de 50% dos professores com formação para atender a essa modalidade de ensino. Com a conclusão desse programa em 2007, pelo

---

<sup>37</sup> O programa Escola Ativa busca melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas das escolas do campo. Entre as principais estratégias, estão: implantar nas escolas recursos pedagógicos que estimulem a construção do conhecimento do aluno e capacitar professores. O programa foi financiado pelo Projeto Nordeste, de 1999 a 2000, e Fundescola deu continuidade até 2007. (BRASIL, [2016]).

Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola), o financiamento continuou até 2012 pela União, mesmo sem ele aparecer como ação do PAR. Após o Escola Ativa, todas as ações de formação na especificidade educação do campo foram encerradas, como relataram os entrevistados:

Naquela época eu lembro que tinha a Escola Ativa que era pra Escola do Campo. Eu lembro que toda formação era direcionada naquela época a esses professores que trabalhavam na Ativa. (HORTÊNCIA, 2015).

Eu acho que a uns três anos aqui tinha a Escola Ativa, e acabou a Escola Ativa e aqui não tem mais esse setor do campo, foi colocado no regular, no urbano, que tem sua especificidade. Aqui tinha uma pessoa do campo, mas hoje não tem. As supervisoras elas atendem a todos, do urbano e do campo. (VIOLETA, 2015).

Após o Escola Ativa ter encerrado suas atividades, o setor educação do campo da Secretaria Municipal de Educação (SME) também foi desativado, conforme afirmam Violeta (2015) e Yasmin (2015). Os professores do campo são assistidos juntamente com os setores da educação infantil e do ensino fundamental, descartando-se a possibilidade de, nesses cursos, garantirem-se conteúdos que atendem às Diretrizes Operacionais da Educação do Campo, as quais foram uma conquista dos trabalhadores rurais em meio a suas lutas políticas. As diretrizes compreendem uma concepção de campo com “[...] possibilidades que dinamizam a ligação dos seres humanos com a própria produção das condições da existência social e com as realizações da sociedade humana.” (BRASIL, 2002b, p.1).

A educação do campo tornou-se então, uma política de reconhecimento dos direitos das pessoas que vivem em territórios rurais, merecendo, por isso, atenção diferenciada em relação à educação promovida para os habitantes de áreas urbanas. O novo paradigma dessa educação orienta-se pela perspectiva que questiona o conhecimento científico considerado universal e a transposição do conhecimento que se veicula em escolas urbanas para as desse universo. Nesse sentido, questiona a visão “urbanocêntrica” (FERNANDES, 2006) bem como analisa criticamente a histórica *escola rural* e as propostas desenvolvimentistas para o campo, centradas, principalmente, no agronegócio e na exploração dos recursos naturais. Preconiza, portanto, que essa educação seja fundamentada em princípios que valorizem os povos que vivem nesse meio, respeitando-se sua diversidade/diferença.

Os dados empíricos da pesquisa realizada em Mossoró revelam que a maioria dos professores atuantes em educação do campo trabalha em turmas multisseriadas<sup>38</sup> e não tem assistência quanto à formação nessa especificidade de ensino. Fere-se, portanto, o direito assegurado na legislação nacional que cuida da educação para a diversidade. Baraúna (2009, p. 302), chama atenção ao enfatizar que: “O campo necessita de um projeto educacional diferenciado, bem como de profissionais que atuem concretamente nessa realidade, não apenas dando boas aulas e elaborando projetos que descaracterizam a realidade rural”, mas, principalmente, que considerem suas especificidades. Por isso os professores que atuam em escolas do campo necessitam de formação que compreenda a realidade dos estudantes, contemplando os conteúdos das matrizes curriculares nacionais e aspectos da cultura local.

A última área da dimensão formação de professores do PAR (2007-2011) também considera a política de educação para a diversidade, que está relacionada à área 4 que trata da *formação inicial e à continuada de professores da educação básica, cumprindo, assim, o disposto na Lei nº. 10.639, de março de 2003*. Esta altera a LDB (BRASIL, 1996a) e torna obrigatória a inclusão dos conteúdos da história e cultura afro-brasileira no currículo oficial das redes de ensino, que devem promover práticas de formação que possibilitem a construção da identidade por meio da inclusão de grupos negros e não negros na cultura originária do povo brasileiro. O dispositivo representa uma conquista do movimento negro, que reivindica do Estado brasileiro, desde 1990, a instauração de políticas de reparação e de reconhecimento da história e da cultura afro-brasileira e africana como um dos construtos da história deste país (SILVA, 2012).

O indicador avaliado pela equipe local diz respeito à existência e à implementação de políticas que contemplam a formação inicial e continuada para os professores correspondentes às exigências da referida lei. O município de Mossoró-RN não tinha nenhuma política implementada em atendimento a essa área e, com o diagnóstico no planejamento do PAR, pontuou o indicador com 1, gerando ação e subações, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 6** – Indicador: Formação inicial e continuada de professores da educação básica em cumprimento da Lei nº10.639/03

AÇÃO	SUBAÇÕES
Desenvolver plano de formação continuada de professores da educação básica visando ao cumprimento da Lei	Implantar um plano de aquisição de materiais e equipamentos pedagógicos de suporte ao processo didático de implantação da lei
	Mobilizar e sensibilizar a comunidade escolar para a implantação da Lei 10.639/03

<sup>38</sup> As turmas multisseriadas são formadas por mais de uma série na mesma sala de aula com um único professor.

10.639/03 para 100% dos professores da rede municipal	Oferecer curso de formação continuada para os professores da rede em História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.
---	---

**Fonte:** Mossoró (2007).

Todas as subações geradas no plano correspondiam à formação continuada que era da competência do município e foi promovida em parceria com a UERN, o MEC e o FNDE. No documento PAR (MOSSORÓ, 2007), observa-se que o município é responsável por planejar os recursos a serem gastos e os materiais a serem investidos, mobilizados por meio de um evento com a comunidade escolar para efetivar a Lei nº 10.639/03 (BRASIL, 2003). A esse evento, seguia-se um curso de formação continuada para professores sobre os conteúdos da cultura afrodescendente no ensino de História. No Guia Prático do PAR (BRASIL, 2007g), consta que o MEC é a unidade de apoio a essa ação, devendo a formação ser realizada pela Secretaria de Alfabetização e Diversidade ou por Instituição de Ensino Superior. A orientação contradiz o que está proposto no PAR (MOSSORÓ, 2007), segundo o qual todas as subações têm como unidade executora o município. A atuação do MEC na formação continuada em Mossoró consta como puramente técnica.

As duas primeiras subações apresentadas no quadro anterior envolvem a preparação do ambiente pedagógico e social para a implementação da lei, e a última corresponde à oferta de um curso de formação. Questionados sobre a modalidade formativa, os sujeitos pesquisados responderam:

Uma formação para os professores de História e Geografia, a Secretaria tentou dar uma mobilizada nisso aí. A da lei foi muito enfatizada pelo PAR sobre a cultura afrodescendente. Esse é um que veio forte, porque a gente nunca tinha ofertado, e a gente ofertou esse curso. (YASMIN, 2015).

Nós tivemos uma formação em parceria com o Departamento de História da UERN, o setor de formação. A professora Violeta coordenou esse projeto. Nós realizamos um curso específico para os professores de História. (MARGARIDA, 2015).

Aqui teve um curso de 180 horas para professores de História dos anos finais. E nós temos professores que não querem, porque nós temos em média uns 50 professores de História e a gente não completou uma turma de 30. Abriu, eu tive foi desgosto: nós tivemos que abrir para supervisores e professores dos anos iniciais para poder completar. Foi em parceria com a UERN, em 2011. (VIOLETA, 2015).

Nessas falas percebemos que o curso a ser promovido deveria atender a 100% dos professores da rede municipal de ensino, mas a ação foi direcionada apenas aos docentes de História e de Geografia, como afirmou Violeta (2015), coordenadora do setor de formação. Os

professores demonstraram resistência em participar da formação, o que levou a coordenadora a completar a turma com outros profissionais de educação. Na realidade, o direito à educação das minorias ainda está em processo de aceitação nas escolas, o que demanda a formação de uma consciência cidadã dos gestores e dos educadores em geral.

Realizado com a duração de 180 horas, o curso versava sobre a importância da Lei nº 10.639/03 e da análise do livro didático da disciplina de História, que deveria contemplar os conteúdos da cultura africana e afro-brasileira. Margarida (2015) e Violeta (2015) afirmam que a formação contou com a parceria da UERN, mas, analisando o PAR (MOSSORO, 2007), constatamos que a unidade executora era o município, contando com apoio técnico e financeiro do MEC e do FNDE. Após 2011, nenhum outro encontro formativo aconteceu na rede de políticas de formação de professores nesse município, o que revela o caráter puramente técnico e descontínuo das políticas de formação de professores no município, e no Brasil.

O objetivo de incluir o estudo da cultura e da história dos negros no currículo se inscreve na perspectiva crítica de empoderamento e requer que venham à tona as formas de viver e de representar os grupos étnico-raciais excluídos ao longo da história. O princípio orientador é subverter os discursos e as práticas racistas que recaem sobre os negros (SILVA, 2012). Isso impõe a redefinição do papel da escola e a postura dos professores frente à problemática do preconceito racial, tão clara no Ocidente. Por isso a formação docente não pode ficar alheia, mas deve imprimir aos conteúdos escolares nova cultura de superação das práticas estereotipadas, preconceituosas e acríticas que fazem perpetuar o silêncio<sup>39</sup> como forma de exclusão. O PAR de Mossoró-RN (2007), de certa forma, despertou esse sentimento que assegura aos estudantes o direito à expressão, embora a proposta de formação para os professores tenha sido temporária, sem perspectiva de continuidade.

As análises do PAR mostram que, na dimensão formação de professores, as relações intergovernamentais entre a União e o município de Mossoró-RN foram quase ausentes. No entanto, ocorreram, na prática, em relação às ações que estavam em andamento no período da formulação do programa, pois houve a colaboração técnica e financeira da União. Os recursos dessas ações foram repassados para os municípios, e o MEC manteve o controle sobre os investimentos e os recursos, marcando, assim, a ação reguladora do Estado sobre as políticas educacionais mediante o mecanismo político do PAR (BARROSO, 2005).

A apreciação documental e as entrevistas revelam que, naquele momento, já existia, na SME de Mossoró uma política de formação de professores em processo, e que esta

---

<sup>39</sup> Sobre as práticas de silenciamento na escola e racismo, ver Cavalleiro (2001, 2014).

representava uma situação positiva no diagnóstico. Por isso só foram geradas 2 ações de formação continuada. A estrutura do planejamento estratégico utilizada no PAR limitou a perspectiva de avaliação ou a escolha de indicadores conforme o critério de pontuação, impedindo, assim, que o município interviesse e solicitasse outros cursos, correspondentes às necessidades do corpo docente e do sistema municipal de ensino.

Mesmo se constituindo em uma condição para o financiamento das políticas educacionais no município, o PAR não se tornou impeditivo para ocorrerem parcerias entre o MEC e a SME na implementação de ações de formação inicial e continuada de professores no período de 2007 a 2011. As ações desenvolvidas mediante essas parcerias, que não constavam no documento do programa, nos levam a entender que o que prevalecia era a assinatura do termo de compromisso para que o município pudesse ser contemplado com as ações subsequentes ao processo de formulação do PAR.

Podemos, então, concluir que o município mantinha uma robusta política de formação de professores, principalmente quanto à diversidade e à inclusão. Mantinha uma estrutura organizada, uma relação de aproximação com as universidades, com incentivos financeiros do MEC, e uma legislação que articula a formação à progressão funcional, contribuindo para que a Secretaria Municipal de Educação atendesse, e continuasse atendendo, às demandas de formação. Por outro lado, não há indícios de planejamento que corresponda às necessidades formativas dos professores (NUÑEZ, 2004) e à situação concreta das escolas. Os dados que representavam a realidade são indicadores quantitativos apurados nos mapas avaliativos sem a devida reflexão sobre o contexto em que se desenvolvem as práticas correspondentes às necessidades escolares.

Entendemos que a formação deve ter caráter contínuo e permanente, porque o professor precisa manter-se atualizado diante das políticas e dos problemas socioeconômicos (SILVA, 2013). Por isso a formação docente deve associar-se a um projeto de sociedade, de educação, de ensino e aprendizagem emancipatório, que valorize os conhecimentos, os saberes em geral e, em particular, os que são próprios dos docentes. Que possibilitem refletir sobre as condições existenciais em que ocorrem as relações de trabalho, estabelecendo uma relação entre teoria e prática para oportunizar o desenvolvimento profissional e, em consequência, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Para Albuquerque (2013b) a formação deve ser vista como ação que potencializa a identidade entre os sujeitos a partir de seu próprio sistema de referência, do qual se apropria continuamente. Para que as políticas sejam assim reconhecidas, desenvolvidas e asseguradas pelos governos, “[...] é importante normatizá-las a fim de que constituam políticas públicas, ou

seja, ultrapassem os períodos dos governos e tornem-se políticas de Estado.” (SILVA, 2013, p.60). Pensar a formação sob esse prisma envolve, portanto, considerar aspectos da cultura global e da local, o individual e o coletivo, dentre outros fatores do processo educativo. Implica substituir o reducionismo da racionalidade técnica pela racionalidade da práxis, para se ter um profissional autônomo e com identidade própria.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivamos, neste estudo, responder a inquietações relativas à repercussão das ações do Plano de Ações Articuladas (2007-2011) na educação, especificamente na política de formação de professores e no planejamento da educação do município de Mossoró-RN, no intuito de compreendermos as relações federativas e os embates suscitados pelo planejamento estratégico na orientação das políticas de educação. As inquietações em torno do tema do qual tratamos tiveram origem em nossas experiências acadêmicas e profissionais, marcadas por situações em que sentíamos a presença do governo federal nos municípios mediante as ações propostas pelo PAR. As exigências impostas ao processo de implementação desse plano evidenciavam contradições, representadas pelas limitações das redes de ensino quanto à suplementação financeira e às condições existenciais das escolas e dos profissionais da educação.

A construção das respostas a nossos questionamentos compreendeu uma série de procedimentos, mediante os quais a investigação foi sendo desenvolvida. Com base na perspectiva sócio-histórica e dialética da pesquisa crítica, analisamos o PAR na realidade da educação de Mossoró-RN considerando os aspectos que marcam a totalidade histórica e as contradições em que esse programa tem demarcado principalmente a política de formação docente. Construímos nossas sínteses por um processo reflexivo da práxis, que poderá contribuir para a avaliação do programa em âmbito nacional, a partir de um contexto particular. Apresentamos novas explicações sobre o objeto de estudo que podem colaborar para sua reestruturação como política educacional.

Para a construção das análises, realizamos inicialmente, estudos sobre as influências da reestruturação do capital na redefinição no papel do Estado federativo, principalmente no planejamento das políticas educacionais, e sobre a política de formação de professores, incluindo as manifestações do movimento dos profissionais da educação e do governo federal nas duas últimas décadas. Destacamos também as modalidades e concepções do processo formativo inerentes à política nacional de formação de professores. Entrecruzando esses estudos com os dados empíricos fornecidos pelos sujeitos entrevistados, os documentos oficiais do MEC e do município de Mossoró, construímos nossas sínteses crítico-reflexivas.

As sistematizações teóricas nos fizeram compreender que o Estado brasileiro tem se ajustado as forças mercadológicas, representadas pelos organismos multilaterais e empresas transnacionais, que vêm definindo as estratégias de desenvolvimento. Essas estratégias estão inseridas no amplo processo de globalização da economia, da reestruturação produtiva e do

avanço técnico-informacional, que exige novos padrões de conhecimento e de trabalho e uma reordenação da administração pública. Nessa conjuntura, o Estado brasileiro instaurou um conjunto de reformas a partir dos anos 1990 em todas as instituições públicas sob a ótica neoliberal, com efeitos questionáveis em relação à prestação dos serviços públicos.

Dentre as mudanças, foram estabelecidas normas de financiamento, de gestão e de supervisão da implementação das políticas públicas voltadas para equalização das desigualdades sociais, políticas, econômicas, históricas e educacionais. Adotando a gestão gerencial, o Estado buscou descentralizar ações, com o discurso da autonomia dos entes federados, mas, por outro lado, controla os investimentos pela política de avaliação que prioriza eficiência, eficácia dos resultados e produtividade dos serviços. Nesse processo, o Estado diminui seu tamanho ao estabelecer relações entre o setor público e o privado no desenvolvimento das atribuições daqueles, e impõe responsabilização aos gestores públicos quanto à execução e aos resultados das políticas executadas.

Nesse cenário, a educação se destaca como estratégia de desenvolvimento econômico e, para que venha a atender às exigências econômicas e sociais, o Estado institui uma série de mudanças no setor pelo aparato legal e normativo, em atendimento às diretrizes definidas nas conferências internacionais organizadas pelos organismos multilaterais. A nova postura do Estado também influenciou as relações entre os entes federados, de modo que a União centraliza seu poder de decisão para planejar e financiar as políticas educacionais, ferindo os princípios do federalismo cooperativo orientado pela Constituição Federal (CF) 1988. Em vez de gestão compartilhada, que promove a autonomia das esferas governamentais, transfere responsabilidades da União e dos Estados para os municípios, mesmo que muitos destes não tenham capacidade financeira para cumprir com a contrapartida exigida nos contratos de gestão.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), foram criados em 2007 com essa finalidade, a de descentralizar as políticas educacionais para os estados e municípios, a fim de equalizar as desigualdades educacionais, mediante o Plano de Ações Articuladas (PAR). A União se propõe, por meio do PAR, melhorar os indicadores do IDEB, pelo fortalecimento das relações intergovernamentais e de um regime de colaboração que assegure a descentralização e a autonomia dos demais entes federados na implementação das políticas educacionais, para garantir os objetivos do Pacto Federativo.

Esses planos estão inseridos na dimensão técnica do planejamento educacional, sendo instrumentos utilizados pelo Estado para atender aos objetivos educacionais exigidos pelo projeto econômico e político da sociedade em evidência. Exclui a dimensão política e

participativa do planejamento, que envolve a participação dos sujeitos beneficiados das políticas dele decorrentes. Ao enfatizar a flexibilidade, a produtividade e se apoiar nas bases do planejamento estratégico, o MEC converte os problemas educacionais em aspectos numéricos, por avaliações externas. Nessas propostas, as políticas de formação de professores se tornaram prioridade, visto que os docentes são responsabilizados pela melhoria da qualidade da educação.

As políticas de formação foram intensificadas para que os docentes correspondessem às exigências impostas pelo projeto de orientação internacional para educação, devendo adquirir competências necessárias ao desenvolvimento de um trabalho pedagógico comprometido com a aprendizagem dos alunos. As reformas do período foram implantadas pelo aparato legal e normativo, instituindo um novo perfil profissional para os docentes. Priorizava-se, nessa política, uma concepção técnico-profissionalizante que privilegia o controle da qualidade de ensino pelos indicadores avaliativos em detrimento de uma concepção de formação crítico-reflexiva, defendida pelo movimento dos educadores e pelas instituições científicas e sindicais e que possibilita o movimento dialético entre teoria e prática.

As mudanças instituídas repercutiram na estrutura dos currículos dos cursos, no locus de formação – com a criação dos Institutos Superiores de Educação –, tirando a exclusividade das universidades públicas, e na definição de uma política nacional de formação dos profissionais da educação que incluiu novas concepções e modalidades formativas, bem como a implementação da Rede Nacional de Formação de Profissionais da Educação (Renafor). O objetivo era expandir, para todo o território nacional, mediante a educação a distância, cursos que possibilitassem a certificação em um curto espaço de tempo e de baixo custo, sem se refletir sobre as condições de estudo e de trabalho dos docentes, pouco contribuindo para a qualificação profissional.

Diante dos estudos teóricos realizados, percebemos que houve avanços com a criação da política nacional de formação de professores no que diz respeito ao nível de formação dos docentes. No entanto, não foi assegurada a qualidade dos cursos promovidos, pouco se contribuindo para a melhoria das práticas pedagógicas e do nível de aprendizagem dos alunos. A formação inicial, vinculada à pedagogia das competências, e a formação continuada, planejada na perspectiva de cursos e treinamentos para ajustar o trabalho pedagógico às exigências do sistema de ensino, marcam o descaso dos planejadores das políticas de formação com o coletivo dos professores. Desconsideram o professor como sujeito histórico, um adulto em aprendizagem contínua, dotado de saberes e conhecimentos teóricos e pedagógicos e que busca, ao longo da carreira, construir sua identidade profissional pela aquisição da

profissionalidade e da profissionalização, adquiridas na formação inicial e na continuada, respectivamente.

Seguindo essa perspectiva, a política de formação de professores incluída a partir de 2007 no PDE, e conseqüentemente no Plano de Ações Articuladas (PAR), procurou dar continuidade aos objetivos técnicos do MEC. A ideia era continuar qualificando-se os docentes para se obter melhoria no trabalho pedagógico e, conseqüentemente, nos indicadores dos resultados da aprendizagem dos alunos, omitindo-se as especificidades dos professores e de seu trabalho. A formação de professores é uma das dimensões do PAR, constituída por um conjunto de indicadores, ações e subações direcionadas para atender os professores em todas as etapas, níveis e modalidades da educação básica.

A partir das teorizações abordadas neste estudo sobre o planejamento e a formação de professores, compreendemos que a formação vai além de possibilitar a aquisição de competências técnicas, pois deve articular saberes, conhecimentos e práticas pedagógicas em momentos formativos, mobilizando a multidimensionalidade da pessoa do professor. Nesse sentido, os sistemas de ensino devem considerar as necessidades formativas dos professores e os problemas das escolas e das redes de ensino municipais no momento de planejar as políticas formativas a serem promovidas para os docentes.

Com base nessas premissas, fomos construindo as respostas para nossos questionamentos. Para essa construção, fizemos recortes em relação a todas as possibilidades de repercussão do PAR na política de formação de professores e no planejamento da educação municipal de Mossoró-RN. Assim, a partir da metodologia adotada, construímos quatro núcleos de significação, dentro dos quais elaboramos nossas sínteses: contexto da política municipal de formação de professores no momento de formulação do PAR; repercussão desse programa no planejamento da educação municipal; as necessidades formativas dos docentes e sua relação com o PAR; e repercussão das ações do programa para formação de professores implementadas na rede de ensino.

A partir dos dados empíricos e dos documentais, entrecruzados com o referencial teórico e nossas análises críticas sobre o objeto estudado, formamos o entendimento de que o PAR é um programa formulado nas bases do planejamento estratégico do MEC que se vincula a uma concepção técnico-reprodutivista que implementa a gestão gerencial na educação nos entes federados. Limita-se aos meios, não tem proposta social, prioriza o consenso, a colaboração, a participação motivada pelo sentimento de pertencimento, para que os sujeitos envolvidos no processo sintam-se autogerentes, responsáveis pela qualidade de seu trabalho. Nos limites estratégicos e tecnocráticos do PAR, se esconde o discurso da participação e

autonomia, que são princípios da gestão democrática, caracterizando-se como um modelo de planejamento híbrido em que se confundem nos processos decisórios de formulação e implementação das suas políticas concepções democrática e autoritária do planejamento educacional.

Essas bases ideológicas inseridas no PAR já estavam em evidência na rede municipal de ensino de Mossoró-RN, sendo resultante da parceria estabelecida com o Instituto Ayrton Senna de 1998 a 2009. A Secretaria Municipal de Educação implementou os princípios da gestão gerencial pelos dispositivos legais, dentre eles: o Plano Municipal de Educação (PME) e o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público (PCCR) que deu sequência, após a formulação do PAR, pela Lei de Responsabilidade Educacional. Esses documentos definiam, dentre outros aspectos, a política municipal de formação de professores. A política instituída apresentava várias ações formativas organizadas e orientadas pelo IAS e outras realizadas pelo município em parceria com o MEC, atendendo aos professores da educação infantil, dos anos iniciais do ensino fundamental e da educação para diversidade.

Essa situação impactou na seleção dos indicadores e ações do programa, que dependia de um diagnóstico da situação educacional, o que resultou em um número reduzido de duas ações na dimensão formação de professores. A definição das ações do programa dependia da escolha de indicadores selecionados pela equipe técnica, que tinha como parâmetro critérios de aproximação das demandas educacionais do município que nem sempre correspondiam à realidade. O modelo padronizado e impositivo do PAR não possibilitava a intervenção das equipes municipais no planejamento das ações.

Os municípios se submeteram à adesão do PAR por ser ele o principal instrumento que assegurava a assistência técnica e financeira do MEC para as políticas educacionais. Analisando a repercussão desse programa no planejamento da educação de Mossoró-RN, percebemos que ele é visto como fonte de captação de recursos do MEC/FNDE que alivia as despesas da Secretaria de Educação. Além disso, ele aproximou o município do poder central, mudando as configurações das negociações, que agora se processam entre o ente municipal e a União. Consideramos esse aspecto importante proporcionado pelo programa, mas, por outro lado, ele tem se afirmado como um mecanismo de regulação do Estado, que se desenvolve por relações intergovernamentais verticalizadas. As relações federativas entre a União e o município apresentam fortes marcas de centralização e coordenação da União, que limita o poder de decisão, inviabiliza a autonomia do município na implementação das ações do programa, comprometendo o federalismo cooperativo.

Por mais que alguns de seus indicadores apresentem resquícios da gestão democrática, que prioriza a participação e a autonomia, e primem pelo fortalecimento do regime de colaboração, o que ocorre na implementação do PAR é a desconcentração de ações, com maior responsabilidade do município na garantia ao direito à educação. Mesmo o município de Mossoró-RN apresentando uma significativa capacidade financeira, por ter aderido ao programa sempre estava à mercê das condições fiscais e técnicas da União para implementar as ações, ficando obscurecido o verdadeiro sentido da descentralização e da cooperação recíproca que deveria ocorrer pelo regime de colaboração e em relações intergovernamentais horizontais.

Um aspecto positivo do PAR destacado pelos entrevistados foi a elaboração do diagnóstico da situação educacional, que expôs todos os problemas da educação municipal e serviu de base para o planejamento desta. O Plano Estratégico elaborado em 2009 evidencia sua articulação com o PAR, porque seu monitoramento vem inserido em um dos sub-objetivos. Em relação ao planejamento da educação municipal, compreendemos que o PAR fortaleceu a gestão gerencial, sempre na perspectiva de responsabilizar todos pelas deficiências ou avanços na qualidade de ensino.

É um mecanismo do Estado que define seu poder hegemônico pela noção de governança, que se caracteriza por sua capacidade financeira e administrativa de definir e governar. Suas características se distanciam das de um plano, mas se aproximam das de um programa de ações predefinidas que se esquia do planejamento democrático e participativo, o qual parte das especificidades, necessidades e demandas dos sujeitos ou instituições que serão beneficiados com as políticas educacionais. A cooperação técnica e financeira do MEC deve acontecer, mas não deve limitar o poder de autonomia do ente municipal na definição do planejamento de sua política educacional. Desse modo, para apresentar resultado significativo na qualidade de ensino, o planejamento precisa ser realizado pelos princípios da gestão democrática e participativa.

Quanto à repercussão do PAR na política municipal de formação dos professores Mossoró-RN, percebemos que o programa complementou políticas já em desenvolvimento com o financiamento de outros cursos. Para a seleção e a pontuação dos indicadores representativos da realidade, a equipe local considerou as demandas de formação provenientes de dados técnicos resultantes de avaliações institucionais realizadas pela Secretaria de Educação, em detrimento das necessidades formativas, que deveriam configurar-se como categoria estruturante dos programas ou políticas de formação. Os professores não foram consultados em relação aos problemas inerentes ao exercício da profissão, aos saberes e conhecimentos de

que dispunham ou não, às fragilidades da escola que afetavam suas condições de trabalho, que são aspectos que caracterizam suas necessidades formativas.

Quando os sistemas de ensino e as universidades considerarem a realidade das escolas e dos professores no planejamento dos currículos dos cursos de formação inicial e continuada, poderá haver mudança no trabalho docente e, conseqüentemente, na qualidade da aprendizagem dos estudantes. Sem referência na realidade dos docentes, os cursos propostos e desenvolvidos mediante o PAR cumprem a agenda do MEC para a formação de professores, assegurando a formação inicial, marcada pelo aligeiramento dos cursos a distância, e a formação continuada, que segue padrões fixos de conteúdos que nem sempre se ajustam às necessidades dos docentes e das escolas.

Por já existir, na rede de ensino, uma política formativa fortalecida, o município de Mossoró não era prioritário para o MEC na dimensão formação de professores do PAR. Existia uma parceria entre o município e a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) para certificar os professores dos anos iniciais que não tinham licenciatura em Pedagogia. Como mais de 80% dos professores da rede já tinha curso superior em 2007, não havia indicador que cobrisse essa realidade.

A melhoria no nível de formação dos professores tinha como principais motivadores a política meritocrática instituída, na Secretaria de Educação, pelo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público (PCCR), que garantia a progressão na carreira, bem como estabelecia a finalização do período estipulado pela LDB nº 9.393/96 para que os docentes adquirissem esse nível de formação.

Atualmente, todos os professores em exercício em Mossoró-RN têm licenciatura na área em que atuam. Entendemos esse aspecto positivo, mas é importante destacar que as imposições dos dispositivos legais na regulamentação da formação docente procuraram atender aos interesses estratégicos dos governos local e nacional por formas de controle que responsabilizam os professores pelo fracasso do ensino. Nesse processo, excluiu-se o projeto emancipatório dos educadores, que prioriza a formação como mecanismo de construção da identidade profissional, comprometida com a produção de conhecimentos e saberes necessários à prática docente.

Assim, a repercussão do PAR na formação inicial foi limitada, mas mesmo o município não tendo o dever de promovê-la, cumpriu com essa responsabilidade com os recursos do salário-educação, destinado à formação, marcando sua autonomia nesse aspecto. Percebemos que o programa não restringiu a parceria entre o MEC e o município, seus limites foram ultrapassados com a implementação de turmas do PARFOR a partir de 2009, o que não

estava na proposta, beneficiando muitos docentes da rede. Isso marca a dinamicidade da realidade histórica dos governos na promoção das políticas públicas. Tanto o Proformação como o PARFOR são políticas de caráter emergencial que apresentam um nível de rebaixamento das exigências científicas e técnicas, distante das possibilidades de pesquisa e extensão, que são atividades significativa na formação inicial dos docentes.

Quanto à formação continuada, algumas políticas de iniciativa do próprio município e também de sua parceria com o MEC estavam em andamento, e isso repercutiu na seleção dos indicadores e das ações. Assim, somente uma ação foi gerada no PAR para a área de formação continuada, direcionada aos professores dos anos finais em todos os componentes curriculares. Mas a ação desenvolvida foi o GESTAR I, que atendia somente aos professores de Matemática e de Língua Portuguesa, excluindo os dos demais componentes curriculares. Os professores dos anos iniciais, da educação infantil e da educação de jovens e adultos (EJA) foram esquecidos das ações formativas do PAR, devido as ações em andamento.

Na área de formação de professores da educação básica para atuação nas modalidades da educação especial, do campo, de comunidades quilombolas ou indígenas, não foi gerada nenhuma ação. No que diz respeito os aspectos da diversidade foi formulada apenas uma ação de formação continuada, direcionada aos professores de História dos anos finais do ensino fundamental, correspondente ao cumprimento da Lei nº 10.639/03, que enfatiza os conteúdos da cultura africana e afrodescendente. Existia no município uma política intensiva de cursos que enfatizava a educação inclusiva e, na educação do campo estava em evidência o programa Escola Ativa, realidade que eliminou as possibilidades de ações para essas modalidades de ensino. O município não tem remanescentes de índios nem de quilombos, por isso o indicador não se aplicava a sua realidade.

De modo semelhante ao que ocorreu com a formação inicial, a parceria do MEC com o município também ultrapassou o que foi proposto no PAR para formação continuada. Foram efetivados cursos de especialização e de aperfeiçoamento na educação infantil, na inclusiva e na gestão escolar. É importante destacar que os cursos de formação inicial e continuada implementados via parceria MEC e Secretaria Municipal de Educação, após 2007, tinham como requisito a adesão ao programa, mediante a assinatura ao termo de compromisso pelo gestor municipal. Por isso essas ações vinham como sendo do PAR, sem que constassem no documento.

Para fazer os cursos de especialização, os professores não recebiam incentivos quanto às condições para estudo, devido ao acúmulo das atividades docentes. Mesmo assim, eles procuravam subtrair de suas horas de descanso, tempo para se certificar, pois a promoção

funcional posta no PCCR estava alinhada à formação. Esse aspecto marca a exigência da produtividade, da eficiência e eficácia na política de formação docente do município.

A política municipal de formação dos professores se fortaleceu ainda mais no município quando este implantou um dos polos de apoio presencial à formação de iniciativa do MEC. Mossoró-RN, apresentando uma relativa autonomia técnica e financeira, passou a atender os professores tanto de sua rede de ensino como das dos municípios circunvizinhos. Isso facilitou ainda mais o acesso aos cursos de formação inicial e continuada, que associados aos incentivos meritocráticos da rede, proporcionaram aos professores altas titulações, tendo como recompensa acréscimo nos salários. Pelos depoimentos dos membros da Secretaria, mais de 80% dos professores tem especialização. Isso contribuiu para uma melhoria significativa nos indicadores educacionais, visto que a especialização possibilita um aprofundamento teórico e, conseqüentemente, a reflexão crítica sobre o desenvolvimento do trabalho docente.

Reconhecemos que essa dinâmica tem funcionado em Mossoró-RN para melhoria do nível de formação dos docentes. No entanto, nos opomos às condições de formulação das propostas formativas, que revelam a situação de exploração a que os professores se submetem para estudar. O MEC e a rede municipal de ensino proporcionam, respectivamente, projetos e ações de formação, que são planejados a partir dos indicadores educacionais quantitativos, sendo executados por meio de cursos pontuais e eventuais, que descaracterizam o sentido da formação como um processo contínuo de acompanhamento do desenvolvimento profissional dos docentes.

Reafirma-se, nesses projetos, a concepção pragmática e reprodutivista da formação de professores, que não dialoga com as necessidades destes e das escolas, pois são propostos para se aderir a eles, com maior contrapartida da rede municipal de ensino. Nessa política formativa, os professores são considerados recursos do sistema de ensino para melhorar a qualidade da educação. Sua condição, como sujeito que realiza um trabalho social e que é protagonista nos processos decisórios, principalmente quanto a sua própria formação, é esquecida nas propostas oficiais. Sob essa linha de pensamento, compreendemos que esses projetos de formação continuada não têm sido propícios, pois subordinam-se os processos coletivos de aprendizagem dos docentes referenciados nos contextos vivenciais de suas práticas à lógica instrumental do formalismo ligados à progressão na carreira.

Constatamos que em Mossoró, existe uma política formativa impositiva, instituída pelos dispositivos legais. A ausência de um projeto democrático da rede deixa a formação docente vulnerável a ações governamentais que não asseguram aos docentes o direito a uma política pública que tenha como ponto de partida seus processos de aprendizagem, suas

condições de trabalho e de estudo e demais necessidades formativas. As ações desenvolvidas em parceria com o MEC limitam-se à multiplicação dos conteúdos planejados pelas altas esferas do governo, que nem sempre correspondem às expectativas dos professores. Assim, podemos dizer que as ações geradas pelo PAR para formação de professores de Mossoró-RN foram em áreas que não apresentavam nenhum incentivo (anos finais do ensino fundamental, e em atendimento à Lei nº10.639/03), não se disponibilizando financiamento direto, somente a assistência técnica da UERN, como unidade executora.

Com base na realidade pesquisada, podemos, dentre outros aspectos verificados, reafirmar nosso pressuposto inicial do estudo, de que o PAR é um programa originado do governo central para regular a educação nos entes federados: estados, municípios e Distrito Federal. Pautado pelos padrões fixos do planejamento estratégico, unifica os cursos de formação de professores, a partir dos indicadores educacionais, principalmente do IDEB, desconsiderando, na política de formação de professores, as necessidades formativas e as diversidades sócio-históricas e econômicas da realidade dos docentes, das escolas e dos sistemas de ensino.

Desse modo, para que as políticas de formação inicial e continuada de professores possam repercutir significativamente no trabalho pedagógico e, conseqüentemente, na aprendizagem dos estudantes, elas precisam ser descentralizadas e planejadas com a participação dos docentes na escolha dos seus conteúdos. Só assim, poderão representar suas necessidades de aprendizagem, a realidade das escolas e, até mesmo, as condições concretas em que o trabalho pedagógico se desenvolve. Para isso, é necessário que as universidades e a Rede de Formação de Profissionais da Educação se aproximem da realidade das escolas, de modo que suas propostas formativas garantam um maior nível de significação e construção de conhecimento aos sujeitos envolvidos nas políticas formativas.

Portanto, reconhecemos que durante nossa vivência como pesquisadora na Secretaria de Educação de Mossoró-RN, muitas questões emergiram que não correspondiam aos objetivos por nós delimitados. Dentre elas, podemos apontar a implementação do PAR no contexto das escolas, as impressões dos professores sobre as propostas de formação de que participaram advindas do programa e outros problemas relacionados às demais dimensões da política analisada. Algumas nuances atreladas ao objeto, não foram abordadas devido à delimitação de nossos objetivos, às questões de estudos e ao tempo disponível para conclusão do estudo, mas poderão ser investigadas por nós em outro momento.

Por fim, uma investigação acerca da repercussão de um programa do governo federal na educação municipal, especificamente na formação dos professores, não se encerra na escrita

de uma tese. Dentro dos limites de nossa atuação e produção, entendemos que os resultados aqui apresentados poderão provocar discussões acerca das políticas e dos programas de formação de professores promovidas pelo MEC e pelos demais sistemas de ensino quanto aos currículos, às estratégias formativas, às demandas e necessidades dos docentes e das escolas. Além disso, o PAR é um programa que ainda está em evidência no cenário da educação brasileira e que, pela dinamicidade do contexto histórico e econômico, apresenta mudanças, avanços e restrições que vão continuar merecendo um olhar investigativo por parte das instituições responsáveis pela produção de conhecimento na área da educação.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, PR, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRÚCIO, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.
- ABRÚCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 5.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p.173-199.
- ABRÚCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lígia (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007. v. 1. p. 13- 31.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISNTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario B. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 95-105.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **A reforma do estado e a administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.
- ADRIÃO, Teresa. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006.
- AFFONSO, Rui de Britto Alves. **O Federalismo e as teorias hegemônicas da economia na segunda metade do século XII: um balanço crítico**. 1999. 269f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1999.
- AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a08v33n119.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2015.
- AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, ano 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.
- AGUIAR, Márcia Ângela da S. et al. Diretrizes curriculares do curso de pedagogia no Brasil: disputas de projetos no campo da formação do profissional da educação. **Educação e**

**Sociedade**, Campinas, SP, v. 27, n. 96, p.819-842, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a10v2796.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

AGUIAR, Wanda Maria Junqueira de; OZELLA, Sergio. Apreensão dos sentidos: aprimorando a proposta dos núcleos de significação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 94, n. 236, p. 299-322, jan./abr. 2013.

AGUIAR, Wanda Maria Junqueira. A pesquisa em psicologia sócio-histórica: contribuições para o debate metodológico. In: BOCK, A. M. B.; GONÇALVES, M. G. M.; FURTADO, O. (Orgs.). **Psicologia sócio-histórica: uma perspectiva crítica em psicologia**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 21-46.

ALARCÃO, Isabel. **Professores reflexivos em uma escola reflexiva**. São Paulo: Cortez, 2005.

ALBUQUERQUE, Eugênia Morais de. **A implantação do programa gestão nota 10 no sistema municipal de educação em Mossoró/RN**. 2010. 181 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2010.

ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. A formação continuada de professores no PAR: o dilema de sua implantação no Maranhão. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília (Orgs.). **Política e Planejamento educacional no Brasil no século 21**. Brasília, DF: Liber Livro, 2013b. p. 239-280.

ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. **Formação continuada de professores no Estado do Maranhão: do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ao Plano de Ações Articuladas (PAR)**. 2013. 497f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Rescentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, n. 24, p. 20-39, jun. 2005. Dossiê Federalismo.

AMADO, João da Silva. **Introdução à investigação qualitativa em Educação: (Relatório a apresentar nas provas de Agregação)**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009. (Texto não publicado).

AMBROSETTI, N.B. O “Eu” e o “Nós”: trabalhando com a diversidade em sala de aula. In: ANDRÉ, Marli (Org.). **Pedagogias das diferenças na sala de aula**. Campinas, SP: Papirus, 1999. p. 11-26.

AMORIM, Milene Dias. **A qualidade da Educação Básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas**. 2011. 182f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, RS, 2011. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/faed/mestrado-educacao/dissertacoes/milenediasamorim>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Tradução Ewandro Magalhães e Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 09-23.

ANTUNES, Ricardo. As respostas do capital a sua crise estrutural: reestruturação produtiva e suas repercussões no processo de trabalho. In: **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

ANTUNES, Ricardo. Introdução. In: MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

ANTUNES, Vera de Fátima Paula. **A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios Sul-mato-grossenses (2007-2010)**. 2012. 139 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS, 2012. Disponível em: <<http://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/8237-a-utilizacao-dos-resultados-da-avaliacao-institucional-externa-da-educacao-basica-no-ambito-do-plano-de-acoes-articuladas-par-em-municipios-sul-mato-grossenses-2007-2010.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

ARAÚJO, Gilda. C. Constituição, Federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.

ARRETCHE, Marta T. S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Fapesp, 2000.

ARRETCHE, Marta T. S. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

ARRUDA, Cleciana Alves de. **Colaboração Intergovernamental ou indução de ações pela União?: analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Agreste de Pernambuco**. 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/12859/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Cleciana%20Vers%C3%A3o%20FINAL%20julho%202014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE, 7., 1994. Belo Horizonte, MG. **Documento final...** Belo Horizonte, 1994. Disponível em: <[www.lite.fae.unicampi.br/anfope](http://www.lite.fae.unicampi.br/anfope)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE, 10., 2000. Recife, PE. **Documento final...** Recife, PE, 2000. Disponível em: <[www.lite.fae.unicampi.br/anfope](http://www.lite.fae.unicampi.br/anfope)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

AURELIANO, Francisca Edilma B. Soares. **O Programa Pró-Letramento e a formação de alfabetizadores:** repercussões nas concepções e práticas de professores cursistas. 2012. 178f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2012.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública.** 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Polêmicas do Nosso Tempo; 56).

AZEVEDO, Janete M. Lins de. Implicações da nova lógica da ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BARAÚNA, Rosemeire Silva. Formação de professores e educação do campo: análise de uma proposta de formação superior e repercussões em um município baiano. In: CUNHA, Maria Couto (Org.). **Gestão educacional nos municípios.** Salvador, BA: EDUFBA, 2009. p.286-309.

BARROSO, J.; VISEU, S. A emergência de um mercado educativo no planejamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 24, n. 84, p. 897-921, set. 2003.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BARROSO, João. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, MG, n. 39, p. 19-28, jul. 2004.

BASTOS, J. B. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: BASTOS, J. B. (Org.). **Gestão democrática.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 7-30.

BENEVIDES, Cláudia do Valle. **Um estado de bem-estar social no Brasil?** 2011. 98 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-graduação, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <[http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES\\_no\\_Brasil\\_\\_2\\_dissertacao\\_benevides.pdf](http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil__2_dissertacao_benevides.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2014.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BORDIGNON, Genuíno. **O planejamento educacional no Brasil:** Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Fórum Nacional de Educação, 2011. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf)>. Acesso em: 7 ago. 2014.

BORGES, Marcelo Silva. **Regime de colaboração e o PAR:** análise de implantação na Bahia 2009–2010. 2012. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, BA, 2012. Disponível em: <<http://www.cdi.uneb.br/pdfs/educacao/2012/0409141626.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2015.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **A Conferência de Jomtien e a Educação Para Todos no Brasil dos anos 1990**. 2005. Disponível em:

<[http://educacaoonline.pro.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22:a-conferencia-de-jomtien-e-a-educacao-para-todos-no-brasil-dos-anos-1990&catid=4:educacao&Itemid=15](http://educacaoonline.pro.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22:a-conferencia-de-jomtien-e-a-educacao-para-todos-no-brasil-dos-anos-1990&catid=4:educacao&Itemid=15)>. Acesso em: 4 fev. 2015.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas, SP: Papirus, 1997. (Magistério, Formação e Trabalho Pedagógico).

BOURDIEU, Pierre; PASSERON Jean-Claude. **A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 2009.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2011.

BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1

jan. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm)>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2007h. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Instituir o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm)>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CEB nº 1, de 7 de abril de 1999**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF: CNE, 1999. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP 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, DF: CNE, 2002a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res1\\_2.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res1_2.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 1, de 03 de abril de 2002**. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Brasília, DF: MEC, 2002b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=13800-rceb001-02-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13800-rceb001-02-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resoluções CNE/CP nº 01, de 15 de maio de 2006**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Brasília, DF: CNE, 2006a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **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, DF: MEC, 2015. Disponível em: <[http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/res\\_cne\\_cp\\_02\\_03072015.pdf](http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/res_cne_cp_02_03072015.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Escola Ativa**: apresentação. [2016]. Disponível em: <<http://mecsrv125.mec.gov.br/>>. Acesso em: 3 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007 (retificada em 29 de junho de 2007). Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jun. 2007b. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000029&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2007&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000029&seq_ato=000&vlr_ano=2007&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 8 nov. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução CD/FNDE nº 47, de 20 de setembro 2007. Altera a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20/7/2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 out. 2007c. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000047&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2007&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000047&seq_ato=000&vlr_ano=2007&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 8 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília: MEC, 2008a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações gerais para aplicação dos instrumentos para formulação dos Planos de Ação Articuladas (PAR) dos municípios.** Brasília, DF: MEC, 2007f.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PAR: guia prático de ações.** Brasília, DF: MEC, 2007g.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PDE: guia de Programas.** Brasília, DF: MEC, 2007j. Disponível em: <<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Brazil/BrazilGuiadosProgramasdoMEC.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 04 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jul. 2012. Disponível em: <[https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=POR&num\\_ato=00000867&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2012&sgl\\_orgao=MEC](https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000867&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=MEC)>. Acesso em: 01 out. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei.** Brasília, DF: MP, 2007i. v.2. 540 p. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa-2008-2011/PPA%202008-2011/proposta/texto\\_pl.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa-2008-2011/PPA%202008-2011/proposta/texto_pl.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 nov. 2007e. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6253.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0102-644519980003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-644519980003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 16 mar. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** 7.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 15-45.

BRZEZINSKI, Iria. **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BRZEZINSKI, Iria. **Observatório da formação e valorização docente: configurações e impactos da implementação dos Fóruns Permanentes de Apoio à formação do Magistério.** 2012. Disponível em: <[http://www.gppege.org.br/home/secao.asp?id\\_secao=179&id\\_unidade=1](http://www.gppege.org.br/home/secao.asp?id_secao=179&id_unidade=1)>. Acesso em: 01 out. 2014.

BRZEZINSKI, Iria. **Observatório da formação e valorização docente: configurações e impactos da implementação dos Fóruns Permanentes de Apoio à formação do Magistério.** 2010. Projeto de pesquisa vinculado ao Núcleo de Pesquisa da ANFOPE e ao Grupo de Pesquisa “Políticas Educacionais e Gestão Escolar” do CNPq. Disponível em: <[http://www.gppege.org.br/home/secao.asp?id\\_secao=179&id\\_unidade=1](http://www.gppege.org.br/home/secao.asp?id_secao=179&id_unidade=1)>. Acesso em: 01 out. 2014.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e Estratégia. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura C. (Orgs.). **Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020): diálogos e perspectivas.** Brasília: Liber Livro, 2009. p.169-204.

CABRAL NETO, Antônio. Política educacional brasileira: novas formas de gestão. In: YAMAMOTO, Oswaldo; CABRAL NETO, Antônio (Orgs.). **O psicólogo e a escola.** Natal: EDUFRN, 2000.

CABRAL NETO, Antônio; MACÊDO, Valcinete Pepino de. Os desafios da formação continuada de professores: uma reflexão sobre o Programa GESTAR. In: CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Vieira do; LIMA, Rosângela Novaes. **Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões.** Porto Alegre: Sulina, 2006. p. 210-48.

CABRAL NETO, Antônio; OLIVEIRA, Maria N. Descentralização/Municipalização do Ensino no Estado da Bahia: aspectos político-institucionais e administrativos. In: CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Vieira; LIMA, Rosângela N. (Orgs.). **Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões.** Porto Alegre: Sulina, 2006. p.15-51.

CABRAL NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas Educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: CABRAL NETO, Antônio et al. (Orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais.** Brasília: Líber Livro Editora, 2007. p. 13-50.

CABRAL NETO, Antônio; SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. O perfil do trabalhador docente da educação básica no Rio Grande do Norte. In: CABRAL NETO, Antônio; OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga (Orgs.). **Trabalho Docente: desafios no cotidiano da educação básica.** Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013. p.63-96.

CADEMARTORI, Sergio. **Estado de Direito e legitimidade: uma abordagem garantista.** Florianópolis: Editorial Studium, 2006.

CAETANO, Maria Raquel. **Relações entre o público e o privado: a gestão pedagógica da educação no Programa Circuito Campeão do Instituto Ayrton Senna (2007-2010).** 2013. Tese

(Doutorado) - Programa de Pós-graduação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2013.

CALAZANS, M. Julieta. Planejamento da educação no Brasil: novas estratégias em busca de novas concepções. In: CALAZANS, M. Julieta et al. **Planejamento da Educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1990. p. 11-34.

CAMINI, Lúcia. **A Gestão Educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. 2009. 298 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2009. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: 25 set. 2015.

CAMINI, Lúcia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 3, p.535-550, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpa/article/view/19797/11535>>. Acesso em: 27 maio 2015.

CANÁRIO, Rui. **A escola tem futuro?: das promessas às incertezas**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

CANDAU, Vera Maria F. A formação continuada de professores: tendências atuais. In: REALI, Aline M. de M. Rodrigues; MIZUKAMI, Maria da Graça Nicoletti (Orgs.). **Formação de professores: tendências atuais**. São Carlos, SP: EDUFSCAR, 1996. p.139-152.

CANO, Wilson. Políticas econômicas e de ajuste na América Latina. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Economia do Trabalho: Textos Básicos**. Campinas, SP: UNICAMP; IE, 1998. p.35-59.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 1994.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional da América Latina no contexto da globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a01n114.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2013.

CASTANHEIRA, Salete Flôres. Formação de professores: do direito à educação à aprendizagem. In: SILVA, Maria Abádia da; CUNHA, Célio da (Orgs.). **Educação Básica: políticas, avanços e pendências**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014. p. 261-293. (Políticas Públicas de Educação).

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v.1.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. *Accountability*: uma nova Estratégia de controle da gestão escolar. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL EDUCAÇÃO, GLOBALIZAÇÃO E CIDADANIA, 2008. **Novas perspectivas da sociologia da educação: trabalhos apresentados...** João Pessoa: UFPB, 2008. Disponível em: <[www.socieduca-inter.org/cd/gt5/03.pdf](http://www.socieduca-inter.org/cd/gt5/03.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2008.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Estratégias gerenciais na escola: *accountability* e empoderamento. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 23., CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 5., COLÓQUIO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 1., 2007. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2007a.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio et al. (Orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais.** Brasília: Líber Livro, 2007b. p.115-173.

CAVALLEIRO, Eliane (Org.). **Racismo e anti-racismo na escola: repensando nossa escola.** São Paulo: Selo Negro, 2001.

CAVALLEIRO, Eliane. **Do silêncio do lado ao silêncio escolar: racismo, preconceito e discriminação na educação infantil.** São Paulo: Contexto, 2014.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p.5-15, set./dez. 2003.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 1999.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMASI, L.; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1998. p. 75-124.

CÓSSIO, Maria de Fátima. Gestão democrática da educação: retórica política ou prática possível. In: CAMARGO, Ieda de. **Gestão e políticas da educação.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

COSTA, Jean M. Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosemeire M. B. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 8, p. 14-23, jul./dez. 2010.

COSTA, Valeriano M. Ferreira. A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em Estados Federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada. In: SERAINE, A. B. M. S.; SANTOS JUNIOR, R. B. dos; MIYAMOTO, S. (Orgs.). **Estado, desenvolvimento e políticas públicas.** Ijuí: Ed. UNIJUÍ; Teresina: Ed. Universitária da UFPI, 2008. v.1. p. 185-222.

COSTA, Valeriano M. Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p.729-748, jul./set. 2010.

CUNHA, Jurema Alcides; FREITAS, Neli K.; RAYMUNDO, Maria das Graças B. **Psicodiagnóstico.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1986.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, Estado e democracia no Brasil.** 5. ed. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora da UFF; Brasília: FLACSO do Brasil, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade. **Em Questão**, São Paulo, n.4, p. 9-13, 2007.

DINIZ, Maria Auriana Pinto. **A adesão ao Plano de Ações Articuladas influencia a gestão da educação básica no Distrito Federal**. 2013. 175 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013. 175 f. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15320/1/2013\\_MariaAurianaPintoDiniz.PDF](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15320/1/2013_MariaAurianaPintoDiniz.PDF)> Acesso em: 25 ago. 2015.

DOURADO, Luiz F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora da UFG; Autêntica, 2011.

DOURADO, Luiz F. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 25 maio 2013.

DOURADO, Luiz F. Sistema Nacional de Educação, Federalismos e os obstáculos ao direito à Educação Básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

DRAIBE, Sônia M. **O Welfare State no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP, 1993. (Cadernos de Pesquisa; 8). Disponível em: <<https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracterc3adsticas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>> Acesso em: 14 fev. 2014.

DURLI, Zenilde. O movimento nacional pela reformulação dos cursos de formação do educador: embates na construção de um projeto coletivo de formação. In: **Memória e formação de professores**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 199-218. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/f5jk5/pdf/nascimento-9788523209186-13.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2015.

FARAH, Marta F. Santos. **Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e a reforma da Educação**. Rio de Janeiro: EAESP; FGV; NPP, 1995. (Relatório de Pesquisa; 2).

FARENZENA, Nalu. Sistema(s) de Educação e competências de esferas de governo: alguns itinerários do ordenamento legal brasileiro. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONED), 5., 2003. Recife. **Anais...** Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza. Relações Intergovernamentais na Educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, SP, v. 43, n. 150 p. 788-811, set./dez. 2013.

FERNANDES, Bernardo. Os campos da pesquisa em educação do campo; espaço e território como categorias essenciais. In: MOLINA, M. (Org.). **Educação do campo e pesquisa: questões para reflexão**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006. p. 27-39.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio século XXI escola:** o minidicionário de língua portuguesa. 4.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FERREIRA, Eliza B. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século 21. In: FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília (Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21.** Brasília: Liber Livro, 2013. p. 57-81.

FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, jan./jun. 2011.

FERREIRA, Fernando Ilídio. As lógicas da formação. Para uma concepção da formação contínua de professores como educação de adultos. In: FORMOSINHO, João (Coord.). **Formação de professores:** aprendizagem profissional e acção docente. Porto-Portugal: Porto, 2009. p. 201-220.

FERREIRA, Sueli (Org.). **O ensino das artes construindo caminhos.** Campinas, SP: Papyrus, 2001.

FIORI, José Luis. **O poder global e a nova geopolítica das nações.** São Paulo: Boitempo, 2007.

FONSECA, Marília. Planejamento Educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas governamentais e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília (Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21.** Brasília: Liber Livro, 2013. p. 83-103.

FORMOSINHO, João (Coord.). **Formação de professores:** aprendizagem profissional e acção docente. Porto, PT: Porto, 2009.

FRANCO, Maria Amélia Santoro. Indicativos para um currículo de formação de pedagogos. In: ROSA, Dalva E. Gonçalves; SOUZA, Vanilton Camilo de (Orgs.). **Políticas organizativas e curriculares, educação inclusiva e formação de professores.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.173-189.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo Cooperativo no Brasil:** da Constituição de 1988 ao sistema de políticas públicas. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-graduação, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2010.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia:** Saberes necessários a prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996. (Coleção Leitura).

FREITAS, Helena Costa Lopes. A (nova) política de formação de professores: a propriedade postergada. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v.28, n.100, p. 1203-1230, out. 2007.

FREITAS, Helena Costa Lopes. A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: As políticas educacionais e o movimento dos educadores. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano 20, n.68, p. 17-44, dez. 1999.

FREITAS, Helena Costa Lopes. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.24, n. 85, p.1095-1124, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n85/a02v2485.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

FREITAS, Helena Costa Lopes. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p.136-167, set. 2002.

FREITAS, Helena Costa Lopes. Formação inicial e continuada: a prioridade ainda postergada. In: OLIVEIRA, Dalila A.; VIEIRA, Lívia Fraga. **Trabalho docente na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012. p. 91-129.

FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a04v33n119.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A educação e a formação técnico-profissional frente à globalização excludente e o desemprego estrutural. In: SILVA, Luiz Horon da (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. p. 218-238.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A formação e a profissionalização do educador: novos desafios. In: GENTILI, P.; SILVA, T.T. (Org.). **Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília, DF: CNTE, 1996. p.75-166.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A Produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Enfoque da dialética materialista na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (Org.). **Metodologia da Pesquisa Educacional**. São Paulo: Cortez, 1989. p. 69-90.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Novas diretrizes para a formação de professores. **Boletim Informativo do Núcleo de Desenvolvimento e Promoção Humana**, Niterói, n.12, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n.46, p.235-274. jan./abr. 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica de mercado. **Educação e sociedade**, Campinas, SP, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GARCIA, Luciane Terra dos Santos; QUEIROZ, Maria Aparecida de. Planejamento e relações de poder: antagonismos na política educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, RN, v. 43, n. 29, p. 182-207, maio/ago. 2012.

GARJADO, Marcela. Reforma Educativa na América Latina: balance de una década. **PREAL**, Santiago do Chile, n. 15, set. 1999. Disponível em: <[http://www.opech.cl/bibliografico/calidad\\_equidad/Reformas\\_educativas\\_balance\\_de\\_decada\\_PREAL.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/calidad_equidad/Reformas_educativas_balance_de_decada_PREAL.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

GATTI, Bernadete Angelina. A formação inicial de professores para a educação básica: as licenciaturas. **Revista USP**, São Paulo, n. 100, p. 33-46, dez.2013/fev.2014.

GATTI, Bernadete Angelina. Questão docente: formação, profissionalização, carreira e decisão política: In: SILVA, Maria Abádia da; SOUSA, José Vieira de; CUNHA Célio da (Org.). **Políticas públicas da educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013. p. 303-345.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (Coords.). **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001846/184682por.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza D. de Afonso. **Políticas Docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília, DF: UNESCO, 2011.

GATTI, Bernadete Angelina; NUNES, Maria Muniz Rossa (Orgs.). **Formação de professores para o ensino fundamental: estudo de currículos das licenciaturas em pedagogia, língua portuguesa, matemática e ciências biológicas**. São Paulo: FCC, 2009.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985): um estudo sobre as políticas educacionais**. 1990. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, SP, Campinas, SP, UNICAMP, 1990.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005.

GHEDIN, Evandro. Professor reflexivo: da alienação da técnica à autonomia da crítica. In: PIMENTA, Selma Garrido; GHEDIN, Evandro (Orgs.). **Professor reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 129-150.

GHEDIN, Evandro; FRANCO, Maria Amélia Santoro. Novos sentidos para a ciência. In: SEVERINO, Antônio Joaquim; PIMENTA, Selma Garrido. **Questões de método na construção da pesquisa em educação**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 70-100.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **Filosofia e história da educação brasileira: da colônia ao governo Lula**. 2. ed. Barueri, SP: Manole, 2009.

GIOLO, Jaime. A educação a distância e a formação de professores. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP, v. 29, n. 105, p. 1211-1234, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a13.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

GIRRASOL. **Entrevista concedida a Edilma em 03 de março de 2015**. Mossoró, RN, 2015.

GÓMEZ, Pérez. A função e a formação do professor do ensino para a compreensão: diferentes perspectivas. In: SACRISTÁN, Gimeno; GÓMEZ, Pérez. **Compreender e transformar o ensino**. Porto Alegre: ARMED, 2007. p. 353-379.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

GRINKRAUT, Ananda. **Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. 2012. 210 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: 30 set. 2015.

GROCHOSKA, Marcia Andréia. Os desafios frente aos Planos de Carreira do Magistério dos Municípios de 1º Ano da Região Metropolitana de Curitiba perante a aprovação da lei do FUNDEB. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9., 2012. Caxias do Sul. **Anais...** Caxias do Sul, 2012. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/915/123>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

HARVEY, David. **Condições pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

HARVEY, David. Organizando a transição capitalista. A construção do Estado. **Revista Margem Esquerda: Ensaios Marxistas**, São Paulo, n. 15, p. 25-33, nov. 2010.

HAYEK, Friedrik A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Globo, 1990.

HEWTON, E. *School Focused Staff Development*. London: Falmer, 1988.

HORTA, José S. Baia. Planejamento educacional. In: SAVIANI, Dermeval et al. **Filosofia da Educação**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985. (Educação e Transformação; 6).

HORTA, Julieta. S. Baia. Planejamento educacional. In: MENDES, D. T. (Coord.). **Filosofia da educação brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p.195-238.

HORTÊNCIA. **Entrevista concedida a Edilma em 03 de março de 2015**. Mossoró, RN, 2015.

HUBERMAN, M. O ciclo de vida profissional de professores. In: NÓVOA, A. (Org.). **Vida de professores**. Porto, PT: Porto, 2000. p.31-62.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação continuada de professores**. Porto Alegre: ARTMED, 2006.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação docente e profissional**: formar-se para a mudança e a incerteza. São Paulo: Cortez, 2000. (Questões da Nossa Época).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses estatísticas da Educação Superior**: 1995 a 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Básica**: 2007. Brasília, DF: INEP, 2007. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Perguntas frequentes**: Acesso ao sistema Educacenso. 2011b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/educacenso/matricula/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio – PNAD**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Microdados do Censo Escolar**: 2012. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>> Acesso em: 8 ago. 2016.

IVO, Andressa A.; HYPOLITO, Álvaro M. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: uma análise no contexto escolar. 2009. Disponível em: <<http://32reuniao.anped.org.br/arquivos/trabalhos/GT05-5475--Int.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

JACINTO. **Entrevista concedida a Edilma em 03 de março de 2015**. Mossoró, RN, 2015.

JUNQUEIRA, Deborah Saib da Silva. **A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil**: o Plano de Ações Articuladas e a relação entre as escolas e a União. 2011. 177 f. Mestrado (Educação em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2011. Disponível em: <[http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8M5GUS/disserta\\_\\_o\\_a\\_implementa\\_\\_o\\_de\\_novos\\_modos\\_de\\_regula\\_\\_o\\_\\_deb.pdf?sequenc e=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8M5GUS/disserta__o_a_implementa__o_de_novos_modos_de_regula__o__deb.pdf?sequenc e=1)>. Acesso em: 29 ago. 2015.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**. Campinas, SP, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a13.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

KRAWCZYK, Nora Rut. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 799-819, out. 2005.

KUENZER, Acácia Zeneida; CALAZANS, Maria J. Costa; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

KULLOK, Maísa Brandão Gomes. Formação de professores: Políticas e profissionalização. In: MERCADO, Luís Paulo Leopoldo; KULLOK, Maísa Brandão Gomes (Orgs.). **Formação de professores: política e profissionalização**. Maceió, AL: EDUFAL, 2004. p. 13-22.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Tradução: Heloísa Monteiro e Francisco Scattineri. Porto Alegre: Artes Médicas Sul; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LÁZARI, Eliane Siqueira de Medeiros. **Política de formação dos profissionais do magistério da educação básica implementada pelo regime de colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)**. 2012. 208 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação, Universidade do Estado do Mato Grosso, Cáceres, MT, 2012. Disponível em: <[www.unemat.br/prppg/educacao/docs/dissertacao/2012/eliane\\_siqueira\\_de\\_medeiros\\_lazari.pdf](http://www.unemat.br/prppg/educacao/docs/dissertacao/2012/eliane_siqueira_de_medeiros_lazari.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

LIBÂNIO, J. Carlos. Reflexividade e formação de professores: outra oscilação do pensamento pedagógico brasileiro? In: PIMENTA, Selma Garrido; GHEDIN, Evandro. **Professor reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito**. São Paulo: Cortez, 2008. p.53-80.

LIBÂNIO, J. Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012. (Docência em Formação: Saberes Pedagógicos).

LIMA, Antônio Bosco de. **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

LOBO, Gilneide Maria de Oliveira. **O que é feito dos dados do IDEB: um estudo sobre o processo de legitimação das estatísticas oficiais**. 2013. 151f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, RN, 2013.

LOPES, Monik de Oliveira; CASTRO, Alda M. D. Araújo. Modernização administração: repercussões na gestão educacional. In: CASTRO, Alda M. D. Araújo; FRANÇA, Magna (Orgs.). **Política Educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira**. Brasília, DF: Líber Livro, 2012. p. 21-44.

LORENZONI, Ionice. **Tomam posse novos membros do CNE**. 2008. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10678:&catid=222&Itemid=164](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10678:&catid=222&Itemid=164)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

LUCE, Maria Beatriz Moreira; SARI, Marisa Timm. O Regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA. Nalu. O regime de colaboração intergovernamental. **Em Questão**, São Paulo, n. 4, p. 9-13, 2007.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Elisa D. Afonso. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. (Temas Básicos de Educação e Ensino).

LUKÁCS, G. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social**: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível. São Paulo: Boitempo, 2010.

MACÊDO, Valcinete Pepino de. **Trabalho e formação docente na rede municipal de ensino de Natal**. 2012. 227f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2012.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. O Plano Decenal e os Compromissos de Jomtien. In: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Educação para todos**: a avaliação da década. Brasília: MEC; INEP, 2000. p.39-52.

MAFASSIOLI, A.; MARCHAND, P. Plano de ações articuladas: competências dos entes federados na sua implementação. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25., 2011, São Paulo; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011. São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAE, 2011. p.01-13. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0057.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

MAFASSIOLI, Deborah Saib da Silva. **Plano de Ações Articuladas**: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS. 2011. 238 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/36403/000816331.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

MARCHAND, Patrícia Souza. **Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no Rio do Sul**: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas -2007-2011. 2012. 275 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2012. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: 26 set. 2015.

MARGARIDA. **Entrevista concedida a Edilma em 03 de março de 2015**. Mossoró, RN, 2015.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila. A.; DUARTE, A. (Org.). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p.19-46.

MARTINS, Áurea Peniche. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/MEC) e sua efetivação por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) em São Miguel do Guamá (PA)**. 2012. 209 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/3196>>. Acesso em: 30 ago. 2015. Junqueira

MARX, Karl. **A contribuição à crítica da economia política**. 4.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. (Clássicos WMF).

MARX, Karl. **O capital**: (1868). São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Hucitec, 1986.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. O manifesto comunista. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Cartas filosóficas e o Manifesto Comunista de 1848**. São Paulo: Moraes, 1987.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9., 2012. Caxias do Sul. **Anais...** Caxias do Sul, 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/%209anpedsul/paper/viewFile/966/126>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In: HADDAD, Paulo Roberto; EDLER, Paulo Soares (Orgs.). **Seminário Estado e Planejamento**: os sonhos e a realidade. Brasília: IPEA; CENDEC, 1988. p. 101-135.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do Estado Regulador. **Novos Estudos**, n. 76, p. 139-156, nov. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300007)>. Acesso em: 12 dez. 2015.

MATUS, Carlos. O Plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 5, n. 4, p.28-42, out./dez. 1991.

MELLO, Diogo Lordello de. O papel dos governos municipais no processo de Desenvolvimento nacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.22, n. 3, p.27-45, jul./set. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9400>>. Acesso em: 7 jun. 2015.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Teoria e prática do planejamento educacional**. Porto Alegre: Globo, 1979.

MÉNDEZ, J. L. Estudio Introductorio. In: WRIGHT, D. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

MIZUKAMI, Maria da Graça Nicoletti. Escola e Desenvolvimento profissional da docência. In: GATTI, Bernadete Angelina et al. (Orgs.). **Por uma política nacional de formação de professores**. São Paulo: UNESP, 2013. p. 23-52.

MORAES, Maria Cândida. O paradigma educacional emergente: implicações na formação do professor e nas práticas pedagógicas. **Revista em Aberto**, Brasília, DF, ano 16, n.70, abr./jun. 1996.

MOSSORÓ (Rio Grande do Norte). **Agenda escolar: valores, ética, excelência e qualidade**. Mossoró, RN: SME, 2013.

MOSSORÓ (Rio Grande do Norte). **Lei nº 1.978, de 24 de junho de 2004**. Dispõe sobre a criação do Plano Municipal de Educação 2004/2013. Mossoró, RN: Câmara Municipal, 2004b.

MOSSORÓ (Rio Grande do Norte). **Lei nº 2.249, de 1º de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração do magistério público do município de Mossoró e dá outras continuada. Mossoró, RN: Palácio da Resistência, 2006.

MOSSORÓ (Rio Grande do Norte). **Lei nº 2.717, de 27 de dezembro de 2010**. Institui a política de responsabilidade educacional no município e dá outras providências. Mossoró, RN: Palácio da Resistência, 2010.

MOSSORÓ (Rio Grande do Norte). Prefeitura Municipal. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Mossoró, RN, abr. 2007.

MOSSORÓ (Rio Grande do Norte). Prefeitura Municipal. **Plano Estratégico da Rede Municipal de Ensino**. Mossoró, RN: SMC, 2009. 18 p.

MOSSORÓ (Rio Grande do Norte). Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Educação: 2004/2013**. Mossoró, RN: Gerência Executiva de Educação e do Desporto, 2004a.

NATAL (Rio Grande do Norte). **Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais (2007-2011)**. Natal, RN, 2014. Relatório de Atividade do Programa Observatório da Educação em 2014. (Edital 2012 – Projeto nº 15756).

NATAL (Rio Grande do Norte). **Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais (2007-2011)**. Natal, RN, 2013. Relatório de Atividade do Programa Observatório da Educação em 2013. (Edital 2012 – Projeto nº 15756).

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o Neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NÓVOA, António. A formação de professores e a profissão docente. In: NÓVOA, António (Org.). **Os professores e sua formação**. 2.ed. Lisboa: Dom Quixote, 1995. p. 13-33.

NÓVOA, António. **A vida de professores**. Porto, Portugal: Don Quixote, 1992.

NUNES, José Castro. **Do Estado Federado a sua organização municipal: história, doutrina, jurisprudência e direito comparado**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Murilo, 1920.

NUÑEZ, Isauro Beltrán. Estudo das necessidades formativas de professores(as) do Ensino médio no contexto das reformas currículo. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 27., de 21 a

24 de novembro de 2004. Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu, MG, 2004. Disponível em: <[27reuniao.anped.org.br/gt08/t089.pdf](http://27reuniao.anped.org.br/gt08/t089.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2014.

NUÑEZ, Isauro Beltrán; RAMALHO, Betânia Leite. Estudo da determinação das necessidades de professores; o caso do novo ensino médio no Brasil – elemento norteador do processo formativo inicial/continuado. **Revista Iberoamericana de Educación**, v.3, n.4, jun. 2007. Disponível em: <[rieoei.org/deloslectores/240Beltran.PDF](http://rieoei.org/deloslectores/240Beltran.PDF)>. Acesso em: 13 abr. 2014.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Sobre o Observatório do PNE**. 2014. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/sobre-observatorio>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. Trabalho: categoria chave da sociologia? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.4, n. 10, p.05-18, jun. 1989.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2003. p.13-35.

OLIVEIRA, Márcia Betânia. **As contribuições do Proformação/Pedagogia/UERN para a melhoria da prática pedagógica de professores**. 2010. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/14418>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e a qualidade da educação básica. In: SILVA, Maria Abádia da; CUNHA, Célio da. (Orgs.) **Educação Básica: políticas, avanços e pendências**. Campinas, SP: 2014. p. 151-177. (Políticas Públicas de Educação).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Oficina Regional de Educação para América Latina y El Caribe. **Balance de lós 20 años Del Proyecto Principal de Educación para America Latina y El Caribe**. Santiago do Chile, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Tailândia, 1990. Disponível em: <[http://www.educacaoonline.pro.br/doc\\_declaracao\\_mundial\\_sobre\\_educacao\\_para\\_todos.asp?f\\_id\\_artigo=2](http://www.educacaoonline.pro.br/doc_declaracao_mundial_sobre_educacao_para_todos.asp?f_id_artigo=2)>. Acesso em: 27 nov. 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS. **Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes**. 2005. Disponível em: <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/professores-sao-importantes\\_9789264065529-pt#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/professores-sao-importantes_9789264065529-pt#page1)>. Acesso em: 6 jul. 2016.

OTTONE, Ernesto. **Gobernar la globalización**. Santiago: Universidad Diego Portales, 2012.

PALAFIX, Gabriel H. Muñoz; KLINKE, Karina; SILVA, Marcelo, Soares P. da. Políticas de currículo, formação e valorização dos profissionais da educação pós-Constituição de 1988: um breve balanço. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 29, n. 2, p. 303-325, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpa/article/view/43525>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. São Paulo: Ática, 2003.

PEREIRA, Júlio Emílio Diniz. As licenciaturas e as novas políticas educacionais para a formação docente. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 20, n. 68, p. 109-125, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n68/a06v2068.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

PERONI, Vera. Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. **EccoS: Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 111-132, jan./jun. 2006.

PIMENTA, Selma Garrido. Professor Reflexivo: construindo uma crítica. In: PIMENTA, Selma Garrido; GHEDIN, Evandro. **Professor Reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 17-52.

PIRES, Marília de Campos. O materialismo histórico-dialético e a educação. **Interface: Comunicação, saúde e Educação**, ago. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/icse/v1n1/06.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2015.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder e nós. In: BALIBAR, E. et al. **O Estado em Discussão**. Lisboa: Edições 70, 1981.

POULANTZAS, Nicos. **O poder político e as classes sociais do Estado Capitalista**. Porto, PT: Portocalense, 1971. (Coleção A4; 2).

POWER, S.; WHITTY G. Mercados educacionais e a comunidade. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 791-815, set. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 maio 2010.

RAMALHO, Betânia L.; NUÑEZ, Isauro B.; GAUTHIER, Clermont. **Formar o professor, profissionalizar o ensino: perspectivas e desafios**. Porto Alegre: Sulinas, 2003.

RAMALHO, Betânia L.; NUÑEZ, Isauro. B. **Relatório Consultoria ao Centro Federal de Educação Tecnológica do RN (CEFET/RN)**. Natal, RN, 2001. (Mimeo).

RAMOS, M. N. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo: Cortez, 2001.

REDE VENCER. **Apresentação Rede Vencer**. [2015?]. Disponível em: <<http://www.redevencer.org.br/pagina/apresentacao-rede-vencer>>. Acesso em: 27 set. 2015.

RIBEIRO, Fernanda Lucena. **O impacto do Plano de Ações Articuladas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na Qualidade da Educação Básica**. 2012. 151 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12139/1/2012\\_FernandaLucenaRibeiro.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12139/1/2012_FernandaLucenaRibeiro.pdf)>. Acesso: 27 set. 2015.

RICHARDSON, R. J. et al. Questionário. In: RICHARDSON, R. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 188-206.

ROCHA, Aristotelina P. B. **Expansão Urbana de Mossoró (período de 1980 a 2004): geografia dinâmica e reestruturação do território**. Natal, RN: EDUFRN, 2005.

RODRIGUEZ, Jorge Alberto; CABRAL NETO, Antônio. A política de formação docente no âmbito do projeto principal-regional de educação. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO, 6., Regulação Educacional e Trabalho Docente, 6 e 7 de novembro de 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, RJ: UERJ, 2006. p. 01-15.

RODRÍGUEZ, Margarita Victória. Pesquisa Social: contribuições do método materialista histórico-dialético. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia da (Orgs.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014. (Políticas Públicas de Educação).

ROOS, Cristiane. **O Plano de Ações Articulada (PAR) e a gestão municipal**. 2012. Dissertação (Mestrado) - Unidade Acadêmica de Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, RS, 2012. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: 13 set. 2015.

ROSA. **Entrevista concedida a Edilma em 13 de março de 2015**. Mossoró, RN, 2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração; UFSC, 2009. 130 p.

SACRISTÁN, J. Gimeno. Consciência e ação sobre a prática como libertação profissional dos professores. In: NÓVOA, Antônio (Org.). **Profissão professor**. Porto: Porto Editora, 1991.

SACRISTÁN, J. Gimeno. **Poderes instáveis em Educação**. Porto Alegre, RS: Artmed, 1998.

SANO, Hironobu. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de Secretários Estaduais**. 2008. 308 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, 2008. Disponível em: <[http://www.idisa.org.br/img/File/TESE\\_FGV\\_HIRONOBU\\_SANO\\_2008.pdf](http://www.idisa.org.br/img/File/TESE_FGV_HIRONOBU_SANO_2008.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2013.

SANTANA, Luciana Teófilo. **Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise**. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, SP, 2011. Disponível em:

<[http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/90097/santana\\_lt\\_me\\_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/90097/santana_lt_me_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 25 ago. 2015.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez, 1987.

SAVIANI, Dermeval. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto escolar. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 40, p. 143-154, jan./abr. 2009.

SAVIANI, Dermeval. Gestão federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V. de.; SILVA, M. A. (Orgs.). **Políticas públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. p. 75-91.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, ed. espec., p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 24 out. 2014.

SAVIANI, Dermeval. **Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira**. São Paulo: Fundação Grobis, 2010a. Disponível em: <[http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id\\_sessao=16&id\\_publicacao=447&id\\_indice=2559](http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação Articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, SP, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

SCHAFF, Adam. Condições iniciais: as três revoluções tecnocientíficas. In: SCHAFF, Adam. **A sociedade da informática: as consequências sociais da segunda revolução industrial**. 4.ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. p.27-26.

SCHAFF, Adam. **História e verdade**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983. (Novas Direções).

SCHEIBE, Leda. Formação dos profissionais da educação pós-LDB: vivências e perspectivas. In: **Formação de professores: políticas e debates**. Campinas, SP: Papirus, 2002. p.47-63. (Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

SCHÖN, D. A. Educando o Profissional Reflexivo: um novo design para o ensino e a aprendizagem. Trad.Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2000, 256p.

SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. **A implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em municípios do Rio Grande do Sul: um olhar sobre a efetividade institucional da Secretaria Municipal de Educação**. 2014. 217 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2014. Disponível em: <<http://btd.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEVERINO, Antônio J. A nova LDB e a política de formação de professores: um passo à frente e dois atrás... In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márica Ângela da S. Aguiar (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 177-192.

SILVA JÚNIOR, Celestiano Alves da. **Fortalecimento das políticas de valorização docente**: proposição de novos formatos para cursos de licenciatura para o estado da Bahia: Relatório/Documento Interno. Brasília: CAPES; UNESCO, 2010.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Mudanças estruturais no capitalismo e a política educacional do governo FHC: o caso do Ensino Médio. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n.80, p. 201-233, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

SILVA, Aida M. Monteiro. Formação centrada na Escola como estratégia institucional. In: GATTI, Bernadete Angelina et al. (Orgs.). **Por uma política nacional de formação de professores**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. p. 55-70.

SILVA, Carlos André Morales da. **Planejamento estratégico e o BSC como forma de melhoria das operações**: um estudo de caso em uma cooperativa de Reciclagem de resíduos. 2014. 122 f. Dissertação (Mestrado Profissional) - Programa de Administração, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/images/stories/curso-131/dissertacoes/2014/dissertaofinal\\_carlosmorales.pdf](http://www.unisc.br/portal/images/stories/curso-131/dissertacoes/2014/dissertaofinal_carlosmorales.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2014.

SILVA, Tássia Fernanda de Oliveira. Lei 10.639/03: por uma educação antirracismo no Brasil. **Interdisciplinar**, ano 7, v.16, p. 103-116, jul./dez. 2012. Disponível em: <[http://200.17.141.110/periodicos/interdisciplinar/revistas/ARQ\\_INTER\\_16/INTER16\\_008.pdf](http://200.17.141.110/periodicos/interdisciplinar/revistas/ARQ_INTER_16/INTER16_008.pdf)>. Acesso em: 17 abr.2015.

SOARES, Gracielle Gomes. **A política do nome próprio no Plano de Ações Articuladas – MT**. 2012. 98 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, MT, 2012. Disponível em: <[www.ie.ufmt.br/ppge/dissertacoes/index.php?op=download&id=388](http://www.ie.ufmt.br/ppge/dissertacoes/index.php?op=download&id=388)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

SOUSA, Jhonatan Uelson Pereira. **Planejamento público e educacional no Brasil**: uma análise das relações entre planejamento e educação. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Maranhão, 2012.

SOUZA, Celina Maria de. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 15-35, jul./set. 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8757/7486>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

SOUZA, Celina Maria de. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processos decisórios, conflitos e alianças. **Dados: Revista das Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44,

n.3, p. 513-560, 2001. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt&userID=-2](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt&userID=-2)>. Acesso em: 02 nov. 2013.

SOUZA, Celina Maria de. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

TANURI, Leonor Maria. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**, ano 5, n.14, maio/ago. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a05>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 03 maio 2015.

TORRES, José Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo brasileiro**. São Paulo: Nacional, 1967.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Projeto Político-pedagógico do Programa de Formação Profissional para a Educação (PROFORMAÇÃO)**. Mossoró, RN, 1999.

VEIGA, Ilma P. Alencastro. **A escola mudou: que mude a formação de professores**. Campinas: Papirus, 2012.

VEIGA, Ilma P. Alencastro. Professor: tecnólogo do ensino ou agente social? In: **Formação de professores: políticas e debates**. Campinas, SP: Papirus, 2002. p. 65-95 (Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

VIEIRA, Marcos André. Dando nome aos bois: sobre o diagnóstico na psicanálise. In: FIGUEIREDO, Ana Cristina (Org.). **Psicanálise: Pesquisa e Clínica**. Rio de Janeiro: IPUB; CUCA, 2001. p. 171-179.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas de formação em cenários de reformas. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; AMARAL, Ana Lúcia (Orgs.). **Formação de professores: políticas e debates**. Campinas, SP: Papirus, 2002. p.47-63. (Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. 3. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

VYGOTSKY, Lev. S. **A construção do pensamento e da linguagem**. 2.ed. São Paulo: WMF Editora Martins Fontes, 2009.

VIOLETA. **Entrevista concedida a Edilma em 13 de março de 2015**. Mossoró, RN, 2015.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A nova ordem global: relações internacionais do século 20**. Porto Alegre: Ed. Universidade, 1999.

VOSS, Dulce Mari da. Plano de Desenvolvimento da Educação: contextos e discursos. **Cadernos de Educação**, Pelotas, n.38, p. 43-67, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/viewFile/1542/1449>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

WEBER, Silke. Profissionalização docente e políticas públicas no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v.24, n.85, p. 1125-1154, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n85/a03v2485.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2015.

WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? **Cadernos de Pesquisa**, v.38, n.134, p. 305-318, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0338134.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

WRIGHT, Deil. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. USA: Fondo de Cultura Economica, 1997.

WRIGHT, Deil. **Understanding intergovernmental relations**. Wadsworth. Belmont, 1988.

YASMIN. **Entrevista concedida a Edilma em 03 de março de 2015**. Mossoró, RN, 2015.

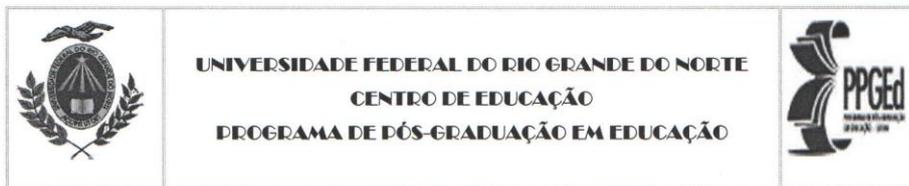
YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZABALZA, Miguel. A. **Planificação e desenvolvimento curricular na escola**. Lisboa: ASA, 2003.

ZEICHNER, Kenneth M. **A formação reflexiva do professor: ideias e práticas**. Lisboa: Educa, 1993.

**ANEXOS**

## ANEXO A – SOLICITAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA



Ofício nº02/2015 – Observatório N°15756/UFRN

Natal/RN, 02 de março de 2015.

A Secretária de Educação de Mossoró  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ieda Maria Araújo Chaves Freitas

**Assunto: Solicitação de pesquisa**

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) por meio do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) está realizando em convênio com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) um Projeto no âmbito do Observatório da Educação, intitulado “Avaliação do Plano de Ações Articuladas: um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012” que objetiva analisar a implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) enquanto uma política pública no contexto das atuais políticas educacionais.

Para a realização da pesquisa foram selecionados no Rio Grande do Norte os seguintes municípios: Acari, João Câmara, Natal, Mossoró e São José do Campestre. A aluna de Doutorado Francisca Edilma Braga Soares Aureliano irá desenvolver estudos na Secretaria Municipal de Educação especificamente sobre o “**Plano de ações articuladas e a formação de professores: uma análise das ações do município de Mossoró/RN (2007-2011)**”.

Dessa forma, a equipe da UFRN, coordenada pela Prof.<sup>a</sup> Alda Maria Duarte Araújo Castro, vem solicitar:

- 1– Uma cópia do Documento de Monitoramento do PAR (2007-2011);
- 2 – Autorização para entrevistar os técnicos desta Secretaria de Educação que trabalharam no planejamento e execução do PAR e a equipe pedagógica das escolas que forem selecionadas.

Agradecemos a colaboração e esperamos que nossos estudos possam subsidiar a Secretaria Municipal e as escolas que participarão da pesquisa na adoção de políticas que visem a melhoria dos índices educacionais.

Atenciosamente,

*Alda Maria Duarte Araújo Castro*

---

**Campus Universitário – Lagoa Nova – 59072-970 – Natal/RN**  
**Telefone: ☎(84) 3342-2270**  
**Home Page: [www.ppged.ufrn.br](http://www.ppged.ufrn.br) — E-mail: [ppged@ce.ufrn.br](mailto:ppged@ce.ufrn.br)**

**ANEXO B – AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – UFRN  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PRÓ-GRADUAÇÃO –PPGED  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICA E PRÁXIS DA EDUCAÇÃO  
CURSO DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

**AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA EMPÍRICA**

Mossoró/RN, 02 de março de 2015.

À Professora Doutora

**Alda Maria Duarte Araújo Castro**

Programa de Pós-Graduação em Educação

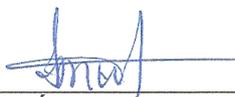
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Natal (RN)

**Assunto: Autorização para realização de pesquisa**

Autorizamos a realização da pesquisa cujo tema é “Plano de ações articuladas e a formação de professores: uma análise das ações do município de Mossoró/RN (2007-2011)”, a ser desenvolvida no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, localizada na Rua Pedro Álvares Cabral, 1, Bairro do Aeroporto, CEP: 59607-140, Mossoró/RN, pela aluna de doutorado FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO, desse Programa de Pós-Graduação.

Atenciosamente,



---

**IEDA MARIA ARAÚJO CHAVES FREITAS**  
Secretária Municipal de Educação

## APÊNDICES

## APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE –UFRN**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PRÓ-GRADUAÇÃO –PPGED**  
**LINHA DE PESQUISA: POLÍTICA E PRÁXIS DA EDUCAÇÃO**  
**DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

**Pesquisa: “A Formação de Professores e o planejamento no contexto do Plano de Ações Articuladas: repercussão das ações do município de Mossoró-RN (2007-2011)”.**

**Pesquisadora Responsável:** Francisca Edilma Braga Soares Aureliano

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado Participante,

Este é um convite para você participar da pesquisa “**A Formação de Professores e o planejamento no contexto do Plano de Ações Articuladas: repercussão das ações do município de Mossoró-RN (2007-2011)**”. Sua participação é voluntária, o que significa que você poderá desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento, sem que isso lhe traga nenhum prejuízo ou penalidade.

A pesquisa analisa o PAR, especificamente a Dimensão da Formação de Professores, que é de fundamental importância para compreensão de como a gestão municipal tem compreendido e monitorado seu planejamento sobre a formação docente e, em que sentido o PAR tem referendado ou não suas ações. A realização do estudo trará contribuições aos estudos desenvolvidos na área de formação de professores, visto que as necessidades formativas dos docentes no contexto das escolas precisam referenciar as propostas de cursos promovido pelos sistemas de ensino. O objetivo é de analisar a repercussão das ações do PAR (2007-2011) na política de formação de professores e no planejamento da educação municipal de Mossoró-RN, para compreender as relações federativas e os embates suscitados pelo planejamento estratégico na orientação das políticas de educação no município.

Logo, seu consentimento livre e esclarecido para dela participar representará uma atitude cidadã e os riscos serão mínimos, visto que você fornecerá as informações por meio de

entrevistas com a inteira liberdade de responder ou não às perguntas a respeito das quais não deseja emitir opinião. Pensando na autenticidade dos dados produzidos, as entrevistas serão gravadas e em seguida transcritas. Caso decida aceitar o convite, você será submetido (a) aos seguintes procedimentos: participação de entrevistas (individuais) e responderão a um questionário de acordo com a sua disponibilidade.

Além disso, seu aceite implica também em autorização de se utilizar os dados obtidos na investigação na construção de trabalhos e apresentação em encontros científicos, concedendo ainda o direito de retenção e uso para quaisquer fins de ensino e divulgação em jornais e/ou revistas científicas do país e estrangeiros, mas mantendo-se o sigilo sobre sua identidade.

O seu nome não será identificado em nenhum momento, pois os sujeitos serão identificados por suas funções profissionais. Os dados serão guardados em local seguro e a divulgação dos resultados será feita de forma a não identificar os voluntários.

Se você tiver algum gasto, em decorrência de sua participação na pesquisa, será ressarcido, caso solicite.

Você ficará com cópia deste Termo e toda a dúvida que você tiver a respeito desta pesquisa, poderá perguntar diretamente para Francisca Edilma Braga Soares Aureliano no endereço: Avenida Passeio dos Girassóis, 2579 – Capim Macio – Natal (RN) ou pelo telefone (83) 9624-3222.

Dúvidas a respeito da ética dessa pesquisa poderão ser questionadas ao Programa de Pós-Graduação da Educação e ao Observatório da Educação, ambos Coordenados pela professora Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro, no Campus Universitário da UFRN-Natal (RN), Caixa Postal 1666, CEP 59078-970 ou pelo telefone (84) 3342-2270.

#### Consentimento Livre e Esclarecido

Declaro que compreendi os objetivos desta pesquisa, como ela será realizada, os riscos e benefícios envolvidos e concordo em participar voluntariamente da mesma na condição de sujeito objeto da ação.

Participante da pesquisa:

Nome: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Pesquisador Responsável: \_\_\_\_\_

Francisca Edilma Braga Soares Aureliano

Avenida Passeio dos Girassóis, 2579 – Capim Macio – Natal (RN) ou pelo telefone (83) 99624-3222.

Programa de Pós-Graduação em Educação

Projeto do Observatório da Educação: “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011”.

Coordenadora: Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro

Campus Universitário – Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Natal (RN)

Natal, RN, 02 de março de 2015.

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO DE CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA  
PESQUISA – CONSULTORA DO PAR



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE –UFRN**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PRÓ-GRADUAÇÃO –PPGED**  
**LINHA DE PESQUISA: POLÍTICA E PRÁXIS DA EDUCAÇÃO**  
**DOCTORADO EM EDUCAÇÃO**

**Pesquisa: “A Formação de Professores e o planejamento no contexto do Plano de Ações Articuladas: repercussão das ações do município de Mossoró-RN (2007-2011)”.**

**Pesquisadora Responsável:** Francisca Edilma Braga Soares Aureliano

**QUESTIONÁRIO DE CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA –  
CONSULTORA DO PAR**

1. NOME (Opcional): \_\_\_\_\_
2. Naturalidade: \_\_\_\_\_
3. Sexo ( ) M ( ) F
4. Faixa Etária: ( ) 21 a 30 anos  
( ) 31 a 40 anos  
( ) 41 a 50 anos  
( ) 51 a 60 anos
5. Escolaridade
 

Ensino Médio: ( ) Magistério ( ) Sim ( ) Não  
( ) Outro(s). Qual (is)? \_\_\_\_\_

Ensino Superior: ( ) Sim ( ) Não

Licenciatura na área em que atua: ( ) Sim ( ) Não  
Se sim, qual? \_\_\_\_\_ Ano de conclusão \_\_\_\_\_

Especialização: ( ) Sim ( ) Não  
Se sim, qual? \_\_\_\_\_ Ano de Conclusão \_\_\_\_\_

Mestrado: ( ) Sim ( ) Não  
Se sim, qual? \_\_\_\_\_ Em que área \_\_\_\_\_

Doutorado: ( ) Sim ( ) Não  
Se sim, qual? \_\_\_\_\_ Em que área \_\_\_\_\_
6. Instituição em que trabalha \_\_\_\_\_
7. Função que desempenha nessa instituição \_\_\_\_\_

8. Tempo de serviço nessa função: \_\_\_\_\_

9. Função que representava na Equipe de Elaboração do PAR (2007-2011): \_\_\_\_\_

10. Vínculo Empregatício:

Estado	Município	Outros
<input type="checkbox"/> efetivo	<input type="checkbox"/> efetivo	<input type="checkbox"/> efetivo
<input type="checkbox"/> serviço prestado	<input type="checkbox"/> serviço prestado	<input type="checkbox"/> serviço prestado
<input type="checkbox"/> outro	<input type="checkbox"/> outro	<input type="checkbox"/> outro

11. Jornada de trabalho na instituição:

\_\_\_\_\_

12. Como foi escolhida para ser consultora do MEC para assessorar a equipe de Mossoró na elaboração do PAR?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

13. Que funções foram atribuídas ao consultor?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO DE CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA  
PESQUISA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE –UFRN  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PRÓ-GRADUAÇÃO –PPGED  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICA E PRÁXIS DA EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

**Pesquisa:** “A Formação de Professores e o planejamento no contexto do Plano de Ações  
Articuladas: repercussão das ações do município de Mossoró-RN (2007-2011)”.

**Pesquisadora Responsável:** Francisca Edilma Braga Soares Aureliano

**QUESTIONÁRIO DE CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA**

**01.** NOME (Opcional): \_\_\_\_\_

**02.** Naturalidade: \_\_\_\_\_

**03.** Sexo:     ( ) M           ( ) F

**04.** Faixa Etária:  
( ) 21 a 30 anos   ( ) 31 a 40 anos       ( ) 41 a 50 anos       ( ) 51 a 60 anos

**05.** Escolaridade  
Ensino Médio:  
( ) Magistério   ( ) Sim   ( ) Não  
( ) Outro(s). Qual (is)? \_\_\_\_\_

Ensino Superior: ( ) Sim ( ) Não  
Licenciatura na área em que atua: ( ) Sim ( ) Não  
Se sim, qual? \_\_\_\_\_ Ano de conclusão \_\_\_\_\_

Especialização: ( ) Sim ( ) Não  
Se sim, qual? \_\_\_\_\_ Ano de Conclusão \_\_\_\_\_

Mestrado: ( ) Sim ( ) Não  
Se sim, qual? \_\_\_\_\_ Em que área \_\_\_\_\_

Doutorado: ( ) Sim ( ) Não  
Se sim, qual? \_\_\_\_\_ Em que área \_\_\_\_\_

06. Instituição em que trabalha na rede Municipal de Ensino \_\_\_\_\_

07. Função que desempenha nessa instituição \_\_\_\_\_

08. Tempo de serviço nessa função: \_\_\_\_\_

09. Função que representava na Equipe de Elaboração do PAR (2007-2011): \_\_\_\_\_

10. Tempo de Experiência na referida função: \_\_\_\_\_

11. Vínculo Empregatício:

Estado	Município	Outros
<input type="checkbox"/> efetivo	<input type="checkbox"/> efetivo	<input type="checkbox"/> efetivo
<input type="checkbox"/> serviço prestado	<input type="checkbox"/> serviço prestado	<input type="checkbox"/> serviço prestado
<input type="checkbox"/> outro	<input type="checkbox"/> outro	<input type="checkbox"/> outro

12. Jornada de trabalho, por instituição (em caso de atuar em mais de uma):

\_\_\_\_\_

### **DIRECIONADO SOMENTE AOS PROFESSORES**

1- Turno(s) e Anos/séries em leciona \_\_\_\_\_

2- Atividades de formação continuada mais relevantes de que participou no período de 2007 a 2011: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3- Instituições promotoras das atividades de formação: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4- Em caso de ter formação inicial em nível de licenciatura, em qual instituição se formou? E qual a modalidade de realização do curso (presencial ou à distância), e qual foi o período de realização?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5- Qual a forma de sua inserção nesse curso (vestibular ou outros)?

\_\_\_\_\_



6. Por que você foi escolhido (a) para participar da Equipe Técnica?

## **II-FORMULAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (2007-2011)**

- 1- Você conhece a origem do PDE/Plano de Metas/PAR? Justifique.
- 2- Sabe como se desenvolveu o processo de elaboração/formulação do PAR?
- 3- Como foi sua atuação nesse processo?
- 4- Quais os aspectos mais pertinentes abordados no momento de construção do diagnóstico que subsidiaram o PAR de Mossoró quanto a formação de professores?
- 5- Foi feito algum levantamento sobre demandas de formação inicial e continuada de professores do município? No caso de ter havido, que aspectos foram considerados?
- 6- Que orientação foi dada pela equipe técnica do MEC sobre a pontuação de indicadores para produção das ações do PAR?
- 7- Como você justifica o fato do PAR do município de Mossoró apresentar na dimensão de formação de professores o menor número de ações, perdendo somente para a dimensão de Práticas Pedagógicas e Avaliação?
- 8- As escolas e os professores foram consultados sobre as principais necessidades de formação? Em caso positivo, suas opiniões foram consideradas na elaboração do PAR?
- 9- O município apresentou algum plano ou programa de formação de professores em andamento antes do PAR? Como se configurava?
- 10- A equipe utilizou este plano no processo de diagnóstico e formulação do PAR?
- 11- As necessidades de formação do corpo docente da rede de ensino municipal foram contempladas de forma satisfatória pelas ações geradas pelo PAR?
- 12- Como você avaliar a implementação das ações do PAR no município de Mossoró?

## **III- RELAÇÕES FEDERATIVAS ENTRE MUNICÍPIO E UNIÃO NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DA DIMENSÃO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DO PAR (2007-2011)**

1. O grupo de professores da sua escola foram informados da elaboração/formulação do PAR? Se positivo, como ocorreu o processo de divulgação dessa política?
2. As políticas de formação docente do município se articulavam com as políticas propostas pelo PAR?

3. Como ocorreu o regime de colaboração entre o município, União e o estado no processo de implementação das ações de formação inicial e continuada de professores do PAR?
4. Como ocorreu o processo de descentralização de recursos e assistência técnica para efetivação das ações do PAR pela Secretaria Municipal de Educação e pelas escolas na dimensão de formação de professores?
5. Que parcerias foram estabelecidas entre o MEC e a União no processo de implementação das ações do PAR?
6. As ações propostas pelo PAR foram executadas nos prazos previstos?
7. Tendo em vista que o PAR é um plano para quatro anos, você como membro da equipe técnica e do comitê local, acompanhou o desenvolvimento das ações? Se positivo, como foi realizada a sistemática de acompanhamento?
8. Você tem conhecimento de todos os programas que são propostos pelo PAR que foram desenvolvidos? Se positivo, elenque alguns?

#### **IV- PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E O PAR (2007-2011) NO MUNICÍPIO**

1. O PAR apresentou alguma utilidade para o planejamento das políticas de formação de professores do município?
2. Qual a relação do planejamento da política de formação de professores do município com as propostas do PAR?
3. Que ações ou programas de formação inicial e continuada foram desenvolvidos no município mediante a adesão ao PAR?
4. Como relaciona a qualificação dos professores do município com os programas de formação induzidos pelo PAR? Houve algum avanço ou mudanças?
5. Você participou, durante o período de 2007-2011 juntamente aos seus colegas de trabalho de algum curso de formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas?
6. E quanto a formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03, o município promoveu algum curso que tratasse dessa temática naquele período?
7. Que outras ações de formação você participa juntamente com seus colegas de trabalho que não se relacionam com o PAR?

8. É possível relacionar o IDEB do município com a implementação das ações do PAR?  
Se positivo, por quê?
9. Como você analisa o modelo de planejamento instituído no PAR? Atende as necessidades formativas dos professores e as demandas da educação municipal?
10. Você considera o PAR importante para o desenvolvimento das políticas municipais de formação de professores? Por quê?
11. Que críticas ou sugestões você poderia apresentar ao PAR?



4. Que critérios a Secretaria Municipal de Educação utilizou para selecionar os membros da Equipe Técnica do PAR?

## **II-FORMULAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (2007-2011)**

- 1- Você conhece a origem do PDE/PAR? Justifique
- 2- Sabe como se desenvolveu o processo de formulação do PAR?
- 3- Quais foram as situações que mais lhe chamaram atenção no processo de formulação do PAR?
- 4- Quais os aspectos mais pertinentes que foram abordados no momento de construção do Diagnóstico que subsidiou o PAR de Mossoró?
- 5- Foi feito algum levantamento sobre demandas de formação inicial e continuada de professores do município? Caso tenha havido, que aspectos foram considerados no PAR?
- 6- Que orientação do MEC você forneceu à equipe técnica sobre os critérios de pontuação de indicadores para produção das ações do PAR?
- 7- As escolas e os professores foram consultados sobre as principais necessidades de formação? Em caso positivo, suas opiniões foram consideradas na elaboração do PAR?
- 8- O município tinha algum plano ou programa de formação de professores em andamento antes do PAR? Se positivo, a equipe utilizou este plano no processo de diagnóstico e formulação do PAR?
- 9- As necessidades de formação docente demandadas pela rede de ensino municipal foram contempladas de forma satisfatória nas ações geradas pelo PAR?
- 10- Como você justifica o fato do PAR do município de Mossoró apresentar na dimensão de formação de professores o menor de ações, perdendo somente para a dimensão de Práticas Pedagógicas e Avaliação?
- 11- Como você analisa a atuação dos membros das equipes no processo de formulação do PAR?

## **III- RELAÇÕES FEDERATIVAS ENTRE MUNICÍPIO E UNIÃO NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DA DIMENSÃO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DO PAR (2007-2011)**

1. Sendo consultora, automaticamente já passou a fazer parte da Equipe Técnica do PAR, você teve oportunidade de realizar algum monitoramento dessa política no município de Mossoró?
2. Que parcerias foram estabelecidas entre a União e o município mediante o PAR referente as ações de formação de professores?
3. Você tem conhecimento de todos os programas que são propostos pelo PAR que foram desenvolvidos na dimensão da formação de professores? Se positivo, elenque alguns?

#### **IV- PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E O PAR (2007-2011) NO MUNICÍPIO**

1. Como você analisa o modelo de planejamento instituído no PAR? Corresponde as necessidades ou demandas formativas dos professores e da gestão dos municípios?
2. No município existia alguma ação ou programa de formação inicial e continuada independente do PAR? Se existia, como isso refletiu na formulação do programa?
3. Como relaciona a qualificação dos professores do município com os programas de formação induzidos pelo PAR?
4. Você considera o PAR importante para o desenvolvimento das políticas municipais de formação de professores? Se positivo, por quê?
5. Como você avaliar a implementação das ações do PAR em Mossoró?
6. Que críticas ou sugestões você poderia apresentar ao PAR?



formação para atuar nas diferentes etapas e modalidades de ensino? Neste processo, como se configurou a colaboração dos diferentes entes federados?

4. Considerando a exigência da formação mínima conforme a legislação em vigor e a demanda da rede, qual o posicionamento adotado na contratação de professores para atuar nas diferentes etapas e modalidades de ensino?
5. No período de 2007 a 2011, considerando a necessidade de melhoria da aprendizagem em leitura, escrita e em matemática no Ensino Fundamental e na EJA, especifique os cursos de formação e a forma adotada pela SME para promovê-los?
6. Qual o incentivo que o município oferecia aos professores que apresentavam interesse na formação inicial e continuada de professores?

## **II - FORMAÇÃO INICIAL DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

1. Como justifica o fato do Município ter quase 298 professores sem a formação mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases 9.394/96 (preferencialmente licenciatura plena) e não ter gerado ações no PAR?
2. Ainda existe professores na rede sem essa formação? Se existe, quantos? Por que isso ocorre? Que estratégias estão sendo implementadas para que os mesmos consigam se tornar habilitados?
3. Existia alguma política de incentivo no município para que os professores cursassem a formação inicial? Se existia, qual?
4. Entre o período de 2007-2012 como ocorreu a articulação da SME, a UAB e o MEC para encaminhamento dos docentes para adquirirem a formação inicial exigida por lei? Se a resposta for sim, explique.
5. Quais foram os cursos criados e quais as instituições foram parceiras?
6. De quem é a responsabilidade da formação inicial do professor que atua na rede de ensino?

## **III - FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

1. Atendendo a orientações da LDB e a política do Governo Federal de valorizar o docente por meio da formação continuada, a SME adotou uma política específica para a formação continuada dos docentes que atuam no ensino infantil, fundamental e EJA? Justifique.
2. Existia no município um planejamento da formação continuada de professores para atendimento de todos os níveis, etapas e modalidades de ensino? Se positivo especifique:

3. No período de 2007 a 2012 existia alguma articulação da SME com o MEC para formação continuada de professores (aperfeiçoamento, especialização, modalidade presencial ou a distância)? Se existia, especifique:
4. Quais cursos que foram implementados?
5. Qual a forma de colaboração de cada um dos entes federados? (assistência técnica ou financeira da União e do Município).
6. De quem é a responsabilidade da formação continuada do professor que atua na rede de ensino?
8. Entre 2007 e 2012, aumentou o quantitativo de professores com formação continuada lato sensu e stricto sensu no seu município? Caso positivo, por quê?

#### **IV - FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PARA ATUAÇÃO EM EDUCAÇÃO ESPECIAL, ESCOLAS DO CAMPO, COMUNIDADES QUILOMBOLAS OU INDÍGENAS**

1. De acordo com a LDB e legislação específica, a educação especial a partir de 2007 era desenvolvida pela forma de inclusão (alunos com NEE em classes comuns/turmas)?
2. E quanto a educação do campo, comunidades quilombolas e/ou indígenas houve implementação de algum curso de formação continuada?
3. Qual a forma de realização? (presencial, à distância, semipresencial).
4. Quais os principais temas abordados nos cursos?

#### **V - FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PARA CUMPRIMENTO DA LEI 10.639/03**

1. Entre o período de 2007 a 2012 o município realizou algum curso de formação continuada de professores em atendimento a Lei 10.639/03?
2. Qual a modalidade de formação dos cursos oferecidos em atendimento à **Lei 10.639/03**?
3. Qual a forma de realização? (presencial, à distância, semipresencial).
4. Quais os principais temas abordados nos cursos?



9. Por que você foi escolhido (a) para participar da Equipe Técnica?

## **VI- FORMULAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (2007-2011)**

- 12- Você conhece a origem do PDE/PAR? Justifique
- 13- Sabe como se desenvolveu o processo de formulação do PAR?
- 14- Foi feito algum levantamento sobre demandas de formação inicial e continuada de professores do município? Caso tenha havido, que aspectos foram considerados?
- 15- O município tinha algum plano ou programa de formação de professores em andamento antes do PAR? Como se configurava?
- 16- A equipe utilizou este plano no processo de diagnóstico e formulação do PAR?
- 17- As necessidades de formação docente demandadas pela rede de ensino municipal foram contempladas de forma satisfatória nas ações geradas pelo PAR?
- 18- Como você justifica o fato do PAR do município de Mossoró apresentar na dimensão de formação de professores o menor número de ações, perdendo somente para a dimensão de Práticas Pedagógicas e Avaliação?
- 19- Como você avaliar a implementação das ações do PAR no município de Mossoró?

## **VII- RELAÇÕES FEDERATIVAS ENTRE MUNICÍPIO E UNIÃO NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DA DIMENSÃO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DO PAR (2007-2011)**

4. Ocorreu alguma mudança na relação entre União e município no processo de implementação das ações do PAR? Se positivo, quais?
5. O PAR possibilitou estratégias de cooperação entre União, município e Estado para implementação das ações da dimensão de formação de professores? Se positivo, quais foram?
6. Como ocorreu o regime de colaboração entre o município, União e o estado no processo de implementação das ações de formação inicial e continuada de professores do PAR?
7. As políticas de formação docente do município se articulavam com as políticas propostas pelo PAR?
8. Como ocorreu o processo de descentralização de recursos e assistência técnica para efetivação das ações do PAR pela Secretaria Municipal de Educação e pelas escolas na dimensão de formação de professores?

9. O PAR possibilitou algum poder de decisão ou autonomia do município frente a realização das ações de formação de professores? Se positivo quais?
10. De que forma o MEC participou na implementação das ações da dimensão de formação de professores do PAR do município?
11. As ações propostas pelo PAR foram executadas nos prazos previstos?
12. Tendo em vista que o PAR é um plano para quatro anos, você como membro da equipe técnica, acompanhou o desenvolvimento das ações? Se positivo, como foi realizada a sistemática de acompanhamento?
13. Você tem conhecimento de todos os programas que são propostos pelo PAR que foram desenvolvidos? Se positivo, elenque alguns?

#### **VIII- PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E O PAR (2007-2011) NO MUNICÍPIO**

7. O PAR apresentou alguma utilidade para o planejamento das políticas de formação de professores do município?
8. Qual a relação do planejamento da política de formação de professores do município com as propostas do PAR?
9. No município existia alguma ação ou programa de formação inicial e continuada independente do PAR? Se existia, quais as principais estratégias ou cursos?
10. Que ações ou programas de formação inicial e continuada foram desenvolvidos no município mediante a adesão ao PAR?
11. Como relaciona a qualificação dos professores do município com os programas de formação induzidos pelo PAR? Houve algum avanço ou mudanças?
12. E quanto a formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03, o município promoveu algum curso que tratasse dessa temática naquele período?
13. Você considera o PAR importante para o desenvolvimento das políticas municipais de formação de professores? Se positivo, por quê?
14. Como você analisa o modelo de planejamento instituído no PAR? Corresponde as necessidades formativas dos professores e as demandas da educação municipal?
15. É possível relacionar o IDEB do município com a implementação das ações do PAR? Se positivo, por quê?

16. Existiu algum entrave no processo de implementação do PAR do município quanto as ações da dimensão de formação de professores? Se positivo, quais?
17. Que críticas ou sugestões você poderia apresentar ao PAR?

