



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
CLOTENIR DAMASCENO RABELO

**GESTÃO LOCAL DE POLÍTICAS:**  
**estudo comparativo sobre a condução do PROFA**  
**em municípios cearenses**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2010**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**CLOTENIR DAMASCENO RABELO**

**GESTÃO LOCAL DE POLÍTICAS:  
estudo comparativo sobre a condução do PROFA  
em municípios cearenses**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Educação do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

**Área de concentração:** Formação de professores

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Isabel Maria Sabino de Farias

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2010**

R 114g Rabelo, Clotenir Damasceno

Gestão local de políticas: estudo comparativo sobre a condução do PROFA em municípios cearenses/ Clotenir Damasceno Rabelo – Fortaleza, 2010.

225p; il.

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Isabel Maria Sabino de Farias  
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Educação.

1. Gestão local. 2. Indução externa. 3. Processos decisórios. 4. Especificidades históricas. | Universidade Estadual do Ceará, Centro de Educação.

CDD: 371.11

**CLOTENIR DAMASCENO RABELO**

**GESTÃO LOCAL DE POLÍTICAS: estudo comparativo sobre a condução do  
PROFA em municípios cearenses**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Educação do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Isabel Maria Sabino de Farias – UECE (Orientadora)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Nora Rut Krawczyk - UNICAMP

---

Prof. Dr. Francisco Carlos Araújo Albuquerque – UECE

## AGRADECIMENTOS

A Deus, minha força, meu canto e proteção, presença possibilitadora de todas as conquistas;

À minha família, em especial minha irmã **Cláudia, esposo e filho**, pela acolhida e zelo nos momentos distante de casa, em que precisei de apoio fraterno e arrego;

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> **Isabel Sabino de Farias**, grato pela leveza, carinho e simplicidade com que me acolheu como orientando, por força de circunstâncias externas inevitáveis;

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> **Sofia Lerche Vieira** e à **Joyce**, pelo cuidado e atenção mediante os esforços em apoiar financeiramente nossas atividades no Mestrado;

Aos gestores, professores e técnicos dos Municípios de Aracati e Icapuí, pela abertura de suas visões ao olhar da investigação científica;

À Prefeitura Municipal de Icapuí, espaço de constituição de minhas mais felizes experiências profissionais, pela força no decorrer do curso;

À professora **Ana Lúcia da Costa Mello**, Secretária da Educação de Icapuí, e ao Prefeito Municipal, **José Edilson da Silva**, pelo apoio e compreensão na minha ausência;

À FUNCAP – Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – pelo aporte financeiro ao desenvolvimento da pesquisa;

Aos anjos da minha vida, que fortaleceram minha decisão de permanecer me aperfeiçoando e não perder as oportunidades.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> **Glaucia Maria Menezes Teixeira de Albuquerque** (*in memoriam*),

“Essa ausência assimilada que ninguém a rouba mais de mim”. Toda gratidão por sua presença viva, ainda que na falta. Anjo que está desde o começo e permanece até o fim do percurso. Na saudade e na esperança de cumprir o papel que me confiou como profissional, estudante e agente social, este esforço em toda sua intensidade,

DEDICO.

## RESUMO

Este estudo aborda a gestão de políticas de formação continuada de professores em âmbito local. Analisa a implantação, execução e repercussões do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA), formulado pelo Ministério da Educação, implantado em parceria com Estados e executado pelos municípios em 2001/2002. A investigação, de natureza qualitativa, do tipo estudo comparativo de caso, examina a iniciativa nos municípios de Icapuí e Aracati, recorte feito à implantação do Programa no Ceará, por intermédio da Secretaria Estadual da Educação Básica. A análise, que toma como base documentos oficiais e as percepções dos sujeitos que compõem os/as sistemas/redes de ensino municipais (gestores, técnicos, professores), discute questões como: formulação macro e execução micro de políticas educativas; gestão de políticas no Ceará e suas especificidades históricas, peculiaridades e relações com os municípios; implicações da indução externa na gestão local; processos decisórios que incidem na implantação e execução de tais propostas; fatores contextuais que concorrem para o êxito destas iniciativas; diferentes culturas políticas e educacionais na regulação da gestão local. A implantação de políticas é abordada como resultante da ação de instâncias nacionais e subnacionais, via procedimentos de oferta federal, mediação estadual e recepção municipal por meio de estratégias de indução externa e adesão interna, como práticas centradas nos gestores e nas relações entre eles. A execução e repercussão são apresentadas com base na ideia de que o espaço da gestão local é marcado por processos decisórios internos e por especificidades históricas municipais na condução das políticas. A investigação aponta que a implantação e execução do PROFA, como política homogeneizada, obedeceu aos ritmos municipais e suas determinações, explicitados por meio de mecanismos de regulação interna/local, que incidiram sobre o êxito dessa política. O estudo demonstra, ainda, que a microrregulação dos sujeitos da gestão em cada Município permitiu adequações e incorporações distintas do Programa mediante atuações particulares e interferências das especificidades do projeto político e educacional do Estado e dos municípios e das relações entre estes. No plano das repercussões a pesquisa revelou que a efetividade do programa se relaciona ao nível de convergência com a trajetória formativa e com a funcionalidade que tem para seus usuários, em particular os docentes, e no atendimento às demandas de seus contextos de trabalho.

**Palavras-Chave:** Gestão local. Indução externa. Processos decisórios. Especificidades históricas.

## RESUMEN

Este estudio trata de la gestión de las políticas de formação continua de profesores en ámbito local. Analisa la implantación, ejecución y repercusiones del Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA), elaborado por el Ministério de la Educação - MEC, implantado en parceria con los Estados y ejecutado por los municípios entre 2001/2002. La pesquisa, de tipo qualitativa, estudo de caso comparativo, examina el progrma, PROFA, en los municípios de Icapuí y Aracati, recorte hecho a la implantação del Programa en el Ceará, por intermédio de la Secretaria Estadual de la Educação Básica. El análise, que tiene como base documentos oficiales y las percepciones de los sujetos que componen los/las sistemas/redes de enseñanza municipales (gestores, técnicos, profesores), debate aspectos como: formulación macro y ejecución micro de políticas educativas; gestión de políticas en el Ceará y sus particularidades históricas, peculiaridades y relaciones con los municípios; implicaciones de la inducción externa en la gestión local; procesos decisórios que inciden en la implantación y ejecución de tales propuestas; factores contextuales que concurrem para el éxito de estas iniciativas; diferentes culturas políticas y educacionales en la regulación de la gestión local. La implantación de políticas es tratada como consecuencia de la acción de instancias nacionales y subnacionales, via procedimientos de oferta federal, mediación estadual y recepción municipal por medio de estratégias de inducción externa y adhesión interna, como prácticas centradas en los gestores y en las relaciones entre ellos. La ejecución y repercusión son presentadas con base en la idéia de que el espacio de la gestión local es marcado por procesos decisórios internos y por particularidades históricas municipales en la conducción de las políticas. La pesquisa sugiere que la implantación y ejecución del PROFA, como política homogeneizada, obedecio a los ritmos municipales y sus determinaciones, explicitados por medio de mecanismos de regulación interna/local, que incidieron sobre el éxito de esa política. El estudio demuestra, todavía, que la microregulação de los sujetos de la gestión en cada Município permitió adecuaciones e incorporaciones distintas del Programa mediante actuaciones particulares e interferencias de las especificidades del proyecto político y educacional del Estado y de los municípios, y de las relaciones entre estos. En el plano de las repercusiones, la pesquisa reveló que la efectividad del programa relacionase al nível de convergencia con la trajetória formativa y con la funcionalidade que tiene para sus usuários, en particular los docentes, y en el atendimento a las demandas de sus contextos de trabajo.

**Palabras-Clave:** Gestión local. Inducción externa. Procesos decisórios. Especificidades históricas

## LISTA DE QUADROS

01	Materiais Instrucionais do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA)	44
02	Documentos Governamentais da Esfera Estadual	45
03	Documentos e Registros do PROFA na 10 <sup>a</sup> CREDE	45
04	Documentos Municipais Identificados	46
05	Sujeitos das Entrevistas semiestruturadas	48
06	Perfil dos Gestores e Técnicos Municipais	50
07	Perfil do Professores Entrevistados	51

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APRECE	Associação dos Prefeitos do Ceará
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BVE	Biblioteca Virtual de Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIC	Centro Industrial do Ceará
CNE	Conselho Nacional da Educação
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
DERE	Delegacia Regional de Ensino
EDUCAS	Grupo de Pesquisa Educação, Cultura Escolar e Sociedade
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEEEMPA	Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA	Organização dos Estados Americanos
OREALC	Oficina Regional para a América Latina e o Caribe
PCN's	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional da Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PPE	Projeto Principal de Educação
PRELAC	Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe
PROFA	Programa de Formação de Alfabetizadores
PROINFO	Programa Nacional de Informática na Educação
RCNEI	Referenciais Curriculares Nacionais de Educação Infantil
SAP	Sistema de Acompanhamento Pedagógico
SEDUC	Secretaria da Educação Básica
SEF	Secretaria da Educação Fundamental
SEMEAR	Secretaria Municipal da Educação de Aracati
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>OS CONTORNOS DA INVESTIGAÇÃO: A TÍTULO DE INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
2.1	Explicando o problema de pesquisa	22
2.2	Os caminhos da investigação: dos objetivos aos percursos teóricos e práticos	31
2.2.1	Noções que deram suporte e iluminaram a investigação	35
2.2.2	A prática da investigação	41
<b>3</b>	<b>FORMULAÇÃO MACRO E EXECUÇÃO MICRO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E FATORES DE ÊXITO NO ÂMBITO LOCAL</b>	<b>53</b>
3.1	Formulação de políticas educacionais e relações macro e micro: homogeneização e efetividade	54
3.2	Formulação e gestão de políticas educacionais no Brasil: concretizando as políticas de formação continuada	65
3.2.1	Formulação e gestão de políticas educacionais no Ceará: políticas macros e mediação estadual com os municípios	69
3.2.2	Gestão de políticas educacionais nos contextos municipais: mecanismos de implantação e execução e fatores de êxito	74
<b>4</b>	<b>POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO CEARÁ: PECULIARIDADES, DINÂMICAS E ESPECIFICIDADES DAS RELAÇÕES ESTADO E MUNICÍPIOS</b>	<b>82</b>
4.1	Gestão de políticas educacionais e especificidades no Ceará	83
4.2	Perfis histórico-culturais dos municípios: homogeneidade e heterogeneidade dos projetos político-educacionais de Icapuí e Aracati	89
4.2.1	Historicidade e processos locais: cultura política e formas de organização e gestão da Educação nos municípios pesquisados	90
4.2.1.1	As tradições políticas, culturais e educacionais em Icapuí	92
4.2.1.2	As tradições políticas, culturais e educacionais em Aracati	97
<b>5</b>	<b>IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS NO ÂMBITO LOCAL: FORÇAS INDUTIVAS E ADESÃO NA CONDUÇÃO DO PROFA</b>	<b>103</b>
5.1	A oferta da política ao Ceará: a União cumprindo o papel de indutora	104
5.2	A mediação estadual da política de educação: adesão operacional e administrativa do PROFA	110
5.3	A recepção municipal da política de educação: adesão operacional e executora do PROFA	124

<b>6</b>	<b>EXECUÇÃO E REPERCUSSÕES DA GESTÃO LOCAL DE POLÍTICAS: PROCESSOS DECISÓRIOS E ESPECIFICIDADES NA CONDUÇÃO DO PROFA</b>	<b>135</b>
6.1	Execução: processos decisórios internos na gestão municipal	136
6.1.1	A prática de liderança da gestão local	136
6.1.2	A continuidade das políticas implementadas	147
6.2	Repercussões: a interveniência das especificidades históricas na efetividade das políticas de educação	160
6.2.1	A especificidade dos projetos internos de formação continuada	161
6.2.2	Os modelos teórico-metodológicos presentes nas práticas e concepções dos alfabetizadores municipais	168
6.2.3	A funcionalidade das políticas externamente induzidas	170
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>180</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>194</b>
	<b>APÊNDICES</b>	<b>203</b>
A	Roteiro da entrevista com gestores municipais de educação	204
B	Roteiro da entrevista com coordenador (a) do PROFA no âmbito regional (10ª CREDE)	206
C	Roteiro da entrevista com professores municipais	208
D	Roteiro da entrevista com professores municipais	210
E	Roteiro da entrevista com coordenador do Programa no âmbito da Secretaria da Educação Básica	212
	<b>ANEXOS</b>	<b>214</b>
01	Localização dos municípios na 10ª CREDE	215
02	Linha do tempo do PROFA no Ceará	216
03	Linha do tempo de Icapuí	218
04	Linha do tempo de Aracati	219
05	Mapa das CREDES no Ceará	220
06	Cobertura do PROFA no Ceará - II Módulo 2002	221
07	Cobertura do PROFA na CREDE 10 - II Módulo 2002	222
08	Cobertura do PROFA em municípios do Ceará	223
09	Adesão ao PROFA no CREDE 10 – Russas	224
10	Percentual de Abrangência PROFA - Ceará	225

## 1. APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta relatório da investigação sobre a gestão local e políticas de formação continuada de professores, mais precisamente sobre a implantação, execução e repercussões do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA) nos municípios cearenses de Icapuí e Aracati. Trata-se de um texto de dissertação apresentado ao Mestrado Acadêmico em Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE), requisito para a obtenção do grau de mestre em educação.

A iniciativa foi desenvolvida no âmbito da linha de pesquisa Política Educacional, Formação e Cultura Docente, articulada ao eixo temático Política Educacional, Gestão e Formação Docente. Integra os esforços investigativos do Grupo de Pesquisa Educação, Cultura Escolar e Sociedade (EDUCAS) na expectativa de contribuir com os trabalhos efetivados e em curso relacionados ao processo escolar e às políticas educacionais.

A temática em foco neste estudo tem origem na prática cotidiana e na vivência profissional do pesquisador como gestor municipal e educador atuante na formação continuada de professores no Sistema de Ensino Municipal de Icapuí, Ceará. Tais experiências foram decisivas na definição do problema pesquisado. Estes percursos, pessoais e profissionais, tornaram-se primeiros elementos impulsionadores de inquietações que mobilizaram as motivações para buscar compreender os problemas da ação por meio de atividades investigativas. Deles nasceram as intenções gerais da pesquisa, o que a tornou importante e estimulante, apresentando-se como uma empreitada que tem “um toque de paixão”, algo pelo qual vale a pena investir todos os esforços e na qual encontra sentido (BOGDAN e BIKLEN, 1994, p.86).

Do formato inicial submetido à seleção para o Mestrado, a temática da gestão da formação continuada dos professores, conectada com os percursos profissionais e investigativos do pesquisador, foi sendo submetida no Curso a situações que ajudaram a explicitar melhor o objeto de pesquisa. Os processos de delineamento são sempre complexos e se realizam de forma aproximativa, numa elaboração

progressiva, comumente relacionada a momentos de maturação na trajetória de formação. Ocasões como estudos, debates, atividades de orientação e vivências no grupo de pesquisa trouxeram contribuições fundamentais para a formatação mais amadurecida da ideia inicial desta proposta.

O diálogo propiciado nas diferentes situações curriculares vividas durante o mestrado permitiu maior focalização do problema e a descoberta de sua relação com determinantes externos mais amplos. A disciplina *História e Cultura da Educação Brasileira* permitiu desvelar suas nuances históricas e suas interveniências socioculturais e políticas. A compreensão dos fundamentos teórico-epistemológicos implicados no entendimento do problema, com suas aproximações e distâncias com correntes teóricas diversas, apresenta-se como outra importante contribuição desse momento, concretizada especialmente na disciplina *Teorias da Educação e Formação de Professores*. Também os debates e leituras em *Política Educacional* ajudaram a percebê-lo vinculado a contextos diversos e a posições teóricas distintas. Ao mesmo tempo, as disciplinas *Pesquisa Educacional* e *Seminário de Dissertação I e II* foram provedoras de contornos mais definidos do objeto de estudo e para a produção deste relatório.

As discussões realizadas nos momentos de orientação e de leituras direcionadas trouxeram suporte para a compreensão dos mecanismos de origem e estruturação dos conflitos atuais da gestão educacional, na implementação de políticas e na ação pedagógica. Serviram igualmente para a visualização concreta de tais procedimentos nas políticas nacionais e locais. O cruzamento das intenções do estudo pessoal com os rumos do projeto coletivo *Gestão do Projeto Educativo da Escola de Ensino Médio – nas trilhas da mudança*<sup>1</sup>, em desenvolvimento na Linha de Pesquisa *Política, Planejamento e Gestão da Educação* do grupo EDUCAS, assinalou ideias relativas à investigação da gestão local de políticas induzidas implementadas nos sistemas de ensino.

---

<sup>1</sup> A formulação dessa iniciativa, apoiada pelo Edital Universal do CNPq N° 14/2008, remonta a 2007, quando um grupo de pesquisadores nela envolvidos sistematizou sua primeira versão, intitulada "A gestão e o projeto educativo da escola de Ensino Médio Cearense (1995-2006)". A proposta atual tem como objetivo analisar as mudanças operadas pelas propostas de modernização da gestão, mediante processos de planejamento, na dinâmica institucional e interinstitucional da escola pública de Ensino Médio, no período de 1995-2006.

As sucessivas aproximações, feitas nos diversos momentos formativos da trajetória no mestrado, na qual se insere o exercício valioso de análise e durante o exame de qualificação<sup>2</sup>, contribuíram na composição do relatório que ora é apresentado. Além desta apresentação, o texto traz seis capítulos. O primeiro, de caráter introdutório, explicita o problema de pesquisa, discute as noções-chave do estudo e detalha o caminho e as decisões tomadas nesta investigação. O segundo traz o aporte teórico da pesquisa, situando contextualmente a formulação macro e a execução micro das políticas educacionais, refletindo sobre os fatores que concorrem para o êxito dessas ações no âmbito local. O terceiro aborda as especificidades históricas, as dinâmicas políticas presentes no Estado do Ceará e nos municípios envolvidos na pesquisa, bem como suas relações como entes federados. Os dois capítulos subsequentes trazem a análise dos dados coletados sobre o PROFA, política de formação continuada de alfabetizadores tomada como objeto de materialização do estudo. Com base nesse Programa, discute a implantação das políticas e a execução e repercussões dessa iniciativa no âmbito municipal. O sexto capítulo, um exercício de síntese, apresenta reflexões e conclusões proporcionadas pela investigação e sinaliza contribuições para a gestão local de políticas de educação.

O texto é composto ainda das referências, seguida dos apêndices e dos anexos. É o formato do relatório final da pesquisa, ora submetido à comunidade acadêmica como contribuição à pesquisa educacional no campo da política, da gestão e da formação dos professores, área de atuação do Mestrado a que se filia esta iniciativa.

---

<sup>2</sup> Atividade realizada em 30 de abril de 2009.

## 2. OS CONTORNOS DA INVESTIGAÇÃO: A TÍTULO DE INTRODUÇÃO

Este estudo situa-se no campo da política educacional. Aborda a gestão local de políticas de formação docente, precisamente a política de formação continuada de professores alfabetizadores, tema que ocupa lugar de destaque na agenda educacional contemporânea. Como objeto de materialização, a pesquisa centra atenção no Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA), ação que visava a “oferecer aos professores brasileiros o conhecimento didático de alfabetização” (BRASIL, 2001a, p.5), por meio de curso presencial com 180 horas<sup>3</sup>.

Esta iniciativa federal, proposta pela Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação<sup>4</sup>, seguindo a reforma educacional efetivada na segunda gestão Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), foi implementada em parceria com estados e municípios<sup>5</sup>. No Ceará, esta política de formação docente em serviço chegou em 2001 e foi coordenada pela Secretaria Estadual da Educação Básica, por intermédio das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação, as CREDE's. Este órgão compõe a estrutura geoeducacional do Ceará, atualmente dividida em 20 regiões administrativas. As Coordenadorias, portanto, são órgãos regionais administrativamente articulados à Secretaria da Educação Básica do Estado e respondem pela organização e gestão da educação em regime de cooperação com os municípios.

A pesquisa analisa o desenvolvimento do processo de implantação, execução e repercussões do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA) como política de formação continuada de professores alfabetizadores, com base na

---

<sup>3</sup> Inicialmente o curso foi implantado com 160 h/a, mas com o decorrer de sua execução a equipe coordenadora resolveu ampliar para 180 h/a (BECALLI, 2007)

<sup>4</sup> De acordo com o texto Biografia do PROFA encontrado no módulo “Coletânea e Textos III”, do material instrucional do Programa, ele nasceu de uma conversa institucional entre a SEF e a TV ESCOLA, em setembro de 1999, da qual participou Telma Weisz, que veio a ser supervisora pedagógica do Programa (BRASIL, 2001b).

<sup>5</sup> A adesão e as parcerias estaduais e municipais eram efetivadas pela assinatura de um termo de cooperação com o MEC para a implementação do programa (BECALLI, 2007).

percepção dos sujeitos que compõem os (as) redes/sistemas<sup>6</sup> de ensino municipal (gestores, técnicos, professores).

Como recorte do movimento de implantação, execução e repercussões do PROFA, o estudo focaliza os municípios cearenses de Icapuí e Aracati. Esta escolha está diretamente relacionada com o percurso profissional do pesquisador que, como sinalizado na apresentação, desenvolve funções no âmbito da docência e da gestão do sistema de ensino municipal na área da 10<sup>a</sup> CREDE<sup>7</sup>, região administrativa em que se localizam os dois entes federados envolvidos nesta investigação.

A experiência consolidada nesse exercício profissional permitiu acompanhar, de um lado, a oferta homogeneizada na implantação de políticas de formação oriundas das diretrizes federais e estaduais de forma induzida<sup>8</sup> e, de outro, as diferentes formas de execução e de repercussões dessa política. Na região da 10<sup>a</sup> CREDE, embora a implantação do PROFA tenha ocorrido via adesão dos municípios, observaram-se dinâmicas distintas no desenvolvimento do Programa: enquanto em alguns municípios a iniciativa foi conduzida conforme previsto, em outros não alcançou o êxito esperado, no sentido de que não implantaram e executaram o programa por completo, ou não executaram. É o que revelam os depoimentos coletados. Por exemplo, Icapuí implantou, mas não executou a carga horária completa do curso. Os municípios de Fortim e Tabuleiro do Norte, também da mesma região administrativa, preferiram não aderir ou não implantar a proposta de formação. Este funcionamento diferenciado do PROFA aguçou e deu forma ao interesse que moveu esta investigação. É, pois, na implantação e na execução dessa política de formação continuada induzida e suas repercussões no âmbito da gestão dos municípios que se encontra o problema da pesquisa.

---

<sup>6</sup> Para Saviani (1999), é muito comum o uso das expressões “sistema de ensino” e “rede de escolas” como sinônimas. Daí falar-se de “sistemas estaduais” e “sistemas municipais” para tratar de redes de escolas organizadas pelos estados e municípios. O autor constata que, ainda que haja controvérsias sobre a legalidade constitucional da instituição de sistemas municipais de ensino, a nova LDB assegura a existência de sistemas municipais de ensino, estabelecendo essa competência legal com base no inciso III do Art. 11 e nos incisos I e II Art 30 da Constituição Federal.

<sup>7</sup> A 10<sup>a</sup> CREDE situa-se na cidade de Russas, localizada na região do vale do Jaguaribe, e é composta por 13 municípios: Icapuí, Aracati, Fortim, Itaiçaba, Jaguaruana, Palhano, Russas, Quixeré, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Tabuleiro do Norte, Alto Santo, Iracema (ver Anexo 1).

<sup>8</sup> A noção de políticas induzidas refere-se a propostas elaboradas no âmbito dos Governos Federal ou Estadual e implantadas como programas especiais nos municípios por meio do estabelecimento de mecanismos de indução, ou seja, mediante a vinculação de determinados benefícios aos municípios que aderirem à ação proposta, embora estas nem sempre correspondam às demandas locais.

Trata-se de questão contemporânea com significativa visibilidade e abrangência. No plano educacional brasileiro, esta política de formação continuada de alfabetizadores se fez presente em 18 dos 25 estados da Federação (70,3% de abrangência) mais o Distrito Federal, envolvendo cerca de 1.473 municípios, com a participação direta de 4.434 formadores de grupos, atendendo 89.007 professores vinculados ao sistema/rede pública de ensino (BECALLI, 2007). O Ceará, de acordo com o documento *Escola Melhor, Vida Melhor – Relatório da gestão 2003-2006* (CEARÁ, 2006), implantou o Programa em 2001 e 2002 com a adesão de 184 municípios, atendendo a 10.000 professores, dados que se mostram controversos em relação a outros registros.

O Relatório da Gestão de 2003, *Mensagem à Assembleia Legislativa – 2003 – abertura da Sessão Legislativa* (CEARÁ, 2003), fala de uma cobertura do Programa que abarca “5.380 professores dos 170 municípios do Estado do Ceará (p. 55)”. Também no plano regional, existem diferenças entres processos de adesão e práticas de implantação no contexto dos municípios coordenados pela 10ª CREDE. Como antes citado, dos 13 municípios que aderiram ao Programa apenas 11 chegaram a implantar. Do conjunto de municípios que aderiram e implantaram o Programa, a gestão dessa oportunidade de formação continuada por meio das práticas que permitiram a implantação e a execução do PROFA nos sistemas municipais encontra diferenças e especificidades para sua efetividade.

Mesmo com uma abrangência nacional tão notória, o mapeamento das análises acadêmicas sobre o PROFA mostra um reduzido número de produções: um total de nove trabalhos<sup>9</sup>. Este material apresenta duas vertentes de investigação: estudos descritivos, com ênfase na constatação, analisando o programa em si, seu funcionamento, seus materiais e implicações na ação docente; e estudos com perspectiva crítica, estabelecendo contraposições ao Programa como iniciativa oficial de formação docente em meio às reformas educacionais nos anos 1990.

---

<sup>9</sup> As investidas na revisão da bibliografia sobre o PROFA permitiram identificar oito dissertações e uma tese. Estes trabalhos foram produzidos nos Estados do Espírito Santo, São Paulo (Araraquara, São Carlos, Campinas), Santa Catarina, R. G. do Norte, Goiás e Alagoas, abrangendo diferentes programas de pós-graduação *stricto sensu*. Este material foi localizado mediante pesquisa em base de dados via internet como: Banco de Teses (CAPES), Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (USP), Portal Domínio Público, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), Biblioteca Virtual de Educação (BVE) e Google. Vale registrar que existem algumas produções de caráter governamental, aqui não destacadas pelo interesse em conhecer o foco das preocupações no âmbito da Universidade.

Os trabalhos de Meira (2004), Dannaga (2004), Sambugari (2005), Piatti (2006), Campos (2006), Albuquerque (2006), Silva (2007) e Becalli (2007) têm em comum o olhar sobre o professor, com ênfase na relação entre a formação vivida, as aprendizagens oriundas dela e a prática pedagógica. Meira (2004) analisa o que dizem os professores participantes do Programa sobre a formação recebida e qual importância eles atribuem aos conhecimentos tomados para a sua formação profissional e sua prática pedagógica. De acordo com esta iniciativa, o curso teve efetividade para os envolvidos, ensejando melhorias na prática docente, leituras e trocas de experiências. Dannaga (2004) desenvolve um estudo de caso com o objetivo de conhecer integralmente o PROFA, assinalar os passos da proposta, verificar o desenvolvimento das atividades sugeridas nas salas de aula do ensino fundamental e averiguar o desenvolvimento e aprendizagem das crianças. A autora conclui pela relevância da proposta e de seus materiais didático-pedagógicos, revelando sua contribuição, aceitação e aplicação conforme proposto.

Sambugari (2005) investiga os modos de socialização vivenciados por professoras de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries do Ensino Fundamental da rede municipal de uma cidade da região Centro-Oeste do Estado de São Paulo durante atividades de educação continuada. Utiliza em sua análise as noções conceituais de socialização articulada ao pensamento de Pierre Bourdieu, expressa nas categorias de “habitus” e “capital cultural”. Seu trabalho chama a atenção para a importância de considerar os diferentes contextos, as realidades do educador e a valorização das experiências como intervenientes nas práticas de socialização docente.

O objetivo do trabalho de Piatti (2006) foi descrever e analisar o modelo de formação proposto pelo Programa, avaliando seus reflexos na prática docente. Trata-se de um estudo de caso do qual participaram duas formadoras e quinze professoras alfabetizadoras classificadas em grupos de acordo com seu desempenho durante a trajetória do curso. O resultado da pesquisa, de acordo com a autora, revela avanços no discurso das professoras no que se refere à prática da leitura e da escrita e à concepção do professor em relação ao desenvolvimento da criança no processo de alfabetização. Por outro lado, a observação feita no ato da pesquisa mostra descompasso do discurso dos professores em relação à prática.

Outro trabalho nessa linha é a dissertação de Campos (2006). A autora procura captar os efeitos do Programa nas práticas de alfabetização e, por consequência, na aprendizagem dos alunos. Estabelecendo relações entre as indicações teóricas e metodológicas do PROFA e o trabalho desenvolvido pelos professores alfabetizadores na sala de aula, investiga prioritariamente se o Programa conseguiu os efeitos esperados. Em conclusão, Campos (2006) assevera a existência de uma incorporação do discurso proposto pelo PROFA e seus rebatimentos na ação do professor e na aprendizagem de forma positiva. Ao mesmo tempo, questiona fatores externos impactantes na efetividade da oportunidade de formação. A pesquisa de Albuquerque (2006), por sua vez, identifica e analisa indicadores que demonstrem o que leva as alfabetizadoras a implementar ou não inovações em sua prática pedagógica. Toma o PROFA como referência e examina se a formação continuada em serviço contribui para essas atitudes.

Becalli (2007) busca compreender a concepção de leitura e de texto legitimada pelo PROFA, bem como os pressupostos teóricos e metodológicos que nortearam seu modelo de ensino da leitura e que foram considerados, pela SEF/MEC, adequados para sustentar a prática dos professores no que se refere à organização do trabalho com a leitura nas classes de alfabetização. Sua constatação é de que o PROFA enfatiza a dimensão psicolinguística do ensino e aprendizagem da leitura. Para a autora, ele toma o texto como pretexto para o estudo das relações entre sons e letras, dos aspectos gramaticais e ortográficos da Língua Portuguesa. Em função disso, não possibilita a formação de leitores críticos e ativos diante do mundo. Silva (2007), por sua vez, discute as influências do Programa na formação das competências e subcompetências dos professores alfabetizadores de jovens e adultos. Na discussão, a autora toca em temáticas relacionadas à administração da própria formação contínua pelo professor e ao papel das políticas públicas na garantia dessa condição.

Tais estudos, como sinalizado, tendem a descrever e fazer constatações com base nos objetivos prescritos para o Programa e nas posições assumidas pelos professores mediante a formação ensejada. Ao priorizarem estes aspectos, não apresentam contraposições ao programa em face dos seus determinantes contextuais.

A dissertação de Mazzeu (2007), distinta dos textos anteriores, apresenta análise problematizadora das relações entre as iniciativas governamentais de formação docente e as diretrizes da reforma educacional vigente. Discute o Programa como uma política de educação e analisa os pressupostos teóricos e epistemológicos subjacentes aos programas de formação continuada de professores, utilizando para isso os materiais instrucionais do PROFA. Tendo como referencial teórico as contribuições da pedagogia histórico-crítica, aborda temáticas que tratam das vinculações entre a reestruturação produtiva e as reformas político-educacionais da década de 1990; das relações entre as transformações no mundo do trabalho e as demandas para a educação; da profissionalização docente nos documentos oficiais; e dos conteúdos da formação continuada de professores. As análises destacam que a preocupação com a formação docente é estratégica para a garantia da implementação das reformas.

O inventário das produções acadêmicas sobre o PROFA mostra que este ainda é um tema pouco explorado, a despeito de sua capilaridade e importância na agenda das ações formativas destinadas aos professores. Das produções encontradas, depreende-se uma tendência à análise da oportunidade de formação em variadas facetas, todas seguindo o caminho do exame do Programa em si mesmo, de seus materiais, de sua execução e resultados, da visão dos professores sobre a formação ofertada, dos impactos na prática em sala de aula, na formação das habilidades docentes com a leitura e a escrita, a despeito de seus propósitos e formas de efetivação em diferentes realidades brasileiras e de sua face de política educacional. A forma homogênea da oferta do programa no País, as estratégias de implantação sob mediações estaduais e municipais, o significado da política de formação continuada de alfabetizadores nas realidades locais, os modos de adesão e incorporação das políticas externas, entre outros assuntos, são temáticas não contempladas nas produções visitadas. O estudo do PROFA como política educacional voltada para a formação dos professores alfabetizadores formulada no nível macro (eixo federal) e as estratégias de oferta, implantação e execução nos espaços micros (eixo municipal) são ausentes das investigações aqui relatadas. Os temas da gestão local e políticas de formação emergem como possibilidades para a pesquisa educacional.

Esta investigação visou, nesse sentido, a contribuir para ampliar o espectro das análises nesse campo. Entende-se que o estudo dos processos de implantação e execução do Programa com base na percepção dos diferentes sujeitos envolvidos nele certamente aportará novos elementos ao debate, fortalecendo a discussão e as ações de política educacional dirigidas à formação docente. Ademais, ao focalizar o caráter de política de educação atribuído ao Programa nas realidades locais, o estudo alinha-se à perspectiva adotada por Mazzeu (2007, p. 19), pois compartilha “a ideia de que a compreensão do fenômeno educativo requer a investigação e a análise crítica do contexto histórico no qual se desenvolve.”

Esta posição alerta para a necessidade de uma análise das transformações atuais nas políticas públicas e seus impactos nas políticas educacionais de formação docente das últimas décadas. Implica a compreensão dos rumos da política educacional no contexto das estruturas socioeconômicas e políticas a que pertencem e no exame, não somente das ações locais, mas também de outras iniciativas da ação estatal e seus nexos com as diretrizes internacionais<sup>10</sup>. É este o exercício feito a seguir, no intuito de trazer à tona as questões norteadoras desta investigação.

## **2.1 Explicitando o problema de pesquisa**

A formação de professores, em especial a formação em serviço, assume lugar preponderante nas reformas educacionais em curso na América Latina e no Caribe, e, por essa razão, é destacada por diversos autores (CABRAL NETO e RODRIGUEZ, 2008; FREITAS, 2002; LUDKE, MOREIRA e CUNHA, 1999; MAZZEU, 2007; MELO, 1999; RODRIGUEZ, 2006). Tais análises explicitam um cenário social marcado por mudanças nos processos de produção e pela redefinição do papel dos Estados Nacionais como consequência da reestruturação do capitalismo, sob a égide do projeto neoliberal, voltado para a recuperação do ciclo de reprodução do capital (ANTUNES, 2001; RODRIGUEZ, 2006). Trata-se, tomando de empréstimo as palavras de Nunes (2004, p. 18), de “um panorama histórico que

---

<sup>10</sup> Cabral Neto e Rodriguez (2008) corroboram esta compreensão ao discutir a formulação de iniciativas diversas no âmbito da América Latina e do Caribe no contexto dos anos 1980-1990 e suas influências nas políticas de formação de professores no período. Nesse sentido, destacam a criação do Projeto Principal de Educação (PPE), cujas alterações subsequentes realizadas nos encontros e fóruns da década de 1990 deram origem ao PRELAC (Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe), novo projeto regional de educação.

tem sido determinante para as políticas educacionais atuais, de modo particular, no campo da formação docente”.

As transformações no plano das políticas sociais são caracterizadas, de acordo com Vieira & Albuquerque (2001), pela definição de uma agenda internacional para a educação, concretizada por meio de diretrizes pactuadas em diferentes eventos (entre os quais se destacam a Conferência Mundial de Educação para Todos – 1990, a Conferência de Nova Delhi – 1993 e as reuniões do Projeto Principal de Educação na América Latina e do Caribe – 1979 - México; 1981 - Quito; 2001 - Cochabamba); pela articulação da educação aos processos de desenvolvimento, conferindo-lhe grande importância no delineamento do atual cenário mundial<sup>11</sup>; pela presença de organizações internacionais na América Latina, especialmente no Brasil<sup>12</sup>.

Como sinalizado há pouco, a formulação de agendas pactuadas internacionalmente ao longo das últimas décadas é decisiva na redescoberta da educação e de seu papel social no ensejo das transformações ocorridas desde os anos 1990. A educação passa a ser reconhecida e a se constituir um elemento central do desenvolvimento econômico e social, e isso demanda maior articulação entre as políticas educativas e estratégias de desenvolvimento (CABRAL NETO e RODRIGUEZ, 2008). São processos de adequação da educação aos padrões econômicos. Os países periféricos não escapam desse movimento. No Brasil, os efeitos das reformulações na política e na economia promovem alterações no papel do Estado na oferta de políticas sociais, em especial nas políticas educacionais<sup>13</sup>. As mudanças iniciadas em meados dos anos 1990 e a implementação de políticas

---

<sup>11</sup> Ilustrativo dessa importância é o documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*, de 1992, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), associada à Oficina Regional para a América Latina e o Caribe (OREALC), cujo objetivo, segundo Miranda (1996, p. 53), “é esboçar linhas de ação para políticas e instituições que pudessem favorecer as relações sistêmicas entre educação, conhecimento e desenvolvimento, na perspectiva da noção de complementaridade entre transformação produtiva e equidade”.

<sup>12</sup> O Banco Mundial (BM) é, consensualmente, o agente de maior expressão no direcionamento das políticas educacionais nos anos 1990. Suas recomendações aos governos da América Latina são tidas como as mais relevantes na região em relação a outros órgãos (LUDKE, MOREIRA e CUNHA, 1999).

<sup>13</sup> Corroboramos as análises de Behring (2003) ao situar que a reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 teve intenção explícita de desconstruir o Estado para colocá-lo numa posição entre o mercado e a sociedade, em função dos processos de globalização. Alterar sua organização administrativa e seu papel regulador é ponto crucial para a empreitada a que se determinou esse projeto. Tal investida resultou na submissão das políticas sociais à orientação de ajuste econômico, diminuindo a atuação do Estado nas políticas públicas fundamentais para dar espaço a práticas de desresponsabilização deste em setores determinados, num trinômio combinado de privatização, focalização e descentralização.

induzidas, focalizadas e descentralizadas, procuram atingir o interior dos sistemas e elegem a avaliação de desempenho, a gestão, o professorado e sua formação e a reforma dos currículos como possibilitadores da qualidade educacional necessária ao desenvolvimento econômico. (CABRAL NETO e RODRIGUEZ, 2008).

A expressão mais intensa da reordenação das políticas educacionais no Brasil está nos dispositivos legais estabelecidos com a Emenda Constitucional n.º 14/1996 e a Lei n.º 9.394/96. Tais dispositivos redesenham o projeto educacional, numa inteira sintonia com os padrões estabelecidos na agenda internacional, constituída segundo premissas da perspectiva globalizada. Desse modo, redireciona as formas da gestão, organização dos sistemas de ensino, financiamento da educação, currículo, formação docente, entre outros componentes da política educacional. Este encaminhamento é coerente com as orientações presentes nos documentos referentes às reformas educativas para a América Latina, segundo Rodriguez (2006). O autor destaca que essas fontes expressam “o entendimento de que a formação geral de qualidade dos alunos requer uma formação de qualidade dos docentes” e [...] qualidade dos docentes, necessariamente, está para a sua adequação aos comandos do modelo produtivista”. (IDEM, p.17).

É orientada por este entendimento que a formação de professores ganha lugar preponderante nas novas diretrizes educacionais, respondendo pelo fortalecimento e emergência de iniciativas de formação continuada. Ao lado de outros dispositivos, esta é a principal tendência da formação docente no contexto das reformas educativas. Tal modalidade de formação alcança grande relevância em função de sua viabilidade prática e custo mais baixo. De acordo com Torres (2007), a relação custo-benefício e a feição pragmática aparecem na proposição enfática do Banco Mundial para a formação em serviço. A formação continuada de professores, no âmbito regional, é aconselhada como necessária e com um caráter de complementaridade à formação inicial, “centrando-se numa produção de conhecimento com base na análise crítica da prática educacional”. (PRELAC I, 2002 citado por RODRIGUEZ, 2006).

Existe, na verdade, uma lógica na ênfase dada à formação continuada pelas reformas. A formação inicial, pelo fato de já estar institucionalizada, enfrenta maiores dificuldades para se processar mudanças. A formação continuada, por sua vez,

permite permanentes alterações, ao sabor de estratégias de articulação a determinadas propostas educacionais e às reformas em curso. É uma modalidade privilegiada, considerando que se encontra mais próxima do trabalho docente e com isso pode-se atingir melhor as dificuldades. Neste sentido, torna-se mais eficiente, produzindo efeitos mais imediatos e indo onde estão os problemas. Torna-se uma ferramenta mais objetiva para a implantação de novos modelos.

As reformas delimitam também o perfil pedagógico e as orientações da formação inicial e continuada. São orientações que caminham pela ênfase na aquisição de habilidades e competências, centradas em “como fazer”, no melhoramento do desempenho do professor com origem no “domínio” dos conteúdos disciplinares e das formas de como ministrá-los. Este perfil de formação é defendido pelo BM em detrimento de uma perspectiva na qual o valor da formação está na possibilidade de dar aos docentes capacidade crítica e criadora de refletir e analisar o ensino-aprendizagem e formular os rumos de sua ação. (SANTOS, 2000).

O Brasil tem consentido este reordenamento, pois é sócio signatário de agendas definidas externamente. Os profissionais da educação brasileira, especialmente os professores, desde então vêm sendo brindados com uma sequência de programas de formação continuada na direção das mudanças projetadas pela reforma educacional. Ilustrativo desse movimento foi a ação do MEC que, durante reforma implementada no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), realizou trabalho de socialização de projetos e programas, oferecendo-os aos sistemas e redes de ensino como propostas “renovadoras”<sup>14</sup>. Esta ação governamental visava a promover a incorporação das diretrizes postuladas pela reforma em curso. Assim, na perspectiva de criar possibilidades de formação continuada que incorporassem elementos essenciais às proposições dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN’s (1997) e da organização em ciclos, o

---

<sup>14</sup> A reforma educacional de FHC apresenta-se na forma de alguns instrumentos basilares. O primeiro passo dado em direção à reforma é a aprovação da Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de setembro de 1996. São exemplos de programas e políticas elaborados e implantados desde os primeiros anos do Governo Fernando Henrique Cardoso: a aprovação da LDB nº 9.394/96, a implantação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Lei Nº 9.424/96 – FUNDEF); o movimento de elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (e no seu corpo teórico a implantação e organização do ensino em ciclos); a implantação dos dispositivos de avaliação institucional; o fortalecimento de ações como o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD; e a implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Programa Nacional de Informática da Educação – PROINFO e Programa de Formação de Professores em Exercício – PROPORMAÇÃO (PERONI, 2003; VIEIRA e FARIAS, 2003);

MEC criou o programa de formação intitulado “Projeto Parâmetros em Ação”. Esta iniciativa, oficialmente denominada de “Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado”, era organizada em módulos e destinada à formação nas diversas áreas do Ensino Fundamental, da Educação Infantil e da Alfabetização (BRASIL, 1999). Tinha como finalidade “apoiar os sistemas de ensino no desenvolvimento de propostas pedagógicas de qualidade, na perspectiva de uma educação para a cidadania” (IDEM, p.7), via desenvolvimento profissional dos docentes.

Os módulos dos “PCN’s em Ação de Alfabetização” deixam clara a intencionalidade de “impulsionar o desenvolvimento profissional” dos professores alfabetizadores, tanto aqueles que alfabetizam na Educação Infantil como no Ensino Fundamental, crianças e adultos. Com essa compreensão, justifica:

[...] A necessidade de **aprofundar a discussão sobre propostas didáticas de alfabetização** por meio de textos, tantas vezes manifestada por formadores e professores, e o fato de, até o momento, não haver publicações do Ministério da Educação elaboradas especificamente para o trabalho de formação de alfabetizadores **determinaram a opção pelo formato desse módulo** (BRASIL, 1999, p.15). [Grifou-se].

O foco na dimensão pedagógica do processo de ensinar e de aprender confere o tom à proposta formativa e de desenvolvimento profissional empreendida pelo MEC nos PCN’s em Ação. A intenção é promover a incorporação das diretrizes da reforma no trabalho pedagógico escolar via ação docente. Esta ênfase permite, em boa parte, compreender a ação de resistência dos professores em relação às políticas induzidas. Estes, sem tempo e oportunidade de se posicionarem sobre a validade de tais propostas, não se sentem referenciados nas políticas de formação implantadas e reagem, tendendo a incorporar das propostas chegadas à escola aquilo que se conforma às suas necessidades formativas.

A reação seletiva dos professores ante as propostas ofertadas como novidade é entendida por Farias (2006) como atitude crítica do docente, exercitada por meio de elementos de julgamento que ajudam a mensurar a importância e o significado da iniciativa. Isto é decisivo no tipo de engajamento manifestado pelo professor em relação à proposta. Os elementos de julgamento são critérios utilizados para avaliar se as novidades se harmonizam às dificuldades e problemas enfrentados, ou seja, se apresentam sinais de efetividade; se exibem orientações e procedimentos claros para sua implementação e desenvolvimento. Também servem para os docentes

analisarem o esforço que as inovações, entendidas como expressões da política educacional, demandam, isto é, as implicações de sua operacionalização e a gratificação profissional oferecida por elas.

A utilização de tais critérios pelos professores para orientar sua aderência ou não a uma proposta sugere que as investidas na formulação e implementação de políticas de formação não podem desconsiderar, caso almejem êxito, a articulação com os problemas oriundos dos contextos de trabalho/ação desses profissionais. Em outras palavras, as políticas de formação docente precisam assegurar sintonia com as demandas formativas e práticas da escola, efetividade e retorno simbólico.

Embora seja significativo o pensamento acerca da necessidade de articulação entre as políticas de formação e a prática docente, não é este o tom das ações encaminhadas nas últimas décadas, sobretudo daquelas que culminaram na concepção e implementação, no final de 1999, do *Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA)*. O documento de apresentação do PROFA justifica a criação do Programa por conta da mudança de paradigma na alfabetização nos últimos anos e pela necessidade de que tal perspectiva seja urgentemente incorporada “como conteúdo tanto da formação inicial quanto da formação continuada dos professores brasileiros”. (BRASIL, 2001a, p. 5). Acrescenta a essa afirmação que, para isso, “o MEC assumiu a tarefa de oferecer às agências formadoras e aos sistemas públicos de ensino algumas condições técnicas fundamentais para a difusão desse conhecimento didático”. (IDEM). Para Becalli (2007, p.112), o Programa nasce

[...] verticalmente idealizado, pelo olhar monológico da SEF/MEC, sobre o trabalho dos professores alfabetizadores que, por falar *sobre* os professores e não *com* os professores, não contribui para romper com a fronteira invisivelmente existente entre os que planejam e os que executam a proposta de trabalho, como se ambos atuassem de modo independente. Assim sendo, afirmamos que, embora o PROFA tenha sido apresentado no cenário educacional brasileiro como um “novo” programa de formação continuada para os professores alfabetizadores e que trouxe propostas inteiramente “novas”, ele reforça meramente a unilateralidade dos “tradicionais” modelos de formação [...]. (grifos da autora).

A inserção dessa iniciativa no contexto cearense em 2001 está associada ao reordenamento nacional da reforma do Estado e da educação brasileira, especialmente desde 1995. O período, marcado pela entrada de Tasso Jereissati em sua 2ª gestão (1995-1998) no Governo do Estado, reforça o projeto do “Governo

das Mudanças'<sup>15</sup> e projeta uma política educacional afinada com as diretrizes dos organismos internacionais e com a política educacional do presidente Fernando Henrique Cardoso. A chegada do PROFA ao Ceará obedece ao movimento das políticas de formação continuada de professores em todo o País à época, cabendo ao Ceará apenas aderir ao que já vinha sendo efetivado nos demais estados.

A gestão de Antenor Naspolini<sup>16</sup> (1995-2002), ex-gerente do Escritório do UNICEF para o Ceará e Rio Grande do Norte, à frente da Secretaria da Educação Básica do Estado, revela essa sintonia e dá forma à nova política de educação para o Ceará. A reforma educacional encaminhada para o período 1995 a 1998 teve como mote o *slogan* “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”<sup>17</sup>. Esta expressão está orientada pelos pressupostos básicos indicados na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990). Para Naspolini (2001, p 170), “a expressão sugere a mobilização social em torno do acesso universal à educação básica de qualidade, entendida a partir da Declaração Mundial de Educação para todos”. Esta orientação, ainda conforme Naspolini, a partir de 2001,

[...] entra em uma nova fase, tendo como ponto de partida a escola, o seu projeto pedagógico e o seu plano de desenvolvimento institucional. A proposta é baseada, novamente, em uma ampla mobilização da sociedade para a discussão da escola que se tem e a da escola que se quer. Este movimento social em torno da educação veio a se chamar Escola do Novo Milênio, numa evidente alusão às mudanças educacionais pretendidas para o início do novo século. Este movimento procura gerar consensos dentro de um modelo de planejamento participativo gerado desde a escola, como unidade básica de planejamento, até o governo do estado, passando pelas comunidades e municípios. (IDEM, p. 184).

A reforma na educação cearense dos anos de 1995 a 2002 centrou-se em ações para a reorganização do aparato administrativo e da gestão educacional, bem como nas estratégias de instrumentalização técnico-pedagógica. Tais ações estão expressas em políticas como: ampliação e universalização das matrículas e correção

---

<sup>15</sup> Conforme Albuquerque, F. C. A. (2005), é chamado “governo das mudanças” o bloco de poder advindo do Centro Industrial do Ceará (CIC), que passa a governar o Estado do Ceará com a eleição de Tasso Jereissati em 1986, seguido do governador Ciro Gomes (1991-1994) e mais dois mandatos consecutivos de Tasso (1995-1998; 1999-2002). Sucendendo Tasso, foi eleito o governador Lúcio Alcântara para o período 2003-2006.

<sup>16</sup> Antenor Naspolini foi secretário da Educação no Estado do Ceará durante oito anos, correspondente à 2ª e à 3ª gestão de Tasso Jereissati (1995-1998/1999-2002).

<sup>17</sup> No dizer de Aguiar (2002), o “Todos pela Educação de Qualidade para Todos” é uma política que sintetizava em si os princípios de mobilização (todos pela educação), a proposta pedagógica fundante (educação de qualidade) e a meta política de democratização do acesso (para todos). Albuquerque, M. G. M. T. (2005), por sua vez, identifica esta política como integrante do Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998), plano global da segunda gestão de Tasso Jereissati, em função da ausência de um plano setorial para a educação à época.

de fluxo mediante projetos aligeirados de escolarização fundamental e média (Projeto Tempo de Avançar- Telecurso 2000), municipalização e estadualização, criação de modelos de democratização, descentralização e participação dos segmentos sociais, universalização do sistema de ciclos e de classes de aceleração com acompanhamento de uma estrutura da gestão pedagógica (SAP – Sistema de Acompanhamento Pedagógico). Além dessas políticas, destaca-se também a implantação de programas de formação inicial em serviço de professores da rede pública, como o MAGISTER-CEARÁ e PROFORMAÇÃO, efetivados até 2002.

O mapeamento feito até aqui evidencia que a política educacional cearense não ficou distante das orientações pactuadas em âmbito internacional, especialmente no que concerne à gestão educacional e à formação dos professores, tidos como eixos da ação governamental, seja com ações próprias ou mediando programas federais.

Na realidade dos pequenos municípios, as investidas das políticas federais e estaduais de educação voltadas para formação docente encontram espaços privilegiados de penetração. Tal circunstância ocorre, em alguns casos, porque estes entes estão desprovidos de uma política municipal de educação capaz de estabelecer claros limites para os exercícios de cooperação ou da gestão compartilhadas. Em outros, porque, sob o pretexto de se estabelecer parcerias e apoio técnico-financeiro às políticas municipais, “abre-se a guarda” e os gestores municipais tomam atitudes de consentimento em prejuízo dos propósitos do projeto educacional do município e suas demandas. Estes são aspectos que não podem ser desconsiderados quando a atenção centra-se sobre a implantação, desenvolvimento e repercussões de políticas externamente induzidas.

A política de educação “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, ou, em sua segunda geração, a “Escola do Novo Milênio”<sup>18</sup>, teve intensa penetração nos municípios, via municipalização, redefinindo políticas locais e intervindo também nos programas de formação de professores<sup>19</sup>. No apagar das luzes do Governo

---

<sup>18</sup> Denominação dada ao projeto de educação da 3ª gestão de Tasso Jereissati.

<sup>19</sup> Aguiar (2002) refere-se a esse processo como ações de cooperação técnica advinda do convênio firmado por meio da municipalização do ensino no Ceará (Lei nº 12.452 de 06/06/1985). Entre tais ações podem ser listadas, segundo o autor, a criação de Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE), o concurso público único para o magistério da rede pública, o apoio técnico à expansão da Educação Infantil, a integração das políticas de formação de professores e a seleção conjunta de núcleos gestores escolares da rede pública.

Jereissatti (gestão 1995-2002), a Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará/SEDUC, exercendo seu papel integrador de ações, coordena, em sintonia com o Ministério da Educação, a implantação do PROFA (Programa de Formação de Alfabetizadores) nos municípios do Estado. O PROFA, na verdade, não aparece explicitado como Programa projetado de formação continuada estadual cearense nos documentos governamentais de 2002 – *Mensagem à Assembleia Legislativa – Abertura da Sessão Legislativa* (CEARÁ, 2002). Dentro dos macro-objetivos do Plano de Governo (1995-1998; 1999-2002), a política educacional cearense e, por consequência, a formação continuada dos professores, integra a opção estratégica de “capacitar a população para o desenvolvimento”, como cita Albuquerque, M. G. M. T. (2005). O PROFA é apresentado na *Mensagem à Assembleia Legislativa/2003 – Abertura da Sessão Legislativa* como “programa do MEC em convênio com a SEDUC (CEARÁ, 2003)”. A exemplo dos demais estados, o Ceará aderiu ao Programa e coordenou a adesão dos municípios. A ação foi realizada por intermédio das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (as CREDE's)<sup>20</sup>, que coordenavam a implantação nos municípios, bem como seu acompanhamento, ficando ao núcleo central (SEDUC) a responsabilidade de coordenação estadual.

As diferenças na implantação e execução do Programa nos municípios são passíveis de questionamentos, pois se, em âmbito regional – como o caso da 10ª CREDE, onde está focada esta investigação – o Programa supostamente alcançou êxito, sendo implantado e executado até o final na maioria dos municípios e permanecendo funcionando até além do tempo previsto, noutros não atingiu a perspectiva esperada, como o já citado caso de Icapuí, que implantou o Programa, mas não concluiu a carga horária exigida na sua execução, sendo “abortado” antes do término da primeira turma. Por sua vez, o município vizinho, Aracati, implantou e executou o programa em sua totalidade. Os fatores intervenientes para práticas tão diferenciados de implantação e execução põem na berlinda a efetividade da proposta de formação continuada externamente induzida no que se refere à sua relação com as políticas de formação local, suas implicações na docência dos alfabetizadores, seu aproveitamento e potencialização para a prática alfabetizadora,

---

<sup>20</sup> Até o início da 2ª gestão Tasso Jereissatti (1995), os órgãos regionais de coordenação da educação, vinculados à Secretaria Estadual, eram chamados de Delegacias Regionais de Ensino (DERE's). Desde a gestão de Antenor Napolini (1995-2002), passaram a ser chamados de Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (os CREDE's). Nos dias atuais, a expressão “centros” foi suprimida e recebeu a denominação de Coordenadorias, passando a ser intituladas “as CREDE's”. Neste texto, as duas formas serão utilizadas,

entre outras questões. Assim, tais especificidades na incorporação e efetivação das políticas induzidas representam um atraente problema a ser investigado.

Partindo desse entendimento, a pesquisa orientou-se pela seguinte pergunta de partida: **Como se desenvolveu o processo de implantação, execução e repercussões do Programa de Formação de Alfabetizadores/PROFA como política de formação continuada de professores alfabetizadores nos Municípios de Icapuí e Aracati?**

Incorporadas à questão inicial, outras indagações lhe foram complementares: Qual o sentido das reformas e que implicações tem a implantação de políticas induzidas no âmbito da gestão local? Que fatores contextuais concorrem para o êxito ou não de políticas induzidas de formação continuada de professores, especialmente alfabetizadores? O que sucedeu no decorrer da implantação e execução do PROFA, na percepção dos gestores, técnicos e professores nos Municípios de Icapuí e Aracati? Que elementos específicos dos processos políticos e da historicidade de Icapuí e Aracati à época incidiram sobre seus comportamentos e práticas na gestão do PROFA? Que repercussões os sujeitos envolvidos no Programa nesses municípios percebem no desempenho dos professores alfabetizadores desde a formação vivenciada?

Na base dessas questões residiu o interesse em compreender o objeto de estudo – a gestão local de políticas de formação continuada de professores – na relação macro-micro da gestão do PROFA como política induzida, nas especificidades históricas dos entes envolvidos e nos diferentes processos decisórios locais em sua implantação e execução. Mediante esta tarefa, foi fundamental definir caminhos a seguir e instrumentos condutores na direção do conhecimento pretendido, como é explicitado na seção a seguir.

## **2.2 Os caminhos da investigação: dos objetivos aos percursos teóricos e práticos**

No campo da pesquisa qualitativa, a ideiação “caminho” é associada à metodologia, no sentido de como se conduz o pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Inclui, portanto, teoria, técnicas e atuação criativa do pesquisador (MINAYO, 2007). A investida em um caminho investigativo, desse

modo, não se concretiza sem que se tenha estabelecido claramente aonde se quer chegar. A constituição do caminho e de seus percursos está para a existência de propósitos a serem atingidos.

Apoiada nessa compreensão, a pesquisa teve como objetivo principal **analisar o desenvolvimento do processo de implantação, execução e repercussões do Programa de Formação de Alfabetizadores/PROFA nos Municípios de Icapuí e Aracati**. De modo mais específico, a iniciativa pretendeu:

- compreender os sentidos das reformas e as implicações de políticas induzidas de formação continuada de professores no âmbito da gestão local;
- discutir os fatores contextuais que concorrem para o êxito ou não de políticas induzidas, tomando como objeto de materialização o Programa de Formação de Alfabetizadores/PROFA em Icapuí e Aracati;
- conhecer a percepção dos gestores, técnicos e professores sobre os processos decisórios que caracterizaram a implantação e execução do PROFA como política de formação continuada nos municípios de Icapuí e Aracati;
- analisar a interveniência das especificidades históricas e dos processos políticos dos municípios de Icapuí e Aracati com vistas à compreensão de seus comportamentos e de suas práticas de gestão; e
- mapear as repercussões percebidas pelos sujeitos envolvidos no PROFA nesses municípios em relação ao desempenho dos professores alfabetizadores desde a formação vivenciada.

Orientada por estas intencionalidades, a investigação foi desenvolvida com amparo nos pressupostos da abordagem qualitativa. As características do objeto de estudo – a gestão das políticas de formação continuada de professores no âmbito local – sugeriram essa opção, considerando o intento de compreendê-lo com procedência nos seus múltiplos determinantes. O estudo caminhou pela via qualitativa no sentido expresso por Stake (2007, p. 42), de “compreensão das complexas relações entre tudo que existe”. Bogdan e Biklen (1994) ao descreverem as características desse enfoque, ressaltam a necessidade de o pesquisador voltar-se para o ambiente de sua efetivação, principal fonte de dados, na tentativa de

priorizar os contextos e elucidar as questões problemáticas da situação em análise. Lembrem, ainda, que o pesquisador, nessa perspectiva, é o instrumento principal na coleta das informações.

Outra característica da pesquisa qualitativa consorciada à problemática investigada neste trabalho consistiu na intenção de produzir uma análise minuciosa da realidade onde tal experiência foi vivenciada e, principalmente, na compreensão de que o desvelamento do fenômeno se efetiva processualmente, como num funil - onde a teoria sobre o objeto é aproximativa, e vai se constituindo desde uma base inicial larga e se “afunilando”, tornando-se mais fechada e específica (IDEM, p.50).

Considerando tais pressupostos, o estudo de caso<sup>21</sup> foi assumido como método de investigação empírico, entendendo que, em uma perspectiva qualitativa, ele “constitui uma investigação de uma unidade específica, situada em seu contexto, selecionada segundo critérios predeterminados e, utilizando múltiplas fontes de dados, que se propõe a oferecer uma visão holística do fenômeno estudado”. (ALVES-MAZZOTTI, 2006, p.650).

A decisão de realizar um estudo de caso compartilhou, ainda, do pensamento de Yin (2005, p.19), para quem este caminho é pertinente “quando se colocam questões do tipo *como* e *por que*, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real”. O intento de compreender a implantação, execução e repercussões do PROFA, com base na percepção de gestores, técnicos e professores, caracterizou uma ação investigativa com singularidade e complexidade próprias (STAKE, 2007), dando ao problema a forma de um caso particular. A recomendação de que o caso selecionado estivesse em funcionamento (ANDRÉ, 1995; STAKE, 2007) poderia levar, a princípio, à suspeita acerca da validade e pertinência do estudo. Recorrendo a Bogdan e Biklen (1994), contudo, tal problemática pode ser superada quando se recorreu à perspectiva das pessoas que participaram diretamente do caso, sujeitos que, de algum modo, estiveram

---

<sup>21</sup> Não se desconhecem “os preconceitos” acerca desse método. Sobre isso discorrem André (1995), Trivinos (1997), Alves-Mazzotti (2006). Esta última, por exemplo, questiona principalmente os usos enviesados do método, sua má aplicação por conta de equívocos na interpretação da literatura e as críticas acerca de sua generalização e aplicabilidade. Posicionamento semelhante encontra-se em relação às dificuldades atribuídas ao método no que se refere a questões de validade e fidedignidade.

relacionados ao fenômeno em exame. Além disso, foi possível acessar registros escritos sobre o assunto.

A abrangência da investigação está relacionada ao propósito de realizar uma pesquisa que tem como unidade de análise o Programa de Formação dos Alfabetizadores (PROFA), implantado em duas realidades educacionais diferentes: os municípios cearenses de Icapuí e de Aracati – dois universos comparados e contrastados. Krawczyk e Vieira (2003) citam que, em princípio, a comparação não é um método específico. É, sim, um procedimento mental que permite generalizar ou diferenciar. Como recurso analítico e interpretativo, possibilita à análise uma exploração adequada de seus campos, o alcance dos objetivos perseguidos. Para a autora, a comparação é um meio útil à constituição de “um campo de estudos articulador de seus pontos comuns de análise, como uma unidade diversificada que desentranhe a inter-relação entre os níveis global, nacionais e locais [...] (p.126)”. Considerando a tipologia do estudo de caso, segundo Bogdan e Biklen (1994) e Trivinos (1997), essa modalidade se caracteriza como *estudo comparativo de casos*. “Esta linha de investigação segue os passos do método comparativo, descrevendo, explicando e comparando, por justaposição e comparação propriamente dita, os fenômenos” (TRIVINOS, 1997, p.136). Nesta perspectiva, o estudo incorporou à análise a especificidade histórica dos diferentes processos locais. Para Zemelman (2003, p. 97), “uma especificidade histórica é o que resulta da articulação de múltiplas dimensões em um momento e em um espaço. [...] uma série de relações que fazem a realidade”. Com este enfoque, evitou-se que o trabalho se restringisse à comparação de indicadores ou à elaboração de analogias, como advertem Krawczyk e Moraes (2003). Nesse sentido, compartilha-se com Trivinos (1997) da ideia de que estudos de casos comparativos realizados numa perspectiva histórico-estrutural enriquecem a pesquisa qualitativa.

Com esse intuito, levou-se a termo o conselho de Bogdan e Biklen (1994, p.97), os quais indicam que “se estiver a fazer um segundo estudo de caso para comparar e contrastar escolha um segundo local baseado na amplitude e na presença ou ausência de algumas características particulares do estudo original”. Com base nesta orientação, para este estudo de caso comparativo, projetou-se a análise da gestão do PROFA nos dois universos citados: Icapuí e Aracati. Este

considerado como caso original, pois aderiu e implantou o PROFA; aquele como segundo caso, pois não executou o Programa conforme previsto.

Esses municípios, por suas histórias relacionadas, por suas diferenças na organização e gestão da educação, suas relações histórico-políticas, suas características socioculturais e econômicas assemelhadas, entre muitos outros aspectos, ofereceram possibilidades férteis de comparação, de contraposição e de contraste no entendimento da gestão de políticas de formação continuada de professores em âmbito local. Eles apresentam particularidades na incorporação e gestão de políticas em decorrência das especificidades históricas de suas realidades. Constituem, pois, “casos” propícios a estudos comparativos.

Neste caminho fez-se a investigação, que teve como suporte teórico a ideia da **gestão local de políticas**, categoria central com a qual se relacionam outras: **indução externa, processos decisórios e especificidades históricas**. A compreensão destas noções que permeiam a problemática investigativa fez-se necessária para que se possa “captar o fenômeno em concretude” (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005). O item que segue explicita estas bases teóricas significativas ao estudo.

### **2.2.1 Noções que deram suporte e iluminaram a investigação**

Gestão local de políticas, ideia basilar assumida por este trabalho, é uma noção que remete a significados relacionados a posições ideológicas e a diferentes espaços institucionais. Pode ser compreendida conforme o momento histórico, dadas as alterações por que passa o sentido desses termos. Mediante as alterações semânticas de tais noções, compreende-se que gestão não é uma terminologia apenas, mas uma prática institucional, em especial dos governos e que está baseada em conteúdos teórico-ideológicos.

Diante desta percepção, defende-se a ideia de que a gestão não é deslocada, mas relacionada a contextos sociais e perspectivas políticas. Refere-se a sujeitos, trabalha com intencionalidades e interesses, realiza-se em instituições e espaços diversificados, articulada a modos de pensar e fazer específicos. Por força de tais elementos, é importante reconhecer que ganha espaço nas práticas da gestão atuais perspectivas diferentes que se contrapõem no plano teórico e prático.

Neste sentido, a ideia da gestão abarca pontos de vistas distintos e isso remete ao entendimento da existência de discursos e práticas produzidos em torno de perspectivas diferentes que foram se configurando historicamente, em especial nas últimas décadas (CASSASSUS, 2002). Nos anos 1980 e 1990, à força da crescente acentuação do fator econômico nas ações de planejamento e gestão, duas tendências em matéria de políticas públicas e gestão da educação se evidenciam: “1) *gestão produtiva*, voltada para o mercado, com véis econômico e comercial, e 2) *gestão democrática*, voltada para a cidadania, com uma orientação política e cultural” (SANDER, 2005, p. 126). *Grosso modo*, os sentidos da gestão pública, principalmente a gestão educacional, podem ser situados em duas perspectivas atuais: na hegemônica, referente ao enfoque produtivo/gerencial, sintonizada com as recomendações das agendas consensuadas externamente para a mudança na organização dos sistemas de ensino; e na perspectiva contra-hegemônica, de enfoque democrático.

No campo da gestão educacional, como um modo relacionado ao pensar e ao fazer a educação, entende-se que tais tendências se encontram instaladas até os dias atuais<sup>22</sup>. Isso denota uma imprecisão teórico-prática na ação dos gestores educacionais que incide em total ausência de clareza em que rumos liderar a gestão e em que perspectiva atuar (DOURADO, 2007).

Contra-pondo-se a esta imprecisão, a ideia de gestão tomada como referência neste estudo, direciona-se à perspectiva da gestão democrática com a qual se alinham Albuquerque, M. G. M. T. (2005), Barroso (2005), Castro (2008), Cabral Neto (2008), Dourado (2007), Lima (2007). Nela, a participação da sociedade é determinante na formulação, fiscalização e avaliação da política educacional. Esse entendimento remete à ideia da gestão caracterizada como liderança política e ética, uma liderança positiva, que possibilita o crescimento pessoal e profissional dos agentes educacionais, valorizando a capacidade dos sujeitos de conduzir o processo com destino ao que se almejou coletivamente. Nesta perspectiva da gestão como

---

<sup>22</sup> A convivência destas concepções nos programas federais do Brasil é percebida por Dourado (2007), referindo-se ao Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e ao Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE). Segundo esse autor, primeiro trabalha na perspectiva democrática e o segundo é estruturalmente dominado pela perspectiva gerencial da gestão. Nas palavras do autor, “de um lado, a centralidade conferida à gestão democrática e, de outro, a concepção gerencial como norte pedagógico”. (IDEM, p.937).

liderança reflexiva e crítica, todos são reconhecidos como sujeitos do planejamento, da execução e da avaliação.

Por essa razão, contesta-se os modelos atuais de regulação nacional e local efetivados por meio de novas práticas de descentralização/desconcentração que impactam a gestão educacional nos últimos anos<sup>23</sup>, e que restringem a ação das instâncias subnacionais e dos sujeitos da gestão, transformando-os em simples cumpridores das diretrizes e exigências externas, em meros operacionalizadores das políticas. Percebe-se que tal procedimento incide em maior responsabilidade dos agentes na garantia da eficiência da instituição, fazendo-os assumir o ônus dos resultados, êxitos ou fracassos e tirando do Estado a responsabilidade na gestão.

Na dimensão operacional, gestão toma o sentido com base na situação institucional, isto é, acontece de acordo com as instituições públicas, com a ação dos sujeitos atuantes nela e dando conta da efetivação de ações ou iniciativas desenvolvidas pelo Poder Público. Neste nível, as políticas se transformam em práticas e, por tal razão, a gestão de políticas, ideia central deste estudo, requer articulação com as formas e espaços de materialização que, não fortuitamente, se identifica como relacionada à instância local e suas responsabilidades. Nesse entendimento, a compreensão do espaço institucional local se mostra importante como noção básica para a investigação em curso.

A temática do “local” não é nova nos debates mediante a existência de estudos realizados no campo econômico desde as décadas de 80 e 90, com foco nas relações entre globalização e desenvolvimento local, nos reordenamentos e hierarquizações desses espaços, do poder local e do papel da educação nesse plano (DOWBOR, 1998; 2009a; 2009b). Na perspectiva do desenvolvimento é que a temática do local torna-se interesse de pesquisadores e estudiosos neste período. Mediante os novos padrões internacionais e de novos requisitos de gestão, a ideia do local reaparece nos dias atuais sob a perspectiva de indução dos governos locais

---

<sup>23</sup> Para Krawczyk (2005; 2008), a organização e a gestão com origem nos anos 1990 na América Latina são impactadas por um novo modelo de regulação efetivado por meio de práticas de descentralização diferentes do que se conhece historicamente. Estes processos são mais complexos e envolvem muitas outras dimensões. Além da descentralização na dimensão territorial, relativa à distribuição de funções à União, estados, e municípios (ou províncias), ocorre também a descentralização para a escola e para o mercado. Tais práticas evidenciam-se nas ações de municipalização (dimensão territorial), a escolarização (dimensão escolar) e a privatização/terceirização (dimensão mercadológica) da gestão educacional.

a assumirem novos papéis e funções e ampliar seus campos de atuação (BARRETO E VIGEVANI, 2004). Inclusive, práticas de criação de redes internacionais de cidades, de articulação e integração regional e internacional de governos locais são rumos que essa discussão toma (TEIXEIRA, 2002; NOGUEIRA, 2004). O local assume nessa perspectiva práticas de integração ao padrão mundial e de internacionalização, de superação de suas fronteiras geográficas e de expansão de sua abrangência e atuação de seus atores em redes sociais interligadas por meio de tecnologias de informação e comunicação (TIC's) (SASSEN, 2007).

Nesse universo de resignificação e de interesse renovado pelo tema, o local insere-se num processo de ressurgimento e de revalorização nos mais diversos domínios da ação humana, inclusive na educação e na escola. No campo educativo, segundo Ferreira (2004) e Fernandes (2004), há um fenômeno em curso de realocização, onde acentua-se a territorialização das políticas e das ações educativas com foco no município e na escola. A perspectiva de discussão do local como instância participante e executora das políticas educativas do Estado compõe o interesse desse estudo. Não se assume, no entanto, o conceito de local na perspectiva de contraposição ao global ou na defesa de posições localistas ou “guetizadas”, mas na perspectiva de valorização do local em função de suas relações com o global. Esta compreensão associa-se a autores como Albuquerque, M. G. M. T. (2005), Scocuglia (2008), e Teodoro (2008), os quais atestam e refutam a compreensão deste espaço como lugar onde se incorporam práticas com base em modelos externamente formulados e universalmente aceitos como ideais.

Com efeito, no que se refere à gestão educacional, o local aparece como nova organização articulada às formas da gestão estabelecidas no marco das reformas educacionais dos anos 1990, quando práticas de descentralização e redistribuição de poder o instituem como novo centro de decisão. Ao local, entretanto, é conferida uma dimensão reduzida nesse poder, restringindo-o mais a um órgão operacional, como instância executora de políticas. Assim, importa admitir que, nesse contexto, o local é o lugar estratégico do plano político e econômico contemporâneo reconhecido no campo da gestão educacional como o município e/ou a escola (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005).

Para a pesquisa, o entendimento dessa ideia se faz na referência ao espaço territorial, sociocultural e político do município, como ente federado autônomo. Refere-se à ação específica do governo municipal, às interveniências de suas dinâmicas políticas próprias, às características de sua historicidade e cultura na relação com dimensões macros do sistema governamental. Considera-se que, no campo das políticas educacionais, é neste espaço que a gestão tem suas particularidades assumidas. Com efeito, o local incorpora novo sentido e nova agenda, caracterizados na relação entre o Estado em seu papel de indutor de políticas e o governo local como implementador e executor. É apoiado nessa compreensão do conceito de local no âmbito da política pública, especialmente da política educacional, que este ensaio foi desenvolvido.

Os elementos apresentados até o momento explicitam a ideia da gestão local de políticas como noções articuladas, referindo-se a uma perspectiva de ação governamental e a uma instância específica de atuação dos sujeitos. Associadas a ela, as noções relacionadas a indução externa e políticas induzidas também requerem necessária caracterização.

Compreende-se aqui a ideia de políticas induzidas como interveniências, impactos, determinações externas sobre ambientes, organizações e projetos. São proposições ou determinações formuladas no âmbito externo para serem implantadas de forma padronizada em espaços locais restritos. Em outras palavras, políticas induzidas são propostas elaboradas distantes do local, que o penetram por mecanismos de sedução, e se instalam, estabelecendo normas e exigências para a efetivação (FARIAS, 2006). No campo da política pública de educação, entende-se como propostas elaboradas no âmbito internacional, Governo Federal ou Estadual e operacionalizadas como programas especiais por meio do estabelecimento de mecanismos de indução, ou seja, mediante a vinculação de determinados benefícios aos municípios que aderirem à ação proposta, embora estas nem sempre correspondam às demandas locais.

Neste sentido, o município é considerado lugar de execução de políticas formuladas centralmente sob estratégias de indução externa. Tal situação, no âmbito das relações entre os entes federados, questiona a prática efetiva do regime de colaboração e remete à dúvida no sentido de saber se os municípios estão fazendo

gestão educacional ou apenas executando programas e projetos federais formulados no Poder Central (GARCIA, 2002).

Considera-se que esta é uma questão importante, pois uma política externa, ao chegar ao nível local de sua concretização/execução, pode deparar-se com situações que tanto podem promover seu sucesso quanto sua negação. A gestão de políticas pode estar relacionada a uma diversidade de situações e fatores internos e externos, como também pode advir de seu estatuto de política induzida. Acredita-se que o embate entre as proposições da política e as posições dos sujeitos, das instituições e do cotidiano, vão constituindo o nível de interveniência e o êxito da iniciativa. No âmbito micro, tal prática tende a ser semelhante na proporção que os sujeitos destinatários de tais propostas, especialmente os professores, desenvolvem sentimentos de desconfiança em relação a mudanças propostas via reformas educativas centralizadas (GARCIA e FARIAS, 2005). A multiplicidade de fatores que promovem a efetividade ou não de uma política induzida supostamente depende dos sujeitos e do território (espaço local) onde é efetivada. Esta percepção é assumida por este estudo, ao reconhecer que, nessas instâncias, sobressaem-se as práticas de decisão por meio dos agentes e situações específicas de local e de sua cultura, historicidade e organização sociopolítica.

A compreensão há pouco expressa permite considerar que a gestão local de políticas incorpora outros elementos intervenientes. Um deles é a especificidade histórica, compreendida neste estudo no sentido proposto por Krawczyk e Moraes (2003), de constituição histórica de processos nacionais e locais diferentes, da complexidade dos fenômenos políticos, sociais, culturais e/ou econômicos no momento em que eles são abordados. Com base nesse entendimento, especificidade histórica refere-se a olhar o fenômeno como produto de uma série de situações contextuais que convergiram, dando especificidade a tal fenômeno. A especificidade histórica, como aqui conceituada, é noção tomada na pesquisa como suporte de compreensão dos casos estudados.

Outro elemento importante alinhado à ideia de gestão local, e que provoca interveniência, são os processos decisórios. O sentido desta noção para o estudo relaciona-se a como se caracteriza internamente o uso do poder de decisão entre os sujeitos da gestão. Refere-se aos acordos, a ação efetiva dos sujeitos envolvidos, às

estratégias de democratização da decisão entre os agentes educacionais na prática da gestão. O processo decisório tem relação direta com o modo como acontecem essas relações que incidem em negociação e decisão ante uma ação específica. Na gestão educacional, é percebido na forma como os sujeitos da gestão atuam interna e externamente na condução de uma política. No ambiente da gestão municipal, o poder decisório individualizado e coletivizado facilita ou obstaculiza a execução de uma ação. Está relacionado à ação do gestor local e sua equipe, às formas como oferecem e instalam a política e à habilidade de conduzir o curso de tais iniciativas.

As formulações desenvolvidas até aqui, a serem retomadas nos capítulos posteriores, explicitam as bases teóricas que contribuíram para a investigação. Expressam a compreensão de que a análise da gestão das políticas de formação continuada em âmbito local, intento desta investigação, significa acrescentar informações que transpõem indicadores e sua interpretação. Reclamam, pois, compreender modelos da gestão, situar espaços de execução, analisar as relações macro-micro, verificar a atuação dos sujeitos, buscar dados da historicidade dos fenômenos. Explicitadas as noções, faz-se necessário detalhar a prática da investigação, empreendimento registrado na subseção que segue.

### **2.2.2 A Prática da Investigação**

O desenvolvimento da investigação abrangeu momentos distintos, mas inter-relacionados. O momento inicial consistiu na aproximação teórica ao tema, marcado pela revisão da literatura. Este procedimento, de acordo com Alves-Mazzoti (2002), objetiva iluminar o caminho a ser trilhado pelo pesquisador, servindo tanto para a contextualização do problema dentro do campo de investigação quanto para a análise do referencial teórico. A revisão está a serviço do problema de pesquisa e, em função disso, deve servir ao pesquisador para identificar questões relevantes e selecionar os estudos mais significativos para a montagem do problema dentro da área, vendo nestes estudos consensos e controvérsias.

A análise do referencial teórico, por sua vez, permite ao pesquisador desenvolver um quadro de referência capaz de orientar a feitura de categorias e de constructos teóricos relevantes, além de ser o instrumento para atribuir significados aos dados observados. Como ensina Minayo (2007), “[...] uma teoria é uma espécie

de grade a partir da qual olhamos e enquadramos a interpretação da realidade. [...] é um discurso sistemático que orienta o olhar sobre o problema em pauta, a obtenção de dados e análise dos mesmos” (p. 18).

A revisão da literatura propiciou o contato com as formulações de Behring (2003), Nogueira (2005) e Peroni (2003) acerca das discussões sobre a reforma do Estado nos anos 1990 e a constituição do Estado mínimo nas políticas sociais, fundamentada na perspectiva neoliberal em curso. Ao mesmo tempo, as formulações de Pereira (1997) serviram à compreensão da reforma na perspectiva governamental. Por outro lado, a aproximação aos trabalhos de Cabral Neto (2008), Cabral Neto e Rodríguez (2008) e Castro (2008) trouxe ao estudo a amplitude necessária, possibilitando situar a temática no discurso internacional e nos diversos projetos regionais e agendas para a educação, formuladas em eventos e encontros iberoamericanos e na América Latina. As formulações de Garcia (2008), Krawczyk e Vieira (2008), Krawczyk (2000) e Krawczyk e Rosar (2001) favoreceram a compreensão das práticas homogeneizadoras e globalizantes das reformas educacionais em curso nos países da América Latina e do Caribe e os embates entre as culturas globais e locais. Tais processos de globalização, também discutidos em Romão (2008), Sander (2005), Scocuglia (2008), Teodoro (2008) e Torres (2008) foram fundamentais na identificação de elementos importantes para a articulação das temáticas discutidas com a dimensão macro que toma as iniciativas de reformas e de formulação de políticas educacionais nos anos 1990 e seus efeitos no plano local. As implicações desses movimentos na gestão das políticas, principalmente educacionais, bem como a forma de penetração dos modelos gerenciais e de práticas regulatórias por orientação externa na gestão das políticas federais, aspectos tratados por Barroso (2005) e Dourado (2007) foram importantes à constituição de um quadro teórico de referência para a análise.

As formulações de Albuquerque, M. G. M. T. (2005; 2008), Albuquerque F. C. A. (2005; 2008), Ramos (2004) e Vieira e Albuquerque (2001), sobre política educacional, planejamento e gestão educacional/escolar, favoreceram a elucidação dos influxos das políticas externamente induzidas sobre os cenários estaduais e municipais. Forneceram também a leitura e percepção dos esforços dos governos locais para que se mantivessem sintonizados aos comandos estabelecidos nas agendas internacionais reproduzidas no âmbito nacional. A reflexão sobre

descentralização e municipalização das políticas com vistas à execução dos programas e projetos elaborados no âmbito central apoiou-se nos trabalhos de autores como Albuquerque F. C. A. (2005), Freitas (1998), Garcia (2002), Haguette e Vidal (1997), Michels (2006) e Moraes (2002). Por sua vez, os estudos de Nunes (2004), Rodriguez (2006) e Torres (2007) e foram determinantes na compreensão de como está situado o tema formação docente nos planos macro e micro das políticas.

Outra contribuição desse exercício encontra-se no contato com teses e dissertações que têm como cenário os municípios pesquisados. Icapuí, por exemplo, por sua história de investimento na educação, tem sido objeto de estudo de vários pesquisadores (BRAGA, 1997, 1998; BUSTAMANTE 2005; LOTTA e MARTINS, 2004; MESQUITA, 1999). Já Mendes (2005; 2007) e Moreira (2001) são também exemplos de produções acadêmicas sobre Aracati. Estas produções propiciaram um desvelamento mais isento das realidades da organização e gestão educacional do Município, principalmente da formação continuada, deixando transparecer elementos até então penumbrados na visão dos agentes educacionais ali atuantes. São análises que sinalizaram limitações e especificidades do projeto educacional local, apontando lacunas para novos estudos sobre a gestão e a organização do sistema local de ensino. Tal discussão permitiu constatar que a gestão da formação continuada de professores em âmbito local é questão em aberto nestes estudos.

Essas produções, entre outras, sinalizaram questões necessárias à apreensão dos conhecimentos produzidos acerca do objeto em exame nesta investigação. A revisão dessas formulações explicitou as categorias analíticas (gestão local de políticas, indução externa, processos decisórios e especificidades históricas), conceitos centrais ao desenvolvimento da pesquisa, conforme sinalizado antes neste capítulo.

A aproximação teórica ao tema se constituiu como momento decisivo no delineamento da pesquisa, quer na formulação do problema, quer na inserção do pesquisador no contexto a ser investigado, marca do trabalho de campo que foi realizado como segundo momento do caminho da investigação. Bogdan e Biklen (1994) se referem ao trabalho de campo na pesquisa qualitativa como a entrada no mundo dos sujeitos pesquisados, onde eles se entregam às suas tarefas cotidianas. É a entrada nos ambientes naturais que os tornam comumente objetos de estudo

dos investigadores. Como contexto em que tem lugar o fenômeno objeto da investigação, o campo se apresenta como o desconhecido e imprevisível ao qual se faz necessário obter acesso (GOMÉZ, FLORES e JIMÉNEZ, 1996).

No entendimento de Minayo (2007, p. 63), “essa fase deve ser realizada a partir de referenciais teóricos e também de aspectos operacionais”. Como quadra preliminar do trabalho de campo, a utilização de procedimentos de antecipação no sentido de estabelecer contatos de aproximação foi indispensável. Neste sentido, foram realizados contatos com as secretarias municipais da educação, com o órgão regional de coordenação da educação e com a Secretaria Estadual da Educação Básica, que serviram para a melhor formatação do objeto de pesquisa e para levantar informações preliminares sobre a implantação e execução do Programa selecionado para a investigação.

Contributo importante desse momento residiu na identificação de documentos governamentais de âmbito nacional, estadual, regional e local, bem como da legislação correlacionada ao tema da pesquisa. No **Quadro 01** é possível visualizar os documentos nacionais identificados sobre o Programa:

**Quadro 01 – Materiais Instrucionais do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA)**

MATERIAIS	QUANTIDADE
Documento de Apresentação do PROFA	01
Guia de Orientações Metodológicas Gerais	01
Guia do Formador – Módulo I, Módulo II e Módulo III	03
Coletânea de Textos – Módulo I Módulo II e Módulo III	03
Fichário/Caderno de Registros	01
Catálogo de Resenhas	01
Manual de Orientação para o uso do acervo do Programa Nacional Biblioteca da Escola	01
Material videográfico – Módulo I, Módulo II e Módulo III/ Vídeo do Formador	04

Fonte: BRASIL (2001a), Programa de Formação de Alfabetizadores – Documento de Apresentação

Os documentos governamentais identificados são de cunho instrucional e apresentam-se como orientações para a operacionalização do Programa, destinados

à distribuição com formadores e professores envolvidos<sup>24</sup>. Foram usados neste estudo como suporte, visando a encontrar elementos explicativos sobre a proposta de formação e de execução do Programa.

Foram também localizados e analisados documentos governamentais da esfera estadual que apresentam relações com a implantação do Programa no Estado, com as dinâmicas políticas e com a política educacional do recorte temporal em que se insere essa política. O **Quadro 02** representa os materiais utilizados:

#### **Quadro 02 – Documentos governamentais da esfera estadual**

<b>MATERIAIS</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998)	01
Consolidando o novo Ceará – Plano de Desenvolvimento Sustentável (1999-2002)	01
Mensagem à Assembléia Legislativa (2002) – Abertura da Sessão Legislativa	01
Mensagem à Assembléia Legislativa (2003) – Abertura da sessão legislativa	01
Escola Melhor, vida melhor – Relatório de Gestão 2003-2006	01

Fonte: Centro de Documentação e Informações Educacionais/ Secretaria da Educação Básica

Os registros oficiais do PROFA no âmbito do Governo Estadual e da Secretaria da Educação Básica não foram suficientemente localizados. Informações obtidas em visita ao local, ao Centro de Documentação do órgão e junto à técnica responsável pelo Programa à época, revelam a quase inexistência de documentos que sistematizem e dêem conta da implantação e execução do PROFA no Ceará. Os registros localizados no arquivo morto do órgão regional, intitulado **PROFA 2002**, no entanto, suprimam essa ausência documental e assumiram na pesquisa posição principal no desenho do processo de implantação e execução do Programa no nível estadual, regional e municipal. Estes materiais são vistos no **Quadro 03**:

#### **Quadro 03 – Documentos de registro do PROFA na 10ª CREDE**

<b>MATERIAIS</b>
Relações nominais dos professores participantes por município na 10ª CREDE
Tabela quantitativa demonstrativa do atendimento do PROFA na 10ª CREDE
Tabela por município com coordenadores e locais de execução.

<sup>24</sup> Em seu trabalho dissertativo, Mazzeu (2007) descreve minuciosamente o significado e os conteúdos de cada material do PROFA. Todo esse material é apresentado e analisado também por Becalli (2007), ampliando a atividade desenvolvida anteriormente por Mazzeu.

Termos de cooperação assinados pelos gestores dos municípios e MEC.
Ofícios institucionais de orientação e encaminhamento do processo de implantação e execução do PROGRAMA.
Tabela quantitativa demonstrativa de todas as CREDE's e municípios envolvidos no Programa no II Módulo de execução (2002).
Relatórios das coordenações municipais.
Documentos de adesão dos municípios.
Documento com orientações para adesão e implantação fornecido pelo MEC.
Notícias nacionais e estaduais sobre o desenvolvimento do PROFA.
Formulários de cadastramento de coordenadores regionais do PROFA.
Folders nacionais e regionais de divulgação do Programa.
Planos de Trabalho do PROFA dos municípios da 10ª CREDE
Relatório Final do PROFA na região da 10ª CREDE
Fichas de acompanhamento do PROFA nos municípios da 10ª CREDE
Documentos de análise do andamento do PROFA (2002) pelo MEC.
Propostas de acompanhamento da Rede PROFA.
Modelos de relatórios do PROFA.
Registros de encontros de coordenadores municipais na 10ª CREDE
Relatos de avaliação de módulos escritos pelos coordenadores municipais.
Tabela demonstrativa do plano de implantação do PROFA no Ceará.

Fonte: Arquivos do PROFA/ 10ª CREDE – Russas/CE

Os documentos sobre os municípios, seus indicadores e informações relativas às práticas da gestão, bem como orientações sobre a organização e planejamento do sistema de ensino municipal são encontrados nos documentos identificados conforme o **Quadro 04**:

#### **Quadro 04 – Documentos municipais identificados**

<b>DOCUMENTOS LOCAIS</b>
Plano Municipal de Educação de Icapuí (Lei 423/2005)
Plano Municipal de Educação de Aracati (2005-2008)
Diretrizes do Ensino Fundamental 2008 – Icapuí
Perfil Básico Municipal – Icapuí (2004, 2008) – IPECE
Perfil Básico Municipal – Aracati (2004, 2008) – IPECE
Quadro de Formação Continuada no Município – (1986-2004) – Icapuí

Fonte: IPECE/ Secretaria Municipal da Educação e Cultura de Icapuí/Secretaria Municipal de Educação de Aracati

Decorrente das visitas realizadas no campo, os diários de campo – organizados por município – apresentam registros dos contatos com sujeitos, instituições estaduais e municipais e as observações e impressões provocadas em decorrência dessa aproximação. Os diários possibilitaram coletar informações não documentais que colaboraram na compreensão dos ritmos, processos e estratégias

de implantação do PROFA, bem como ajudaram a externalizar o jeito próprio e as práticas da gestão da época, como também as atuais.

A análise documental dessas fontes objetivou localizar informações relativas ao objeto desta pesquisa que permitissem reconstituir as ações vivenciadas na sua implementação e execução; apresentar testemunhos das ações operacionalizadas no decorrer das ações e explicitar dados que, em parte, estivessem fora de influências das interações, acontecimentos e comportamentos pesquisados (CELLARD, 2008). Enfim, os documentos serviram nesta pesquisa como fontes contextuais, principalmente fornecedoras de historicidade, e como referenciais de avaliação das perspectivas projetadas por meio das políticas analisadas. É nesse sentido que estas fontes contribuíram com a presente iniciativa.

Os documentos e registros de campo permitiram também mapear as políticas educacionais voltadas para a formação dos professores, com ênfase nos programas de formação continuada. Serviram também para desenhar linhas temporais da implantação e execução do PROFA no Ceará e no País (ver Anexo 2) e os movimentos políticos e históricos dos municípios envolvidos (ver Anexos 3 e 4). Esse mapeamento foi basilar para a compreensão do objeto de investigação, na medida em que possibilitou tomar conhecimento dos elementos contextuais estabelecidos desde os processos maiores de elaboração de políticas educacionais que incidem sobre as realidades locais com orientações para implantação e execução de programas educacionais. Além disso, contribuíram para a percepção da dinâmica local num embate com dinâmicas nacionais e externas.

A fase de localização de documentos sobre a implantação e execução do PROFA na Secretaria Estadual e nos municípios envolvidos mostrou-se tarefa de realização difícil. Isso decorreu da ausência de registros organizados e arquivados nesses contextos, de forma que o governo atual dessas instâncias fornecesse dados das gestões anteriores. Ficou evidente o descaso com a memória das políticas educacionais efetivadas em épocas anteriores e a reduzida valorização desse aspecto nos governos municipais. Por essa razão é que o arquivo com os registros do PROFA na 10ª CREDE foi considerado um “achado” valioso.

O trabalho de campo também envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas, visando a coletar informações acerca da implantação, execução e repercussões do PROFA junto aos sujeitos que dele participaram. A entrevista apresenta-se como procedimento que assegura maior possibilidade de encontrar múltiplas visões dos casos (STAKE, 2007), necessárias à compreensão do problema em foco. Os dados recolhidos das entrevistas permitem aos investigadores meios de analisar os modos como os sujeitos percebem os eventos, as relações e razões que oferecem para assim o fazerem (MAY, 2004).

Os roteiros das entrevistas (ver APÊNDICES A, B, C, D e E) foram organizados de acordo com cada sujeito pesquisado, sua presença e atuação na gestão. As questões tratam da implantação, execução e repercussões do PROFA nos municípios pesquisados. Apresentam questionamentos acerca da gestão dessa política no âmbito municipal, no sentido de apreender dados relacionados à intenção da pesquisa e a partir dela abordam a compreensão da gestão de políticas de formação de professores e as relações entre os entes federados.

As entrevistas foram previamente agendadas por meio de contatos de reconhecimento e aproximação inicial aos sujeitos. Nele se fez a apresentação dos objetivos da pesquisa e se negociou os procedimentos de gravação. Antes das entrevistas, fez-se um teste dos instrumentais e com base nele foram realizados ajustes. Somente depois foram feitas as entrevistas, gravadas em áudio e transcritas, observando o enunciado original dos entrevistados. Do conjunto dos sujeitos, apenas uma professora do Município de Aracati não permitiu a gravação e uma de Icapuí preferiu não participar. Constituíram-se como sujeitos da pesquisa gestores estaduais e regionais, gestores municipais, coordenadores/formadores e professores alfabetizadores egressos do PROFA em Icapuí e Aracati. Desse universo, trabalhou-se com a amostra especificada no **Quadro 05**:

**Quadro 05 – Sujeitos das entrevistas semi-estruturadas**

<b>Sujeitos</b>	<b>Quantidades</b>
Gestores Municipais de Educação	02
Coordenadores do Programa no âmbito da Secretaria Estadual da Educação Básica	01
Coordenador do PROFA em nível regional (10 <sup>a</sup> CREDE)	01
Professores alfabetizadores egressos do PROFA nos	10

municípios	
Professores formadores dos municípios	02
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>

Fonte: Elaboração própria

Considerando tratar-se de dois municípios, as entrevistas foram feitas com os gestores municipais de educação à época, sendo um gestor da pasta da Educação de cada município. A escolha dos gestores municipais está relacionada ao seu papel de sujeito responsável pela liderança dos processos no âmbito municipal, função na qual realiza escolhas, estabelece negociações, determina rumos, cria relações de poder ou as extingue e dá vazão às políticas educacionais a serem implementadas.

A implantação do PROFA no Ceará contou com uma estrutura organizacional que manteve os coordenadores do Programa no órgão central, a Secretaria Estadual da Educação Básica. No grupo central, a entrevista foi realizada com a coordenadora geral do Programa na SEDUC (01), considerando a responsabilidade de cuidar da articulação dos formadores de formadores, além de outras tarefas. A coordenação no âmbito da Secretaria da Educação Básica foi vista como imprescindível na pesquisa pela atuação mediadora com as instâncias federais e a presença indutiva junto aos municípios. Além disso, nesse nível se encontram supostamente as origens dos procedimentos de implantação do Programa, seus registros de desenvolvimento e de resultados no contexto cearense.

A operacionalização do PROFA foi posta a cargo das CREDE's em suas 20 regiões. Cada núcleo contou com um (a) coordenador (a) do PROFA em plano regional, que com sua equipe fez toda a divulgação, adesão e execução e coordenação/acompanhamento do Programa junto aos municípios envolvidos. Sendo assim, privilegiou-se para a entrevista neste âmbito a coordenadora do PROFA em contexto regional (01). Esta técnica foi selecionada em razão de suas intervenções mediadoras entre a gestão estadual e municipal nas negociações e agendamentos para a implementação do Programa, nos processos formativos, bem como no acompanhamento de sua execução.

No município, os formadores municipais eram os sujeitos principais do Programa, com o apoio dos gestores municipais. Cada município trabalhou com 01 (um) (a) formador (a), cuidando de todas as ações e articulações para a execução

dos momentos de formação. Nesse sujeito, se encontram as principais informações acerca da execução e das repercussões do Programa no plano municipal.

Considerando a atuação técnica dos sujeitos há pouco elencados, gestores, coordenadores estadual e regional, bem como formadores municipais, estes se destacam na pesquisa como condutores da gestão do PROFA. O **Quadro 06** traz o perfil dos profissionais envolvidos:

**Quadro 06 – Perfil dos Gestores e Técnicos Municipais/códigos<sup>25</sup>**

ENTREVISTADO	NIVEL DE FORMAÇÃO	PERIODO DE GESTÃO/ATUAÇÃO NO PROFA
AG	Superior	1997 – 2003
IG	Superior – Especialização	2001 – 2004
IT	Superior – Especialização	2001 – 2002
AT	Superior	2001 – 2002
TE	Superior	2001 – 2002
TR	Superior	2001 – 2002

Fonte: Dados da pesquisa

Ainda no âmbito dos municípios, os professores, principais destinatários das políticas induzidas de formação, também são percebidos como sujeitos determinantes na compreensão do objeto de estudo. Neste sentido, foram selecionados professores alfabetizadores egressos que atendessem aos seguintes critérios: 1) atuem em turmas de alfabetização, incluídos os que atuam em Educação Infantil até o 2º ano do Ensino Fundamental; 2) professores efetivos das redes municipais de ensino em foco; 3) com pelo menos oito anos de atuação no magistério; e 4) apresentem formação de nível superior e/ou compatível para atuar no nível de ensino em que se encontram. Foram selecionados cinco professores de cada município, num total de dez sujeitos, considerando a presença de pelo menos dois professores de zona rural no grupo de cada município. O **Quadro 07** apresenta o perfil desses sujeitos:

<sup>25</sup> O código "A" refere-se ao município de Aracati enquanto o código "I" refere-se a Icapuí. Acresce-se, a cada um, letras correspondentes à função dos sujeitos entrevistados. Por exemplo: AG = Gestor de Aracati; IT = Técnico (a) de Icapuí. Os técnicos externos, responsáveis pela coordenação estadual e regional têm código composto pela letra "T" acompanhada de outra correspondente a Estadual (E) e Regional (R).

**Quadro 07 – Perfil dos Professores Entrevistados/códigos<sup>26</sup>**

Entrevistado	Função	Tempo de magistério	Série de atuação	Nível de formação	Localização
PA	Professora	19 anos	1º ano	Superior	Rural
RA	Professora	17 anos	2º Ano	Superior	Urbana
AO	Professora	21 anos	2º Ano	Superior	Urbana
FA	Professora	15 anos	1º Ano	Superior	Rural
AA	Professora	21 anos	2º Ano	Superior	Urbana
PI	Professora	23 anos	2º Ano	Superior	Rural
RI	Professora	22 anos	EI	Superior	Rural
OI	Professora	22 anos	2º Ano	Superior	Rural
FI	Professora	22 anos	1º Ano	Superior	Urbana
AI	Professora	22 anos	1º Ano	Superior	Urbana

Fontes: Setor de Informação e Estatísticas dos Municípios (Aracati e Icapuí)– Registros de campo

Depois de transcritas as entrevistas passaram por uma análise, conforme caracterizado por Minayo (2007), no sentido de descrevê-las e analisá-las com o propósito de decompor os dados e buscar relações entre as partes decompostas e interpretá-las. Esta fase envolveu tanto a análise dos documentos (Quadros 01 a 05) quanto a organização, categorização e explicitação do conteúdo e significados dos depoimentos dos sujeitos entrevistados. Acredita-se que os documentos, sujeitos e procedimentos escolhidos permitiram colher dados fundamentais ao desvelamento das questões que permeiam o estudo.

A análise começou a tomar forma, a princípio, durante as transcrições. Neste exercício, primeiras impressões foram sendo registradas como fontes possíveis de significados. Tal procedimento se identificou com o que pensa Stake (2007, p. 67) quando defende o argumento de que “a análise consiste em dar sentido às primeiras impressões, assim como os resumos finais”. Tais impressões foram consideradas primeiros sinais na busca de ideias portadoras de sentido para o que a pesquisa buscava. As noções-chave anunciadas neste capítulo, articuladas à categoria central que é gestão local de políticas, serviram como bases de encaixe destas unidades iniciais. Essa organização ajudou a integrar os achados subsequentes.

<sup>26</sup> Os professores (05 em cada município) foram codificados com as letras iniciais do Programa (P-R-O-F-A) seguidas do código correspondente aos municípios a que pertencem, sendo que a letra “A” para Aracati e letra “I” para Icapuí.

Da análise dos materiais, sobretudo das entrevistas, foram emergindo dois núcleos de sentido: a ideia de implantação e a de execução/repercussões do Programa em análise. À medida que a análise foi sendo intensificada, elas se consolidaram como blocos de interpretação agregadores das temáticas daí extraídas. O exercício caminhou no sentido apresentado por Arretche (2009, p. 30), como “o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos do programa”, a partir da reconstituição das diversas características, de forma a apreendê-las num todo coerente e compreensível. Estes dois núcleos serviram como integradores naquilo que se refere às relações dos níveis macro e micro da gestão das políticas, às dinâmicas entre as esferas estadual e municipal, aos processos decisórios nas instâncias envolvidas, às especificidades locais e demais temáticas originadas.

A interpretação dos dados apoiou-se em procedimentos muito próximos: os que se aliavam ao que determinam os estudos comparativos, buscando eixos comuns e diversidades articuladas, e outro, caminhando tanto na direção do homogêneo quanto do que se diferencia (MINAYO, 2007). O sentido buscado para os relatos dos sujeitos e dados recolhidos foi desenvolvido mantendo-se a estratégia de comparação entre os relatos dos variados sujeitos, de diferentes municípios. Este procedimento pôs os municípios justapostos e serviu para traçar semelhanças e diferenças num quadro demonstrativo de suas formas de gestão. A interpretação centrou-se na gestão da política em análise e nas distintas formas de proceder dos gestores, técnicos e professores. O que desponta é a gestão do PROFA como política e nela a rede de práticas que permitiram sua implantação, execução e repercussões nos dois municípios. Acredita-se que este movimento possibilitou desvelar “os significados da ação, na pluralidade das perspectivas e na diversidade das construções sociais”. (GROULX, 2008, p. 108).

Nestes termos, se deram as práticas da investigação, os caminhos metodológicos escolhidos para a melhor apreensão dos dados relativos aos casos estudados e a análise comparada de tais informações, permitindo uma interpretação e reflexão alinhadas aos propósitos da pesquisa. Além das noções utilizadas para iluminar esta tarefa, noções estas explicitadas na seção 1.2.1, neste capítulo, o próximo segmento traz o arcabouço teórico que sustenta a pesquisa e, nele, tais ideias são ampliadas.

### **3. FORMULAÇÃO MACRO E EXECUÇÃO MICRO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E FATORES DE ÊXITO NO ÂMBITO LOCAL**

Desde os grandes movimentos externos para a formulação de políticas públicas por meio da criação de agendas interamericanas e regionais, as práticas de planejamento e execução de políticas educacionais enfrentam os conflitos entre prescrições externas e realidades internas. Sander (2005) relata a dificuldades dos países e organismos envolvidos nas Cúpulas das Américas<sup>27</sup> em articular os acordos com os valores culturais e interesses políticos e econômicos nacionais, especialmente para os países que não tinham estabelecido consensos internos na forma de planos nacionais de educação.

As características das relações macro e micro<sup>28</sup>, expressas por conflitos entre os consensos neles formulados e as distintas reações dos Estados Nacionais mediante as reformas homogeneizadas e implementadas, levam a questionar como se dão estas relações no plano interno. Isso levanta algumas interrogações: as relações entre os entes federados, sob os auspícios das estratégias de colaboração, como é o caso do Brasil, registram as mesmas dificuldades vistas nos consensos amplos externos? As formas de implementação de reformas e programas formulados no plano federal são razão de intervenções distintas, por força das diferentes tradições políticas e associativas no nível estadual e municipal?

As relações macro e micro na formulação das políticas de formação continuada de professores nos países, tomando como contexto as diretrizes consensuadas internacionalmente e as estratégias de materialização no Brasil, estão no centro da reflexão sistematizada neste capítulo. De início, o estudo aborda os processos de formulação macro e de homogeneização das políticas no âmbito nacional e local. Em seguida, trata das formas de materialização e das

---

<sup>27</sup> A expressão faz referência às reuniões oficiais que contam com a participação de presidentes e chefes de Estado e de Governo do hemisfério, com o objetivo de tratar de temas de interesse prioritários para a região, que podem ser de caráter econômico, social, educacional. As Cúpulas das Américas, em sua fase moderna, foram realizadas em 1994 (Miami), 1998 (Santiago), Québec (2001), Mar Del Plata (2005).

<sup>28</sup> As noções de macro e micro neste estudo acompanham a compreensão de Albuquerque, M. G. M. T. (2005) relacionando-se a dimensões específicas da ação de instituições e governos em planos diferenciados. No plano interno, refere-se aos entes federados e às relações dos âmbitos local, estadual e nacional. No plano externo, o macro está relacionado ao plano internacional ou regional, enfaticamente representado pelos organismos internacionais e suas interveniências no nível interno dos países (micro).

interveniências de tais orientações no Brasil e no Ceará, percebidas como sinais de sintonia destas instâncias com as macro-orientações. Discute ainda os comportamentos da gestão municipal mediante as investidas das forças indutivas de políticas e os fatores locais que incidem sobre a efetividade dessas iniciativas.

Na intenção de situar os elementos que interligam os acordos internacionais com as políticas federais e municipais, influenciado-as e determinado-as, ainda que sob o comprometimento de seus valores culturais e interesses, o tópico a seguir explicita os contextos nos quais se efetivam essas interveniências.

### **3.1 Formulação de políticas educacionais e relações macro e micro: homogeneização e efetividade**

Existem conclusões básicas oriundas das experiências de formulação e execução de políticas em âmbito nacional: i) tais ações somente podem ser compreendidas se consideradas no plano global, com esteio nos consensos internacionais estabelecidos; e ii) as práticas de formulação de políticas de forma centralizada não se resumem a uma estratégia apenas, mas a uma ação articulada de cumprimento de metas estabelecidas regionalmente<sup>29</sup>. A elaboração, a implantação e execução de políticas públicas de educação vêm sendo encaradas no âmbito mundial como responsabilidade dos governos nacionais, desde a realização das Cúpulas das Américas e consensos internacionais a que se submetem (SANDER, 2005).

Conforme Romão (2008), a internacionalização do Estado Nacional tem trazido para tais Estados novas obrigações, ou funções internacionais, que lhes são impostas por esse processo. É o que o autor denomina de “globalismo”, no sentido de “[...] linhas consensuais que não são explícitas, mas que são sustentadas pela ideologia dos gestores oficiais da economia global, e são transferidas para o interior do ideário e das propostas dos formuladores das políticas dos Governos Nacionais”. (p. 168). Ainda segundo o autor, são “consensos globais” que se transformam em políticas nacionais. Corroborando Romão, Scocuglia (2008) situa o processo no

---

<sup>29</sup> A expressão “regional” será neste capítulo tratada como referente a América Latina e Caribe, assim configurada nos diversos documentos dos organismos internacionais.

movimento amplo das relações entre globalização e educação<sup>30</sup>. Atesta que, nos entrecruzamentos dos caminhos das falsas ideias veiculadas acerca da globalização, muitas procuraram considerá-la como um processo histórico recente, irrevogável e irreversível, mediante o qual nada resta a não ser a adesão. Por esse motivo desenvolve-se, a cada momento, uma política educacional, mais padronizada e globalizada, marcada pela homogeneidade cultural e por uma política mundial.

Com base em Roger Dale (2004), Scocuglia (2008) discute as relações entre educação e globalização em duas perspectivas. A primeira é expressa na forma de uma “cultura educacional mundial comum<sup>31</sup>”, de cunho hegemônico, e a outra, como uma “agenda globalmente estruturada da educação<sup>32</sup>”, reconhecida como possibilidade contra-hegemônica. O autor chama a atenção para a necessidade de considerar o teor político (ou a ausência dele) nas duas concepções, necessário ao “entendimento das políticas nacionais de adesão dos modelos hegemônicos internacionais disseminados/impostos”. (IDEM, p. 48). Nestes termos, concorda com a existência de um processo de regulação nas práticas de formulação e implementação de políticas de educação no âmbito nacional. Chega a considerar que os projetos e programas atuais implementados no Brasil, a exemplo do Plano Nacional de Educação para Todos, dos PCN’s, das reformas curriculares do Ensino Médio, das mudanças na oferta do Ensino Superior, entre outras, revelam traços relacionados tanto à “cultura educacional mundial comum” como à “agenda globalmente estruturada para a educação”. As pressões supranacionais e as forças político-econômicas nacionais, por vias indiretas, influenciam tais práticas. Concordando com Dale (2004), atesta, no entanto, as variações nacionais por que passam as agendas globais e a distância ainda existente para se tornarem

---

<sup>30</sup> De acordo com Romão (2008), o vocábulo “globalização” aparece com uma variedade de sentidos, especialmente na América Latina e Brasil, onde o termo assume um caráter negativo. Entre eles, “expansão internacional das relações do modo de produção capitalista; a expansão internacional do modo de vida burguês e de sua visão de mundo e, finalmente, a planetarização das comunicações e das novas tecnologias” (p.167) são algumas designações. Há um consenso entre alguns autores, no entanto, no sentido de que o fenômeno não é algo novo e que não nasce no contexto das políticas neoliberais contemporâneas (ROMÃO, 2008); (SANDER, 2005), (SCOCUGLIA, 2008).

<sup>31</sup> Essa perspectiva defende a ideia de que as “políticas nacionais” são na verdade interpretações locais dos modelos emergentes internacionalmente que se tornam relativamente padronizados em plano mundial (DALE, 2004).

<sup>32</sup> Nessa perspectiva, as políticas educacionais nacionais (e a agenda de educação) tanto são reguladas por forças supranacionais como por forças político-econômicas nacionais. Nesta concepção, amplia-se a importância da política educacional nacional e de suas implicações.

realmente homogêneas, dadas as realidades e formas de incorporação distintas e a autonomia dos Estados-Nação<sup>33</sup>. (SCOCUGLIA, 2008).

Esta situação é determinante nas dificuldades de relacionamentos entre os universos macro e micro da formulação e efetivação das políticas públicas. As políticas de formação continuada, como já sinalizado, dada a importância da educação no plano dos acordos internacionais, assumem papel significativo no cumprimento das metas estabelecidas desde as Primeiras Cúpulas das Américas (MIAMI, 1994; SANTIAGO, 1998). Discutindo tais políticas geradas por consensos externos e estabelecidas para serem executadas no plano dos Estados Nacionais, Sander (2005) aponta algumas lições que podem ser transferidas para o plano interno (nacional) da formulação e implantação de políticas de educação. Uma das lições encontradas, e que resvala no plano interno, é assim expressa:

A formulação e execução de políticas públicas são dois momentos de um mesmo momento que se influenciam mutuamente. Problemas freqüentemente atribuídos à implementação podem muito bem ter suas causas no processo de formulação política. Muitas vezes, especialistas nacionais e internacionais concebem políticas e reformas educacionais como fórmulas e receitas aplicáveis a todos os casos e em todas as circunstâncias. (IDEM, 2005, p. 64).

O autor, ao apresentar as demais lições, põe-se na defesa da intransferibilidade automática das experiências educacionais de um país para o outro, sem levar em conta suas condições e cultura; sustenta a inexistência de “uma melhor prática”, aplicável a todos os casos, e lembra a necessidade dos países se prepararem para responder pela efetividade das políticas (IBIDEM, 2005).

Exemplar nesse caso é o estudo comparativo feito por Krawczyk e Vieira (2008), abordando o modo de definição e implementação das políticas públicas de educação em quatro países (Argentina, Brasil, Chile e México)<sup>34</sup> desde as reformas educacionais nos anos 1990. Nele são tratadas com ênfase as especificidades

---

<sup>33</sup> Este conceito é reconhecido por Teodoro (2008) como o modo de organização política imprescindível ao novo estágio da economia capitalista mundial. Concordando com essa afirmativa, também Afonso (2001) associa o projeto da modernidade capitalista como consolidado em torno do Estado-Nação. Segundo esse autor, o binômio Estado-Nação, conforme uma das visões mais divulgada, corresponde ao Estado coeso, ou fortemente integrado, uma nação, uma etnia, identificados pela língua e pela cultura dominantes, pelas tradições e pela história.

<sup>34</sup> O estudo foi finalizado em 2005 e analisou a produção acadêmica sobre a reforma da educação efetivada nos quatro países na década de 1990, com o objetivo de compreender as mudanças na organicidade do sistema educacional dos Estados examinados.

nacionais e locais<sup>35</sup> como elementos relativizadores das pressões macropolíticas e supranacionais. As autoras confirmam que fatores relacionados à diversidade histórica, sociocultural e econômica dos países envolvidos colocaram cada um deles de forma distinta na ordem internacional e na reconstrução dos seus projetos nacionais no ensejo das reformas (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008). Para Tiramonti (2000), numa comparação entre Brasil e Argentina, há significativas distâncias entre os sentidos constituídos em cada um dos países, dadas suas tradições, histórias, valores, princípios e aspirações. Neste caso, a autora reforça:

A gênese do sistema público de educação é muito diferente em ambos, há falta de sincronia nos processos de incorporação da população à educação, assimetria nas funções sociais atribuídas à escola pública e muitas diferenças na capacidade do federalismo e na presença do Estado nacional em matéria de educação. (IDEM, p.120).

A argumentação da autora evidencia que as estratégias globalizantes, como influxos dos processos econômicos, políticos e culturais de caráter mundial sobre o âmbito regional, nacional e local encontram resistências associadas às especificidades e busca dos países em manter sua identidade<sup>36</sup>.

No campo da formulação e execução das políticas públicas nestes países (Argentina, Brasil, Chile e México), mesmo com resistências e incorporações específicas, isso se materializa na pressão ocasionada pela presença e intervenção dos organismos de cooperação e financiamento internacional<sup>37</sup> no direcionamento e redirecionamento de tais políticas, especificamente as educacionais na América Latina e Caribe, em que se insere a educação brasileira. No contexto interno dos países latinoamericanos, as diretrizes e metas estabelecidas pelos organismos internacionais são impactadas e passam a compartilhar espaço com as diferentes exigências advindas das tensões culturais. Pode-se considerar que, apesar das influências dos organismos multilaterais sobre as políticas educacionais desses

---

<sup>35</sup> A expressão "local" estará se referindo neste texto ao âmbito estadual/municipal, especialmente aos sistemas educacionais municipais.

<sup>36</sup> A temática da identidade nacional *versus* globalização é algo complexo, cuja discussão não está prevista neste estudo. Sobre esse assunto, Sander (2005) lembra que a ameaça das intervenções político-culturais externas é uma preocupação presente no contexto dos processos de globalização, com especialidade nas políticas educacionais. Sobre o tema, o autor faz referência a importantes contribuições, como é o caso do trabalho de Dos Santos (2003).

<sup>37</sup> Na experiência latinoamericana, são determinantes a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a OEA (Organização dos Estados Americanos), o BIRD e o BID (CABRAL NETO e RODRIGUEZ, 2008; KRAWCZYK, 2002; TOMMASI, WARDE, HADDAD, 2007, VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2001, entre outros).

países, os agentes do processo não têm papel passivo, porque consideram negociações necessárias à implementação de reformas (NUNES, 2004).

A análise realizada até aqui reforça a asserção de que, no Brasil e demais países, “[...] a reforma da década de 1990 não foi resultado de um projeto que atendesse prioritariamente às demandas educacionais nacionais, mas da necessidade de adequar o setor às novas orientações no âmbito da economia e da política”. (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008, p. 120).

O estudo comparativo de Krawczyk e Vieira (2008), além dos aspectos que demonstram a diversidade histórico-cultural e de comportamentos distintos em relação às reformas nos países pesquisados, indica o ponto nodal do problema da formulação e implementação das políticas no plano interno. Refere-se às relações internas entre as dimensões macro e micro dos sistemas educacionais nacionais<sup>38</sup>.

De formas diferentes, Argentina, Brasil Chile e México tratam a questão das responsabilidades com a educação e da organização dos sistemas de ensino em movimentos similares de centralização-descentralização na organização dos sistemas nacionais. Enfaticamente, as autoras apresentam a forte tendência centralizadora nas relações de organicidade dos sistemas educacionais desses países. Questões como a focalização de políticas, descentralização e participação da sociedade civil resultaram, considerando as realidades nacionais, em práticas de distribuição das responsabilidades entre Estados Nacionais e municípios/províncias com diferentes rumos, ao sabor de cada relação federativa histórica. Resultaram também em novas políticas da gestão escolar, que oscilaram em concepções distintas, entre modelos tecnocrático-gerencialistas e democrático-participativos<sup>39</sup> (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008). Acrescentem-se a isso, as fortes investidas para a alteração nos marcos normativos (legislação educacional) desses países para darem conta da aplicação das reformas educacionais nos anos 1990. De acordo

---

<sup>38</sup> Utiliza-se o termo com base na formulação de Romão (2008, p. 164), ao entender que “[...] há vários sistemas educacionais no Brasil, até mesmo por força da autonomia dos estados e municípios, definidos como entes federados no último texto constitucional (1988). [...] Assim, além do sistema federal e dos sistemas estaduais, passaram a existir os sistemas municipais de educação.”

<sup>39</sup> Respectivamente, segundo Krawczyk e Vieira (2008), o primeiro tem influência do modelo da gestão empresarial e se caracteriza na escola como políticas de autonomia que incentivam a transferência de responsabilidades sem os insumos necessários; o segundo tem a presença do modelo de planejamento estratégico e se caracteriza pela transferência de poder para as unidades escolares e pela participação da comunidade nas decisões.

com Krawczyk e Vieira (2008), tais alterações se tornaram legitimadoras das ações dos governos, sobretudo de ações pactuadas entre governos nacionais e locais.

A análise evidencia o caráter normativo da reforma, expresso na legislação, fator de forte influência na implementação de políticas. Entende-se, todavia, que ele não é suficiente e está também sob a ação de outros fatores específicos. Seus efeitos estão sujeitos “à sua situação no quadro geral das reformas e à adequação de seus objetivos e conteúdos às necessidades reais do contexto social ao qual vai dirigida”. (NUNES, 2004, p. 7).

As mudanças nas relações federativas, entre unidades de poder central e poder local, e entre Estado e Sociedade (KRAWCZYK, 2008), estão relacionadas aos movimentos político-econômicos dos países no quadro da investida neoliberal e aos seus processos de transição política, decorrente das mudanças nas três últimas décadas. No ensejo das reformas, as relações não escapam às especificidades político-institucionais e aos comportamentos sociais presentes nas unidades locais, sejam municípios ou províncias. As relações pontuadas por processos de indução externa liderados por organismos internacionais são expressas de formas diferenciadas na organicidade interna dos países.

É necessário considerar o significado das especificidades e particularidades, bem como as tensões de poder entre os entes federados na formulação e na implementação de políticas. Na administração de tais processos, a presença de relações de conflitos, de poder e de luta de interesses, da mesma forma, não pode ser anulada nas organizações educacionais e nos sistemas da gestão local, como pretende o discurso da globalização e do neoliberalismo. Precisa considerar o valor dos indivíduos e de sua cultura como alicerces das práticas educativas (LIMA, 2007). Daí se dizer, em contraposição ao discurso da “concertación”<sup>40</sup>, da necessidade de permanentes dissensos na elaboração e implantação de políticas.

A discussão sobre os impactos trazidos por conta da incorporação de diretrizes macro nos ambientes micros surge como temática importante, no sentido

---

<sup>40</sup> Termo do castelão traduzido no Brasil por “concertação” ou “pacto”, conceitualmente articulado às estratégias neoliberais de governabilidade. Desconsidera os dissensos e privilegia os pontos consensuais de setores diferentes, na intenção de negar ou diminuir os conflitos sociopolíticos em nome da chamada “cidadania responsável”. (KRAWCZYK, 2000).

da compreensão de que existe uma realidade concreta na qual se materializam as políticas, evidenciando a necessidade de estratégias específicas para a sua implementação (NUNES, 2004). Estes impactos promovem alterações que desestabilizam o ritmo das realidades internas.

A pressão de uma agenda globalizada de educação, a influência mútua entre formulação e execução das políticas e processos de concepção homogeneizadores apresentados por Sander (2005), aliados às especificidades da incorporação das reformas e políticas pensadas externamente em cada contexto nacional e local, apresentadas por Krawczyk e Vieira (2008), são aspectos que devem ser levados em conta em estudos sobre as relações internas desse movimento.

Considerando a determinação dos consensos externos no plano nacional, o que se apresenta como um fator restritivo, é crucial aprofundar também o estudo das características que adquirem tais estratégias nas relações entre os entes federados, o que envolve a compreensão de como acontece a homogeneização das políticas e programas concebidos no âmbito federal das políticas nacionais (formulação). Também implica a análise de como chegam aos municípios tais orientações, como acontece sua incorporação no âmbito local (implementação/execução).

Herdando da dimensão supranacional práticas de homogeneização das políticas e a experiência de atitudes diferentes para garantir a efetividade de tais ações, a gestão das políticas no plano nacional, nessa perspectiva ampla de planejamento, ou seja, de formulação, implementação e execução postulada por Albuquerque, M. G. M. T. (2005), altera-se nas relações internas. O caso brasileiro traz especificidades nas relações entre Governo e os outros entes.

Este processo é marcado pela reordenação espacial do uso e do controle do poder na gestão das políticas educativas (OLIVEIRA, 1992), assumindo feições descentralizadoras. Ao discutir a emergência desse mecanismo no discurso e nas ações governamentais, Albuquerque, M. G. M. T. (2005, p. 50) lembra, apoiada em Cassassus (1990), que, de uma política de descentralização, esperam-se, no âmbito político, mais participação e mais democracia; no terreno econômico, a expectativa de mais recursos; no plano técnico-pedagógico, melhor qualidade; e, no plano

administrativo, maior eficiência nos processos educacionais. Enfim, implica alterações substantivas nas relações de poder entre as diferentes esferas.

Ao fazer esta interpretação, a autora adverte para o “movimento inverso” da ação descentralizadora, identificado como desconcentração (OLIVEIRA, 1992; CAETANO, 1988). Neste, a ênfase recai na busca de eficiência do Poder central, o que se confirma por meio da transferência de funções de uma instância governamental para outra, possibilitada mais pela “dispersão físico-temporal das agências governamentais do que na redistribuição de poder” (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005, p. 51). A explicitação dos traços distintivos desses mecanismos é crucial à compreensão das relações internas na implantação das políticas educativas, sobretudo no que concerne às possibilidades do espaço local.

Os mecanismos de implantação de políticas atuantes nas relações internas desde as reformas nos anos 1990 põem em polos diferentes questões como autonomia e responsabilidade, nacional e local, o federal e o municipal. Tal movimento deu forma a uma política que mantém a União na dimensão macro da definição das diretrizes, da direção e do controle (formulação e avaliação) e os estados e municípios na esfera micro da gestão (implantação e execução), passando ao largo no que se refere à descentralização do poder decisório e à produção de políticas públicas com participação social (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008). Na esfera municipal, esses procedimentos são reeditados, demonstrando a sintonia das políticas educacionais micros com os consensos macros. Porquanto,

[...] na maioria dos municípios, as políticas de descentralização não geraram espaços coletivos de decisão, concretizando-se como mera desconcentração das atribuições de suas secretarias de Educação para instâncias intermediárias e unidades escolares, sem romper com a centralidade do Executivo na tomada de decisões político-educativas e de controle dos recursos materiais. (IDEM, p. 59).

Ao lado disso, como na experiência indutiva das proposições internacionais, condicionou-se a concessão de recursos financeiros e técnicos aos países à implantação das reformas consensuadas externamente (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008), também no caso brasileiro a definição de condicionamentos para a implantação de programas e projetos advindos da esfera federal para a municipal foi associada à liberação de recursos e de apoio técnico. Tendo que nas relações macro, as intervenções dos organismos internacionais promoveram uma adesão

tecnoeconomicista dos países, exigindo como contrapartida dos investimentos feitos a adoção de diretrizes por eles impostas (SCOCUGLIA, 2008), é fundamental entender, pois, como se deu adesão nas relações internas.

Decorrente do movimento descentralização/desconcentração, há pouco comentado, as políticas e programas formulados no nível federal tornam-se realizáveis e mensuráveis no plano municipal. É reconhecido o fato de que a incorporação das políticas por parte de cada ente federado apresenta especificidades e traz acopladas repercussões também diferenciadas, no sentido de estratégias que cada município/unidade escolar desenvolve para se manter “sintonizado” com as políticas e normas estabelecidas desde o âmbito federal, seja por condicionamentos financeiros, seja por pressão dos dispositivos de organização e gestão das políticas.

Supostamente, cada ente federado desenvolve distintos níveis de incorporação das políticas formuladas centralmente, com base em sua especificidade histórica e na ação dos sujeitos, em seus estilos, em suas instituições sociais, entre outras condicionantes. Aqui, a ideia de que os municípios são “conjunturas muito específicas” toma sentido, porque se apresentam como determinantes às investidas dos processos de formulação, implementação e execução das políticas educacionais. Neste contexto, são desenvolvidas posições distintas por parte dos sujeitos integrantes dos sistemas/redes de ensino (professores, técnicos e gestores) em relação a estas iniciativas. Compartilha-se da posição de Nunes (2004), para quem as reformas, leis, planos e programas sempre são transformados ativamente na interação com sujeitos, em especial os professores. A autora aponta posicionamentos de cumplicidade relutante, de resistência e reelaboração criativa ou de colaboração e aperfeiçoamento desenvolvidas por esses agentes ante as reformas. Isso reforça a ideia de que a política educacional é complexa, dinâmica, e existe na realidade, que se assenta sobre contextos da ação humana e da sociedade e que surge dentro de conjunturas muito específicas (NUNES, 2004). Com esta compreensão, é pertinente considerar que as conjunturas locais se interpõem aos conteúdos, aos princípios, às orientações normativas (marcos legais), ao poder e legitimidades dos fatores de coerção e aos níveis de impacto sobre setores apresentados por determinadas políticas, reconstituindo-as e incorporando-as de formas distintas (IDEM).

Esse entendimento associa-se à ideia de microrregulação local cunhada por Barroso (2004), no sentido da existência de um complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários agentes reajustando localmente as investidas oriundas da regulação nacional. A gestão sob o efeito dos modelos de regulação nacional e local das políticas educacionais implementadas nas últimas décadas<sup>41</sup> é discutida por autores como Azevedo (2002), Barroso (2004; 2005) e Krawczyk (2005; 2008). Nas práticas de regulação nacional, a escola e o município são tidos como expressões do local e alcançam centralidade, por meio da autonomia e liberdade de decisão e da gestão dos recursos e projetos pedagógicos, o que incide em maior responsabilidade dos agentes internos na garantia da eficiência da instituição, fazendo-os assumir o ônus dos resultados, êxitos ou fracassos, tirando do Estado a responsabilidade na gestão.

Com efeito, o papel implementador e executor das políticas educacionais atribuído aos municípios, efetivado desde a normativa que permitiu a municipalização do provimento do ensino fundamental<sup>42</sup>, foi uma estratégia de descentralização realizada via regulação nacional que centrou no municipal a gestão dessa política. Esbarrou, entretanto, na diversidade sóciopolítico-econômica dos municípios brasileiros e nos seus dispositivos de regulação local. As especificidades locais e as distintas formas de incorporação aqui são retomadas para validar a discussão de que tais elementos são preponderantes. A municipalização ocorre de forma induzida pelo poder central e é compreendida como transferência de responsabilidades entre os entes federados, especialmente para o município, sem considerar as condições do nível local para que tal instância tenha possibilidade de assumi-las (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005). Para Krawczyk e Vieira (2008), a municipalização em alguns lugares precarizou e desorganizou o sistema educacional e não passou de uma simples transferência de encargos e gastos advindos do Governo central. Em outros, com históricos de priorização da educação

---

<sup>41</sup> Conforme esses autores, em especial Barroso (2005), o conceito de regulação comporta muitas significações e estas tiveram sentidos práticos diversos na operacionalização das mudanças na gestão educacional. É um conceito caro à compreensão da gestão nos dias atuais. A regulação é entendida por Krawczyk (2008) como uma das diferentes formas de relação entre o Estado e a sociedade, como “[...] um ordenamento normativo, historicamente legitimado, que medeia as relações entre Estado e sociedade, que busca a solução de conflitos e a compensação dos mecanismos de desigualdade e de exclusão próprios do modo de produção capitalista” (p. 798).

<sup>42</sup> A municipalização do Ensino Fundamental no Brasil encontra seu aparato legal com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e criação do FUNDEF (Lei nº 9.424/96).

em seus governos, os percursos foram diferentes na definição e implementação de políticas educacionais e ações efetivas para melhoria da educação local. Não sendo tarefa do estudo em curso discutir a municipalização e universalização do Ensino Fundamental, é suficiente ater-se à maneira específica de os municípios tratarem as políticas formuladas no plano central do sistema educacional e as interveniências de sua historicidade e dos processos decisórios, questões básicas do estudo em curso.

A tematização recente sobre a gestão mostra que os municípios tendem a efetivar a gestão das políticas com base nas condições particulares de seus sistemas educacionais, historicamente constituídas, e em seus projetos político-pedagógicos. As condições particulares e a posição dos agentes sociais ali presentes em facilitar ou obstaculizar as políticas tornam-se significativas nesse processo. Ludke, Moreira & Cunha (1999), apoiados na análise de Torres (1998), apresentam dois aspectos da problemática: um deles é a ausência dos sujeitos (professores) na definição de políticas e programas; outro é a separação entre o que os autores chamam de “reforma despejada” sobre os sistemas escolares e professores e a preparação de ambos para tais reformas<sup>43</sup>. Para eles,

Muito do que é rejeitado hoje, cegamente, sem exame mínimo pelos professores, dentre as propostas das reformas, poderia (e deveria) ter uma chance de apreciação, por meio de uma preparação e, sobretudo, de uma consulta prévia aos professores que os conectasse aos planos, às propostas, enfim, às metas que eles mesmos ajudariam a escolher e depois, quem sabe, a implementar. (IDEM, p. 284).

Nestes termos, as distâncias entre os espaços de formulações e de execução, bem como a ausência desses executores no processo de elaboração, ou no mínimo sua intervenção ou preparação, incidem sobremaneira na aceitação, efetividade ou êxito das propostas externas/induzidas. Nesse sentido, corrobora-se a análise de que o êxito da materialização de políticas destaca-se como uma situação complexa dotada de relações muito imbricadas com os processos de formulação, com os perfis dos espaços de sua implementação e com os agentes envolvidos neles. Tal perspectiva de tratamento do êxito das políticas difere e se distancia da

---

<sup>43</sup> A análise realizada por Torres (1998) refere-se às influências das diretrizes internacionais estabelecidas pelo Banco Mundial (BM) sobre as políticas e práticas de formação de professores nos níveis regionais e nacionais, de que são destacadas por Ludke, Moreira e Cunha (1999) características como as propostas homogêneas (marcos teóricos, metodologias) para serem aplicadas no Terceiro Mundo, a separação entre formação inicial e em serviço, sendo esta última sobreposta à primeira por seu custo menor, e a diversificação da formação dos professores, caracterizando uma distância abismal entre os discurso internacionais e o repertório das esferas regionais e nacionais.

percepção defendida à luz das diretrizes das agendas internacionais e neoliberais. Esta exprime o objetivo das políticas na eficiência econômica, na liberação do mercado e globalização do capital, razão pela qual recorre a métodos quantitativos para medir o êxito de uma política educativa (TORRES, 2008).

Sobre o assunto, Dourado (2007) assinala que a proposição, a materialização e o êxito das políticas no âmbito brasileiro, desde os anos 1990, são marcadas por limites estruturais como descontinuidade histórica, alterações legais; penetração de modelos gerenciais e intervenção dos organismos multilaterais. Conforme esse autor, a materialização de políticas provoca alterações e adequações no cotidiano, incide no cancelamento de práticas escolares sedimentadas sem a incorporação de novos formatos. Desestabiliza o instituído, mas não tem força para instaurar novas práticas na organização e gestão. Tal compreensão referencia a asserção acerca da complexidade da materialização das políticas e de seu êxito.

Entende-se, com efeito, que é inconteste a interpenetração dos consensos macros, bem como o são também as adaptações por que passam as relações federativas internas. É preciso indagar sobre os significados e implicações desse movimento, pois, contraditoriamente, ao mesmo tempo em que os municípios se mostram refratários (ou limitados?) aos processos de homogeneização de políticas, reproduzem em suas práticas de organização e gestão do sistema educacional as diretrizes macros.

A temática da formulação externa ou central e da implementação e execução interna ou local de políticas teve até o momento uma discussão ampla, de políticas educacionais no contexto internacional e regional<sup>44</sup> e seus respingos no âmbito nacional e local. No tópico a seguir, a temática passa a ser discutida quanto à materialização de tais propostas nas políticas brasileiras.

### **3.2 Formulação e gestão de Políticas Educacionais no Brasil: concretizando as políticas de formação continuada**

---

<sup>44</sup> Sobre os processos de formulação e consenso regionais das políticas educacionais, em especial de formação docente na América Latina e Caribe pelos organismos internacionais, é importante ver o trabalho de Rodríguez (2006). O autor desenvolve análise dos diversos documentos como o PPE (Projeto Principal de Educação, 1979), desde o primeiro documento até sua versão atualizada, o PRELAC (Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe), e outras orientações internacionais sobre o assunto. Discute também a incorporação de tais orientações em países como Brasil, Argentina e Chile.

A análise das reformas e suas específicas incorporações em diferentes países servem para estabelecer comparativos e desenhar aproximações no âmbito nacional. Nunes (2004) reforça essa interpretação, ao assinalar que compreender outros cenários serve para entender um determinado contexto, evitando equívocos cometidos por outros ao efetivar políticas. Como esclarece Albuquerque, M. G. M. T. (2005, p. 71), este exercício permite compreender “as articulações entre a macro e microdimensão do sistema educacional”

O panorama da formulação, implantação e execução de políticas de formação continuada no Brasil, como as demais facetas da reforma dos anos 1990, apresenta influências e pontos comuns com demais países. Rodriguez (2006) ao relatar as estratégias do Brasil, Argentina e Chile para a produção de políticas de formação de professores nesse período, atesta similaridades como: a criação dos dispositivos legais convenientes; a articulação da formação como instrumento para a implementação de novas propostas pela reconversão; a notória priorização dada à formação docente nos países; e os inegáveis avanços na atenção a essa problemática. Além do mais, junto a estas similaridades, destacam-se as influências de países europeus como Espanha, França, Inglaterra e Portugal na formulação das reformas nacionais, conforme descreve Nunes (2004). O cumprimento das metas consensuadas em âmbito externo situa a formação dos professores como uma das estratégias para o alcance dos consensos (SANDER, 2005). Sob tais diretrizes, o Brasil também incorpora em suas reformas as regras dispostas externamente e elabora centralmente programas e projetos destinados à formação continuada de docentes para execução nos municípios

A experiência brasileira com a formação de professores, em boa parte marcada pela formação nas escolas normais, passa a ter novos procedimentos por conta da normativa concretizada na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e na Lei 9.424/96 (Lei de criação do FUNDEF). Rodriguez (2006) evidencia a proliferação, desde meados da década de 1990, de um conjunto de políticas voltadas à formação inicial e continuada. O Governo brasileiro, como os dos demais países da América Latina e do Caribe, mostra-se sintonizado às tarefas que lhe são indicadas nessa área. Nesse sentido, assume a responsabilidade pela formação continuada junto com estados, Distrito Federal e municípios como forma de valorizar os professores e contribuir para uma educação de melhores resultados.

A publicação dos *Referenciais Curriculares para a Formação dos Professores* (1999), a implantação do *Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado - Parâmetros em Ação* (1999), a elaboração dos *Parâmetros e Referenciais Curriculares Nacionais* para todos os níveis e modalidades de ensino (1997), entre outras ações, denotam um esforço centrado em reformas necessárias à materialização das diretrizes consensuadas externamente para a educação. Além desses exemplos, as orientações elaboradas externamente promovem a mobilização no País para a elaboração do *Plano Decenal de Educação* (1993) nas esferas estadual e municipal, e Distrito Federal, com vistas a definir as políticas educacionais de 1993 a 2003. Sua forma de elaboração integrada, feita nos diferentes níveis do sistema federativo<sup>45</sup>, revela a incorporação compartilhada das diretrizes nacionais. Após a aprovação da LDBEN (Lei N° 9.394/96), de processo demorado e cheio de debates entre Governo e Sociedade civil, foi aprovado o Plano Nacional da Educação (Lei n° 10.172, de 09 de Janeiro de 2001), também de tramitação demorada (1999-2001). Estes fatos exemplificam o volume de reformas feitas no contexto nacional neste interstício histórico<sup>46</sup>, (1995-2002) incidentes sobre os sistemas de educação e obviamente nas políticas de formação docente<sup>47</sup>.

O volume de reformas expressa a consonância das práticas de formulação, implantação e execução de políticas educacionais no âmbito nacional com os determinantes dos organismos e eventos internacionais. Revelam os “aportes teórico-políticos” (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005) sintonizados com normas definidas externamente.

O caso brasileiro não podia ser diferente. As reformas nacionais incorporam diretrizes que compreendem novos modelos da gestão, descentralização do sistema

---

<sup>45</sup> O direcionamento verticalizado da elaboração do Plano para as instâncias federal, estaduais e municipais, homogênea o planejamento nos entes federados como política sintonizada ao movimento macro da definição de uma política nacional de educação para todos. Os estados e municípios, mesmo considerando suas especificidades, reproduzem as orientações nacionais elaborando conjuntamente com as orientações da União os Planos Decenal, Estadual e Municipal.

<sup>46</sup> Também a reforma do Estado realizada em 1995, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, quando da gestão do ministro Luis Carlos Bresser Pereira, aqui não mencionada, é uma faceta determinante nos rumos das políticas públicas nacionais que redefinem o papel do Estado, minimizando sua presença nas políticas sociais e privilegiando estratégias de privatização, terceirização e “publicização”.

<sup>47</sup> Além dos dispositivos legais citados, efetivados para a normatização e a implantação de políticas de formação docente, destacam-se as Resoluções do CNE (Conselho Nacional de Educação) regulamentando a formação em nível superior (1996), os institutos superiores de Educação (1999), as diretrizes para formação de professores da Educação Básica (2002) e mais recentemente as que tratam das diretrizes nacionais para o curso de Pedagogia (2005; 2006) (RODRIGUEZ, 2006).

educacional, reforma curricular, capacitação massiva dos profissionais da educação, entre outras (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005). Sobre a incorporação brasileira de tais recomendações e políticas, autores diversos já traçaram importantes investigações (CABRAL NETO e CASTRO, 2005; CABRAL NETO e RODRIGUEZ, 2007; PERONI, 2003; etc.), não sendo necessário retomá-las.

A estratégia básica das mudanças que vinham se materializando está no desenvolvimento de “regimes de colaboração” com estados e municípios para a efetivação de tais políticas de formação continuada. Como estratégia para a implantação e execução de políticas desse cunho, o Ministério da Educação (MEC) desenvolve procedimentos que se dizem transformadores da gestão nos sistemas educacionais. A posição do MEC para a implantação e execução de Programas de Formação Continuada, especialmente, é utilizar práticas para o fortalecimento da atuação das secretarias de educação, de forma que superem a tradição da descontinuidade (RODRIGUEZ, 2006). Isto se operacionaliza considerando que

O respeito à autonomia das secretarias é o princípio básico pelo qual se pauta o programa. A adesão é voluntária, e o atendimento se dá conforme as especificidades, respeitando as decisões políticas tomadas no âmbito local. As ações do MEC/SEF direcionam-se a criar as condições básicas, em termos organizacionais, precedidas de discussões sobre as propostas de formação que se pretende implementar, criando com isto condições favoráveis à valorização e desenvolvimento profissional permanente, promovendo a auto-estima dos professores e das equipes da gestão local. (IDEM, p. 129)

A proliferação e oferta, no Brasil, de programas e projetos de formação inicial e continuada no espaço temporal de 1995-2005, oriundos das alterações normativas e administrativas constituídas com base nas proposições de formação continuada, percorrem os caminhos da formulação no âmbito federal até sua implantação e execução por meio das secretarias estaduais e com a adesão dos municípios no plano local. Os rebatimentos das reformas se estendem e estas são incorporadas nos níveis estaduais, e, nesse caso, o Estado do Ceará é exemplar. Fica em aberto o entendimento da dimensão da incorporação de tais diretrizes e políticas federais no âmbito municipal. Em tese, os municípios não desenvolvem, nem sistematizam políticas próprias. O vácuo da ausência de uma política municipal deixa o nível local fragilizado e susceptível aos encantos das iniciativas federais. Essa ausência pode ser explicada em parte pela regulação do dispositivo legal, atribuindo aos municípios apenas o papel de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais

dos seus sistemas de ensino, “*integrando-os às políticas e planos educacionais da União dos Estados*”. (grifou-se) (LDB, Art. 11, inciso I). A legislação não fala de elaboração e execução de políticas nos municípios, como no caso dos Artigos 9º e 10º, que tratam das incumbências da União e dos estados. Percebe-se a presença e alinhamento de políticas consensuadas globalmente e efetivadas nacionalmente na dimensão estadual, mas, no plano municipal, certamente, é menos visível.

A gestão educacional estadual medeia comumente a entrada das políticas externas no âmbito municipal, em nome da colaboração entre os entes federados. A penetração dos programas de formação continuada de professores no plano municipal, bem como a gestão dos processos de implantação e execução de tais propostas, são de interesse desta investigação. Antes, porém, de adentrar esse campo, é necessário explicitar a gestão dessas políticas no Ceará, pano de fundo fundamental à compreensão dos rebatimentos no plano local.

### **3.2.1 Formulação e gestão de políticas educacionais no Ceará: políticas macros e mediação estadual com os municípios**

Os estudos realizados acerca das políticas educacionais no Ceará entre 1995 e 2002 são diversos. A relação macro-micro na política educacional cearense é estudada por meio de temáticas e formas diferentes, por autores que discutem o planejamento (ALBUQUERQUE, M. G.M. T., 2005), políticas de formação inicial e continuada (NUNES, 2004), implantação de programas de formação inicial (PAIVA JÚNIOR, 2006), gestão democrática (RAMOS, 2004), municipalização (ALBUQUERQUE, F. C. A., 2005), entre outros. Centrado na temática da formulação, implementação e execução das políticas de formação continuada de professores, este tópico não se deterá na descrição dos percursos históricos de tais políticas. Essa discussão está satisfatoriamente efetuada pelos autores há pouco mencionados e demais pesquisadores. Preserva-se esse texto à intenção de discutir os processos de incorporação das agendas pactuadas globalmente e implantadas no âmbito nacional por meio de reformas, e, em decorrência disso, as formas específicas desenvolvidas pelos municípios para a execução das políticas oriundas da esfera federal. As expressões dos investimentos nacionais para dar conta dos compromissos agendados desde os anos 1990 foram apontadas no tópico anterior,

restando explicitar como isso se concretiza no âmbito das políticas educacionais desenvolvidas na realidade cearense à época.

Tomando a elaboração do *Plano Decenal de Educação para Todos* (1993) como marco de demonstração dos esforços brasileiros de formular políticas consoantes com os consensos internacionais, é possível localizar os “sinais” no contexto das políticas estaduais cearenses. De acordo com Nunes (2004), contemporâneo ao processo de discussão e elaboração do Plano Decenal de Educação, a Secretaria Estadual de Educação do Ceará encontrava-se envolta aos programas de financiamento do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), à época intitulado Projeto Nordeste II<sup>48</sup>, marcado especialmente na oferta de recursos para ações de formação continuada. Esta sintonia se concretiza mais no projeto implantado na ocasião da segunda e terceira gestões de Tasso Jereissati (1995-2002), como já sinalizado. A reforma educacional no Ceará para a gestão 1995 a 1998 (“Todos pela Educação de Qualidade para Todos”) incide em ações e programas que dão concretude a tal propósito.

A municipalização do ensino efetivada no Ceará em 1996, pela Lei Estadual nº 12.452, de 06 de junho de 1995, é uma demonstração do esforço cearense na direção das orientações e práticas iniciadas pelas reformas nos anos 1990. A ação “[...] ocorre sob acordos de participação da instância local no gerenciamento das políticas educacionais e sob o desafio da garantia de acesso” (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005, p. 132). Por supostas limitações financeiras e com base em critérios de bom desempenho e liderança administrativa, a municipalização cearense foi efetivada como experiência-piloto em seis municípios (Marco, Iguatu, Jucás, Icapuí, Fortim e Maranguape)<sup>49</sup>. Vale ressaltar que a iniciativa, além de ser uma aspiração que remontava a outras tentativas já realizadas, vai ao encontro dos anseios de muitas frentes que a consideravam a melhor saída para reverter os quadros

---

<sup>48</sup> As relações Banco Mundial no campo educacional estão marcadas no Brasil a partir dos anos 1980 com a formalização e implementação do PROJETO NORDESTE, entre 1980 e 1987, e se amplia com novas negociações em outras edições (PROJETO NORDESTE II E III) chegando aos anos 1990 com ações que atingem vários outros estados do Brasil (São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Espírito Santo) e, principalmente, os nove estados nordestinos. No Ceará, o PROJETO NORDESTE I se efetiva nos anos 1980, ainda no chamado governo dos “coronéis”, com o objetivo de oferecer formação continuada aos professores para o uso do livro didático (NUNES, 2004)

<sup>49</sup> Estes critérios foram apresentados por Antenor Naspolini, Secretário da Educação à época, mas são questionados por Haguette e Vidal (1998), com base na existência de outros municípios dentro dos critérios, evidenciando-se, segundo os autores, uma escolha política.

educacionais da época, acontecendo sem muitas resistências (HAGUETTE e VIDAL, 1998).

A municipalização é uma política muito cara aos processos de reformas e, no período, tornava-se uma diretriz das estratégias de descentralização, uma estratégia que já se desenrolava desde a esfera federal seguindo o reformismo presente nas políticas. Na experiência cearense, antecipa os procedimentos de repasse dos recursos destinados à operacionalização da universalização do ensino fundamental efetivada pouco depois no plano nacional por meio da Emenda Constitucional N° 14/96, que cria o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), regularizado pela Lei n° 9.424/96.

O Governo do Ceará percorre os caminhos do Governo Nacional, criando projetos e programas que externam políticas alteradoras da gestão educacional e escolar, da formação dos professores, dos dispositivos legais, das relações entre os órgãos centrais e as unidades locais e das práticas de colaboração Estado/Município. O campo da formulação, implementação e execução das políticas na área específica da formação continuada e o terreno da gestão educacional recebem maior investida, por sua priorização no universo das reformas e orientações supranacionais. Não é por acaso que as principais diretrizes do Plano Decenal de Educação do Ceará (1993-2003) aponta para: a escola de boa qualidade; a valorização dos profissionais de ensino, racionalização e democratização da gestão do ensino (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005)

No aspecto da democratização da gestão, evidencia-se a criação de padrões de gerenciamento, concretizados pela “reforma gerencial”, que, aliados ao processo de municipalização do ensino, serve para “ensejar condições que favoreçam mudanças no padrão de intervenção do Estado na educação municipal” (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005, p. 117). A descentralização e o fortalecimento do município como “unidade gestora do seu sistema educacional” (IDEM) constituem estratégia estadual na gestão da Educação que recria e refuncionaliza a atuação da esfera local/municipal. O discurso da “escola como ponto de partida” é central no projeto educativo de então. Neste contexto, conceitos como democratização, descentralização, participação e autonomia são usados como instrumentos de

racionalização (CASTRO, 2008). É clara a sintonia com as estratégias de reformas da gestão educacional levadas nacionalmente.

No campo da valorização dos profissionais de ensino, a formação continuada de professores aparece no conjunto das políticas integradas ao Projeto Educativo do Ceará no período de 1995-2002. Articulada aos projetos e Programas do PROJETO NORDESTE II negociados desde o Governo anterior<sup>50</sup>, as ações implementadas se efetivaram em cursos específicos que, sob a direção do BM, deveriam oferecer instrumentalização para o uso do livro didático. Conforme Nunes (2004), no entanto, foram redirecionados pela Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará com outras temáticas. No decorrer de 1995 a 1998, esta ação, e a criação das oficinas pedagógicas<sup>51</sup> (1997), como segundo projeto de formação contínua de professores, foram ofertadas aos municípios de forma homogeneizada, a elevados custos, e numa perspectiva de pôr em curso condições de se efetivarem as políticas macroestaduais. Nas palavras de Nunes (2004, p.49), o

[...] Ceará desde los 90 siempre estuvo más preocupado en formar docentes para atender la política educativa nacional y sus políticas propias, lo que tiene su lado positivo que es la no sumisión total frente a las demandas externas. De este modo, negoció la posibilidad de que los recursos se distribuyan en estrategias de formación continua con distintos objetivos, de entre los cuales implementar la reforma del Estado.

A formação docente no Ceará não escapa à tentativa de adequação dessas ações formativas aos projetos e subprojetos que a política educacional cearense vinha implantando à época<sup>52</sup>, especialmente na terceira gestão Tasso Jereissati (1999-2002), quando o Projeto “Escola do Novo Milênio” atualiza e dá prosseguimento à política “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, referido anteriormente. Na ocasião foi que se formulou uma política de formação de professores com atenção prioritária à formação inicial, em que a formação continuada teve presença secundária. Assim, programas de formação e licenciatura para professores são efetivados, sob a exigência das normativas estabelecidas pela LDBEN. Analisando este movimento, Nunes (2004) alerta para o fato de que a

<sup>50</sup> Gestão de Ciro Ferreira Gomes (1991-1994).

<sup>51</sup> Esta modalidade de formação foi oferecida a partir de 1997, com atividades voltadas para o aperfeiçoamento de diversas áreas como Português, Matemática, Ciências etc. com o suporte de materiais pedagógicos doados pela Secretaria da Educação Básica, entre eles um acervo bibliográfico para leituras, aprofundamento e pesquisa (NUNES, 2004).

<sup>52</sup> Tempo de Aprender, Escola Viva, Ciclos de Aprendizagem, Classes de Aceleração, Sistema de Acompanhamento Pedagógico (SAP), entre outros (NUNES, 2004).

formação continuada não pode ser posta em segundo plano ou esquecida em favor da necessidade de titulação dos professores.

A discussão sobre a formulação das políticas, sua implementação e execução no Ceará, bem como seu alinhamento às agendas externas, mostram a presença do Estado como macrogestor e indutor de políticas, assumindo uma posição mediadora entre as esferas federal e municipal. Corrobora-se a análise de Albuquerque. M. G. M. T. (2005, p. 141), segundo a qual “a política adotada caracteriza-se pelo desenvolvimento de programas e projetos diversos, muitos dos quais emergem de demandas externas induzidas pelo governo”.

São constituídos espaços de aproximação entre as esferas, no sentido de reunir condições para o enfrentamento das necessidades educacionais cearenses. Estes são sinais de interpenetração, nos quais os governos estaduais criam práticas de mediação nos processos de incorporação das políticas entre as esferas. Na perspectiva de uma crítica à homogeneização das políticas, própria do contexto supranacional sobre os Estados Nacionais, é possível supor a interpenetração dos planos estaduais e municipais na organização da gestão educativa.

Na função mediadora do projeto educacional estadual, as políticas implementadas com a colaboração municipal tendem a ser recebidas neste âmbito com temores e resistências por parte dos agentes, por sua “tendência de sedução e cooptação dos municípios visando a encaminhar e dar o tom da política macroeducacional”. (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005, p. 133). No caso da municipalização, por exemplo, é coerente dizer, com Haguette e Vidal (1998) e Albuquerque, F. C. A. (2005), que fatores como a normativa legal da autonomia municipal, os diferentes projetos político-pedagógicos dos municípios em curso, entre outros, deram rumos específicos à sua operacionalização e definiram suas possibilidades de êxito ou de fracasso. A existência ou não de políticas locais mais sistematizadas e claras para a gestão educacional municipal parece determinar os níveis de incorporação, estabelecendo formas de adequação controlada ou de aceitação submissa. Uma e outra, por sua vez, não escapam à força dos “pacotes de ajuda financeira” que as políticas propostas externamente sempre trazem.

A discussão da penetração das políticas externas, oriundas do nível nacional e/ou estadual, suas possibilidades de êxito e sua capacidade de ter real efetividade nos contextos municipais, é assunto que a discussão requer. É importante, por essa razão, trazer alguns pressupostos necessários para se compreender a penetração das políticas de formação continuada externamente induzidas no plano municipal.

### **3.2.2 Gestão de políticas educacionais nos contextos municipais: mecanismos de implantação e execução e fatores de êxito**

No que se refere à implantação e execução das políticas educativas em meados de 1990, a penetração das políticas educacionais no Brasil obedece a um rearranjo nos papéis das esferas administrativas, onde a municipalidade assume responsabilidades das políticas, especialmente as referentes à garantia de matrícula e de condições de atendimento do Ensino Fundamental (AZEVEDO, 2002). A responsabilização da municipalidade pelas políticas não se reduz à universalização do ensino, porque a matrícula é apenas uma das facetas da descentralização/municipalização sob a lógica de ação do Estado que deposita a execução nas mãos da gestão local/municipal. “Os processos baseados nesta lógica se caracterizam muito mais como práticas desconcentradoras, em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas no âmbito do poder central”. (IDEM, p. 55).

Hajam vistas as discussões expostas, é coerente questionar a dúvida no que se refere ao que perdura na política educacional municipal. Assumindo sua função executora das políticas externas, os municípios desenvolvem programas de formação continuada internamente? Sua política é, na verdade, mera operacionalização dos programas e projetos advindos das políticas federais e estaduais? A discussão também contempla o modo como a gestão educacional municipal desenvolve práticas de autonomia e liderança na administração local.

O reconhecimento dos municípios como entidades integrantes da estrutura federativa brasileira, com novas competências administrativas e maior grau de autonomia perante o poder central, conquistas advindas da Constituição Federal de 1988, ensejou um processo de fortalecimento do poder local afinado com os processos de globalização, onde o espaço local aufere cada vez mais significado.

No contexto das reformas econômicas e educacionais dos Estados Nacionais, o local assume papéis internos cada vez mais associados a uma autonomização de sua atuação. No caso brasileiro, no campo do sistema federativo, “o desempenho do novo papel configurado para o nível local de governo, pressupõe nova concepção de autonomia, assim como clara distribuição de competências entre esferas de governo”. (BARRETO e VIGEVANI, 2004, p. 38). Souza (2004) considera que, no plano das políticas sociais, mesmo ante a heterogeneidade dos municípios, os governos locais estão mesmo substituindo o Governo federal em algumas funções e, neste movimento, novas institucionalidades se instalam e promovem o envolvimento das comunidades locais nos processos decisórios e na implantação de políticas.

Os municípios, além de vivenciarem diretamente as manifestações e conflitos socioeconômicos e culturais, acabam desenvolvendo experiências de políticas locais diferenciadas, algumas vezes com sucesso, evidenciando seu protagonismo possível e a validade do reconhecimento do poder local (FERREIRA, 2002).

No contexto das reformas dos anos 1990, os movimentos de descentralização/desconcentração e de autonomia municipal dialogam intensamente no que se refere a práticas de formulação, implementação e execução das políticas. O embate desse movimento acontece no que se refere ao desencontro da lógica da racionalidade administrativa própria da compreensão de descentralização sintonizada com a globalização e à lógica que prioriza as ações locais mais autônomas e formuladas/executadas com base nas necessidades específicas.

Seguindo a intenção da reflexão desse tópico e as proposições já discutidas, é possível ponderar que as estratégias municipais de implantação e execução de políticas educacionais, nesse contexto, ficam determinadas por tal confronto, entre submissão-autonomia, poder local-poder central, colaboração-resistência, incorporação-adequação, necessidades externas-necessidades específicas. A força do confronto estabelece o perfil do funcionamento e de sucesso de uma política, aliado ao perfil histórico-cultural dos municípios e suas diferentes culturas escolares, políticas e associativas, bem como aos processos decisórios pela intervenção dos sujeitos; todos tidos como passíveis de exercer interveniência.

Torna-se necessário analisar, por conseguinte, a implantação e a execução das políticas, considerando os vetores e pressões externas homogeneizantes, as distintas realidades histórico-políticas e sociais dos municípios e as habilidades de liderança de seus gestores e sujeitos envolvidos como uma composição de fatores que, aliados a outros, podem determinar sua efetividade e seu êxito.

Desta consideração emerge a compreensão de que discutir a gestão municipal de políticas não pode prescindir de considerar as articulações necessárias ao movimento macro e micro da formulação das políticas, aos processos de centralização-descentralização no campo da delegação de responsabilidades dos entes federados e ao aspecto da concepção/execução das políticas. A discussão desses elementos exige uma articulação muito intensa e isso não permite a este estudo fazer uma reflexão do significado de cada um em separado no contexto da gestão municipal. Eles vêm muito imbricados no espaço de execução das políticas. Ainda articulados a eles, a dicotomia continuidade-descontinuidade de políticas efetivadas no nível dos municípios é temática complementar.

Na esfera das articulações entre Governo Federal/Estadual (macro) e Governo Municipal (micro), as políticas de formação continuada, formuladas no plano macro, chegam às realidades locais como “práticas induzidas externamente” (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005, p. 48), a serem efetivadas por meio das estratégias da gestão compartilhada. Sobre esse assunto, Dourado (2007) alerta para a idéia de que, por conta da ausência da elaboração da lei complementar definindo mais claramente o que é o regime de colaboração, mantêm-se no Brasil processos de indução de políticas por meio de financiamento de programas e ações priorizadas pela esfera federal. Tal prática afeta sobremaneira o pacto federativo, desarticulando as experiências locais, promovendo a adesão a políticas federais em função da necessidade de recursos, em arranjos que alteram a gestão e as práticas pedagógicas no sentido de cumprir obrigações contratuais com o Governo Federal.

Nos municípios com ausência de programas de formação concebidos e sistematizados em função da limitação dos processos internos de planejamento e gestão, a incorporação dos programas supostamente é mais flexível. No caso dos municípios com políticas de formação mais definidas e com atividades de planejamento e gestão mais organizados internamente, essa assimilação das

políticas externamente induzidas tendem a passar por procedimentos diferentes de implantação e desenvolvimento que podem estar ou não sujeitos a aceitação.

As políticas formuladas centralmente têm seu êxito vinculado aos mecanismos de execução desenvolvidos pela gestão municipal/local, por sua função materializadora das políticas. Esta vinculação torna as políticas de formação continuada induzidas dependente da aceitação e abertura de seus usuários e da legitimidade que vai ter em relação às suas aspirações de formação. A congruência entre a proposta dos programas e os interesses docentes aparece como elemento determinante para seu sucesso. Conforme o documento *Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes* (OCDE, 2005, p. 15), “sem que os professores estejam ativamente envolvidos na formulação de políticas, e sem que tenham um sentimento de ‘propriedade’ em relação à reforma, é impossível que a implantação de mudanças substanciais tenha sucesso”.

Tratando-se da descentralização/desconcentração da gestão das políticas, ela ocorre por meio dos movimentos de municipalização. O intuito dos processos de descentralização está relacionado às estratégias de alívio da carga do Estado por meio do “envolvimento subnacional (local, regional) na implementação de certas políticas públicas, com o que se avançaria em termos de tomadas de decisão, sustentabilidade e controle social”. (NOGUEIRA, 2005, p. 56). A prática de municipalização refere-se ao gradual encaminhamento da execução das políticas formuladas centralmente para o âmbito dos municípios, onde supostamente os usuários podem controlar e participar. É, como as outras estratégias de descentralização, uma forma disfarçada de abertura, de inclusão social, de democratização. Seguindo a lógica reformista, a esfera federal transfere encargos e responsabilidades para a esfera municipal, sob a alegação de possibilidade de melhorias da oferta dos serviços públicos. Uma das estratégias utilizadas na relação entre os entes federados para a implementação de programas de formação continuada nos municípios vem sendo a criação de termos de adesão<sup>53</sup>, seguindo as normas de colaboração e autonomia dada aos municípios na legislação. É essa a possibilidade de garantir que os gestores assumam compromissos e liderem o êxito

---

<sup>53</sup> Comumente, em especial na atual gestão, o Ministério da Educação estabelece procedimentos de adesão formais para que os municípios participem dos programas ofertados. O Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA), entre outros, trabalhou com essa exigência. No âmbito do PDE Nacional, a maioria dos programas e projetos federais utiliza essa estratégia.

da política induzida. Considerar essa ferramenta na implantação dos programas, nesta óptica, não se articula com autonomia, mas com uma engenharia política apropriada ao caráter federativo.

Assim, porque concebidos nos órgãos centrais da gestão do sistema educacional, a penetração dos programas externos de formação continuada está para a capacidade de adequarem-se a temáticas recorrentes no âmbito das necessidades formativas dos professores e de seus cotidianos pedagógicos. O aspecto da adequação relaciona-se diretamente com as noções de credibilidade das instituições ministrantes e de retornos profissionais e na carreira docente, outro fator alavancador da qualidade e êxito das formações oferecidas e que está articulado aos processos de concepção e execução. Refere-se às capacidades das agências em estabelecer proximidades entre a elaboração dos programas e as necessidades formativas prementes na prática cotidiana. Os retornos aos docentes precisam superar o viés financeiro/profissional meramente calculista e ligado a lucros econômicos. O êxito deve estar relacionado aos níveis de motivação em participar, e a aceitação dos programas à sua capacidade de dar respostas aos problemas.

A concepção dos programas precisa ter essa veia aproximativa com as escolas e com os professores, uma prática de elaboração mais localizada do que universalizada, dadas as realidades diferentes. A nivelção de programas pelas questões recorrentes na maioria não são estratégias de êxito. São, de fato, homogeneizadoras de práticas e desafios, como se fossem iguais os professores e igual o alunado. A concepção de programas de formação continuada articulados com especificidades locais, gestados com base nas suas necessidades, é um significativo fator de êxito.

A questão das instituições é de uma validade inquestionável. Instituições credenciadas e reconhecidamente capazes para a tarefa de formação docente devem figurar como fator de êxito de um programa ofertado. Isso significa ser capaz de estar “antenas” às realidades locais e às necessidades de onde atuam. Presença e conhecimento do campo de formação constituem qualidades que devem estar integradas em seu caráter de credibilidade.

Questões como adequação, aproximação e conhecimento local não são muito observadas nas formulações de políticas. A homogeneização não discute as especificidades das realidades municipais e as condições que possam impactar a implementação, execução e os resultados. Dentro da lógica homogeneizadora, não subsistem elementos como necessidades formativas, diferenças de projetos político-pedagógicos, história e cultura. Não se consideram a porção interventiva dos sujeitos nos sistemas municipais e sua atuação para o sucesso das políticas implementadas. Não é colocado o necessário rompimento da dicotomia concepção-execução, centralização-descentralização.

Outro aspecto relacionado à centralização/descentralização e concepção/execução é que os programas de formação continuada não foram municipalizados. Municipalizou-se a execução no âmbito local. Formulados por técnicos das secretarias estaduais ou dos ministérios, os programas são oferecidos como moeda de negociação dos projetos políticos de um determinado governo. Quando transferidos para a instância municipal, os programas têm o suporte dos governos nos estados, no papel de coordenação junto às esferas menores.

Atualmente, como antes referido, diversas políticas efetivadas pelo Governo Federal incluem a presença das Secretarias Estaduais da Educação como mediadoras dos processos de implantação e execução. Em seu papel integrador de ações, elas incorporam o discurso e as diretrizes centralmente definidas pela Federação, por meio do MEC. A estadualização das políticas de formação não tem diferenças significativas em relação aos processos ocorridos no plano municipal. Na verdade, as secretarias estaduais são igualmente executoras, no papel de negociadoras junto aos municípios, estabelecendo pontes entre o federal e o local.

A análise das relações entre as orientações macros e as especificidades micros dos sistemas indica que muito raramente a oferta de formação continuada é feita numa relação direta entre o município e o Governo Federal. Comumente são efetivadas por mediação estadual, e executadas no âmbito local. Segundo Albuquerque, M. G. M. T. (2008, p. 107), o que aparece nas orientações macros dos documentos oficiais é a “ênfase na definição/implementação de mecanismos de controle e monitoramento do processo de planejamento pelo Poder Central”. Não se tem informações acerca de políticas de formação que tenham sido concebidas no

município e desenvolvam-se de forma autônoma e com sustentabilidade. É no ensejo dessa ausência que se enseja a discussão da problemática da continuidade-descontinuidade das políticas públicas, e, por conseguinte, destas como políticas de governo ou de Estado (DOURADO, 2007).

O espaço da gestão municipal, muito mais do que na dimensão federal e estadual, recebe os impactos da permanente construção-desconstrução de políticas educacionais. A administração dos sistemas educacionais locais tem maior influxo da priorização de “políticas de governo” em detrimento de “políticas de Estado”. Supostamente, a inexistência dessas políticas ocorre também pela constante mudança dos governos municipais e de suas equipes. Muito raramente, os propósitos de um governo são continuados pelo seguinte, especialmente se os rumos se coadunam com propósitos políticos diferentes. É razoável dizer, com base nessas afirmações, que os municípios não concebem e sustentam internamente políticas de formação continuada. Quando desenvolvem, tais programas sempre têm sua finalização ou abortamento quando da mudança de equipes gestoras. Mudam-se os governos, mudam-se os projetos educacionais e os programas de formação.

Nada garante que uma experiência bem-sucedida no campo educacional, seja qual for a esfera do Poder Público, venha a prosseguir na gestão subsequente e este, sem sombra de dúvida, é um dos maiores desafios à constituição de um sistema educacional de boa qualidade para todos no Brasil”. (VIEIRA, 2008, p. 35).

A questão da continuidade-descontinuidade nos municípios deve ser um dos fatores mais fortes na ausência de políticas de formação continuada sistematizadas e em desenvolvimento, de caráter local, tanto na sua concepção como na sua execução. No âmbito federal, as políticas criadas em governos específicos são fadadas à descontinuidade, pela ausência de aparatos que garantam sua extensão e ampliação por muitos períodos. Os dispositivos legais reformados e implantados na última década, no entanto, deram sustentação para a continuidade de várias políticas na transição de governos, permitindo que experiências bem-sucedidas pudessem ser abraçadas de um governo para o outro e tivessem melhorias, ampliações e adaptações.

No âmbito das políticas de formação continuada, pode-se identificar no governo atual a continuidade nos programas de formação inicial e continuada, inclusive a ampliação dessas oportunidades via modalidade à distância, que vem

tomando grande espaço na agenda nacional. No contexto municipal, a realidade é de descontinuidade. As políticas que escapam aos embates político-partidários na sucessão dos governos municipais periódicos não se efetivam, porque se mudam as equipes, se desconstroem as relações, se perdem as raízes do processo formativo.

No movimento continuidade-descontinuidade, os programas de formação continuada dos professores estão relacionados às mobilidades dos governos locais, estaduais e nacional. A descontinuidade pode ser elencada, sem dúvida, como algo que compõe o fracasso das políticas e programas de formação. De modo contundente, Saviani (2008, p; 109) assevera:

Parece que as nossas iniciativas em educação pecam por uma extrema descontinuidade, e isso, a meu ver, entra em contradição com uma das características próprias da atividade educacional, com uma das características que se insere na natureza e especificidade da educação, que é a exigência de um trabalho que tenha continuidade, que dure um tempo suficiente para provocar um resultado irreversível.

A título de conselho, o autor orienta no sentido de que as políticas devam ser pensadas a médio e longo prazo, com propostas que possam ser implementadas e avaliadas, e que permitam criar situações, de modo que a mudança dos governos não provoque o desmantelamento do que vinha sendo formado (SAVIANI, 2008). A continuidade proposta por esse autor aponta, desta forma, fatores claros de êxito para políticas de educação e de formação continuada centradas na questão do “tempo suficiente”, como interstício implantação e avaliação, para a sedimentação de situações irreversíveis, e que possibilite resultados perceptíveis. Mediante o exposto, é prioritária a garantia de mecanismos voltados para a continuidade, a médio e longo prazos, do investimento e que sejam firmados em mudanças na legislação. Uma legislação consistente e programas supragovernamentais são uma boa combinação para o sucesso de uma política.

Elencados alguns fatores, muitos outros poderão ser visualizados. Isso requer uma incursão ao campo concreto da implantação e execução dos programas para extrair as percepções construídas no âmbito da gestão educacional municipal por conta de suas especificidades socioculturais e históricas. Incide também na compreensão do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA) como política e suas investidas nos municípios. Estas temáticas serão discutidas nos capítulos subsequentes.

#### **4. POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO CEARÁ: PECULIARIDADES, DINÂMICAS E ESPECIFICIDADES DAS RELAÇÕES ESTADO E MUNICÍPIOS**

No âmbito das realidades micros, desde os sistemas estaduais e municipais de ensino até as unidades escolares, é necessário observar rebatimentos universalizantes das imposições de políticas educacionais advindas de sua elaboração em espaços macros e os impactos dessas determinações nos espaços de implantação e execução.

Desse modo, considerando o foco da investigação em curso, a gestão das políticas de formação continuada de professores nos municípios de Icapuí e Aracati, no Ceará, acredita-se que as formas de governo, o perfil da gestão educacional no Estado e os diferentes perfis dos municípios pesquisados são preponderantes na efetivação das políticas educacionais. Isso quer dizer que as características políticas e culturais dos municípios, bem como a constituição histórico-social de seus projetos educacionais, incidem na incorporação das políticas educacionais macro.

Nesta perspectiva, este capítulo tematiza a especificidade histórica do Estado do Ceará em sua forma de fazer política, discutindo desde os modelos da gestão assumidos, a dinâmica das relações com o âmbito federal e local na condução dos processos de implantação e execução de Políticas Educacionais, até sua interveniência no âmbito municipal. O texto alinha-se à compreensão de que, mediante as mudanças ocorridas no plano governamental cearense em meados dos anos 1980, a gestão das políticas educacionais, em especial no período 1995-2002, recorte desse estudo, assume um perfil distinto, configurando uma lógica da gestão específica e uma relação própria com os municípios.

A análise prossegue, desta feita, discutindo o perfil histórico, cultural e educacional dos Municípios de Aracati e Icapuí, na perspectiva de perceber as distintas feições de sua realidade educacional. Entende-se ser necessário situar as formas particulares que cada município dá para a incorporação de políticas educacionais externamente induzidas. Opta-se neste estudo por uma posição similar ao que Krawczyk (2000) defende: a ideia de que as políticas impostas se processam

em sociedades com diferentes culturas políticas e associativas e que tais diferenças intervêm em processos de execução e efetividade.

O estudo das especificidades históricas de tais municipalidades é utilizado como aporte para a análise das formas de se posicionar mediante os influxos das reformas macros das políticas induzidas. Neste sentido, procura trazer elementos para dar suporte às discussões sobre seus perfis heterogêneos e suas atitudes ante a implantação e execução de políticas no âmbito local, como é o caso do PROFA. É no contexto dessa investigação de caráter comparativo que se colocam essas constituições histórico-culturais. Por essa razão, estratégias de comparação servem para dar curso ao estudo. Temáticas relacionadas à constituição de suas relações político-administrativas, sua organização cultural e socioeconômica e a organização e gestão da educação constituem “unidades de análise ou recortes” (KRAWCZYK e MORAES, 2003) que devem dar curso à análise comparativa. Esta última, de forma especial, será uma temática prioritária, coerente com o objetivo deste estudo.

Cabe assinalar ainda que a análise que integra este capítulo é fruto da incursão sobre documentos governamentais (CEARÁ, 1995; 2000; 2002, 2003, 2006) de cunho estadual e local identificados nas atividades de campo, bem como de registros e materiais coletados no estudo comparativo da implantação, execução e repercussões do PROFA na região onde se inserem os municípios pesquisados – política que serve como instrumento de materialização do objeto de estudo desta investigação. Toma também por apoio o exame teórico da temática, lançando mão de produções acadêmicas locais acerca das políticas e da gestão da educação no Ceará e em Icapuí e Aracati.

A descrição e explicitação das feições de tais territórios contribuem para a compreensão dos seus jeitos próprios de fazer a gestão das políticas. Assim, apresentam-se nas seções finais deste capítulo os perfis, projetos e elementos da história da educação dos municípios. Acredita-se que o texto contribui para a análise contextualizada da posição dos sujeitos e dos fatores intervenientes na implantação e execução das políticas, aspectos de atenção nos capítulos subsequentes (4 e 5).

#### **4.1 Gestão de políticas educacionais e especificidades no Ceará**

A gestão de políticas públicas no Ceará estabelecida no recorte histórico da 2ª e 3ª gestões de Tasso Jereissati no Governo Estadual e de Antenor Naspolini na pasta da Educação (1995-2002) assume um desenho específico de uma nova era e incorpora denominações autorreferenciadas como “governo das mudanças” e “Era Jereissatti”.

No campo do Governo Estadual, o *Plano de Desenvolvimento Sustentável – Ceará avançando nas mudanças (1995-1998)* (CEARÁ, 1995) e o *Plano de Desenvolvimento Sustentável – Consolidando o novo Ceará (1999-2002)* (CEARÁ, 2000) apresentam as políticas e macro-orientações definidas para essa nova fase do governo. No plano da política e gestão estadual da educação, o Projeto “Todos pela Qualidade da Educação para Todos” (1995-1998) e o movimento “Escola do Novo Milênio” (1999-2002) expressam a proposta para a educação cearense no período.

Sobre o assunto, vários autores realizaram investigações com diferentes focos, perscrutando as práticas que a política governamental assumiu em diversas áreas da gestão pública cearense, entre elas, a educação. Não sendo propósito desse estudo enveredar por caminhos já trilhados, reserva-se a este capítulo a intenção de abordar o perfil que assume a gestão das políticas nessa fase e que determina traços próprios, relações específicas e forma de governo diferente, incidentes em políticas implantadas e executadas no período.

As macro-orientações para as políticas estaduais e para a gestão no período sugerem “dotar o Governo de condições efetivas para o exercício de políticas indutoras do desenvolvimento econômico e social” (CEARÁ, 1995, p. 03), tendo como marca para a execução a interiorização das iniciativas sob a regulação das potencialidades regionais. Nesta perspectiva, a gestão pública no Ceará assume um modelo novo de gestão participativa e elege sustentabilidade, visão de futuro, participação e parceria, descentralização, integração e regionalização como princípios de condução.

A potencialização das ações e a diminuição dos desequilíbrios espaciais, ao lado da assunção da defesa do papel do Governo estadual como “estimulador e incentivador das iniciativas sociais – do setor privado, das comunidades, dos governos municipais, - do que de realizador” (CEARÁ, 1995, p. 35) integram as

estratégias de Governo. Nestes termos, capacidade de realização, maximização das ações e indução de iniciativas articulam o modelo proposto para a gestão nos diversos segmentos de atuação do Governo Estadual. No tocante às relações com os espaços locais/municipais, essa orientação é enfática na forma da descentralização, insistindo que as políticas sociais devam ser coordenadas no plano dos municípios e das comunidades (IDEM).

No âmbito do modelo da gestão participativa estadual para a execução das políticas, o poder de articulação e regulamentação do Estado, a busca de governar co-operando em parceria com outros níveis de governo e, nesse aspecto, a descentralização das políticas para o município e a comunidade, como citado, na verdade, revelam uma incidência que eleva os municípios ao estatuto de lugar da gestão. Por essa diretriz, a absorção dos impactos dos diversos programas da proposta do Governo – chamados de “programas estruturantes” – bem como a integração e a municipalização das políticas sociais exigem práticas indutivas.

No Ceará, os processos de municipalização têm, na verdade, conotações diferentes em relação aos demais estados brasileiros. Essa especificidade na condução da municipalização e da relação com os municípios está marcada por dinâmicas políticas internas e formas da gestão assentadas na mobilização e indução da sociedade e das instâncias governamentais micros para a execução das ações governamentais (CEARÁ, 1995; 2000). Esse caráter coordenador e integrador intervêm na lógica que vai tomar as iniciativas das políticas educacionais cearenses.

A indução, tocada insistentemente nos Planos do Governo estadual, sobressai-se nos vetores eleitos<sup>54</sup> para o alcance dos objetivos elencados, dando a percepção de que há uma forma específica de governar proposta para o Ceará e que ela é incorporada por outros planos de governo e com maior força no plano local. O texto do Plano da 3ª Gestão de Tasso Jereissati (1999-2002) é categórico e ilustra esta percepção:

Evidencia-se como princípio básico a atuação do governo de forma descentralizada, em particular no tocante à política social, com a gestão fortalecida no nível dos municípios e das comunidades. O processo de

---

<sup>54</sup> Os vetores de intervenção do Plano de Governo são: proteção ao meio ambiente, reordenamento do espaço, capacitação da população, geração de emprego e desenvolvimento sustentável da economia e desenvolvimento da cultura, ciência, tecnologia e inovação.

descentralização é também um instrumento potencializador dos recursos das outras esferas de governo (CEARÁ, 2000, p. 25).

Nestes termos, é específico desse governo o reforço da descentralização e da municipalização das políticas estaduais. No conjunto dos vetores, a “prioridade à educação básica de qualidade e à saúde integral” (CEARÁ, 1995, p. 45) aparece como tarefa da gestão estadual relacionada ao macro-objetivo “capacitação da população para o desenvolvimento”, que tem por escopo elevar os níveis de qualificação da população e, assim, “remover o maior obstáculo ao desenvolvimento do Estado” (CEARÁ, 1995, p. 46). Neste vetor, a universalização da educação básica para todos anuncia a forma de gestão para as políticas educacionais.

A gestão da educação no Ceará nesse interstício e seus projetos específicos exibem uma política vinculada ao plano governamental macro e ao perfil de gestor educacional. O processo se dá sob a interveniência dessas duas forças: a concepção da gestão estadual e a ação do gestor da época. No que se refere à concepção da gestão do Estado, concorda-se com Albuquerque, M. G. M. T. (2005) no sentido de que não há, de fato, uma política educacional cearense, há a materialização de projetos, programas e ações articuladas à opção estratégica ampla que era “Capacitar a população para o desenvolvimento”, e aos macro-objetivos que se centravam na elevação do perfil educacional da população e na qualificação profissional (CEARÁ, 1995; 2000). Como reconhece o gestor dessa pasta na época, Antenor Naspolini, a reforma da educação cearense acontece no contexto das demais reformas de Estado (NASPOLINI, 2001).

Mediante a orientação macro, o projeto educativo do Ceará é proposto centrado em três prioridades: todos pela educação, educação de qualidade, educação para todos. Apresenta também três elos de compartilhamento do planejamento, execução e avaliação: a escola, o município e o Estado. A escola como agente micro do processo e ponto de partida; o município como principal executor (carro-chefe) das políticas educacionais, em especial no que se refere às suas responsabilidades; e o Estado como coordenador macro (IDEM). A gestão reveste-se da noção de gestão cooperativa e participativa, assentada sob princípios semelhantes aos existentes no Plano Macro: descentralização (a escola como ponto de partida), mobilização social (Escola do Novo Milênio) e indução. Estes se

desdobram em projetos e programas conforme as mensagens governamentais de 2002 e 2003 (CEARÁ, 2002; 2003).

No plano da regionalização da gestão do projeto educativo cearense, os Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE's) assumem papel preponderante no quadro proposto de descentralização e de potencialização das ações e gestão compartilhada das políticas (SOUZA, 2006).

Quanto á atuação do gestor educacional, segunda força da gestão da educação cearense, ela se dá vinculada à ação do Secretário da Educação Básica Estadual, Antenor Napolini, que desenvolve uma dinâmica de intervenção com os secretários de educação nos municípios e uma presença forte na condução dos projetos educacionais. A feição que Napolini confere às reformas da educação cearense e à sua gestão é descrita por ele na análise do modelo de reforma, “como num espiral” (sic). Conforme suas palavras:

O Ceará adotou um terceiro tipo de reforma, baseado na imagem de uma espiral, em que são combinados os fluxos vertical e horizontal. Nesse modelo, as decisões transitam tanto a partir dos níveis hierárquicos superiores (como as secretarias municipais e estadual de educação), como a partir da base (conjunto de escolas). Embora o percurso possa parecer mais longo e demorado, este modelo mostra-se mais resistente às pressões políticas e econômicas, o que demonstra a sua capacidade de garantir a sustentabilidade e adaptabilidade às mudanças (NASPOLINI, 2001, p. 170).

A gestão educacional liderada por Antenor Napolini, nessa perspectiva, altera os processos decisórios até então instituídos, fundando-se na participação, na democratização das decisões e na valorização de instâncias supostamente inferiores da gestão na relação com as instâncias hierarquicamente superiores. Essa orientação se faz presente também na relação do Estado com os municípios. A liderança do gestor, nesse caso, delineia a feição da gestão educacional cearense.

Estas características, presentes no Governo estadual e em seu projeto educativo durante o período (1995-2002), revelam que os processos estabelecidos com os municípios e na organização e gestão de políticas criam dinâmicas que evidenciam novas relações.

A gestão das políticas no âmbito local à época está relacionada a esses aspectos que dizem da condição instalada, da cultura política sedimentada. As análises mostram que há uma proposital e forte indução estadual em todos os

setores e que sua intenção é interiorizar, descentralizar e potencializar as ações. Também evidenciam que o lugar do município e das dimensões micros (como a escola) nesse modelo da gestão estadual é de execução e operacionalização, de otimização de recursos e maximização de resultados, de ampliação das capacidades de realização e de resolução dos problemas no nível local. Assinalam, ainda, que o Estado reserva a si o papel de coordenador macro das políticas.

O exposto permite dizer que a gestão da educação no Ceará apresenta-se alinhada às diretrizes macro do governo do Estado. Efetiva-se nos municípios coerente com tais prescrições, e suas políticas, formas de fazer gestão e relações se integram. Essas características e dinâmica marcam a ação por todo o governo.

Quando, em meados de 1999, o Ministério da Educação expande sua ação por meio de programas de formação continuada de professores e propõe aos Estados, como instâncias subnacionais, medirem os processos de implantação de tais iniciativas nos municípios, encontra terreno fértil no Ceará. As proposições federais, tanto no que se refere às diretrizes macro e educacionais do Governo cearense da época quanto no formato a que se propunha a gestão – privilegiando a execução no plano local sob processos de indução externa – são acolhidas e rapidamente colocadas em desenvolvimento.

É nesse ambiente que o Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA) é ofertado e implantado ao lado de outras iniciativas. De fato, nos anos de 2002 e 2003, o esforço da Secretaria Estadual em efetivar programas e projetos em cooperação com a União e os municípios é reconhecido como voltado para “favorecer a política de descentralização adotada na SEDUC desde 1995 (CEARÁ, 2002, p. 55)”. Nessa época, programas e projetos como Tempo de Avançar, Alfabetização Solidária, Escola Ativa, Aceleração de Aprendizagem, Festival de Talentos, SAP (Sistema de Acompanhamento Pedagógico), Magister Ceará, Proformação, Ciclo Básico de Alfabetização, entre outros, revelam o volume de políticas criadas e implementadas na gestão de Antenor Naspolini e realizadas em cooperação com a União e os municípios (CEARÁ, 2002; 2003). O PROFA, em especial, chega e se afina com a estratégia de valorização do magistério que congrega os projetos e programas voltados para a formação docente (IDEM).

Ofertado aos municípios, a implantação e execução do Programa assume os elementos do contexto estadual e se relacionam com o contexto municipal.

Por essa razão, além do exercício de compreensão do ambiente estadual, o estudo não pode prescindir de olhar o ambiente interno dos municípios pesquisados. As forças indutivas oriundas do plano estadual estabelecem rebatimentos na organização e gestão local e, sob a lógica desenvolvida pelo Governo Estadual, as práticas de administração das políticas no âmbito do município ficam propensas a serem afinadas a tais comandos. Podem também ser adequadas/distorcidas numa perspectiva de qualidade social ou de interesse políticos. Isso sugere perscrutar também particularidades, dinâmicas internas, especificidades, culturas políticas e relações deste plano, considerando o que isso resvala em aspectos como o valor público da política, condições de implementação e condições políticas da gestão. Essa é a tarefa apresentada nas seções seguintes.

#### **4.2 Perfis histórico-culturais dos municípios: homogeneidade e heterogeneidade dos projetos político-educacionais de Icapuí e Aracati**

Neste estudo, a especificidade histórica na análise das políticas públicas surge como condicionante das interpretações dos fenômenos em realidades específicas. (KRAWCZYK e ROSAR, 2001). A perspectiva de se estabelecer diferenças ou identificar heterogeneidades entre as realidades municipais de Icapuí e Aracati no campo dos fenômenos políticos, socioculturais e nos processos de organização e gestão educacional segue a necessidade da análise comparativa. Ela está relacionada, em primeiro lugar, ao entendimento acerca das posições que ambos estabelecem nos processos de implementação, execução e repercussões das políticas externas de formação continuada de professores. Em segundo lugar, relaciona-se à necessidade de incorporar na compreensão da gestão local a historicidade dos dois municípios.

Considera-se que as formas de organização e gestão, as características das culturas políticas e associativas, a atuação dos agentes envolvidos e os percursos históricos municipais são determinantes nos processos de incorporação de políticas externas. Nesse sentido, esta seção toma a especificidade histórica do momento em que o PROFA é ofertado e implantado nos municípios como referência central para

o fornecimento de ferramentas na compreensão do objeto da pesquisa. Pretende-se ressaltar, de um lado, a importância da historicidade dos diferentes processos municipais e, de outro, ver o fenômeno em análise como produto de processos que convergiram para que assim se configurasse naquele contexto. É nessa perspectiva de estudo comparativo que as peculiaridades municipais se inserem. Assim, a análise inicia compondo um panorama mais amplo da historicidade dos municípios pesquisados e suas relações, para, em seguida, detalhar as peculiaridades naquilo que se refere a processos relacionados à cultura política e à forma de organização e gestão educacional, tidas como unidades principais da análise neste capítulo.

#### **4.2.1 Historicidade e processos locais: cultura política e formas de organização e gestão da Educação nos municípios pesquisados**

A constituição histórica das municipalidades pesquisadas, embora marcada por processos distintos, estão diretamente articuladas. No caso de Icapuí, de emancipação recente<sup>55</sup>, vários estudos versam sobre sua experiência política e educacional em trabalhos acadêmicos, publicações em periódicos nacionais, relatórios institucionais, evidenciando um perfil cultural político e educacional peculiar (BRAGA, 1998; FREITAS FILHO, 2003; MESQUITA, 1999, SILVA; 1998). Aracati, de outro modo, de emancipação que data do século XVIII<sup>56</sup>, evidencia-se por sua relação de hegemonia administrativa, política e geográfica em relação aos municípios da região<sup>57</sup>, numa perspectiva diferenciada das trajetórias políticas das municipalidades adjacentes. No caso específico de Aracati, também estudiosos e pesquisadores se debruçaram sobre suas particularidades histórico-culturais e educacionais (LIMA, 1979; MOREIRA, 2001; MENDES, 2005, 2007).

Localizados em uma mesma região geográfica, Aracati e Icapuí carregam relações de duas realidades: um como município de origem e outro de Distrito

---

<sup>55</sup> Icapuí teve sua emancipação em 1984 e foi criado pela Lei nº 11.003, de 15 de janeiro de 1985, após duas tentativas frustradas em 1959 e 1976/77. Na verdade, o município fora criado anteriormente em 1959, através da Lei nº 4.461 de 15 de janeiro de 1959, mas teve sua criação anulada pela Lei Estadual 8.339 de 14 de dezembro de 1965, através de uma manobra política da época.

<sup>56</sup> Sua emergência no século XVIII como Vila de Santa Cruz de Aracaty, aconteceu por uma resolução régia de 11 de abril de 174. Aracati foi efetivamente fundada em 10 de fevereiro de 1748, assentando-se em um lugar chamado *Cruz das Almas*, espaço mais alto e livre de inundações do rio Jaguaribe. Foi elevada à categoria de cidade pela lei provincial nº 244, de 25 de outubro de 1842 (DUARTE JÚNIOR, 2000).

<sup>57</sup> Ao longo de todo processo histórico, o território aracatiense fragmentou-se por diversas ocasiões, sobretudo devido à emancipação política de alguns municípios a ele antes ligados tais como: Itaiçaba (1956), Jaguaruana (1865), Icapuí (1985) e Fortim (1992).

dependente. Isso torna os dois atuais municípios detentores de histórias relacionadas, mas com caminhos que não parecem convergir. As relações entre os dois municípios são abordadas por Freitas Filho (2003) e Bustamante (2005), para situar estudos mais recentes. As características dessa relação destacam o fato de que, até 1984, Icapuí se manteve dependente política e administrativamente de Aracati. De acordo com esses autores, a relação de proximidade administrativa via vinculação política e territorial era contrastada pela distância e rara comunicação no campo da oferta de políticas públicas e da identidade cultural dos municípios.

Dado o abandono social e político advindo das gestões de Aracati, Icapuí vinha estabelecendo historicamente uma relação de identificação com o Estado vizinho potiguar, em especial com a cidade de Mossoró-RN, criando laços de proximidade cultural e de atendimento às suas necessidades sociais, como educação e saúde (FREITAS FILHO, 2003 citado por BUSTAMANTE, 2005). Nos dias atuais, essa relação permanece, mas com menor intensidade.

Diante da realidade de abandono, Icapuí tornou-se terreno promissor para a ação de outros agentes na forma de práticas associativas que se evidenciaram como promotores de políticas de atendimento à população em períodos anteriores à sua emancipação. O papel exercido pelas comunidades eclesiais ligadas à Igreja Católica, por exemplo, é uma marca da presença alternativa de experiências de trabalho e oferta de políticas sociais na ausência do Governo municipal. A Igreja entra no processo de mobilização e capacitação de lideranças nas comunidades locais, ensejando a formação de grupos que entram na luta pela emancipação municipal (LOTTA e MARTINS, 2004).

No campo das relações políticas, das características culturais e dos projetos educacionais, a emancipação de Icapuí em 1984 em relação a Aracati situa-se como um marco que vai determinar o que Krawczyk e Vieira (2008) chamam de “diferentes tradições políticas e associativas” ou mesmo “especificidades históricas” deste momento em diante. Tomando como base o marco da emancipação de Icapuí, a historicidade anterior e posterior tem Aracati como referência, uma vez que Icapuí é nascido em plena efervescência da abertura democrática dos anos 1980.

As relações de dependência entre Icapuí e Aracati se rompem por ocasião dessa mudança política, e, junto com ela, se alteram as formas de organização política e de organização e gestão da educação. Neste momento, explicitamente, a historicidade de ambos assume novos rumos. Tendo essa questão como limiar de uma nova configuração nas relações políticas, opta-se a partir de agora por trabalhar as duas realidades e suas tradições políticas e associativas em separado. É o que os textos seguintes abordam.

#### **4.2.1.1 As tradições políticas, culturais e educacionais em Icapuí**

Com a emancipação, altera-se a realidade icapuiense sob a égide de uma nova postura política e associativa municipal. A história particular de Icapuí, antes e pós-emancipação, na compreensão de Lotta e Martins (2004), está articulada à formação e acumulação do que eles chamam de “capital social”<sup>58</sup> do Município, caracterizado pelo envolvimento em torno da identificação com um projeto comum.

A idéia da emancipação do município de Aracati e a conseqüente luta pela separação foi, sem dúvida, um dos elementos histórico-culturais que aglutinou as forças sociais presentes na comunidade tornando-se um marco importante para os habitantes de Icapuí. É durante esses anos que, do ponto de vista sociológico, o capital social foi sendo formado. (LOTTA e MARTINS, 2004, p. 6).

A instalação do Governo municipal da época é beneficiada por certa “rede de proteção” que vincula as lideranças constituídas desde as lutas pela emancipação com a emergência de um novo momento, redefinindo as práticas políticas. Os autores analisam essa experiência em dois momentos: primeiro é marcado pela luta por emancipação que ficam centradas no período de 1980 a 1985; segundo, desde a instalação do Município e a “execução de um governo democrático, popular (reformista), e transformador” (IDEM, p. 07) em 1986, até 2004, quando, após seguidos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), o percurso é alterado quando o PT não sai vitorioso nas eleições de 2004.

Além de Lotta e Martins (2004), a trajetória de Icapuí pós-emancipação é descrita e discutida por autores como BRAGA (1998), MESQUITA (1999) e SILVA (1998), estudos que se voltaram para a constituição histórica de um município que

---

<sup>58</sup> O conceito é usado pelos autores com base nas abordagens de capital social de Robert Putman (culturalismo) e de Peter Evans (neoinstitucionalismo). Tal conceito não compõe a discussão teórica deste estudo.

trilhou uma prática política que se quis diferente. Esta prática evidencia-se no fato de que, em tal percurso e com muitas dificuldades, o Governo mobiliza a comunidade para a busca de inversão da lógica perversa de abandono vigente desde o comando da cidade de Aracati. Concordando com Lotta e Martins (2004), o grupo que assume a burocracia estatal local transporta para sua atuação as lideranças e os ganhos acumulados na experiência anterior de luta pela emancipação e assume a condução, mobilizando e articulando as forças para suprir as carências básicas da população e alterar os processos de organização política.

A implementação de uma gestão inovadora, como novos modelos políticos e administrativos para o enfrentamento dos problemas sociais e atendimento das demandas da população, toma forma em princípios como a participação popular, transparência administrativa, democratização e universalização dos serviços públicos, em especial de educação e saúde (SILVA, 1998; LOTTA e MARTINS, 2004; BRAGA, 1998). É possível afirmar que o perfil da gestão atua na condução da mobilização das lideranças e da comunidade a possibilidade de dar melhor desempenho aos processos de formulação, implementação e execução das políticas públicas. Isso revela a constituição de uma série de condições políticas e culturais que permitem aberturas a processos de intervenção e da presença de agentes locais na constituição da gestão municipal. O princípio de democratização da gestão possibilita a mobilização e o surgimento de segmentos de controle social das políticas via criação de conselhos e associações comunitárias.

No âmbito da organização e gestão do sistema educacional, a prioridade da universalização do ensino em 1986, com a garantia de escola para todos, destaca-se como o projeto marcante do Município. A investida na área precede em muito as formulações nacionais dos anos 1990 com este intento. Nas palavras de Gomes (S.d.; S.l.), “Icapuí, com a democratização do acesso e da gestão da escola pública avança na melhoria da qualidade do ensino e se prepara para cumprir seu papel de multiplicação e contribuir na luta pela democratização da educação brasileira”.

A natureza vanguardista da experiência de Icapuí ensaia também a criação de mecanismos de participação, como conselhos municipais de educação e conselhos escolares (1991), bem como o Fundo Municipal de Educação e Cultura (1992) como estratégia precursora da atual vinculação de recursos, a exemplo do

FUNDEF (hoje FUNDEB), isso sempre na lógica da participação, transparência e democratização. Braga (1998), ao investigar a experiência municipal de constituição da universalização do ensino, assevera a presença intensa dos processos coletivos de constituição da política educacional local, as relações aproximadas da “vontade política” dos gestores com a “vontade das massas populares” no desenvolvimento de um projeto de educação, que é de uma coletividade, e os enfrentamentos de dificuldades e contraposições, especialmente de caráter orçamentário, para dar continuidade à política no decorrer dos anos.

No contexto da formatação do projeto político pedagógico local, no período de 1986 a 1996, é possível dar conta de certa ausência de interventores externos na composição dessa política. Em geral, a gestão educacional se utilizou de articulações com universidades como a UFC (Universidade Federal do Ceará), UECE (Universidade Estadual do Ceará), e outras instituições como o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), que contribuíram para o aperfeiçoamento e sistematização da proposta político-pedagógica do Município. Nessas experiências, a formação dos professores, a gestão escolar e outras áreas específicas, como artes e esportes, são contempladas em projetos de extensão gerados com base na I Semana Pedagógica de Icapuí em 1992, realizada em convênio com a Faculdade de Educação da UFC. A presença dessas ações intensificou o delineamento de uma política educacional própria, mas não a livrou das investidas externas dos processos iniciados com as reformas de 1990.

A municipalização do ensino em Icapuí<sup>59</sup> no ano de 1996 acompanha os esforços nacionais e estaduais de pôr em efetivação as políticas estabelecidas desde a Conferência de Jomtien (1990) e a elaboração do Plano Decenal de Educação (1993) que, à revelia do entendimento dos técnicos locais, é também discutido e elaborado numa versão municipal. O sistema educacional, seguindo as orientações da Secretaria Estadual de Educação, põe em efetivação o conjunto de diretrizes estabelecido no contexto da execução da municipalização do Ceará pela Lei Estadual N<sup>o</sup> 12.452, de 06 de junho de 1995, numa clara aceitação do “pacote” vinculado ao apoio financeiro para a municipalização do Ensino Fundamental, uma vez que se evidenciavam riscos de definhamento do projeto de universalização local.

---

<sup>59</sup> Como expresso na seção 2.2.1, Icapuí está entre os seis municípios participantes do projeto de municipalização cearense.

No caso de Icapuí, de acordo com Braga (1998), a política da municipalização é encarada como um mero repasse de recursos, que vem em socorro às grandes dificuldades enfrentadas pela gestão municipal para manter o projeto da universalização do ensino e a necessária qualidade da educação. É coerente dizer, porém, que a ação de municipalização como macro-orientação, estabelece os conflitos entre políticas locais e políticas induzidas e marca a maior penetração de tais políticas no Município desde então. Finalizadas as estratégias de apoio de tais parceiros por conta do escasseamento dos convênios, a ausência cada vez maior das universidades e demais instituições, e dado o fortalecimento das investidas das políticas formuladas no eixo federal e estadual sobre as iniciativas locais, é cada vez maior o volume de políticas incorporadas por conta do poder indutivo do Governo Estadual de 1995 até 2002, quando da política “Todos pela Educação de qualidade para todos”. (ver Anexo 3).

O projeto educacional local recebe os influxos da política estadual e nacional, sobretudo no que se refere à formação dos professores. Segundo Mesquita (1999), a formação dos profissionais de educação no sistema de ensino de Icapuí traz uma história vinculada ao projeto de universalização do ensino que, além de garantir escola, projetava uma escola de qualidade. Para tal empreitada, havia a clareza da necessidade do investimento na formação dos professores.

O pressuposto básico é de que a educação almejada no Município envolve determinados fatores estruturais, mas está diretamente relacionada com a formação docente, sendo esta um fator imprescindível na elevação da qualidade do ensino oferecido aos icapuienses (MESQUITA, 1999, p. 147).

A autora relata os processos de formação no Município desde 1986, estabelecendo ênfase nas iniciativas locais com relação à garantia de condições para a formação inicial e continuada dos professores municipais<sup>60</sup>, no esteio de um projeto de educação claro e em execução. Significa uma perspectiva de formação docente que privilegiava o compromisso com o projeto educacional do Município, “um engajamento profissional e político do (a) professor (a) com seu trabalho, com a aprendizagem dos (as) alunos (as)” (IDEM, p. 146).

---

<sup>60</sup> MESQUITA (1999) discute especialmente os processos formativos nas experiências municipais, com ênfase na reformulação curricular do Curso Pedagógico de Icapuí, realizado nos anos de 1994-1995, em Convênio com a Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará.

Mediante essas informações, compreende-se que até um dado momento há um projeto educacional próprio no Município e, agregadas a ele, políticas internamente geradas, implementadas e executadas, ainda que com parcerias externas, como é o caso das políticas de formação há pouco abordadas. A organização e gestão do sistema municipal de educação de Icapuí e sua constituição histórica caracterizam-se, portanto, pela marca de relativa autonomia ante as investidas externas até 1996 e de maior penetração das políticas induzidas a partir de então. A característica política do Município, identificada com o modo de governar petista, comumente denominada à época de “democrática e popular”, estabelece, no entanto, muitas reestruturações às políticas oriundas do âmbito externo quando de sua execução. Isso, entretanto, não é algo que sustenta a peculiaridade da política educacional local nem impede as alterações nas práticas por força das orientações macro que ali penetram.

Exemplo disso é o documento interno *Diretrizes de Ensino* (ICAPUÍ, 2002), que desde 1994 prescreve orientações para a política educacional municipal, norteando as práticas e as supostas mudanças na organização e gestão escolar. Este documento vem igualmente incorporando diretrizes nacionais, especialmente os marcos normativos da nova LDBEN (Lei N<sup>o</sup> 9.394/96). Tais incorporações revelam “a interpenetração que ocorre entre os níveis global e local da organização das novas realidades educativas”. (KRAWCZYK e MORAES, 2003, p. 318).

Tratando-se do momento de implantação do PROFA, que ocorre em 2001 e 2002, percebe-se que o espaço social e político de Icapuí revela processos de cansaço no projeto inaugurado em 1986 no Município. O Projeto de universalização do ensino de Icapuí, no limiar do ano 2000, traz a marca do esgotamento das forças políticas, marcada por sucessivas gestões de um só partido, aliada aos problemas que se foram acumulando na gestão. O projeto educacional, por sua vez, enfrenta igualmente uma queda em seus indicadores no percurso de 2001 a 2004, conforme demonstra o Plano Municipal de Educação (ICAPUÍ, 2003a).

As análises mostram que o processo histórico de Icapuí parece ensejar a existência de um projeto político-pedagógico nítido que se compõe de fragilidades, permitindo-se gradualmente um exercício de abertura de seus projetos próprios a gestão e organização da educação aos encantos de uma nova organização e gestão

do sistema educacional sugerida de fora. Isso acontece, ao que indicam as fontes consultadas, na proporção que os recursos locais não dão conta das demandas geradas pela ampliação do projeto de universalização. A resistência da organização política e da cultura escolar ali constituída historicamente e a capacidade de regular as investidas das políticas induzidas constituem assunto que necessita maior investigação.

Que feições políticas e associativas aparecem em Aracati? Que formatos se constituíram historicamente no seu projeto educacional, particularmente pós-emancipação de Icapuí? Acredita-se que as realidades em Aracati definem também um perfil particular aos processos político-culturais e à organização e gestão educacionais desse município, conforme se procura evidenciar no tópico a seguir.

#### **4.2.1.2 As tradições políticas, culturais e educacionais em Aracati<sup>61</sup>**

Historicamente, Aracati tem uma posição hegemônica diante das municipalidades da região jaguaribana<sup>62</sup> até meados do século XIX. Uma hegemonia histórica, territorial e social. Sua emergência no século XVIII como Vila de Santa Cruz de Aracaty, pela Resolução Régia de 11 de abril de 1743 (DUARTE JÚNIOR, 2000) e sua intensa ascendência à época como centro comercial, industrial e portuário a situa na lista das grandes cidades que vinham se constituindo com base em vilas fundadas no século XVII.

O tempo áureo do Município é solapado pelas alterações econômicas provocadas em meados do século XIX com o desenvolvimento da cultura algodoeira e sua colocação no mercado internacional, bem como por intempéries climáticas que desolaram a região com trágicas secas. Aracati passa por um acentuado declínio na sua feição de grande centro urbano, com rebatimentos em diversas áreas, perdendo sua posição, inclusive, para outros municípios da região. Seu ressurgimento no cenário econômico regional acompanha ciclos de produção específicos que se deram desde as primeiras décadas do século XIX até meados do século XX, como a

---

<sup>61</sup> Esse tópico foi desenvolvido com base na consultas a materiais diversos publicados sobre o Município através da internet. O texto compila informações extraídas dos sítios em páginas como: [http://www.aracati.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=741&Itemid=54&limit=1&limitstart=4](http://www.aracati.net/index.php?option=com_content&task=view&id=741&Itemid=54&limit=1&limitstart=4) acesso em 29/01/2009; <http://www.citybrazil.com.br/ce/aracati/historia.php> Acesso em 29.01.2009.

<sup>62</sup> Relativo aos municípios que se assentam às margens do rio Jaguaribe e seus afluentes, oficialmente chamada de Região Jaguaribana.

indústria do sal, a extração da cera de carnaúba, surgimento de indústrias na cidade e atividade comercial emergente.

A hegemonia aracatiense revela-se na constituição de uma sociedade dotada de muitos atributos intelectuais, que emerge com o processo de seu reconhecimento como centro urbano regional. É reconhecida a sua posição de vanguarda no que se refere à produção cultural, desde intensos movimentos para a escolarização dos aracatienses até a criação de jornais, bibliotecas e teatros, destinados a formação e comunicação (LIMA, 1979). Tal perfil faz perceber que seu progresso econômico se refletia do mesmo modo na formação da sociedade local, movida aos encantos da modernidade europeia, dados os contatos estabelecidos via exportação do charque e outros produtos. A importância conferida ao campo intelectual fez surgir em Aracati grandes líderes e profissionais no cenário cearense e nacional, evidenciando-se, em tempos passados, sua presença na Política, na Cultura, no Direito e outras áreas.

Na dimensão territorial, as perdas históricas também se deram pelo progressivo desmembramento de partes de seu território inicial para a formação de outros municípios. As reduções territoriais em Aracati não diminuem apenas frações de espaços geográficos, mas também patrimônios naturais, riquezas econômicas, potenciais turísticos e recursos federais para o Município. No caso de Icapuí, foco deste estudo, com a emancipação em 1984, isso significou a subtração de boa extensão de praias (61 km), de reservas extrativistas de petróleo em terra e de sal e outros atributos agrícolas. Mesmo com tais prejuízos, a Cidade ainda se constitui como um grande centro urbano e comercial, numa configuração atual, com ruas asfaltadas, vida comercial intensa, movimento turístico e vida cultural ativa.

A história política, a formação da sociedade e as dimensões do espaço geográfico aracatiense apresentam uma hegemonia perante os demais da região e por esse fator as relações entre os municípios da região são de esforços de emancipação do domínio onde as oligarquias políticas de Aracati se estabeleceram como hegemônicas durante sua história, comandando administrativamente os espaços adjacentes. A força de grupos políticos que se mantiveram no poder durante muitos anos não se diferencia das realidades das organizações políticas de outros municípios cearenses e nordestinos. Em Aracati, a organização de tais grupos carrega tradições familiares e líderes que se alternam no poder. De acordo

com Silva (1998), a presença e o poder atuante da família Costa Lima durante várias administrações em Aracati sedimentaram na consciência da população da região um “tabu” referente à impossibilidade de se fazer enfrentamentos ao grupo.

É preponderante também a liderança de Aracati, em especial sobre os dois distritos restantes dos processos de desmembramentos até a década de 1980 e 1990, Icapuí e Fortim, respectivamente, cujas emancipações foram mais recentes e mais demoradas (1985/1992). Os esforços do grupo político dos Costa Lima foram acirrados para impedir o desligamento de tais territórios. Note-se que os últimos desmembramentos ocorridos datam de 1856 (Jaguaruana) e 1956 (Itaiçaba).

Os processos de organização e gestão educacional de Aracati acompanham igualmente a constituição histórica do Município e de formação de sua sociedade. Porque transcende à nossa investigação constituir a “história da educação de Aracati” de suas origens aos dias atuais, em linhas gerais, pode-se afirmar que sua posição de cidade-metrópole na região coloca sua feição educacional na direção do fortalecimento da vida intelectual e da aquisição de cultura em evidência desde as primeiras décadas de sua fundação no contexto de sua valorização como centro urbano de destaque.

A instalação e presença de importantes organizações religiosas na oferta da educação para os aracatienses é um demonstrativo da imponência do projeto socioeducacional local desde cedo. Exemplo disso é a chegada dos Irmãos Maristas em 1945/1949 ao Município<sup>63</sup>, cujo papel estava destinado à garantia de educação masculina. Tanto esta congregação, como outras cujas ações incluíam a educação dos jovens, sedimentaram a oferta de ensino na região, com um caráter que hoje se constitui como privado. O atendimento com educação por parte das ordens religiosas seguia a perspectiva de uma ação caritativa, próprio de seu surgimento.

A educação pública local, diferente das oportunidades nas escolas religiosas, trilha uma trajetória em função do aparato educacional garantido pelas instituições religiosas. O sistema municipal de educação aracatiense, ao que se apresenta, é estabelecido ao lado da oferta das instituições externas que, junto a ele, compõem a

---

<sup>63</sup> A ordem dos Irmãos Maristas chega realmente em Aracati em 1949, quando se iniciam as atividades do Colégio desde a chegada dos primeiros irmãos. Em 1945, na verdade, iniciam-se as preparações e organização desse processo de instalação.

oferta educacional municipal desde outrora. Em sua obra *Terra Aracatiense*, Lima (1979) chega a especificar a dimensão do atendimento e do parque escolar à época<sup>64</sup> e sua integração às ofertas privadas. Ainda para o autor, referindo-se ao período, Aracati gozava de um “aparelhamento instrutor” capaz de garantir o desenvolvimento intelectual de seus habitantes, o que permite indicar o grau de adiantamento de seu povo (IDEM). A feição dos investimentos em “instrução” dá a Aracati ares de intelectualidade e de expressão cultural intensa, numa igual superioridade na formação dos cidadãos diante dos distritos adjacentes e dependentes no decorrer dos séculos XIX e XX.

Na última década do século anterior, a organização e a gestão educacionais em Aracati não se traduzem numa política educacional específica, no sentido de que não há uma política local de educação, mas e o que se apresenta é um alinhamento com a política estadual. No dizer de Mendes (2007, p. 5),

A política educacional de Aracati para a escola e o trabalho docente é em grande medida expressão adotada pelo governo estadual. É igual, na medida em que a municipalização pressupõe uma unidade de ação dos municípios, sob a coordenação de planejamento da Seduc e dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE). Também quando repete outros municípios na “mudança” do sistema de ensino, nas condições de trabalho dos professores, na relação da escola com a comunidade e na omissão do debate sobre o processo de escolha de diretores, que continua sendo nomeado pela Secretaria Municipal de Educação (Semear).

Uma consideração também relevante do autor é a constatação das dificuldades de existência de espaços democráticos e de intervenções dos sujeitos do sistema no planejamento educacional à época. “Os elementos da realidade educacional: escolas, sujeitos, ações e suas contradições são tidos como pouco significantes na construção das políticas educacionais no âmbito municipal”. (IDEM, p. 4). É neste sentido que atesta a modesta participação dos professores na elaboração de propostas locais de planejamento.

A ação mais significativa da política educacional aracatiense no final da última década foi, de fato, o convênio com a Universidade Estadual do Ceará (UECE) para a oferta de curso de formação em nível superior para seus professores sem

---

<sup>64</sup> Referindo-se a dados coletados em meados de 1941, quando da 1ª edição do *Terra Aracatiense*, o autor cita: “O município possui um grupo escolar estadual com frequência de duzentos e cinquenta alunos, 19 escolas rurais estaduais com 750 alunos, 20 escolas municipais com 600 alunos, 8 particulares e 2 colégios, um para o sexo masculino e outro para o sexo feminino”. (LIMA, 1979).

habilitação. Na mesma linha de ação de muitos outros municípios, Aracati estabelece sua política de formação, em sintonia com as aberturas proporcionadas pela Lei nº 9.394/96 e Lei nº 9.424/96, especialmente por conta das exigências para o exercício do magistério e dos recursos destinados para esse fim. O curso procura ter um perfil diferente dos demais municípios, sob a condução do projeto educacional em instalação desde 1997, quando assume o governo um grupo novo em oposição às continuadas gestões do grupo Costa Lima e se inaugura uma proposta nova para a educação em Aracati.

Moreira, (2001) destaca os elementos que constituíram o desenho da política educacional da SEMEAR (Secretaria Municipal da Educação de Aracati), fixados em movimentos como o Fórum Municipal da Educação a partir do qual se elaborou o Plano Estratégico da Secretaria da Educação, o Programa Zumbi de Desenvolvimento das aprendizagens, entre outros. Na condução desse projeto um grupo gestor liderado pelo Prof. Augusto Álvaro Jerônimo Gomes, ex-secretário da Educação em Icapuí (ver Anexo 4). Conforme se pode aferir do estudo de Moreira (2001), a configuração da organização e gestão educacional de Aracati no período assume um perfil dinâmico e inovador para o lugar, explicitados em projetos diversos que compõem a política em estruturação a partir dali. É na ocasião dessa política educacional que o PROFA é implantado.

Apesar desse perfil, Aracati entra os anos 1990 incorporando as demandas e orientações formuladas na Secretaria Estadual da Educação e operacionalizadas pelas CREDE's em todas as regiões do Ceará, como acontece nos demais municípios. A forma particular que supostamente tal território assumiu para pôr em curso esta política "despejada" pelo projeto educacional vigente no âmbito da educação cearense é reveladora das dinâmicas de cada realidade municipal na relação com as diretrizes externas.

Considerando o que foi assinalado até aqui, percebe-se que as conjunturas históricas específicas e a organização dos sistemas educacionais desses dois municípios revelam contextos distintos, acentuando momentos particulares em decorrência da historicidade de cada um e de suas realidades. Estas realidades concretas é que permitem significações históricas diferentes (ZEMELMAM, 2003) para fenômenos nela ocorridos. Decorrentes desse entendimento, acredita-se,

assim, que a materialização dos programas, como antes sinalizado, se dá em especial no contexto dos sistemas educacionais municipais, uma vez que são neles em que os embates são mais concretos.

Tal compreensão instigou esta análise, que elegeu o Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA) como uma política de formação continuada de professores alfabetizadores, formulada nos moldes centralizados, homogêneos, e implementada na forma descentralizada com a mediação dos governos estaduais e a adesão “voluntária” dos governos municipais. Tal programa tem suas determinações contextuais, suas relações com as macro-orientações, e apresenta-se como um objeto exemplar para a possibilidade de investigação das incorporações específicas. Assim, a implantação, execução e repercussões do PROFA materializado nos Municípios de Icapuí e Aracati manifestam-se como campo propício à compreensão de tais incorporações.

Os capítulos que seguem trazem os resultados e interpretações relacionadas a esse processo, exercício de leitura da gestão local de políticas e de formulação de ensaios conclusivos para a contribuição com os debates sobre a gestão educacional, em especial nos municípios, esfera em que está focado estudo.

## 5. IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS NO ÂMBITO LOCAL: FORÇAS INDUTIVAS E ADESÃO NA CONDUÇÃO DO PROFA

Os percursos da implantação do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA) no Ceará nos anos de 2001 e 2002 apontam para elementos que interligam procedimentos e espaços de operacionalização. Os procedimentos são de três espécies: oferta, mediação e recepção. E os espaços são de três modalidades: o nacional (União), o subnacional (Estado) e o local (Município). Na articulação desses procedimentos e espaços, figuram estratégias de indução e de adesão. Indução se articula com os procedimentos de oferta e mediação. A adesão, em maior parte, com os espaços de recepção da implantação. A implantação de políticas é especialmente identificada com as forças de indução e com as funções gestoras macros e *meso*.

Nesse sentido, a discussão da implantação do PROFA como política induzida no Ceará, em especial nos municípios de Aracati e Icapuí, requer a explicitação dos elementos de oferta e mediação que a gestão do Programa cria e da posição de recepção que a esfera local/municipal assume. O ritmo de implantação e seus procedimentos sugerem uma incursão nesse ir-e-vir de relações governamentais, uma vez que a condução da política educacional em foco se apresenta como resultados desse movimento em que se integram as esferas.

O capítulo ora iniciado cuida dessa tarefa. Detalha, a princípio, as formas como se delinea a oferta, aspecto-chave da esfera detentora de proposições governamentais, a União, no seu papel indutor de políticas educacionais. O texto também apresenta como se comporta a esfera estadual no trabalho de oferta, no caso, a gestão educacional do Estado do Ceará, que assume posição *meso*, fazendo mediação na implantação do PROFA. Faz referência, ainda, à adesão, marcada pela chegada e recepção da política em análise no âmbito dos municípios.

Cabe ressaltar que a formulação dessa análise ocorre com base nas percepções dos sujeitos envolvidos nos processos de implantação e execução do Programa no Ceará, em especial na região e municípios escolhidos como lugar de investigação. As informações foram coletadas por meio de entrevistas

semiestruturadas com gestores municipais, coordenadores no nível estadual e regional e professores e mediante registros de campo. Tais ferramentas fazem diálogo com documentos e registros encontrados em visitas na sede da 10ª Coordenadoria de Desenvolvimento Regional da Educação (CREDE), à qual estão relacionados os municípios pesquisados, e na Secretaria Estadual da Educação.

A análise enfatiza os movimentos de indução/adesão que a implantação carrega, uma vez que nela se sobressaem os procedimentos de oferta e mediação. Em virtude disso, são as relações entre implantação e indução/adesão vistas como noções que compõem a análise. No entrelaçamento destas noções, o texto traz as descobertas relativas à implantação do PROFA nos municípios pesquisados.

### **5.1 A oferta da política ao Ceará: a União cumprindo o papel de indutora**

O PROFA se insere como um produto cuja natureza apresenta conformidade com as práticas de planejamento e concepção de políticas educacionais de modo centralizado e que se efetiva nos plano subnacional por meio de estratégias homogeneizadoras, como ocorre com as reformas educacionais e consensos externos sobre os planos nacionais conforme citam Krawczyk e Vieira (2008) e Sander (2005). Consoante com essa prática foi ofertado aos estados e municípios, “embalado” com muitos outros programas concebidos na proliferação de iniciativas de formação docente própria da segunda metade da década de 1990 no Brasil. Neste sentido, a oferta é antes de tudo um procedimento consequente do movimento ocorrente entre a formulação externa de políticas e sua implantação.

A oferta é um procedimento da gestão de políticas públicas, marcada, sobretudo, pelo seu caráter de negociação. Seja no enfoque produtivo/gerencial, seja no enfoque democrático da gestão, ela demanda dos interessados (em âmbito nacional, estadual e local) aprovação, esclarecimento, sintonia entre os fins e aceitação, processo via de regra permeado por conflitos e divergências.

No caso do PROFA, a oferta para os estados aconteceu com base na convocatória feita na ocasião de lançamento do Programa (14/12/2000), quando o Ministério coloca todo o material à disposição das faculdades de Educação, secretarias estaduais e municipais de Educação e organizações não governamentais, propondo adesões até março de 2001, com vistas a iniciar na

primeira semana de abril do mesmo ano<sup>65</sup>. Afere-se dessa informação O entendimento da universalidade que o Programa se propôs a ter na formação continuada de alfabetizadores, colocando a oferta para várias instituições e evidenciando o direcionamento para secretarias estaduais e municipais. Explícita, assim, sua característica homogeneizante na área de políticas de alfabetização ante as heterogeneidades dos problemas enfrentados nas realidades subnacionais.

Na ocasião da oferta, o Ceará se fez presente na pessoa do então secretário estadual da Educação, Antenor Naspolini, oportunidade na qual o Programa foi aceito oficialmente na política estadual, como assinalado no relato seguinte:

Foi através de uma reunião que o Secretário teve à época lá no MEC. Foi apresentado o Programa, aí ele se apaixonou, trouxe pra cá a formação. (TE).

Por força da divulgação e oferta por parte do Ministério da Educação, o então diretor do Departamento de Política da Educação Fundamental do MEC envia Ofício Circular N<sup>o</sup> 94, em 27.12.2000, direcionado a todos os estados e municípios, apresentando e mobilizando para a adesão, cujo prazo (26.01.2001) antecipa em relação ao proposto pelo ministro da Educação no ato de lançamento (março de 2001), mas mantendo a previsão de início para abril de 2001. Na correspondência também solicita que os que querem participar manifestem o interesse por meio de ofício ao MEC. A posição do MEC nessa ocasião confirma a face formuladora e indutora que a União assume na engenharia reformista que separa espaços de elaboração e de execução de políticas. Tomando como referência tais movimentos de mobilização, o Estado do Ceará não ‘ousou’ esquivar-se do convite de adesão à oferta. É o que demonstra o depoimento que segue:

Como era um programa federal e já vinte Estados tinham aderido ao PROFA, então eu acho que não tinha como o Ceará dizer que não sabe? Porque já vinha do MEC, a Secretaria Estadual do Ceará ela só acompanhou o que tinha que ser feito. Não foi uma iniciativa autônoma, própria, porque visse a necessidade dos professores. Está entendendo? É como a escola, às vezes faz determinadas coisas não porque percebe a necessidade dos alunos e daquilo acontecer na escola, mas sim porque o MEC, o CREDE, no caso, disse assim: vamos ter que fazer. (TR).

---

<sup>65</sup> A notícia foi veiculada pela Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Educação à época, dando conta de que no ato de lançamento do Programa em nível nacional, o então ministro Paulo Renato de Souza revela que o PROFA resulta de um processo iniciado com o lançamento dos Parâmetros Curriculares Nacionais, que demandou um trabalho de formação necessário à sua compreensão pelos professores. Este trabalho, iniciado com base em solicitações dos estados e municípios, segundo o Ministro, somente pode ser feito por meio dos “Parâmetros em Ação”, do que se originou o PROFA.

A oferta do PROFA no Ceará, no rol da convocatória federal, alia-se ao conjunto das variadas ofertas de programas e assume a forma de “mais um curso”. Tanto segue o que os demais estados vinham fazendo, como continua com os comportamentos que já vinha tendo em relação aos programas externos executados via Secretaria Estadual nos municípios. É o que se percebe nos relatos:

**Além do PROFA**, a gente **tinha** o programa que era **também** do MEC, que era **o Programa dos Parâmetros em Ação**, para a implantação dos Parâmetros Curriculares Nacionais, que também a Secretaria da Educação investiu muito nisso. Porque **tinha o PROFA que era da alfabetização e o de 1ª a 4ª série, 5ª a 8ª**, que era o dos Parâmetros em Ação. [...] Eram programas que vinham com a idéia partindo do MEC, porque eles apresentavam ao Estado e o Estado poderia aderir ou não. E **o estado do Ceará sempre foi presente na adesão desses projetos implantados pelo MEC.** (TE). (Grifou-se).

Dessa forma, não é novo nesse período o volume de oferta de programas oriundos do MEC, tampouco são diferentes as práticas de intermediação da gestão estadual nas políticas induzidas. O PROFA entra na política estadual nos mesmos moldes de outras políticas, pelo que se afere dos dados. O que referenda tal afirmação é o que relata a coordenadora do Programa no domínio da SEDUC estadual. Em visita de campo datada do dia 09 de Junho de 2009, a professora relata que o Programa foi proposto pelo MEC ao então secretário da Educação Básica, Antenor Naspolini. Esclareceu, porém, que não havia planejamento para a execução do PROFA, no sentido de que não existia essa previsão para execução do Programa. O que existia, dentro da política de governo, era a atenção à formação continuada e isso era uma política da gestão da Educação na época.

Nesse sentido, em vindo um programa do Governo Federal que tem como princípio a formação continuada, que não era um programa pequeno, “encaixou-se” com a política de governo que era de formação continuada. Nos termos do *Plano de Desenvolvimento Sustentável - 1995-1999* (CEARÁ, 1995) e do *Plano Consolidando o Novo Ceará – 1999-2002* (CEARÁ, 2000), a iniciativa ofertada é expressa no contexto do objetivo macro do Governo Estadual de capacitar a população para o desenvolvimento, integrada na estratégia de formação inicial e continuada e valorização do magistério (CEARÁ, 2000, p. 60).

As constatações feitas até aqui sobre a oferta e adesão estadual dão conta de processos centralizados de formulação e da face homogeneizadora da política em

foco. Atestam também a semelhança das práticas nacionais com as formas externas de elaboração e oferta de políticas, articuladas ao cumprimento de metas estabelecidas regionalmente (CABRAL NETO E RODRIGUEZ, 2008; SANDER, 2005). Soligo (2009b), em entrevista à TV Escola, revela que a elaboração do PROFA foi impulsionada por meio do contato dos coordenadores do Programa com uma pesquisa realizada em um município de São Paulo com cerca de 600 (seiscentos) professores das séries iniciais, para identificar as maiores dificuldades didáticas, pontos críticos para os alunos e os temas relevantes para os professores em sua formação. O retorno da pesquisa, segundo a entrevistada, é determinante:

A resposta unânime dos três blocos de questão na pesquisa era: alfabetização, alfabetização, alfabetização. Ou seja, a maior dificuldade dos professores era alfabetizar, a dos alunos, se alfabetizar, e o conteúdo considerado relevante para sua formação era 'como alfabetizar a todos. (SOLIGO, 2009b, p. 1).

Com base nessa pesquisa e, considerando que, se num município grande de São Paulo, com uma rede de ensino de tamanho considerável e com expressivos investimentos na formação dos professores, isso era preocupante, a amostra da pesquisa foi considerada representativa do restante do País. A implantação dos Parâmetros em Ação em todo o País teria referendado essa compreensão e o PROFA nasceu como resposta à necessidade de tratar dos problemas da alfabetização por meio da formação continuada, para contribuir com a formação dos alfabetizadores. Nesse sentido, uma experiência tida como exemplar num determinado local é utilizada como referência e disseminada como válida para diferentes situações e regiões, prática entendida na análise de Scocuglia (2008) e Teodoro (2008) como relacionada aos processos de globalização que universalizam experiências locais de sucesso como transferíveis a quaisquer outras realidades. Isso nega a afirmação de Sander (2005) acerca da intransferibilidade automática de experiências educacionais de um lugar para outro.

A característica homogeneizadora do PROFA reaparece na Cláusula Terceira do *Termo de Cooperação Técnica* firmado entre o MEC e as instituições que aderiram. Ela acentua a necessidade de “propor a convergência das políticas traçadas pelo Ministério da Educação e dos diferentes projetos das instituições envolvidas” (BRASIL, 2001c), e, neste sentido, a indicação é que os estados e municípios se integrem ao que é ofertado como política, no sentido de adequar-se

ao que se propõe, não de incorporar adequando a oferta à sua realidade. Percebem-se como oriundas das indicações da Cláusula, práticas a que Krawczyk (2005, 2008) chama de regulação e de homogeneização das políticas. Elas são reveladores do teor interventivo que o PROFA assume para além de sua oferta e implantação como formação continuada para alfabetizadores. As obrigações seguintes, encontradas no modelo inicial proposto pelo MEC para o *Termo de Cooperação Técnica*, em relação às responsabilidades das instituições que aderirem, retratam essa visão:

- a) Adequar os seus programas e projetos ao PROFA, bem como às políticas e diretrizes educacionais emanadas do Ministério da Educação.
- b) Comprometer-se com a discussão das metas do PROFA e do presente termo e suas decorrências institucionais e políticas, bem como assegurar condições para o desenvolvimento do trabalho.
- c) Reavaliar sua realidade institucional e promover mudanças qualitativas no processo de formação inicial e continuada, em função da estrutura do PROFA e do presente termo. (BRASIL, 2001c).

O *Termo de Cooperação Técnica* (BRASIL, 2001c) é o instrumento contratual exigido pela União para a implantação. E nele há uma lógica maior que privilegia mudanças no espaço de implantação em virtude de um perfil de política e gestão educacional desenhado no plano macro da política. A oferta do PROFA não prescinde de alterar situações estabelecidas localmente. Indica ajustes locais para que se tenha acesso ao Programa e aos seus benefícios. O ajuste local sob a intervenção macro é representativo da estratégia consensualizadora e padronizadora da oferta e gestão de políticas encampada pela União, aproximando-se do discurso da “concertación” explicitado por Krawczyk (2000). Desse modo, a exigência de integração e convergência da política local à nacional encontradas na implantação do PROFA, mesmo não se associando diretamente ao modelo economicista, no sentido de que não o vincula à concessão de recursos, procura intervir, no entanto, na organização e gestão locais, como condição para a oferta de apoio técnico.

Sintonizado com essa política de caráter indutor e homogeneizador, a oferta do Programa no Ceará segue rumos assemelhados. Reforça a tarefa do Estado na mediação das políticas nacionais nos últimos anos atestada em Rodriguez (2006). A entrada do Programa no Estado pode ser considerada uma atitude colaborativa na disseminação de uma prática da gestão de políticas e da proposta de formação

originalmente localizada, experimentada por terceiros e aperfeiçoada para ser implantada universalmente (BECALLI, 2007). A gestão da educação do Ceará na época assume a posição de vitrine da política que o Ministério de Educação se propunha implantar, cumprindo seu papel integrador.

A oferta é feita diretamente aos sujeitos que compõem o lugar da implantação efetiva, que é o Município, estratégia que se alia ao desenho da forma da gestão educacional descentralizada defendida por Antenor Naspolini. Trazer a formação soa como trazer “o pacote” para ser oferecido aos usuários. Neste sentido, visando manter no campo da municipalização a interação entre estado e municípios (CEARÁ, 1995, p. 57), nada mais propício do que envolver a União dos Dirigentes Municipais de Educação no Ceará (UNDIME) e a Associação dos Prefeitos do Ceará (APRECE) nessa empreitada. O caráter de estado indutor e município executor se evidencia na estratégia de estabelecer a oferta direta aos secretários municipais de educação e aos prefeitos. Os depoimentos a seguir atestam tal estratégia de oferta da gestão educacional do Ceará para com a política e os efeitos imediatos disso:

Houve uma apresentação de toda a equipe do MEC para todos os municípios através da UNDIME, que convidou todos os secretários e a APRECE também, os prefeitos. Foi lá feito o lançamento desse programa, e todos os municípios aceitaram esse programa e **foi assim 100% de aceitação**. (TE). (grifou-se).

[...] todo mundo se encantou com o Programa, o PROFA. Esse primeiro momento do encontro foi assim de sedução e **todo mundo vestiu a camisa** do PROFA. SEDUC, o CREDE, as secretarias... Alguma secretaria mais, outras menos, mas vestiram camisa do PROFA. **A gente conseguiu encantar nesse momento**. (TR). (Grifou-se).

Um evento de oferta aos municípios, possivelmente realizado em dezembro de 2001, ensejou “ruídos” entre a equipe da SEDUC estadual e MEC. Isso se deu porque o Ministério teria enviado a solicitação para o lançamento do Programa com a mobilização pelo órgão estadual, mas a Secretaria, desconhecendo as proporções do Programa, ou seja, não compreendendo a abrangência do PROFA, não fez grandes articulações, resultando na presença de “meia dúzia de pessoas”, o que desagradou a equipe do Ministério da Educação.

Os dados analisados mostram que a oferta do PROFA se caracteriza no Ceará como uma ação diretiva e rápida, enquanto a implantação ocorre de modo mais lento, ao sabor dos ritmos que as instâncias envolvidas apresentam, a saber, a

Secretaria do Ensino Fundamental do Ministério da Educação e Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará. O MEC trabalhou com a compreensão de implantação do PROFA que se deu em etapas de implantação nos estados: a 1ª em março e abril, a 2ª em julho e agosto, e a 3ª em outubro, novembro e dezembro de 2001, de acordo com a efetivação da adesão. Cada etapa de implantação foi trabalhada em fases: a fase 1 corresponde à formação dos coordenadores gerais e dos formadores municipais nos Estados e a fase 2 relaciona-se à execução do PROFA, ou seja, a formação dos alfabetizadores na esfera municipal. Esta fase, por sua vez, era realizada em três módulos com carga horária específica.

Com essa compreensão, percebe-se que há um intervalo entre oferta e implantação do PROFA no Ceará. Representativo dessa afirmativa é o fato de que os dados localizados indicam que a adesão dos municípios cearenses decorre no primeiro semestre de 2001 e as formações dos coordenadores gerais e de grupos (fase 1) se dão a partir de agosto do mesmo ano (ver Anexo 2). Deste modo, no Ceará, a implantação se deu no final de 2001, quando ocorreu a fase 1. As atividades com os professores (fase 2) ficaram para ser realizadas em fevereiro de 2002. No decorrer da fase 2 da implantação do PROFA no Ceará, é que se evidencia como se comporta a gestão dessa política no Estado, conforme analisado a seguir.

## **5.2 A mediação estadual da política de educação: adesão operacional e administrativa do PROFA**

A mediação das políticas entre a esfera federal e a municipal incorpora duplo papel: realiza práticas de adesão e indução ao mesmo tempo. Como aderente e indutora, a Secretaria de Educação Básica do Ceará enfrenta a tênue barreira entre implantação e execução, entre gestor de políticas e indutor de políticas. No caso do PROFA, de fato, há uma coordenação estadual da implantação no plano municipal, por solicitação do próprio MEC. Becalli (2007) chama a esse comportamento de “olhar monológico” do MEC. O programa fica “nas mãos do Ministério” como coisa preciosa. A implantação acontece no uso colaborativo de ferramentas técnicas e por meio de recursos humanos disponibilizados para fins administrativos do Programa nas outras esferas, como é o caso da estadual. Evidenciador de tal asserção é o relato seguinte:

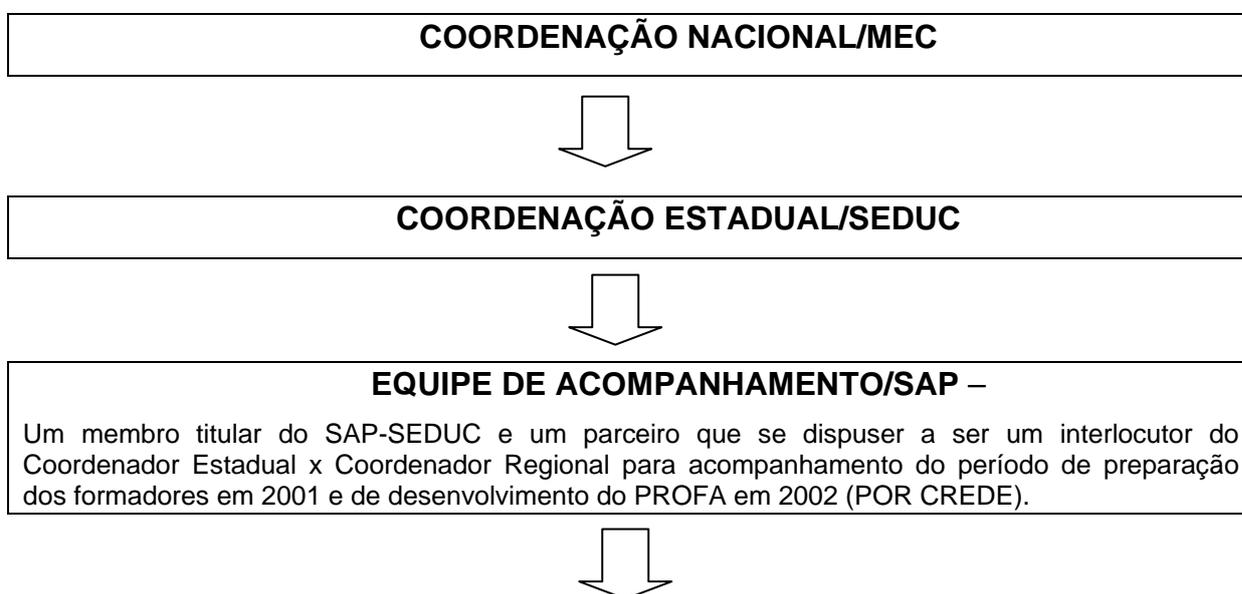
A SEDUC ela também assinou um termo de adesão, juntamente até com o Presidente da UNDIME na época, e ele daria a parte dele. No caso da SEDUC era somente a parte dos coordenadores, que ele indicou. Nós fomos indicadas, aqui no Estado do Ceará, no caso da Secretaria de Educação do Estado. (TE).

A posição intermediária da Secretaria da Educação Básica do Estado na oferta do PROFA entre a União e os municípios demonstra a presença mediadora, *grosso modo*, descartável, na condução da política em implantação. O *Termo de Cooperação Técnica*, que reza as responsabilidades das esferas envolvidas na implantação, e que também exige posições e ações no âmbito estadual, não se reporta a essa instância diretamente, dando às secretarias estaduais o papel operacionalizador. A adesão estadual ao PROFA feita pela Secretaria da Educação do Ceará é, então, adesão operacional e administrativa, como cita o relato seguinte:

O pessoal da SEDUC ficava só naquele apoio logístico, de estrutura, de alimentação, de acomodação das pessoas, de material, e quem vinha diretamente dar o treinamento pra gente eram técnicas do MEC. (TR).

O que se revela é a presença da SEDUC, cuidando da logística da formação, e o MEC assumindo, “com as próprias mãos”, o Programa, em seus aspectos pedagógicos e formativos. Como gestora de políticas, a função operacional e administrativa da Secretaria de Educação Básica do Ceará se estabelece de forma organizada para a implantação do Programa. O Esquema 1, elaborado pelo órgão central, dá visualização da estrutura montada para efetivar o plano de implantação e gestão do PROFA em 2001 e 2002 no Estado:

#### **ESQUEMA 01 – Estrutura da Implantação do PROFA no Ceará**



### **COORDENADORES REGIONAIS/CREDE**

Um membro da equipe do CREDE que tiver, ao mesmo tempo, perfil de formador e liberação, em 2001, de 4 a 6 horas semanais remuneradas para coordenar o processo de estudo orientado dos coordenadores municipais e, em 2002, de 20 horas semanais remuneradas para coordenar o processo de formação dos coordenadores municipais e acompanhar de perto o desenvolvimento do PROFA nos municipais.



### **COORDENADORES MUNICIPAIS/SME**

Um profissional selecionado em cada município, segundo os critérios definidos no documento Orientações Gerais para coordenar um grupo de formação de alfabetizadores do PROFA e participar do curso de formação de formadores durante o 2º semestre de 2001.



### **COORDENADORES/PARCEIROS/SME**

Um profissional eleito em cada município, para participar de todo o período de estudo e do encontro em Novembro de 2001 e, futuramente coordenar o grupo de professores.

Fonte: Arquivos pessoais da Coordenadora Estadual do PROFA

Na implantação do PROFA que a Secretaria Estadual assume, os elementos que emergem do quadro não demonstram o modelo da gestão em vigor que se propunha privilegiar práticas de gestão cujo ponto de partida seria as dimensões micro do sistema (CEARÁ 1995; 2000). A gestão do PROFA no Estado adquire a marca instituída pelo MEC no Programa, na qual o espaço micro como ponto de chegada da política e de sua execução, conforme mostra o Esquema 01. Nele, evidencia a direção hierárquica que a gestão toma no Programa, ensejando o fortalecimento da Secretaria Estadual (RODRIGUEZ, 2006), acentuando a intervenção do Estado na educação municipal e recriando e refuncionalizando a atuação da esfera local (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005). Não é à toa que o espaço federal assume as funções de coordenação geral, formação e avaliação, o estadual responde pela administração e operacionalização, enquanto o municipal se responsabiliza pela execução. Como permite perceber o depoimento transcrito, esta é uma marca do Programa:

A estrutura era assim: tinham o MEC que tinha sua equipe de formadores, que tinha, inclusive, coordenação. [...] Então tinha uma coordenação geral que era até o Valter e a Rosaura, que eram aqueles que coordenavam todos esses formadores. E quando eles faziam essa formação aqui, tinha, no Estado do Ceará quem coordenava, o nosso grupo, que era de formação continuada. E nos municípios tinha a CREDE que fazia essa coordenação. Quer dizer, havia, em todos os segmentos coordenadores, que eram responsáveis por aquele segmento ali. (TE).

A coordenação geral do MEC no Ceará se mantinha, como nos outros estados, sob responsabilidade de uma técnica específica, que no caso foi a professora Mara Póvoa. A presença e atuação no MEC no Ceará para apoio e processos formativos é que se evidencia como comportamento distinto. Notícia publicada no dia 01/02/2002 pela Assessoria de Comunicação estadual registra a presença do MEC por meio de suas assessorias no Ceará, cumprindo sua função coordenadora, bem no início das atividades do Programa relativas à formação dos professores nos municípios. Passagens da notícia acentuam o olhar cuidadoso do MEC e a atuação mediadora da SEDUC estadual no Programa:

[...] O encontro conta com a participação da coordenadora do Profa no Ceará, Mara Póvoa. Ela falará sobre a formação que começa no próximo dia 18, em cada município signatário da carta de intenções assinada ano passado. A reprodução do material didático a ser distribuído para os cursistas e a liberação dos coordenadores do Profa de 20h/a por semana e de 4h/a para professores também estarão na pauta do encontro. Iniciado no Ceará em agosto do ano passado, participaram dessa primeira fase 232 formadores. Estes mesmos profissionais, de acordo com Yeda Aguiar, coordenadora estadual do Programa, serão responsáveis agora pela continuidade da Formação (CEARÁ, 2009).

A rede de coordenadores no Estado era abrangente por exigência do Programa e das recomendações federais. A Mensagem Governamental de 2003 (CEARÁ, 2003, p. 55) quantifica a estrutura organizada para a implantação e execução do PROFA no Ceará como composta de “27 professores para a função de coordenador geral, 27 professores para a função de acompanhamento do SAP – Sistema de Acompanhamento Pedagógico, 166 professores para a função de coordenar grupos de estudo.” Informação fornecida em 10/09/2009 na ocasião de visita de campo e de entrevista com a coordenação do PROFA na Secretaria Estadual, dá conta também de uma representação da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e da supervisão do Projeto Escola Ativa<sup>66</sup> no Estado como pertencentes à equipe de implantação do Programa. Foi criada uma equipe sustentadora das ações de operacionalização do Programa em vários segmentos articulados, em que o papel do CREDE era essencial por sua proximidade geográfica e política com o espaço real de execução.

---

<sup>66</sup> O Projeto Escola Ativa trata da oferta de educação rural no modelos de classes multisseriadas. Quando da implantação e execução do PROFA o projeto contava no Ceará com 294 classes implantadas em 28 municípios com 140 professores capacitados (CEARÁ, 2003).

A seleção dos coordenadores gerais internos e externos à Secretaria Estadual se dá na medida dos critérios colocados no *Termo de Cooperação Técnica* e do *Documento Orientações Gerais* (BRASIL, 2001d). Neste campo, estão inclusos tanto a coordenação geral estadual como os coordenadores nas sedes dos CREDE's e dos municípios, todos descritos no Esquema 01. Para estes profissionais, as exigências do Programa pediam: a) disponibilidade para investir na própria formação profissional; b) capacidade de utilizar metodologias de formação alternativas ao modelo tradicional; c) experiência como alfabetizador ou como observador de classes de alfabetização; d) conhecimentos dos PCN's de Língua Portuguesa e do Referenciais Curriculares Nacionais de Educação Infantil (RCNEI) – Língua oral e escrita; e) conhecimento profundo da concepção de alfabetização expressa nos PCN e RCNEI; f) conhecimento de programas de vídeo que apresentam/discutem propostas didáticas de alfabetização por meio da leitura e escrita de textos, principalmente os programas da TV Escola (TVE Brasil); g) desenvolvimento de pelo menos dois módulos do Programa Parâmetros em Ação: o de Língua Portuguesa (de Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA) e o 'Alfabetizar com textos', na qualidade de coordenador; e h) capacidade de liderança e coordenação de grupo (BRASIL, 2001d, p. 5-6).

Além dessas exigências, o *Documento de Orientações Gerais* chama a atenção no sentido de que “o PROFA não é um Programa que deva ser desenvolvido por profissionais despreparados”. (BRASIL, 2001d, p. 13). Isso explicita a relação que o MEC estabelece entre a qualidade dos formadores e o êxito esperado para o Programa. Assim, a estrutura do PROFA no Ceará é justificada pela preocupação do MEC com o sucesso da implantação e com seus condutores. O papel formulador e avaliador, específico do modelo da gestão gerencial assumido pelo MEC, os critérios de seleção dos sujeitos gestores e formadores, era aspecto a ser cuidado na direção do êxito da política federal.

Os segmentos articulados da gestão do PROFA no Ceará em seus papéis, conforme esquema visto, situam a implantação sob a condução da Secretaria Estadual no que se refere ao atendimento das demandas do MEC, em geral centradas na formação e avaliação; e sob a condução dos CREDE's naquilo que se relaciona com as relações com os municípios, como acentua o relato a seguir:

O Estado tinha a sua parte com relação ao acompanhamento porque a gente fazia relatório para enviar para o MEC com as frequências dos Professores e então nas regiões eram as próprias CREDE's quem fazia esse acompanhamento, e aqui em Fortaleza, quando era a formação dos formadores, era a secretaria de educação que fazia esse trabalho. (TE).

O controle e avaliação, princípios gerencialistas presentes na relação macro e micro do PROFA mostram-se centrados, assim, nas mesmas esferas da oferta, ficando a cargo da instância federal por intermédio da Secretaria Estadual. A existência de ferramentas de avaliação – os relatórios, enviados para o MEC desde o plano municipal – revela a sintonia com este modo da gestão cuja atenção está nos resultados, na eficiência e na efetividade das políticas (CASTRO, 2008).

Algumas especificidades locais também aparecem nesse desenho. Uma delas é a presença de membros do SAP (Sistema de Acompanhamento Pedagógico) nessa estrutura gestora<sup>67</sup>. Este, segundo o esquema, é reconhecido como um interlocutor do coordenador estadual e coordenador regional para acompanhamento do período de preparação dos formadores em 2001 e de desenvolvimento do PROFA em 2002. Dessa forma, o núcleo central da SEDUC estadual contava um grupo de profissionais que faziam articulações com as sedes regionais e interligavam essas instâncias à coordenação central. Tais articuladores tornaram-se mais um elo intermediador das relações nos processos de implantação e execução. Isso demonstra o esmero que a equipe gestora da Secretaria Estadual da Educação Básica dispensava para a garantia de resultados no PROFA.

Outra especificidade na implantação do PROFA no Ceará é demonstrada no ESQUEMA 01 pela presença do chamado coordenador parceiro das secretarias municipais de Educação. A presença de mais um coordenador em cada município do Estado para apoio ao funcionamento do PROFA é elemento único no conjunto da implantação no Brasil. Em carta aos secretários de Educação dos municípios do Ceará em 01/11/2001, a professora Rosaura Soligo, da Equipe de Coordenação Geral do PROFA, explicita sua admiração pelo grande interesse e adesão dos municípios cearenses ao PROFA e situa a presença desse profissional a mais na estrutura estadual do Programa, como se mostra nos fragmentos transcritos:

---

<sup>67</sup> O SAP (Sistema de Acompanhamento Pedagógico) foi criado em 1996, na primeira gestão de Antenor Napolini na Secretaria Estadual da Educação Básica, no sentido de realizar um conjunto de atividades de cooperação técnica às escolas e aos municípios por meio das equipes SEDUC/CREDE. (CEARÁ, 2002).

[...] observamos que há também um **real interesse das Secretarias de Educação** em montar quadros próprios de profissionais que possam se responsabilizar pela formação em serviços dos professores alfabetizadores, o que **coincide com um objetivo estratégico da SEF/MEC**: contribuir para a formação de formadores qualificados no interior das próprias secretarias. [...] nós, da Equipe de Coordenação Geral do Programa [...] assumimos a coordenação dos grupos, composta até o momento por um representante de cada município que assinou o Termo de Cooperação Técnica. É importante ressaltar que **isso significa um atendimento especial às Secretarias de Educação do Ceará** [...] Propusemos neste semestre, a **seleção de mais um profissional que também poderia vir a ser formador do PROFA em 2002**, de forma que cada Secretaria poderia atender um número maior de professores. (grifou-se).

A “coincidência” entre os objetivos das secretarias municipais e os objetivos estratégicos da SEF/MEC, ressaltados pela coordenadora geral, o impacto da grande adesão e a atenção especial dada pelo Ceará reforçam sinais de regulação interna que justificam a mudança de postura do MEC em relação ao quadro gestor. Todo o conjunto operacional ressalta o sentido pedagógico distinto que o Programa teve no Ceará em função de suas peculiaridades. Como evidência de tal diferenciação, Rosaura Soligo acentua:

Posso lhe dizer, se for o caso, como organizamos a proposta de formação dos coordenadores de grupo do Programa no Estado do Ceará, que **foi diferente de todos os demais estados do País**, porque nós, da Coordenação Nacional do PROFA, montamos uma equipe específica que ia mensalmente à Fortaleza para trabalhar com os profissionais indicados pelos municípios (que, até onde me lembro, esse número de municípios era perto de 90%). O Ministério da Educação concordou com **esse modelo diferenciado** (de uma formação mensal em nível local, que **não acontecia em nenhum outro lugar**), por conta da alta adesão/abrangência do PROFA em todo o estado, e assim o trabalho de preparação dos coordenadores de grupo aconteceu durante vários meses (SOLIGO, 2009a). (grifou-se).

O notório das informações é a especificidade e a abrangência que o programa teve no Estado, o que reforça a posição vantajosa antes as políticas de governo. Sua evidência no conjunto das ações da época contradiz, no entanto, sua presença tênue na política educacional oficial. Estranhamente, programas como esse, com tão grande alcance pedagógico e numérico, não tem expressão nos documentos oficiais. A referência ao PROFA na Mensagem Governamental de 2003 é mínima em relação às proporções que tomou no Estado quando de sua implantação. O excerto abaixo, única referência ao Programa nas Mensagens Governamentais que vão de 2001 a 2003, período de sua vigência, evidencia a atenção reduzida à sua expressão real:

Este programa do MEC, desenvolvido em convênio com a SEDUC, consiste num curso de aprofundamento de conteúdos e procedimentos didáticos.

Tem como objetivo propiciar ao professor o desenvolvimento qualificado de suas competências profissionais na alfabetização de crianças, jovens e adultos. No primeiro ano de implantação, priorizam-se apenas os professores da rede municipal que atuam ou irão atuar nos Ciclos Básicos de Alfabetização. (CEARÁ, 2003, p. 55).

Também a Mensagem Governamental de 2002 (CEARÁ, 2002) não especifica referência ao movimento iniciado desde dezembro de 2000, o que inclui as relações com as coordenações do MEC, a divulgação do PROFA no Ceará, as articulações internas e regionais para os processos de adesão, a organização da infraestrutura da SEDUC, as fases de formação de coordenadores regionais e municipais, as atividades regionais de preparação para a implantação, entres outras atividades que se realizaram durante todo o ano de 2001 (ver Anexo 02).

Outra constatação é a inexistência ou reduzida atenção ao registro das ações por parte da gestão pública de educação. No campo da gestão estadual, em visita de campo realizada em 27/05 e em 09/06/2009, ficou evidenciada a dificuldade de apresentar relatórios, produções, avaliações do PROFA. O Centro de Documentação e Informações Educacionais, órgão da própria Secretaria da Educação, não contém documentos ou registros relativos ao Programa. Os depoimentos nesse sentido atestam que nas mudanças periódicas de governos os arquivos de uma gestão anterior são separados, embalados e encaminhados para os arquivos mortos, que na compreensão da pessoa entrevistada se tornam inacessíveis. Da mesma forma acontece com os registros feitos em computadores, por vezes *deletados*, provocando uma perda enorme. A ausência de devido cuidado com programas e projetos na passagem dos períodos governamentais insere-se como um dos maiores males da política educacional (GARCIA e FARIAS, 2005).

Possivelmente, essa prática tenha sido responsável pela referência tímida ao PROFA nos documentos oficiais, ante o valor que demonstra ter alcançado na política educacional cearense. Por outro lado, o acesso aos registros do PROFA na 10<sup>o</sup> CREDE leva a aferir que sua execução regionalizada deixou os registros concentrados neste setor.

Com base no exposto e nos depoimentos analisados constata-se, também a forte concentração das informações relativas à implantação do PROFA no Ceará nas equipes responsáveis pela coordenação do Programa no nível regional (CREDE) e no nível estadual (SEDUC) à época. Os gestores e técnicos municipais

muito raramente explicitam informações relativas a essa dimensão. Isso denota o quanto a clareza acerca da política ofertada e de seu desenvolvimento fica limitada às instâncias centrais da gestão, inclusive no espaço do Estado. O domínio da dimensão da implantação do PROFA no Ceará não foge à regra, pois é nitidamente centralizado, o que vai se refletir na esfera municipal, como se verá adiante.

No que se refere ao papel de indutora de políticas, a gestão da educação cearense se comporta como coindutora da adesão municipal ao PROFA, no sentido de apenas repassar as ofertas e de operacionalizar os processos de adesão dos demais entes e cuidar das dimensões de infraestrutura e articulação. Note-se que as estruturas pensadas (ESQUEMA 1) são vistas como tendo tal funcionalidade. O PROFA utiliza essa instância como veículo de acesso à esfera municipal, prática que não se efetiva em todos os programas, cuja relação é, muitas vezes, direta entre MEC e município. Isso leva também a supor a presença do papel interventor do secretário Antenor Napolini com base na lógica descentralizadora da gestão educacional através dos CREDE's (Centros de Desenvolvimento Regionais da Educação) (SOUZA, 2006). A estrutura regionalizada do desenho institucional da gestão da educação cearense (CEARÁ, 2002) oferece aos propósitos do MEC campo propício para a acentuação da perspectiva descentralizadora e de execução municipalizada que o PROFA traz.

A mediação que permite gestão e a coindução da política que a Secretaria Estadual assume frente à oferta do MEC, no sentido de operacionalizar e administrar o Programa, surte um efeito estrondoso no Estado. A adesão alcança patamares respeitáveis, ostentando percentuais de abrangência que margeiam os 90% dos municípios. O Plano de Implantação desenha um nível de atendimento que atinge todos os CREDES com a formação de 190 turmas, incluindo aí turmas na própria SEDUC e no Município de Fortaleza, atingindo 5.664 professores. Há, todavia, discrepância entre os dados desse documento e os demais localizados por este estudo. Verifica-se a ausência de consenso entre os dados presentes nos documentos oficiais (CEARÁ, 2003; 2006), bem como nos arquivos do PROFA na sede regional. Enfim, não há uma insegurança técnica sobre o perfil desse atendimento. Em relação aos documentos citados que registram o nível de abrangência do PROFA, o que aparece nas informações é assim citado:

Teve início em 2002 e totaliza 10.000 professores atendidos nos 184 municípios que compõem o Estado do Ceará. (CEARÁ, 2006, p. 79).

[...] 160 professores para a função de coordenador de grupos de estudo de 5.380 professores dos 170 municípios do Estado do Ceará. (CEARÁ, 2003, p. 55).

Outro registro apontado por notícia publicada em 02/02/2002 pela Assessoria de Comunicação do Governo do Estado do Ceará assinala a existência de 166 municípios, com atendimento previsto de cerca de 4.980 professores. Acredita-se que os registros encontrados nos arquivos da 10ª CREDE dão conta de uma abrangência mais real pelas razões citadas antes, a saber, por serem correspondentes ao Módulo II de formação dos professores (fase 2), momento em que o curso está cumprindo 2/3 da formação e que os grupos deveriam estar mais sedimentados nos municípios. Esses dados, mostrados nos Anexos 8 e 10, explicitam a implantação em 156 municípios (84,78%), ficando 27 (14, 67%) fora do plano de implantação.

Também de acordo com essas informações, a cobertura do PROFA no Ceará, por esse período, que segundo registros do 10º CREDE acessados em 23/09/2009 teria ocorrido por volta do início de maio de 2002 a início de setembro do mesmo ano, alcançou 21 CREDE's, 20 coordenadores gerais, 122 coordenadores de grupo, 71 grupos de estudo, 1.014 professores de Educação Infantil, 3.782 professores de 1ª a 4ª séries, 20 professores de 5ª a 8ª séries, 160 professores de Educação de Jovens e Adultos, 168 professores de turma de Aceleração e quatro professores de outras áreas (ver Anexo 6). Essa cobertura difere em muito do que se apresentou na Mensagem Governamental de 2003 (CEARÁ, 2003), na qual se priorizava o atendimento aos professores do Ciclo Básico de Alfabetização.

De qualquer forma, a coindução exercida favoreceu a abrangência do Programa no Ceará e de sua chegada aos municípios de forma intensa sob a condução estadual, especialmente por meio do CREDE. Certamente é possível afirmar que a SEDUC exerceu uma atuação eficiente como coindutora do PROFA nos municípios cearenses. Exemplo disso é que, em se tratando da região à qual pertencem os municípios tomados como recorte da investigação, Icapuí e Aracati, no 10º CREDE, em Russas-CE, a abrangência do PROFA é também significativa. Dos 13 municípios que a compõem apenas dois não aderiram e implantaram o programa (Fortim e Tabuleiro do Norte). Neste contexto, a cobertura se deu com um

coordenador geral, oito coordenadores de grupo, 40 professores de Educação Infantil, 293 professores de 1ª a 4ª séries e 16 professores de salas de Aceleração.

Os registros acessados no campo em 23/09/2009, por meio de anotações da coordenadora do órgão regional, revelam o esforço do 10º CREDE em mobilizar e efetivar a adesão dos municípios da região nos prazos estabelecidos pelo MEC, seguindo canais que mantivessem o percurso nessa relação município – CREDE – SEDUC estadual – MEC e vice-versa, sob a condução do Departamento de Política da Educação Fundamental do MEC à época.

Os ritmos da operacionalização do PROFA no Estado estão no CREDE. Na implantação do Programa, o órgão gestor da região se destaca como terceira instância de condução da política. Terceira porque, antes dela, há o MEC, a coordenação estadual do PROFA e os subcoordenadores estaduais, que são os articuladores do SAP, para finalmente chegar a essa instância de mediação de base. O papel extensivo da função gestora e coindutora que o CREDE assume em nome da SEDUC central deixa esse órgão sob a pressão de forças indutivas externas e de regulações internas da própria região, evidenciando os problemas de adequação dos objetivos e conteúdos do Programa às necessidades reais do contexto ao qual foi dirigido (NUNES, 2004). Há, porém, a clareza que na estrutura estadual de implantação do PROFA, o CREDE foi muito mais executor do que indutor.

A adesão do 10º CREDE, realizada em 26 de janeiro de 2001, por meio de ofício endereçado ao diretor do Departamento de Política da Educação Fundamental do MEC no período, Walter Takemoto, destaca a presença do órgão como pólo da implantação. Na mesma medida da estratégia trabalhada no nível estadual, a gestão do PROFA no 10º CREDE se coloca como negociadora da implantação para o âmbito municipal e, exercendo sua força indutiva, a coordenação regional do Programa promove um encontro com todos os secretários municipais de Educação da região e apresenta os procedimentos a seguir para a implantação municipal. A reedição da estratégia da oferta feita nas esferas federal e estadual aqui exerce efeito sedimentador do movimento indutivo macro, iniciado no âmbito central para a implantação do Programa. Neste sentido, reedita-se também a dúvida se isso é gestão educacional ou apenas a execução do programa federal (GARCIA, 2002).

A data do evento de oferta regional realizado na sede do 10º CREDE não é especificada no *folder* para divulgação, mas seus propósitos sim. Além da negociação, o encontro se propunha solicitar dos governos municipais um plano de implementação do PROFA a ser organizado com os critérios de atendimento dos professores no curso, em função das prioridades locais, quantidade de professores a serem atendidos de imediato e em momentos posteriores, e formas de divulgação do programa. Além disso, caracterizava os compromissos a serem assumidos concretamente e que, entre outras, constava a meta de disponibilizar equipamentos e materiais conforme *Termo de Cooperação Técnica*.

A apresentação das orientações e a negociação da implantação do PROFA e outras políticas se dá com a intervenção direta da gestora do 10º CREDE à época e se apresenta nos dados recolhidos muito relacionados à proximidade amigável e à capacidade de convencimento do que por força da indução estadual. O plano de implantação do 10º CREDE passou por iniciativas de negociação e sedução direta com a ampla intervenção, e, assim, habilidade de liderança se integrava a habilidades de relações. O esforço da gestão regional revela a situação imprecisa que assume sua atuação neste processo. Oscila entre práticas democráticas e de liderança positiva, conduzindo coletivamente o processo a seus objetivos (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005) e, ao mesmo tempo, encampando a propositura externa de indução onde aos sujeitos locais é reservado apenas o papel operacional sem participação decisiva (LIMA, 2007). Tal atitude de “tomar para si” e encampar a política é uma característica específica da gestão regional como aparece nos relatos. O contato direto e o fato de a própria gestora apresentar em primeiro plano a proposta do Programa davam mais credibilidade ao processo de implantação. Essa postura negociadora aparece recorrente no relato:

Além de serem secretários e ela diretora de CREDE eu via que ela tinha uma amizade assim bem chegada, bem próximo a eles. E eles estavam sempre muito abertos a acolher as propostas do CREDE, e acolher esse projeto. [...] Então, fazia um momento com as secretárias de educação, às vezes, elas passavam a manhã, às vezes o dia aqui. Ela apresentava, ela mesma apresentava o programa. Se fosse o Projeto Amor à Vida, se fosse o PROFA, se fosse qualquer outro projeto, iniciava-se por ela. Ela quem se articulava com os secretários de educação, apresentava toda a proposta [...] Não começava diretamente por mim não. Era ela, e, às vezes, nesses encontros, quando os secretários de educação não podiam vir, os prefeitos vinham. Às vezes a secretária trazia o Prefeito, sabe? Para envolvê-lo na questão e ver a importância. Porque a Secretária muitas vezes já tinha o

conhecimento da importância daquela formação, que é da formação continuada naquele município. (TR).

Com essa informação, é oportuno citar que a presença negociadora do 10º CREDE se debatia com o nível das regulações internas de cada município. O encanto do Programa e de seus materiais, aliado aos traços de credibilidade que a gestão regional exercia sobre os gestores municipais, não resultaram de forma unânime na adesão, ainda que houvesse uma reciprocidade que sinalizava sempre para a facilidade no diálogo e na condução de políticas na região junto aos secretários municipais, como é evidenciado no depoimento:

Acho que a palavra seria excelente. Havia uma fluência muito grande de comunicação do CREDE, me lembro da [gestora] como coordenadora do CREDE. Não me lembro tanto das coordenações mais específicas de alguns projetos, de alguns programas que eles desenvolviam. Me lembro muito de [gestora] que era uma pessoa muito presente, muito aberta, sempre disponível para os municípios de um modo geral. (AG).

Tais diferenças em práticas de negociação, aceitação e adesão dos municípios aos “encantos” das proposições do órgão regional se relacionam a processos anteriores ou simultâneos da época na oferta e implantação de políticas externas no plano local. A operacionalização da implantação do PROFA no 10º CREDE não é, na verdade, uma política solitária. As políticas do período assumiam esse perfil que juntava indução e adesão e que se constituía como a feição da gestão educacional cearense da época e de seu gestor. O PROFA entra como “mais um programa” no volume de ofertas advindas da SEDUC estadual e em sua maioria por oferta do Ministério da Educação, como é visto neste depoimento:

[...] esse período foi um período de muitas implantações. Você lembra que foi um período assim de muitos recursos pra educação. Período que eu fiquei lá. Muitas implantações, a questão dos ciclos... A implantação dos ciclos mexeu assustadoramente coma cabeça de muita gente, porque mudava a forma de avaliar o aluno, que não era mais por nota, era pro registro. A questão dos PCNs, a questão da reformulação do currículo do Ensino Médio, uma nova visão, uma nova cara para o Ensino Médio. Educação de jovens e adultos, PROFA, menino era tanta coisa! Era implantação de tudo que era jeito nesse período, certo? Então a gente vivia em capacitação, a gente vivia em momentos assim e a gente tinha como fazer essas capacitações. Projeto Amor à Vida, trabalhando a questão da sexualidade, que era também encontros mensais. E a gente dar conta...? A implantação do Telecurso... O Telecurso, não é isso? O Telecurso, aquele encontro todo, todas as escolas implantando, muita, muita coisa. Esse período foi um período de muita implantação, muita coisa mesmo, assim uma atrás da outra, que eu num sei. Às vezes eu penso: Puxa! Que loucura que era aquilo. (TE).

Existia o pró-letramento que é um programa do MEC também. E o pró-letramento ele trabalhava a alfabetização, porque ele era de 1ª a 4ª série. E o outro programa também que aconteceu no Estado que foi com relação à formação dos adultos, foi um programa muito bom também que aconteceu que era a ação voluntária [...] era um programa voluntário, quer dizer, não tinha remuneração para o Estado, e que a sociedade civil abarcou. (TR).

Dessa forma, no 10º CREDE, a entrada do PROFA gera conflitos e sobreposições de ritmos para a gestão dessas políticas e programas. O novo Programa, com tamanhas expressão e dedicação exigidas, acaba tomando o espaço e ameaçando a paralisação das iniciativas diferentes dele. Enquanto promove a adesão às políticas federais, altera a gestão e as práticas pedagógicas regionais e locais, priorizando o cumprimento das obrigações contratuais com a esfera federal em detrimento das políticas próprias. Na prática, impera a dificuldade de dedicação ao Programa exigida pelo MEC, como apresenta o relato a seguir:

[...] eu me lancei tanto no PROFA que eu fui até chamada à atenção pela própria diretora do CREDE. [...] “você agora só tem olhos pro PROFA, só tem preocupações como PROFA”, e aí era cobrada por outras coisas. [...] Eu fui mesmo chamada à atenção porque tudo era só o PROFA, o PROFA, o PROFA [...] Sim, e foi logo na época da questão do Ensino Médio. E cadê os jovens e adultos? Porque antes do PROFA, a minha preocupação era os jovens e adultos. [...] e aí, o PROFA foi tomando de conta de uma forma que eu estava esquecendo um pouco das outras coisas. (TR).

Desta forma, há a política nacional que impulsiona a gestão educacional em curso no Ceará, mas há também uma forma de fazer gestão, um modelo particular, conduzindo todo um processo de aglomerações de iniciativas de políticas. A gestão educacional do Ceará se personifica no seu secretário estadual, o professor Antenor Napolini, como interveniente no encantamento, na conquista dos parceiros, na mobilização e na motivação para necessárias tarefas de implantação e execução. Os depoimentos nesse sentido são reveladores da diferença que assume o papel do gestor central nesse processo:

[...] foi uma época que o professor Napolini que estava à frente da SEDUC. Um homem também de uma visão pedagógica muito ampla, muito ampla. Eu nunca tinha visto nenhum secretário de educação participar de encontro, assim, a semana toda com a gente, sabe? Almoçar junto com a gente... Tinha um acesso muito aberto! Então a gente era muito estimulada por isso, Ele como o chefão da casa, vamos dizer assim, ele também incentivava muito a gente. [...] Ele tinha mesmo assim uma visão ampla, uma coisa maior pra isso aí. Eu posso falar dele porque foi a época que eu trabalhei. E a gente seguia isso aí. E vestia a camisa, porque ele passava isso pra gente, entusiasmava a gente também, passava um entusiasmo que contagiava a gente. Ele como gestor maior. [...] foi um momento muito cheio, de muita inovação. (TR).

Mediante essas informações, o PROFA se materializa na condução do órgão regional junto aos municípios, articulado a muitos outros processos de indução externa e de implantação mediada que a Secretaria Estadual vinha fazendo. Movendo-se entre práticas da gestão alinhadas ao modelo gerencial oriundo do plano nacional, dotados de categorias democráticas como descentralização e autonomia, e discursos democráticos (DOURADO 2007; KRAWCZYK E VIEIRA, 2008; NOGUEIRA 2005,), a gestão estadual convence e implanta a política. E os CREDE's, como executores regionais das políticas, que eram incorporadas pela gestão estadual, exerciam sua atuação com olhares nos limites municipais e ao mesmo tempo nas demandas do órgão central. Uma tarefa delicada ante as especificidades locais. Neste sentido, nos municípios que aderiram ao Programa via adesão articulada pela CREDE e coordenação da SEDUC central, a implantação do PROFA assume a condição de uma adesão que é igualmente operacional e que se amplia para uma função executora da política.

### **5.3 A recepção municipal da política de educação: adesão operacional e executora do PROFA**

O Município também incorpora a política por meio de processos de adesão e recepção. Ele é de fato o espaço real de implantação. Nele, implantação e execução se fundem. Cabe frisar, no entanto, que os municípios não implantam realmente políticas externas, pois a implantação é própria das instâncias de formulação e mediação das políticas. Tratando-se do PROFA, essa especificidade se intensifica e se torna ainda mais significativa, uma vez que o Município realmente executa o Programa. Desse modo, os municípios foram receptores, aderiram como executores. Considerando que na mediação estadual a “posse” do Programa fica limitada à equipe do MEC, no plano local isso se afunila mais ainda.

Na adesão executora dos municípios, incorporada por atuação da CREDE, o *Termo de Cooperação Técnica* é a ferramenta que define os processos de entrada do Programa nas realidades municipais. Ao lado desse instrumento, o *Documento Orientações Gerais* (BRASIL, 2001d) fornecido pelo MEC dá em detalhes os procedimentos específicos de implantação.

O *Termo de Cooperação Técnica* configura-se como um documento onde se explicitam responsabilidades e se firmam compromissos. Por outro lado, ele determina regulações para a gestão local do Programa e para as políticas internas, como demonstrado na seção 4.1, acerca das exigências da União para a implantação do PROFA. Como visto, o Termo mantém a União no espaço das formulações e controle, propondo ações focadas na Política de Desenvolvimento Profissional, ministrando a formação e orientando relatórios. Ao Município, cabe o papel de adequar políticas ao Programa e às diretrizes do MEC, mudar suas estruturas em relação ao Termo, disponibilizar recursos humanos e materiais para a execução e encaminhar relatórios.

O *Termo de Cooperação* assinado por Aracati, datado de 13 de julho de 2001, apresenta alterações naquilo que se apresenta como obrigações do Município, constante no inciso II, Cláusula Terceira. Nele, expressões como “adequar programas e projetos ao PROFA e ao MEC” são refeitas como “incorporar o programa à estrutura municipal e adequar”. É uma mudança substancial no sentido da força indutiva externa. Tanto que o item “reavaliar a instituição e mudar para se adequar ao PROFA e ao Termo” proposto pelo modelo inicial deixa de constar no documento definitivo. O termo de cooperação de Icapuí, no entanto, por não ter sido localizado nos documentos acessados, deixa em aberto possíveis diferenciações que devam ter sido seguidas para adesão, a exemplo de Aracati.

O *Documento de Orientações Gerais* faz jus ao nome. Propõe-se a orientar o plano de implantação no Estado e municípios. Tem o aspecto de um “manual de instruções”, tanto que o item “Perguntas e respostas sobre a implementação do PROFA”, elaborado a partir da experiência de implantação nos primeiros 18 estados que aderiram, ocupa a maior parte do documento com questões operacionais. As demais partes são relativas a funções e modelos de rotinas e atividades a serem desenvolvidas pelos coordenadores.

No que se refere à recepção da política e à implantação municipal, verifica-se a distância entre o que historicamente é denominado de campo dos formuladores (macro) e campo dos executores (micro). Tais distâncias podem ser percebidas no confronto entre o plano de implantação e as práticas de execução efetivadas no plano local. Os projetos de implantação municipais foram orientados e sugeridos

pela coordenação do PROFA no nível federal, sem romper com a centralidade no Executivo (IDEM). Os planos de implantação propostos pelo MEC e encaminhados no nível regional junto aos secretários municipais na ocasião do encontro de apresentação do PROFA realizado no 10º CREDE são instrumentos que evidenciam como cada município se comportou para operacionalizar elementos como a oferta interna, a seleção de participantes, a organização e o funcionamento do Programa.

Nestes elementos, se explicitam a distância e a proximidade dos sujeitos envolvidos na implantação do PROFA. A dicotomia distância e aproximação determina também os modos de apreensão e recepção dessa política, distintos entre os sujeitos envolvidos (NUNES, 2004). De acordo com as análises, os sujeitos regulam a recepção de acordo com as posições assumidas. Os modos de apreensão e recepção do PROFA nos municípios podem ser percebidos em virtude da aproximação e distância dos sujeitos beneficiários do Programa. No caso dos gestores, coordenadores e técnicos municipais, há uma apreensão e recepção aproximada. No caso dos professores, principais beneficiários, são a apreensão e recepção marcadas pela distância; distância e aproximação ocorridas por força dos elementos da conjuntura local que se interpõem (IDEM) e aparecem relacionadas às práticas da gestão, adesão e oferta interna, como se verá adiante.

A distância dos professores em relação às políticas implantadas no plano local, a exemplo do PROFA, evidencia-se na referência de origens e na visão homogênea das políticas. Os relatos colhidos mostram que os beneficiários diretos deste Programa nos municípios investigados têm informações fragmentadas e incipientes sobre sua constituição e origem, conforme evidenciam os depoimentos:

Bom, nada, não sei. Só sei que ele é um curso que foi ofertado para melhorar e ampliar nossos conhecimentos. Não sei muitas coisas sobre ele mais não. (RI).

[...] quando a gente iniciou lá a gente as informações foram poucas. E já faz um tempão, e eu não sei. No momento eu não sei dizer, mas assim, depois elas foram direto para as atividades. E assim, sabe, num tenho muitas informações sobre isso não. (OI).

Não sei te dizer mais nada a respeito desse curso. Não lembro de nada não. Só que era uma formação pra professores, formação continuada, só essas coisas. (RA).

O que eu sei é que era apresentado bastante pra nós vídeos de São Paulo, da realidade das escolas municipais de São Paulo. Não sei como chegou ao

município, mas o DVD, os vídeos, as músicas, eram todas vindas de São Paulo. Da realidade de lá. (OA).

Pelos relatos, percebe-se que a posição de receptor do professor é expressa na sua participação restrita ao funcionamento da política. Isso demonstra a ausência de referências de origem do Programa. Quando se trata de implantação de política, na posição dos professores, as políticas chegam e se instalam tendo como única referência o espaço gestor da Secretaria da Educação Municipal e a sua tarefa na escola. Este enfoque tende a limitar a compreensão dos professores sobre a política implantada. A ausência dos professores da definição de políticas e programas e a falta de preparação adequada desses sujeitos para a implantação dessas oportunidades (LUDKE, MOREIRA e CUNHA, 1999) se reeditam no caso do PROFA nos municípios pesquisados.

Decorrente dessa ausência, há uma visão homogênea na consideração do que é interno e do que é externo como política de formação. A especificação da existência de uma política de formação local internamente produzida e de suas diferenças quanto às origens e sentidos das políticas formuladas e implantadas por indução externa não aparece clara, como é possível perceber nos relatos transcritos:

[...] eu não vejo assim tantas diferenças, diferenças não, entre ele e os outros cursos. Não vi muita diferença que eu possa descrever algumas delas. (RI).

Assim, agora como era feito eu não sei, porque já vinha da Secretaria da educação. Sinceramente eu não tenho assim nenhum entendimento. Assim, de como, que parcerias eram, se eram só daqui, ou era... (FI).

Sei que algumas dessas formações pra professores de educação infantil eles eram ministrado pelas próprias pessoas que faziam a secretaria de educação, o grupo gestor do município, da secretaria de educação, e outros não. Um deles que eu fiz, veio um pessoal de fora, cumpriu carga horária e emitiu certificado e tudo. (RA).

No que diz respeito à implantação do PROFA e outros programas de formação, os professores tendem a perceber as iniciativas como semelhantes e advindas do limite municipal. Neste sentido, até mesmo o estatuto de política externa, parece pouco perceptível pelos professores pesquisados.

Tal compreensão por parte dos docentes evidencia a ausência de esclarecimentos sobre a origem da formação e de seus propósitos pela gestão local.

Para estes sujeitos tudo parece proveitoso como pode ser acompanhado nos fragmentos seguintes:

Eu creio assim, que todos eles são muito válidos. Porque você sabe que quando esse curso é ofertado, as pessoas que vem ministrar esses cursos também, elas estudam muito. Eles são muito bem norteados, se baseiam em muitos estudos, em anos e anos de estudo, e assim, na minha opinião, eles não são mais aproveitados, muito mais bem aproveitados melhor, dependendo de quem que está sendo selecionado pra fazer aquele curso. (RA).

É positivo... Tudo foi positivo... Tudo o que é novo, [...], que é bom pra o professor, a gente tem que aproveitar! Eu vejo assim! Que se agente não se capacitar a gente fica sempre prá trás. A gente tem que buscar o novo. O que tiver de vir, sabe? (AI).

No meu ponto de vista, todos os cursos ofertados foram bons. A diferença está no que mais o professor tem afinidades. Com isso vem a classificação do bom e do ruim. (FA).

Pra mim tudo é válido! Porque quando a gente quer aprender, a gente aprende! O importante é a gente querer aprender. E pra mim todos os cursos que eu participo pra mim são válidos. (AA).

[...] todo eles, pouco ou muito, deixam alguma coisa pra gente, deixam um pouquinho. A gente não assimila tudo porque, como eu já falei, não pode. Mas, todos eles são de grande valor para o município, para a educação. (PI).

É possível falar, com base nos relatos, da invisibilidade das políticas internas e da perda de memória da formação no âmbito local. A homogeneização vem provocando, pelo visto, essa invisibilidade do que é iniciativa local ao ponto de ser indiferente de onde possa vir uma política. No caso do PROFA nos municípios pesquisados, a preocupação com os influxos das políticas externas no âmbito local parece não alcançar os professores. Também no que se refere à memória das formações, o professorado entrevistado mostra reduzida capacidade de informar o que foi realizado em termos de formação, seja local ou externa:

[...] por títulos eu não lembro não. Mas eu já tinha feito outros cursos, já havia feito outros cursos para professores de educação infantil. Houve um também que foram os professores que vieram de Russas pra aplicar que a gente fez, foram de 2 semanas. Os nomes dos cursos agora eu não lembro, mas já tinha tido outros cursos já. (RA).

[...] não me lembro se tinha aquela formação dos professores pra questão das diretrizes, pra formação das diretrizes, da construção das diretrizes, num sei se era naquele tempo. Naquele tempo que tava acontecendo a construção das diretrizes, não lembro se tinha o Demócrito Rocha, que acho que era na mesma época, num estou muito bem lembrada não, mas eu acho que era, coincidia... (IT).

A ausência da memória dos processos de formação denota o quanto pode haver de ausência de sentido nas formações ofertadas aos professores. Em geral, as experiências exitosas nas oportunidades de aperfeiçoamento tendem a incorporar relevância e compor uma memória significativa nos processos formativos docentes. Não é o caso nas experiências investigadas. Com tal situação, questionam-se os níveis de aceitação e abertura às políticas no plano local, a convergência entre propostas induzidas e aspirações de formação. Afere-se com base no exposto que falta nos usuários um sentimento de propriedade (LUDKE, MOREIRA E CUNHA, 1999; OCDE, 2005) em relação a estas oportunidades de formação.

A aproximação dos gestores e técnicos da política externa é percebida nos relatos como um exercício de centralização de informações por parte desse grupo. Como é certo que a política chega a esse nível quase “inteira”, a tendência é haver uma filtragem das referências de origem, de propósitos dos programas que não chega clara ao nível docente. Percebe-se isso no relato a seguir:

[...] o convite vai pra educação, eles lá dentro do grupo gestor da educação estudam e depois repassam pra gente. Eu analiso o seguinte: eu acredito que quando o curso vem e é oferecido ao município, o município junto com o grupo gestor de lá das secretarias, pensa, vê se dá certo mesmo pra ser implantado, e aí, depois que eles fazem o estudo deles, interno, eles passam pra escola. Mas aí fica mais a critérios deles, interno. Eu acredito que sejam eles, pensam e repensam. Porque quando o convite vem pra escola ele já vem já todo analisado, todo arrumadinho, e aí é que a gente passa, eles passam pra gente. (PA).

O que se afere é uma compreensão de que parece ser suficiente a aceitação e participação dos professores. Há um reconhecimento de que a gestão local se expressa como um catalisador das informações sobre as políticas.

Em função dessa proximidade e dessa distância no campo da adesão executora, é importante fazer diferenciações entre a adesão do Município e a adesão dos professores. No plano de ação estratégica que conduz todas as atividades vinculadas a processos de adesão, é possível perceber diferenças.

A adesão dos municípios é marca dos processos de implantação e gestão de políticas atuais. No caso estudado, a estratégia da adesão, como uma política de relações, vai de encontro aos traços de autonomia e acordos locais necessários. Neste sentido, apontam para ideias relacionadas à continuidade da equipe gestora

no Município, aos distintos níveis de autonomia dos gestores educacionais municipais, e à “autonomia coercitiva” no processo de adesão.

A continuidade do gestor da educação nos municípios pesquisados incide sobre o nível de adesão por conta de mudanças dos gestores no decorrer da política em implantação. Tal fato aparece como um determinante para a incorporação no caso de Icapuí, como explicita o depoimento a seguir:

[...] Em 2001 eu não era a gestora. Eu assumi, aliás, eu reassumi a secretaria da educação a partir de janeiro de 2002, [...] quando eu assumi em 2002, o PROFA já estava implantado, já tinha a professora definida como coordenadora e formadora [...] eu não tenho um registro muito preciso sobre isso, vou ser muito verdadeira contigo, sobre a questão do PROFA não. (IG).

O fato de não ter feito parte dos processos de adesão e implantação, das negociações e tomadas de decisão aparece como significativo. Estar no curso das decisões, na trajetória da chegada e incorporação oferece mais condições de investimento pessoal dos gestores no Programa, além de proporcionar conhecimento e acompanhamento da política. O contrário disso transparece como certo alheamento por parte desse sujeito.

Os distintos níveis de autonomia dos gestores municipais de educação na adesão e implantação são explicitados no sentido de que, as tomadas de decisão e de aceitação do Programa ofertado aos municípios da região se definem na medida da autonomia que eles gozam em relação aos prefeitos como gestores maiores. É o que afirma o relato abaixo:

[...] alguns na mesma hora já dizia, se manifestava que queriam aderir e outros que iam pensar, iam chegar, iam conversar com o Prefeito, num sei o que, aquelas coisas todas, as condições. (TR).

O que se chama de autonomia coercitiva na adesão no 10<sup>o</sup> CREDE é ter suposta liberdade em aderir ou não e ao mesmo tempo ser “forçado” a fazê-lo em função de não causar constrangimentos, a exemplo do comportamento do Ceará em relação aos demais estados brasileiros. A não-obrigatoriedade que a própria noção de adesão carrega se choca com uma “certa obrigatoriedade social”. Os municípios “tinham que aderir”, era imprescindível, sob riscos de se tornarem adversos aos consensos como aparece nos relatos a seguir:

[...] como eu falei antes era adesão, o município não era obrigado a aderir ao PROFA, como todos os outros programas de formação, como eu já disse. [...] Nada era obrigado. Tudo era por uma adesão. Todos os programas era um aderir. [...] a gente convidava o pessoal do município para aderir a um trabalho de formação. Era por adesão, essa implantação se dava por adesão. Se o município não achasse interessante depois da gente apresentar estaticamente, numericamente... [...] A gente tentava seduzir, conversar com o município, dessa necessidade de se fazer um trabalho de formação continuada. (TR).

A estratégia de adesão e sua ferramenta concreta, os “termos de adesão” – que no caso do PROFA é o *Termo de Cooperação Técnica* – aliviam os conflitos no que se refere ao regime de cooperação, mas mantêm o município como “unidade administrativa” das políticas formulada na esfera federal (SCOCUGLIA, 2008). A adesão, no entanto, ocorre também por meio de processos decisórios internos dos municípios, pela perspectiva que o projeto da gestão local tem, como é o caso de Aracati, expresso no fragmento seguinte:

[...] nós jamais desperdiçávamos as oportunidades. Então, ao mesmo tempo que nós procurávamos ser criativos nas nossas buscas, [...] nós também não desperdiçávamos a oportunidades que ocorriam de programas meio que mais oficiais, e que eram ofertados ao conjunto dos municípios, e o PROFA era um desses. [...] programas que buscassem dar maior capacitação aos professores, especialmente aos alfabetizadores, nós também aderíamos, como aderimos ao PROFA. E fizemos isso da forma mais ampla possível. (AG).

A adesão autônoma, nesse caso, reúne oferta externa com decisão interna flexível, aproxima o que chega ao local como política externamente induzida à política educacional interna, adequando-a e exercendo controle sobre ela na gestão.

A adesão dos professores, exigência do Programa, segue nos municípios a ideia da aceitação, articulada a noções de compromisso com o PROFA. A aceitação na adesão dos professores é muito explicitada como marca do Programa, tanto nos documentos oficiais como nos relatos dos sujeitos envolvidos na gestão do Programa. É o que se percebe nesse depoimento:

O professor tinha que querer. Querer estudar, querer estar nessa formação. Não era uma coisa imposta e você tem que fazer. Bem que eu ouvi, mas não sei bem, que alguns chegaram a obrigar. Que tinha que fazer, mas não sei dizer. São boatos, coisas assim sutis. Eu ouvi. Mas a idéia não era essa imposição. Era adesão, por acreditar que você, pra fazer um bom trabalho precisa ter uma boa formação profissional. Acreditar nisso. [...] Tudo era por adesão. Então, quem estava ali à noite, ou no sábado – tinha alguns municípios que não trabalhavam a noite, trabalhavam no sábado, preferiram trabalhar no sábado – quem ia lá se encontrar com a técnica para estudar. Aqueles professores era extra carga horária, era por querer estudar, era por querer, por estar achando interessante. (TR).

Os dados apontam que a adesão docente tem relações com prática de oferta do Programa. Percebe-se que, nos municípios, a implantação também exerce atividades de oferta junto ao público beneficiário. Esse processo de oferta local da política, tomando o PROFA como objeto de compreensão, apresenta situações relacionadas ao caráter e à modalidade da oferta municipal do Programa aos professores e, nesta ação, encontra-se posturas da gestão do PROFA que fazem oferta direta ou oferta mediada. Relacionadas a essas questões o PROFA é apresentado como política exposta ou política contida.

O caráter e a modalidade de oferta municipal do Programa tratam de como o este foi apresentado aos docentes quando dos passos iniciais de implantação e execução. Os procedimentos da gestão local para apresentar o Programa aos professores nos municípios são muito distintos, pelo que demonstram os dados. A oferta direta ou indireta são o que possivelmente mobilizou ou não os professores na sua adesão e, deste modo, relaciona-se a quem e como fez a oferta municipal. Na experiência de Aracati, os dados dão conta de práticas onde houve uma atuação pessoal e institucional da gestão local para a apresentação do PROFA aos professores, como registram os fragmentos selecionados:

[...] a secretaria mandou um comunicado para as escolas, [...] os professores que estavam em salas de segundo ano estariam convidados a fazer um curso. Ela foi logo explicando que o curso seria ótimo pra vocês, como vocês trabalharem melhor os alunos de vocês, seria uma maneira de facilitar o trabalho da gente. (PA).

Simplesmente fomos convidados. Fizeram a propaganda do curso para professores alfabetizadores das séries iniciais [...] Eu sei que o convite chegou a mim assim, por parte da secretaria, falaram do curso, falaram muito bem, fizeram uma campanha maravilhosa. (RA).

Primeiro elas escolheram por escola os educadores alfabetizadores, e tivemos uma reunião com todo o pessoal da secretaria. E foi explicado o sentido do PROFA, pra aprendizagem dos alunos e também ajudar no trabalho do professor em relação à aprendizagem, e aí houve o interesse de todos. (OA).

O acesso ao programa foi através da secretaria da educação, por meio de comunicação diretamente ao professor, que foi selecionado pela própria secretaria que justificou a seleção dizendo que os professores foram selecionados a partir do perfil que se enquadravam com a exigência do Programa. (FA).

[...] nós fomos convidadas assim, quem estava na sala de alfabetização de primeiros anos, segundos anos, é que foram convidados pra fazer o PROFA, não havia tantas pessoas. (AA).

Nesse caso, a oferta direta aos professores permitiu maior aproximação e conhecimento do Programa e da política externa que é própria do campo dos gestores. Os professores obtiveram oportunidade de serem diretamente contatados, convidados e convencidos a participar da oportunidade oferecida e a conhecer o que lhe era ofertado. A presença e atuação objetiva da gestão local socializam as informações e integram os docentes quando da gestão da política.

Por outro lado, Icapuí assume outra perspectiva, a de oferta indireta. Neste caso, os dados apresentam posição diferenciada à exposta há pouco. Nela a oferta utiliza-se de intermediários, pessoas ou instrumentos, e o contato direto e objetivo se esvaem, sem poder de sedução. É o que se afere dos relatos:

[...] foi através do diretor. Ele chegou e falou que tinha esse programa de formação pra os professores, e convidou **se a gente quisesse participar**. [...] eu me lembro que foi ele quem trouxe o **recado** pra gente, o diretor. (PI). (Grifou-se).

[...] A Seduc enviou o convite pra gente participar. [...] mandou o convite pra gente e, era assim, **era uma coisa voluntária**, você não era obrigatório participar. Tanto que outros professores da região não participaram do programa. [...] nós fomos convocados através de pessoas diretamente da educação [...] que nesse tempo convidou a gente. Eu não lembro qual era o coordenador aqui da escola nessa época, não estou lembrando quem foi, mas **foi através do coordenador da escola**, que veio o convite pra gente, pra participar do programa. (RI). (Grifou-se).

[...] **eles divulgam pra o núcleo gestor da escola, e eles repassam** as informações pra gente, e daí eles trazem fichas pra gente preencher. Pergunta se a gente quer participar porque, também mostra a importância do curso [...] foi dessa maneira mesmo que eu estou falando. Assim, vem diretamente pra escola e o núcleo gestor passa pra gente. (OI). (Grifou-se).

[...] **essa parte de estimulá-los a participar, isso não teve**. Foi a coisa pra escola, e lá **o diretor se responsabilizou em passar pra os professores**. **Mas não teve aquele momento de que era necessário**, que mudaria a prática do professor em sala de aula, que isso iria repercutir na questão da aprendizagem do aluno, no nível de aprendizagem, isso não teve. Essa chamada mais firme entendeu? Pra que os professores realmente se sentisse responsável pelo seu trabalho e pela sua prática em sala de aula. (IT). (Grifou-se).

Na oferta indireta, a distância dos professores no conhecimento da política de formação permanece inalterável. O Programa não é apresentado como significativo para os docentes. Chega, assim, sem atrativos, sem possibilidades de provocar adesão incondicional porque é intermediado por terceiros e se restringe a uma comunicação. Sedimenta um voluntarismo descompromissado que não permite crescimento profissional dos docentes nem a participação proveitosa no Programa.

As questões relacionadas ao caráter de política exposta e política contida estão ligadas ao perfil atrativo ou não da oferta. Tratam da forma como a política se apresenta. Acentuam a necessidade de intenso cuidado em preparar a oferta do Programa e fazer conhecer bem os propósitos da formação por parte dos professores. Na verdade, o *Documento de Orientações Gerais* do PROFA indica que “quando a proposta é de adesão voluntária e não de convocação dos professores, é preciso fazer uma divulgação cuidadosa do PROFA nas escolas, de forma que eles saibam exatamente o que é curso e o quanto pode lhe ser útil (BRASIL, 2001d). A exposição da política que se quer implantar se preocupa com que os professores que vão participar, “sejam muito bem informados, com antecedência, sobre sua estrutura e organização” (IDEM). Esse foi o comportamento da gestão em Aracati.

De acordo com os dados coletados, cada município optou por uma modalidade de apresentação do Programa de acordo com a face da oferta que trabalhou. Onde se trabalhou com oferta direta, a política foi exposta; e onde se priorizou oferta indireta, com intermediações, a política permaneceu sem muito reconhecimento dos docentes.

No nível da implantação, a recepção do PROFA e a adesão às suas diretrizes no plano municipal têm essas nuances. As práticas de execução e das repercussões, temas do próximo capítulo, ficam submetidas a outras regulações internas relacionadas aos processos decisórios e às especificidades históricas de cada município, noções que conduzem a discussão e análise nesses níveis. Neles, outras questões reveladas pelos dados são passíveis de comparação.

## **6. EXECUÇÃO E REPERCUSSÕES DA GESTÃO LOCAL DE POLÍTICAS: PROCESSOS DECISÓRIOS E ESPECIFICIDADES NA CONDUÇÃO DO PROFA**

Na execução das políticas, situam-se decisões, da mesma forma que a implantação enfatiza processos de oferta e negociação. As repercussões remetem ao influxo que as políticas possam ter no ambiente, à efetividade possível mediante as condições locais, ao que vem se chamando de especificidades. No exame da gestão de políticas de formação continuada no âmbito local, é nas práticas de decisão e nas repercussões que se visualiza a materialização de projetos e programas. Nesse plano acontece a gestão.

A análise da gestão do PROFA (Programa de Formação de Alfabetizadores) nas realidades de Icapuí e Aracati demanda compreender como os sujeitos conduziram a execução do Programa e como este alcançou êxito, considerando os objetivos a que se propunha e as situações encontradas em cada realidade onde foi implantado. Em outros termos, o foco na execução está voltado para a ação dos sujeitos envolvidos na gestão do PROFA, enquanto as repercussões se relacionam ao impacto desta própria política junto aos seus beneficiários e ao aproveitamento na realidade educacional local. A repercussão está para os professores, beneficiários do PROFA, como a execução está para os gestores e técnicos.

O capítulo anterior abordou a implantação, desde a oferta advinda da esfera federal à sua recepção pelos municípios pesquisados. Ao chegar, nas mãos dos gestores municipais, a gestão da política, no caso, o PROFA, assume configurações diferenciadas. A política implantada, desse momento em diante, tende a tomar rumos próprios. Tomando o marco da implantação e recepção local do PROFA discutidos até o final do Capítulo IV, este segmento continua a análise, percorrendo agora sobre os processos de execução e repercussões do Programa, sob estratégia de comparação. Pressupõe-se que, nestas dimensões – da execução e das repercussões – é que, de fato, se percebem distinções na gestão da política.

A análise traz associadas a estas dimensões da gestão das políticas as categorias *processos decisórios* e *especificidades históricas*. Nesse sentido, o

capítulo foi estruturado em duas seções: a primeira centra-se nas temáticas relativas aos processos decisórios internos na gestão municipal do PROFA (execução); a segunda trata da interveniência das especificidades históricas na condução e efetividade dessa política nos municípios (repercussões). O texto se apresenta como sinalizando descobertas e propondo indicações para a gestão municipal de políticas de educação, temática de estudo ainda incipiente nas pesquisas em educação.

## **6.1 Execução: processos decisórios internos na gestão municipal**

A noção de processo decisório pode ser destacada como central à análise da gestão de políticas na dimensão da execução. Conceitualmente, o significado desta noção neste texto relaciona-se a como se configuram as relações de poder, de negociação e decisão ante uma ação específica. Na gestão educacional, relaciona-se ao modo como os sujeitos envolvidos se portam na condução de uma política, ou seja, na liderança em direção aos objetivos almejados, posição que pode assumir formas produtivistas ou democráticas (LIMA, 2007; ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005). Na execução de um programa, é o processo decisório que dá vida à política, considerando que os ambientes da gestão municipal podem auxiliar ou dificultar a ação. Está, então, relacionado à ação do gestor local e de sua equipe, a como oferecem e instalam a política e à habilidade de conduzir tais iniciativas.

Na perspectiva do estudo comparativo de caso, cujo foco é o PROFA, os dados coletados nos municípios apresentam em ambos elementos agregados à participação e intervenção dos sujeitos da gestão educacional municipal na condução da política implementada. Os depoimentos dos 16 sujeitos pesquisados mostram vários aspectos caracterizadores do processo decisório na gestão do PROFA em Icapuí e Aracati, sobressaindo-se referências à liderança do gestor local e à continuidade das ações. Tais elementos evidenciam situações recorrentes que se aliam a ideias como a prática de liderança da gestão local e com a continuidade das políticas implementadas. Para a explicitação desses elementos de análise e reflexão, propósito deste estudo, trabalham-se as ideias em tópicos específicos.

### **6.1.1 A prática de liderança da gestão local**

A execução do PROFA nos municípios cearenses pesquisados é definida pela atuação do gestor municipal e sua equipe à frente dos processos decisórios. Os

relatos deixam explícitas referências à aproximação/distância e envolvimento desse ator com as estratégias locais de execução que se desenvolveram nos dois municípios. Essa atuação apresenta diferenças no que se refere ao conhecimento da política pelo gestor municipal à época, ou seja, quando se buscou conhecer como cada um (o gestor de Icapuí e o de Aracati) se integrou às análises da política ofertada, na definição dos dispositivos de seleção e oferta interna do Programa e na organização da conjuntura local para a efetividade da oportunidade de formação continuada.

A integração do gestor municipal na análise da política externa ofertada é demonstrada na intervenção direta ou na delegação de tarefas na condução da política. A abertura do gestor em “perder tempo” permitindo-se conhecer o PROFA, é a prática de Aracati, como se depreende dos relatos:

[...] na época, eu estava na coordenação do acompanhamento pedagógico. Ele me chamou e pediu que a gente, que o grupo analisasse, estudasse esse material, pra saber se valia ou não a pena implantar o projeto, o programa dentro do município. Isso nós fizemos. Juntamos o grupo de professores e estudamos, analisamos, olhamos algumas fitas, e a partir daí, a gente fez uma análise pra ele que o programa era bom. E aí foi quando ele resolveu que o município iria participar, seria um dos parceiros dos programas do MEC. (AT).

A compreensão de que existem sujeitos na equipe local que assumem com qualidade esse papel, e delegar essa atividade a terceiros, é a postura da gestão em Icapuí, como se vê no depoimento:

[...] dentro da própria secretaria havia pessoas que cuidava tão bem dessa parte pedagógica, que eu era muito mais engolida pela própria gestão, a gestão do fazer mais no nível administrativo. Pelo nível de confiança por parte de quem cuidava das questões pedagógicas, eu confesso que eu não descia nesse nível de acompanhar muito essas questões não. (IG).

São gestos que dizem da aproximação ou distância do gestor na coordenação da política. São posições de condução do Programa que revelam jeitos próprios de liderança. Os relatos sinalizam a identificação das práticas dos gestores dos dois municípios à noção de liderança democrática (LIMA, 2007), vivenciada em formas distintas de compartilhamento de poder e autonomia dos técnicos que compõem a equipe. A descentralização da ação ocorre em Aracati, privilegiando o processo decisório coletivo enquanto em Icapuí se percebe que o poder de decisão é conferido à equipe, externando confiança e credibilidade. O que difere nos casos é, na verdade, a proporção do envolvimento do gestor. Neste âmbito, é que se nota a

importância dada pelo gestor à política. Os níveis de preocupação e envolvimento dos gestores de Aracati e Icapuí são revelados nos relatos:

Era um programa interessante, que vinha, na nossa visão, colaborar com uma demanda e uma carência que os municípios tinham e tem ainda hoje, que é o processo de alfabetização [...] Era uma formação complementar, e necessária, importante, mas que não poderia ser exclusiva, não poderia ser algo assim que nós dependêssemos exclusivamente desse processo. [...] Nós jamais desperdiçávamos as oportunidades. Então, ao mesmo tempo em que nós procurávamos ser criativos nas nossas buscas, [...] nós também não desperdiçávamos as oportunidades que ocorriam de programas meio que mais oficiais, e que eram ofertados ao conjunto dos municípios. E o PROFA era um desses. (AG).

Eu atribuo a mim mesma em não ter me interessado pela existência dele. Porque assim, eu já ouvi algumas pessoas fazerem referências de que o PROFA foi um excelente programa de formação do alfabetizador. Eu atribuo a mim mesma. Falta de interesse ou o momento não me permitia eu cuidar disso. [...] Talvez a gente não tivesse esse olhar, essa compreensão disso. Ou talvez não tenha dado a importância que o programa necessitasse, não sei. (IG).

Estes excertos mostram práticas de envolvimento e conhecimento díspares em relação ao PROFA por parte dos gestores. Acredita-se, pois, que, conjuntamente, clareza sobre a política e envolvimento nos processos decisórios por meio da análise de validade do Programa para o município e sua decisão com a equipe, que é o caso de Aracati, incidiram em melhor desenvolvimento e maior comprometimento. A delegação de tarefas realizada em Icapuí, por sua vez, não evidenciou a presença do gestor, pelo contrário, foi compreendida como distância e desinteresse, ensejando descredibilização da política e pouco empenho da equipe.

Isso é percebido nas diferentes atitudes de aproximação/distância dos sujeitos responsáveis (coordenadores/formadores) e dos beneficiários da política (professores) nos municípios, no que se refere aos planos de execução. Este documento e os relatórios dos Formadores Municipais, Regional e Estadual era uma exigência da gestão do PROFA em plano nacional, no sentido de seu acompanhamento pela instância central, o MEC. Registros encontrados em visita de campo na sede do 10º CREDE em Russas, Ceará, mostram os detalhes dos planos de implantação e dos relatórios dos municípios pesquisados.

Em Aracati, há maior incidência de relatórios sobre o funcionamento do Programa e da presença e participação da coordenação municipal nos encontros regionais. Planos e relatórios neste município demonstram os cuidados com o

Programa, a clareza nos propósitos, a definição de passos e prazos, os acordos internos e a formalização de acordos e regras, inclusive estabelecendo um termo de compromisso dos professores em participar e concluir o Programa. De modo inverso, Icapuí não apresenta com tal organização e gestão um plano de ação e os relatórios. Nos materiais encontrados, figuram apenas um relatório de ação e o plano de trabalho que se reduz a informações simples e objetivas, na maioria dados e datas, sem indicações claras e especificadoras dos momentos, compromissos, ajustes locais, entre outros aspectos que, a exemplo de Aracati, expressam maior organização do Programa no contexto municipal.

Ao lado disso, os formadores municipais externam também comportamentos distintos na relação com o órgão regional. Há fragmentos dos relatos de uma das técnicas externas que demonstram a distância e aproximação das equipes percebidas neste âmbito:

Aracati é como eu disse: [...] elas estavam sempre aqui, eram muito entusiasmadas, [...] Pelos depoimentos, você pode pegar esse material aqui e você vê alguns depoimentos, algumas coisas dos momentos delas. [...] Elas sempre estavam ali muito presentes nos treinamentos, pessoas assim mais envolvidas. E a participação das duas de Aracati eu considero excelente. De querer fazer, de querer que a coisa estivesse certa. Que o programa acontecesse lá no município. [...] Icapuí... [...] eu lembro. A participação dela não era assim tanto quanto a de Aracati. Mas ela teve de vir alguns momentos aqui nos encontros, mas depois deu uma sumida. E eu não sei mais como é que a coisa aconteceu por lá. Eu não tenho condição de avaliar. Uma vez, eu estive na Secretaria de Educação e encontrei com ela e ela disse que estava caminhando, mas também não falou muita coisa... É isso, né? Não posso falar [...] eu tenho certa dificuldade, porque eu tive poucos momentos com ela, não tenho muita condição de avaliar. (TR).

A idéia sugerida por estes dados é a de que as equipes incorporaram o PROFA na medida do envolvimento do gestor. As posições citadas denotam, por um lado, os influxos da ação coletiva e compartilhada que Aracati desenvolveu para executar o PROFA, e, por outro, a ausência de domínio e interesse na condução do Programa externado na prática de Icapuí. Tais posições indicam que os programas externos que chegam aos municípios devem estar “assumidos” pelo gestor da pasta de educação e nivelados com sua equipe. A entrada de políticas, as decisões de implantação ou não, os processos de recepção e adesão, requerem, pelo exposto, a ação direta do gestor na análise e compreensão do que chega e do que fica do conjunto das políticas que investem sobre os municípios e que se coloque no mesmo plano os compromissos da sua equipe com a execução. Neste formato, a

gestão torna-se uma ação voltada para um pensar coletivo das práticas e o trabalho um espaço de comunicação, expressão, participação e diálogo (LIMA, 2007).

Decorrente do antes exposto, a definição dos dispositivos de seleção e oferta interna, posterior às decisões oriundas da compreensão e incorporação/aceitação do Programa ofertado, aparece diferenciada nos relatos. A seleção dos beneficiários, que em geral é estabelecida pelo próprio Programa, aparece nos relatos de Aracati sob o comando e sob as decisões internas dos sujeitos que compõem a equipe e seu gestor central e, dessa forma, sendo regulada por eles, como demonstra o fragmento transcrito:

Um dos critérios que nós vimos, o grupo junto com o gestor, foi, o [gestor] fez questão. Isso aí ele chamou o grupo e pediu que quando fosse fazer, fosse procurar principalmente das escolas do interior, daquelas mais longe, que tinha mais dificuldade de ter o acesso, de ter acesso a estudo, a material e tudo. É tanto que ele, a maioria dos professores que foram escolhidos, um dos critérios foi este. [...] O gestor aqui, da Secretaria de Educação, ficou muito empenhado. O [gestor] se preocupou logo com as questões de resolver, de chamar esses professores. [...] a gente fez um levantamento de todos os professores que estariam nas primeiras séries, que de preferência, [gestor] pediu que colocasse os professores que estariam nas primeiras séries. Aí a gente chamou. Chamou esses professores e repassamos, falamos do curso. (AT).

Independentemente da adesão, a equipe gestora de Aracati tomou a decisão de atender a um grupo específico. Demonstrativo de tal afirmação é o fato de que a escolha e definição do público em Aracati pelo gestor e sua equipe, priorizando os professores alfabetizadores e em especial aqueles que atuavam na zona rural, demonstram o aproveitamento da política em função de uma necessidade local, direcionada para uma demanda ou fragilidade do sistema municipal, visualizada e sentida internamente, como revela o relato:

[...] como o secretário da educação, o gestor maior, a preocupação dele era muito grande [...] Ele ficava preocupado, e dizia assim: o professor estar numa sala de alfabetização... Eu diria assim, num tinha uma forma correta, porque ninguém dá fórmula, mas assim, ele ficava preocupado de ver o professor, como era que estava acontecendo o processo de alfabetização dentro das escolas do município. (AT).

Percebem-se, no entanto, em Icapuí, procedimentos de seleção que harmonizam a escolha do público-alvo ao que foi indicado pela coordenação regional – professores de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries – sem maiores preocupações com as carências docentes e as demandas oriundas deles. Os relatos a seguir demonstram este modo de conduzir a oferta e seleção neste Município:

Eu não me lembro quais foram os critérios adotados não. Eu imagino, considerando que havia muita coerência no trabalho que se fazia no município, que se a formação foi destinada para os alfabetizadores, foram convidados os alfabetizadores, daquele momento, que estavam nas salas de alfabetização em 2002, para participarem dessa formação. (IG).

Foi feito assim: ia pras escolas o convite e as escolas inscreviam as pessoas, os professores. Se eu não me engano, foi de primeira à quarta série. Eram os professores de primeira a quarta séries. Então era assim, era por adesão, quem queria participar, o professor que queria. (IT).

A convocação veio assim pelo município, pra escola, veio avisando pra nós professores participar desse curso. (FI).

[...] O pessoal da secretaria da educação comunicou pra gente que os professores de alfabetização iam participar de desse curso de aperfeiçoamento para os professores. (AI).

Como visto, os procedimentos de seleção dos beneficiários em Icapuí não especificam cuidados ou relações com situações locais. As orientações fixadas pelas esferas estadual e federal são apenas repassadas para a seleção e adesão, sem as adequações ao que vinha se processando historicamente na formação docente, em especial na formação continuada no Município, como é revelado por Braga (1998) e Mesquita (1999). A seleção se converte em voluntarismo e a adesão em informalidade. Neste caso, o princípio da adesão foi tomado como procedimento central de seleção dos professores, respeitando o critério externo de que fossem professores de 1ª a 4ª séries, como se configurou em sua maioria no 10º CREDE. Registros de frequência das reuniões em Icapuí encontrados demonstram que os 20 professores que aderiram ao PROFA em Icapuí preenchiam esse requisito.

Os processos decisórios locais em Aracati “filtraram” as diretivas externas para ajustar o Programa aos seus ritmos. A ausência dessa “filtragem” dos comandos oriundos da proposta do Programa é a posição do gestor local de Icapuí e sua equipe, porque não estabelecem posicionamentos nem para sua entrada no Município, nem para a oferta interna qualificada. Neste aspecto, a execução do PROFA nos municípios se alia a esses encaminhamentos.

O *Documento de Orientações Gerais do PROFA* (BRASIL, 2001d), antecipando-se a procedimentos de seleção municipal, apresentava sugestões muito claras em relação aos critérios de inscrição no Programa em cada Município. Para este procedimento o Ministério da Educação não recomendava:

- a) Convocação de professores em redes onde há resistência em relação às propostas e programas da Secretaria da Educação ou do MEC (pois,

geralmente, nesses casos, muitos já vêm com uma predisposição que em nada contribui para a qualidade do trabalho realizado).

- b) Inclusão de professores envolvidos em outros projetos, orientados por concepções divergentes, tanto no ponto de vista metodológico como da alfabetização (isso provoca uma confusão inexplicável para um mesmo profissional).
- c) Priorização apenas dos professores das escolas com os piores índices de fracasso escolar (pois assim não é possível nenhum tipo de análise comparativa com outras realidades).
- d) Definição de apenas um professor por escola para participar do PROFA (o que tende a provocar reação de colegas conservadores, quando começar a promover modificações no trabalho pedagógico). A pior coisa para um professor que pretende transformar sua prática é uma cultura institucional conservadora que funciona como “contra formação”. (BRASIL, 2001d, p. 14).

Com base nos depoimentos dos sujeitos entrevistados em Aracati e Icapuí, percebe-se que estas recomendações não parecem ter sido observadas na seleção dos professores beneficiários do PROFA nestes municípios. Cada um tomou posição adversa às recomendações do Ministério para as inscrições e seguiu seus propósitos, seja de adequação à demanda, seja de inscrição sem critérios locais.

A constatação é de que os sujeitos da gestão local elegeram seus critérios, decidindo à revelia do MEC sobre como selecionar os participantes e oferta da política. Tal atitude revela a heterogeneidade da incorporação das políticas e a relativização das orientações macro, identificadas e discutidas por Krawczyk e Vieira (2008) em outros planos. Nesse processo decisório, trava-se o embate entre as estratégias de reajuste dos sujeitos da gestão local e as injunções da regulação externa (BARROSO, 2004) que, no caso do PROFA, podem ser identificadas nas investidas do MEC, da Secretaria Estadual da Educação e no CREDE, por meio dos documentos.

Também, na organização da conjuntura local para a efetividade da oportunidade de formação ofertada, a aproximação/distância do gestor pode ser percebida. Este aspecto está centrado nas condições ofertadas e no cuidado com a logística de funcionamento do Programa que se aceitou e ofertou. Uma vez incorporado o Programa na instância local, a tomada de decisão, pessoal ou coletiva, do gestor local e de sua equipe devem ser decorrentes. Tratando-se do PROFA, por força do *Termo de Cooperação Técnica* (BRASIL, 2001c), isso significa comprometer e obrigações de gestão desta política. Nesse momento é que se

invalida ou se justificam as decisões anteriores. Esse é o espaço definitivo da operacionalização e nele se envolvem elementos de infraestrutura, recursos financeiros, recursos humanos, entre outros dispositivos estruturais.

Em geral, os programas para serem implantados regem-se sob termos de responsabilidade e de cooperação que já determinam a conjuntura local. É na efetivação desses termos que se vislumbra a presença ou não do gestor local, seu comprometimento ou não. Tomando os casos em análise, e considerando a ação dos gestores, percebem-se particularidades que não se conformam. Como explicitado nos relatos de sujeitos envolvidos, há modos específicos que traduzem tais decisões nos municípios pesquisados. No caso de Aracati, os relatos encontrados destacam uma posição de apoio e presença:

[...] tudo o que fosse relacionado assim pro programa se desenvolver bem foi-nos garantido. [...] Veio muita coisa assim, a gente recebia um guia e tudo mais. O que ficava reproduzia. Muito texto e tudo isso. A secretaria nunca teve empecilho. Se precisasse xerocar, a gente estudava com antecedência, via tudo que precisava. Assim, [gestor] ele, nessa parte aí, pelo menos, pode ter falha, porque todo programa tem. Mas a gente teve muita ajuda. Ajuda assim, parte de material, de tudo que a gente precisasse. Precisasse de uma TV, de um vídeo, apostilas para os professores, material, isso aí, a Prefeitura, a Secretaria nunca nos deixou faltar. (AT).

[...] Nós garantíamos toda a condição para os deslocamentos que eram necessários. Eu me lembro que muitas dessas capacitações eram feitas no CREDE, na sede do CREDE que é em Russas, e a equipe que coordenava o programa no município precisava constantemente fazer deslocamentos. (AG).

Muito! Material didático, transportes, merenda, almoço. No dia que o curso acontecia o dia inteiro nós tínhamos lanche, almoço, lanche à tarde, transporte gratuito. (OA).

A gente teve tudo, recebeu tanto o material do curso, material que foi utilizado, apostilha, tudo isso a gente recebeu. E lanche, também em alguns encontros, auxiliou a gente no que era preciso. (RA).

Registros assinalando essas garantias não são presentes em outra realidade, como em Icapuí. É o que os fragmentos seguintes deixam aparecer.

O que talvez, uma autocrítica que se possa fazer é assim: que de fato as condições para o programa acontecer a contento não tenha tido A coordenadora e professora formadora estudava em Mossoró, e vinha pra secretaria para fazer esse trabalho tarde e noite. E aí a formação era feita à noite com esses professores. Mas era feita, eu pergunto, até me questiono, com quais condições? Quando a própria secretaria estava totalmente fechada. Ficava ela sozinha pra fazer essa formação, sem apoio da coordenação pedagógica da secretaria, sem o apoio, inclusive logístico da própria secretaria. (IG).

A dificuldade que eu senti mais pra aplicar o PROFA foi a questão da falta de Xerox, foi uma das dificuldades que eu tive. A questão de material

tecnológico que precisava de televisão, de vídeo e que às vezes no momento do curso não tinha, não estava presente. Os professores vinham e tinham que voltar, porque não tinha a televisão e o DVD porque estava emprestado ou tinha alguma outra atividade que precisou utilizar o material. (IT).

[...] não teve tanto apoio, porque a gente nem sequer teve transporte pra gente ir. A gente pegava os transportes dos alunos pra gente ir. A gente fez o esforço, não tinha tanto apoio não pra gente ir. A gente só foi porque foi uma conversa que teve com a gente, incentivando a participar, porque seria bom para nossa capacitação, para nossa prática. (RI).

[...] a dificuldade maior mesmo era essa questão do horário, que era um horário cansativo. À noite a gente já passava manhã e tarde em sala de aula e à noite a gente ia pra esse curso. (FI).

No segundo contexto, as condições se alteram e, igualmente, modificam as possibilidades de interesse e de êxito do Programa. É o que mostram os relatos. Ficam evidentes as dificuldades na operacionalização do Programa e na garantia de sua continuidade, no caso de Icapuí. Elas são acentuadas nos relatos por questões que vão desde a incorporação da política na gestão e dedicação a contento da formadora às tarefas do PROFA, como exigia o *Termo de Cooperação Técnica* (BRASIL, 2001c), passando pela oferta de equipamentos e materiais suficientes, até as questões que envolviam o apoio direto aos professores com deslocamento, bem como naquilo que se refere à sobrecarga por conta do horário noturno.

As diferenças na organização da conjuntura local emergem também nos relatos dos técnicos entrevistados, como mostra o trecho selecionado:

Alguns municípios eles davam mais condição, eu via assim. Alguns municípios davam mais condições. Sempre tinha transporte para os técnicos vir, sempre os professores tinham aquele momento de encontro. Teve secretaria de mandar confeccionar até camisas. [...] há alguns municípios que colaboram mais assim pra levantar um pouco essa questão do Professor e ele querer ir. E outros são mais secos, não porque não acreditem que a formação não seja interessante, num sei, acho que por conta financeira mesmo. (TR).

Os dois municípios se expressam com pontos de vista diferentes e com comportamentos opostos no tratamento das questões de organização da conjuntura local para garantir o funcionamento do PROFA. Essas diferenças ocorrem no espaço interno e também nas atividades externas, via coordenação do 10º CREDE. Mediante o que ficou indicado nos depoimentos, os esforços de cada município em fornecer condições de funcionamento ao Programa são diferenciados. Isso revela também as distintas atitudes no cumprimento das obrigações contratuais do *Termo*

*de Cooperação Técnica*. As decisões tomadas em relação a esses aspectos demonstram a priorização em Aracati e a secundarização em Icapuí.

Decorrente da oposição em tomada de decisões relativas à garantia de infraestrutura e recursos para o funcionamento do Programa, os percursos do PROFA em cada município tem desenvolvimento diferenciado. Os dados demonstram essa distinção no que se refere à trajetória da execução do PROFA nos contextos pesquisados. Em Aracati, foi possível iniciar o Programa com 30 professores inscritos<sup>68</sup> em 08 de março de 2002, com encerramento dos módulos previsto para 21 de dezembro do mesmo ano. Icapuí, por sua vez, começa em 01 de abril com um número menor de adesões, 20 professores, e teve seu encerramento abrupto, ainda no II Módulo. Conforme o ofício nº 180/2002, encaminhado pela Secretaria Municipal da Educação em Icapuí à Coordenadoria Regional do Programa, a situação de crise financeira da Prefeitura Municipal não permitia a continuação do PROFA pela ausência de equipamentos para reproduzir materiais e pela redução dos transportes escolares que davam acesso aos cursistas à sede. Tudo isso decorria de Decreto Municipal que estabelecia a contenção de despesas e dava recesso na Prefeitura Municipal, de outubro a dezembro de 2001. Essa situação se dava em virtude da limitação dos recursos locais em manter as demandas das políticas públicas naquele Município.

Como citado no capítulo 3, a gestão municipal de Icapuí corresponde ao período de 2000 a 2004, sob governo do Prefeito Dedé Teixeira (ver Anexo 3) – gestor do município pela terceira vez, sendo que por reeleição – coincidia com uma conjuntura local de esgotamento do projeto político e também educacional em curso. Outro elemento do momento é que, no caso do PROFA, a gestão dessa política passou pela mudança de gestor da educação entre dezembro de 2001 e janeiro de 2002, ficando a execução do Programa sob a condução de um gestor diferente do que participou da adesão e implantação. Estas informações evidenciam o que é reconhecido como a especificidade do momento em que os fenômenos são abordados (KRAWCZYK E MORAES, 2003). É o momento em que se dá a execução do PROFA em Icapuí e nele diversas situações contextuais convergiram, resultando numa tomada de decisão marcada pelo conflito entre as intenções da

---

<sup>68</sup> Vale considerar que o limite de professores proposto pelas orientações do MEC para a composição dos grupos de estudo do PROFA era de, no máximo, 30 pessoas (BRASIL, 2001d).

gestão educacional em manter o Programa e a decisão política maior de cortes nos gastos públicos que afeta a execução do Programa.

A interrupção do Programa em Icapuí nesse período aparece nos relatos e nos dados como um processo que vinha se instalando desde cedo, no conjunto das situações que envolviam sua gestão, ou seja, como um evento anunciado. Alguns elementos presentes nos relatos são reveladores dessa compreensão:

As lembranças que eu tenho dela [formadora municipal] é de muita angústia. Por não conseguir responder às demandas que o próprio programa suscitava. Eu lembro que ela veio conversar comigo algumas vezes e encontrava muitas dificuldades. Primeiro pela ausência dos professores, pelo horário que era feitas essas formações... [...] Eu mesmo confesso que nem lembro quando o programa terminou... Decidiu-se não ter mais PROFA. [...] Eu acho assim, que as condições a ela oferecidas como formadora por parte da Secretaria da Educação deve ter sido o grande empecilho do fato de ela não ter assumido um bom trabalho de formação. E a outra coisa era condição dela. Ela estudava em Mossoró na época, acho que era outra condição que também dificultava. E eu fico me perguntando até que ponto se esse turno da noite para os alfabetizadores que já passavam oito horas em sala de aula era o melhor horário. (IG).

[...] a gestão, por melhor que fosse, ela deixou a desejar no sentido da implantação do PROFA, no sentido de conduzir o curso. Porque assim, tinha momentos em que a gente precisava de Xerox, de TV, de vídeo e a gente no momento não tinha, entendeu? Então assim, me frustrava muito, tanto é que a terceira etapa eu não consegui concluir, por conta de que eu sentia. Como que eu posso dizer... Não tinha uma total dedicação, porque não dava pra ter uma total dedicação. A gente percebia que não tinha dedicação pro programa, não existia. (TI).

A suspensão do PROFA em Icapuí relaciona-se, deste modo, às situações específicas que provocam interveniência na organização da conjuntura local e na sustentação da política da formação em execução naquele momento histórico. Tais situações manifestam-se em fatores de regulação interna de cunho político e financeiro do Município determinantes dos processos decisórios.

As práticas de execução relacionadas ao envolvimento do gestor e da equipe nos dois municípios estão externalizadas em processos decisórios divergentes que se materializam em ações como a formatação dos planos de trabalhos, da execução planejada e em tempo hábil da política, na presença ativa e estimulada nos espaços de formação regional, na produção qualificada e objetiva de registros e relatórios, no comprometimento com as condições estruturais e na capacidade de comprometer-se com a evolução e conclusão do Programa.

Nos três aspectos básicos trabalhados até aqui – a análise da política externa oferecida, definição dos dispositivos de seleção e oferta interna e organização da conjuntura local – a liderança da gestão local tem lugar decisivo na condução da política. A condução relaciona-se com esforços administrativos impetrados para dar conta dos comprometimentos específicos da execução do Programa firmados via termos de adesão ou de cooperação técnica exigidos pela agência fornecedora. Trata-se também da condução interna do dia a dia de sua execução, nos aparatos, no fornecimento de apoio pelo gestor local. Tal apoio pode ser explicitado, inclusive, por sua presença periódica nos espaços de execução, com falas animadoras aos grupos em formação. É o que ocorre em Aracati. Os relatos a seguir manifestam essa necessidade:

[...] acho que também, de certa forma, você credibiliza o programa na medida em que você apóia. Quando, por exemplo, você é entrevistado na rádio e você cita que isso está acontecendo, você valoriza, sabe? Então têm várias formas de você animar esses os programas. (AG).

Eles tiveram um bom, um bom papel, um bom desempenho, eles estavam sempre com a gente. (PA).

Houve apoio da secretaria. Acho que a gente nunca foi largada assim não. Sempre apoiado, tiveram presentes, vinham aos encontros. Acho que não vieram a todos, mas vinha sempre um representante da secretaria visitar, acompanhar, ver de perto como é que estava acontecendo. (RA).

Atitudes como essa, que parecem, à primeira vista, insuficientes, segundo os depoimentos, se traduzem como sinais de credibilidade por parte do gestor e trazem efeitos motivadores ao processo de formação.

Além dos aspectos apresentados, outras questões emergem dos relatos como relacionadas aos processos decisórios da execução do PROFA nos municípios pesquisados. É o que se apresenta na subseção a seguir.

### **6.1.2 A continuidade das políticas implementadas**

Nas duas realidades pesquisadas, a incidência acerca dos procedimentos que permitem ou interrompem a continuidade dos programas implantados é sobremaneira relatada. Nos contextos municipais onde incidem decisões que perpassam noções como políticas de Estado e políticas de Governo, e onde se desenham práticas gestoras de políticas de educação que se encaminham sob a força de intervenções político-partidárias e de equipes governamentais em

permanente mudança, a questão do binômio continuidade/descontinuidade é evidente e interveniente. Dos dados coletados associados à categoria processos decisórios na gestão local de políticas, emergem temáticas como a continuidade do Programa, a continuidade da equipe coordenadora, a continuidade dos professores em postos para os quais se qualificam em serviço. Na análise que segue, elas são abordadas para dar visualização ao movimento que o PROFA alcança no âmbito nos Municípios de Icapuí e Aracati.

A noção de continuidade dos programas faz referência ao significado da constância de uma política e de sua natureza continuadora para que se permita tempo para que se instale, prospere e perdure (FARIAS, 2006), para fixar-se e apresentar efetividade (SAVIANI, 2008). A questão da continuidade aparece nos relatos dos sujeitos nos municípios pesquisados, acentuando três aspectos: a capacidade de concluir, a possibilidade de prolongar a execução, a necessidade de ampliar para outros e o desejo de permanecer se formando. Por essa razão, a continuidade enfrenta o embate entre a natureza da política externa que se impõe e a força dos processos decisórios que a regulam. A natureza do PROFA, por exemplo, previa uma continuidade na forma da criação de uma “cultura de formação continuada” (BRASIL, 2001a), plano que não se evidenciou quando se encerrou o prazo de execução previsto pelo MEC. A incorporação dessa natureza continuadora do PROFA encontrou limitações nas práticas de implantação e execução de programas nas esferas estadual e municipal.

A capacidade de conclusão se evidencia com maior incidência nos relatos dos sujeitos em Icapuí e denotam uma continuidade voltada para a decisão da gestão local em manter o Programa em funcionamento ou interrompê-lo e sua capacidade de conduzir bem. São contundentes os depoimentos nessa direção:

[...] como ele era um programa de muito valor, que estava dando certo, todos os professores estavam empolgados nesse programa, ele [o gestor] não teve a capacidade de segurar o programa pra que a gente finalizasse o programa. [...] a gente não pode concluir o programa. E eu acho que isso foi uma falha da gestão. A gente não pode ter concluir esse programa, que era um programa muito rico e de muita importância para nós. (RI).

[...] o que a gente sabe é que, por exemplo, ficou no meio do caminho, e a gente não teve mais retorno de nada, se ia dar continuidade... Assim, parou por total. A gente acreditava que era um curso, uma capacitação muito boa, mas assim, parou mesmo. [...] as outras capacitações a gente tinha continuidade, e o PROFA, apesar de ser uma capacitação muito rica, não

deu continuidade. Eu acho assim, que se a gente tivesse dado continuidade, se o município tivesse oferecido o término da capacitação, a gente teria obtido melhores resultados. (OI).

Ele não teve o término. Ele deu uma parada... Aquele momento que parou, segunda a coordenadora, ele ia mais pra frente, mas parou. Não foi até o final. (PI).

Os rebatimentos da decisão em não dar finalização ao PROFA no Município são revelados pelos sujeitos como um comportamento danoso, tanto para a visão que os docentes têm da gestão local quanto para os processos de formação pessoal. Compreende-se que a aceitação do Programa pelos beneficiários é impactada pela decisão da interrupção. Os fatores que impediram o êxito do PROFA em Icapuí – no sentido da execução completa do curso – sobrepõem-se à importância dada pelos professores alfabetizadores ao Programa. Não se efetiva a capacidade da gestão de condução da política aos objetivos previstos.

A possibilidade de prolongar a execução se evidencia em Aracati como desejo de que os objetivos formulados para o Programa permitissem que ele permanecesse existindo. Os depoimentos dos sujeitos envolvidos na pesquisa revelam claras “decepções” ou “surpresas” quando da finalização do Programa:

[...] se eu não me engano foi um ano ou foi dois só. E você sabe que essas coisas sempre ficam assim uma dúvida. Então, poderia ter continuado, sabe? Poderia ter continuado no ano seguinte, porque não? No ano seguinte, eu não fiquei lá na sala que eu deveria ter ficado. Então ficou ainda aquela duvidazinha no ar, com gostinho de “quero mais”. No meu caso poderia ter sido isso. (PA)

[...] ele chegou a concluir aqui no município, concluiu, foi concluído, mas eu acho que o objetivo maior era ter a continuação do programa. Acho que não alcançou [os objetivos] não. O que o PROFA propunha mesmo aqui para o município, aliás, para todos os municípios, era a continuação do processo de formação dos professores. Aí pronto, terminou, fez uma etapa, acabou, parou aí. (AT).

Era uma formação. Então não tinha como assim, “terminou”. Não tinha como “terminou o PROFA”. Eu não vejo como tinha como terminar. Eu professora participava junto com você lá técnico do município, participava daqueles momentos de estudo e tudo. Então depois de ter passado com você aquele tempo eu podia já estar me sentindo preparada. Então mais outra colega poderia vir. (TR).

[...] o PROFA é um curso muito bom, quem não teve a oportunidade de fazer, deveria fazer, que esse curso deveria voltar, porque as coisas boas a gente deixa, a gente fica, a gente tem saudades. Então, esse curso ele deveria continuar nas cidades. (PA).

A necessidade de ampliar a oferta para os outros é uma ideia de continuidade que pensa a existência do Programa como ofertas sequenciais para diversos grupos

ensejando a todos ter acesso à formação. Os relatos sobre este ponto estão presentes com evidência nos professores egressos do curso em Aracati:

Eu penso que era um programa muito bom e que ele deveria continuar. Um Programa que deveria vir pra que as pessoas que [...] outros que estão começando, como tem muitos professores novos agora, que fizessem esse programa. A gente começasse todo mundo de novo e que fosse um programa que tivesse no Município pra todo mundo participar, por que ele foi um programa muito bom. [...] Achei que fosse ter em outros anos, como outras turmas. Lamentei muito que não tivesse acontecido, porque é um curso muito bom, excelente, pra gente que trabalha com criança, com alfabetização de criança. Um curso muito bom. E eu lamentei que ele não tivesse acontecido com outras turmas, até quem sabe pra gente também que já tinha feito fazer de novo, lembrar alguma coisa, ver com outros olhos o que na época era novidade. (RA).

[...] o que eu me preocupo é assim: o programa aconteceu durante o ano de 2001-2002, depois o programa acabou. E aí entram outros professores. Fazem o remanejamento de outros professores de séries maiores para alfabetizar. E esses alunos, esses professores, não tiveram a oportunidade de participar do Programa. Eu acho, em minha opinião, eles não estão aptos a trabalhar na questão da alfabetização, e isso prejudica o município e os alunos. (OA).

Essa aí acho que é a falha dos programas que vem, porque vem a carga horária de 180 horas. Terminou aquelas 180 horas, aí estacionou. O professor muda a sua prática, mas assim, eu acho que era pra continuar. É uma formação continuada. Não estacionar só naqueles 30 professores. Na minha opinião, era pra ter aqueles que não participaram. Então a gente ter aquela preocupação de passar pra todo o município. (AT).

Mediante o que expressam estes depoimentos, percebe-se que a demanda por continuidade da política, nesse caso, do PROFA, sugere a continuidade da oferta e o envolvimento de grupos aos quais não foi ensejada a formação e àqueles que se apresentam como iniciantes na formação e no modelo de prática pedagógica alfabetizadora veiculada por aquela formação.

O desejo de permanecer se formando, encontrado nos relatos dos dois municípios, trata-se da noção de continuidade do Programa que se aproxima da proposição do MEC de que se crie uma “cultura de formação continuada”. O desejo de continuidade da formação assim se expressa nos relatos:

Eu vejo assim: quando a gente começa uma capacitação que a gente não vai até o final, fica muito a desejar. Se tivesse tido a continuidade eu acho que a gente, não só o professor, como os alunos, ia ganhar muito mais com isso. A gente ia aprimorar mais os conhecimentos em relação à capacitação. A gente pára no meio do caminho. Fica só taxado que foi até ali. Então não vêm mais materiais, não vem nada. A gente poderia dar continuidade, a gente poderia melhorar muito mais. (OI).

[...] também podia ser uma coisa que fosse adiante, ao invés de “começou aqui e terminou aqui”, parou. Levasse mais adiante, fosse procurar as vantagens que teve aquele programa, a que não teve, e ver se realmente daquele jeito dá pra fazer. Só que a gente vê que as políticas elas são assim momentâneas. O problema surgiu, faz uma coisa. Depois que passou, pronto, acaba-se. (AA).

[...] eu acho que um programa desse porte, desse tipo, era pra continuar. A gente, por exemplo, terminou, o último encontro foi aquele, mas a gente sempre estar encontrando com os professores, a gente sempre estar reavaliando nossos trabalhos, estudando, acrescentando outras coisas, não só aquilo que vem de lá. Mas assim, terminou o curso... É como todo curso de formação, terminou, pronto, estacionou ali. (AT).

[...] você sabe que esses programas de governo eles tem duração de quatro anos. Mudou o governo, passa a régua. Parece que nem avalia se é bom o Programa, se pode continuar. Vem mais como um programa. Não um programa de formação, de educação, vem como um programa de governo. Acabou o governo, acabou o Programa. (TE).

Os relatos sugerem a criação de condições para que os professores egressos do PROFA possam continuar aprofundando e ampliando os conteúdos que tiveram acesso. Torna-se comum o desejo pela continuidade, ou pela retomada, na perspectiva de permitir mais tempo para o desenvolvimento de práticas sedimentadas e aprendizagens proveitosas. Os depoimentos também denotam a surpreendente aceitação e aprovação do Programa no que se refere à visão dos professores. O caráter de política externamente induzida (ALBUQUERQUE, M. G. M. T., 2005) que o PROFA traz não invalida seu acolhimento junto aos docentes, ainda que se possa falar de reações diversas, ajustes e incorporações distintas (NUNES, 2004; FARIAS 2006) nos municípios pesquisados.

Os desejos de continuidade e de permanência do PROFA apontam para além do prazo instituído, marcado para o final de 2002. Conforme percebido nos registros do PROFA no CREDE 10, o prazo coincidia com o final da segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso e Paulo Renato de Souza. No Ceará, findava também a gestão de Antenor Napolini e Tasso Jereissati. No limite de tais prazos, o tempo permitido para a implantação e execução do PROFA, na visão dos professores, é ínfimo e desestimulante. A oferta não tem constância, de modo que não se aprofunda nem se sedimenta. Em tese, o Programa foi pensado para ser implantado e executado no prazo dos governos estadual e nacional, e a perspectiva da “cultura de formação continuada” se apresentava como uma herança desses governos que deveria permanecer em funcionamento nos municípios, sem a tutela do MEC. Nos relatos dos técnicos, vê-se que havia essa compreensão:

[...] O objetivo do Programa não era assim fechado, que o Programa fosse do MEC. Não era. O objetivo do Programa, no caso do PROFA, era formar a cultura da formação continuada nos municípios. Era essa implantação que ele queria. O foco dele era este. O programa veio. Os estudos foi apenas um meio pra que o professor sentisse a importância da formação continuada pra ele. [...] os municípios teriam que adquirir essa autonomia, pra não ter que só fazer um programa de formação se vier do MEC, se vier do Estado. Então o MEC colocou com esse objetivo. Vamos formar uma cultura nos municípios de formação continuada, grupos de estudo pra que o professor se reúna e vá sistematicamente fazendo a sua atualização. (TE).

Que os municípios dessem continuidade. Essa formação se fazer em momentos de estudo lá, semanalmente. Essa era a idéia. Então a gente procurava romper com essa idéia do treinamento uma semana e parou por ali. Aquela formação tinha que ser processual, tinha que ser dia-a-dia, semanalmente na escola. Tinha que ser reservado algum momento, ou o sábado. Ficava a critério de cada município ver a possibilidade, em que momento organizar seu calendário de estudo. (TR).

Diferente dessa orientação, passado o tempo oficial de execução do Programa, escasseiam-se os recursos, os procedimentos de manutenção, a interveniência da equipe gestora, a importância da oferta, entre outros dispositivos. Na execução do PROFA no Ceará, mais precisamente nos contextos dos municípios pesquisados, a incorporação da tarefa de continuidade local não se realiza. Semelhante ao que ocorre com a maioria das políticas de governo (DOURADO, 2007), o PROFA relaciona-se sim a um período de governo, ainda que na sua proposta anunciasse uma perspectiva supragovernamental, que permitisse as formações em processo no âmbito municipal e escolar como prática cotidiana. Em muitas das situações, no entanto, tem seu fim dentro de uma mesma gestão, como ocorreu em Icapuí. A continuidade do PROFA na Secretaria da Educação Básica no Estado do Ceará e nos municípios a ela ligados tomou rumos de processual finalização e não de cultura de formação continuada. O fragmento que segue apresenta como se deu isso no âmbito da gestão estadual:

[...] 2001, que foi a implantação, ele correu maravilhosamente bem. Em 2002 também ele continuou. Agora nós continuamos atendendo a solicitação até 2006, os municípios que queriam. [...] o que a gente fazia enquanto Secretaria da Educação: a gente se reunia não mais com o pessoal do MEC, porque o pessoal do MEC saiu. Então a gente se reunia aqui mensalmente com aqueles grupos de professores que estavam continuando, fazendo o trabalho. (TE).

A coordenadora estadual do Programa comentou, ainda, que os processos de continuidade do PROFA na Secretaria Estadual também sofreram os influxos da mudança de Secretário da Educação em 2003, no Governo Lúcio Alcântara (2003-2006), recém instalado. Na ocasião, o Programa teria continuado, nos moldes há

pouco citados, sem a tutela do MEC. A continuação, no entanto, foi feita com pouca participação dos municípios porque a equipe que coordenava o Programa na nova gestão não tinha “apoio de peso”, “apoio político”. De acordo com a coordenadora, o PROFA nesse momento não era uma coisa defendida como política de governo. Ainda assim, a permanência do Programa na Secretaria Estadual chegou a ser defendida pela equipe que o coordenava junto ao novo governo. A defesa elaborada demonstrava a quantidade de pessoas capacitadas, a formação dada pelo MEC, considerando que não se poderia perder o investimento e que os gestores novos precisavam manter e fortalecer, mesmo não sendo uma política do governo. A posição da equipe da gestão que entrava na Secretaria Estadual foi que o PROFA poderia continuar, mas não teria as condições necessárias. Os municípios deveriam dar transporte e a coordenação precisava garantir a alimentação das pessoas. Não tendo recursos, ficou complicada. Nessa perspectiva, a Coordenação Estadual do Programa começou a chamar as pessoas envolvidas no PROFA nos municípios para darem continuidade. Na opinião da ex-coordenadora, o trabalho, no entanto, ocorreu de forma diferente porque não tinha o mesmo sentido e sustentação política do Governo Estadual e dos prefeitos e técnicos, como se deu quando da ação direta do MEC e da gestão estadual da educação nos anos anteriores.

Nos municípios pesquisados, a cultura de formação continuada proposta pelo PROFA pode ser identificada como “rastros perdidos”, tanto no que se refere a registros, quanto às estruturas criadas e materiais fornecidos para esse fim. Os vestígios desse Programa parecem ter sido desintegrados da memória e história oficial da formação continuada dos professores nestes municípios. Os sinais dessa situação pós-execução encontram-se neste relato:

[...] a gente não vê muito isso nas secretarias municipais. Você chega hoje, atualmente, e parece que o PROFA não passou lá sabe? E à época, tinha salas dentro da Secretaria. Porque era assim uma exigência do Programa. Era que tivesse um espaço físico para que os professores e os formadores que quisessem tirar alguma dúvida e ir à secretaria da educação. Então, tinha um espaço físico que era chamado a sala do PROFA. Os professores iam lá entregar relatórios, tirar algumas dúvidas, estudar um pouco. E hoje você não vê nem... O PROFA tinha uma mala, a gente chamava era “a mala amarela” e hoje não tem isso nas secretarias, nas próprias bibliotecas você não vê nada disso. (TE).

Como sinalizado anteriormente, as práticas de registro, tanto no âmbito estadual quanto municipal em relação ao PROFA são bastante reduzidas. As

informações sobre o Programa nas secretarias municipais pesquisadas são praticamente inexistentes. Apenas os sujeitos envolvidos arriscam fazer relatos do processo de execução. A memória mais detalhada encontra-se no CREDE.

Na continuidade das equipes coordenadoras, ficam explícitas as fragilidades com que se gerem as políticas dentro dos espaços micros das gestões municipais. Embora com menor incidência do que a continuidade dos programas, a continuidade das equipes se sobressai como fator de êxito nos relatos sobre o PROFA. Com efeito, na permanência da equipe se resguarda a continuidade do Programa. Os processos decisórios, nessa dimensão, mostram-se nítidos e impactantes. Em geral, as equipes locais da gestão da educação apresentam-se instáveis. De acordo com as informações coletadas, investe-se sempre em equipes que daqui a pouco não serão mais equipes. O aspecto da mobilidade nas equipes municipais é uma característica percebida pelos sujeitos dessa investigação como danoso ao êxito da gestão local, especialmente no caso de políticas como o PROFA. Ela ocorre ao sabor das mudanças de gestores municipais a cada pleito eleitoral. Desta forma, não se constituem como equipes formadas e capacitadas.

[...] o município, ele tem muita mudança que ocorre, que é o que difere do Estado. Porque o Estado, a gente tem um quadro que é estável, e o município não. A gente às vezes está contando com aquele coordenador, investindo na formação dele, e quando é no mês seguinte vem outro coordenador que não aquele que já participou da formação anterior. Infelizmente ainda não mudou esse quadro. Muda a administração municipal, a gente fica muito preocupada. A primeira coisa que a gente faz é uma reunião com os prefeitos, falando que leve em consideração esse investimento naquele coordenador, que está sendo feito, pra que ele não faça mudança, mas agente não tem muito êxito. [...] Eu acho que uma das coisas que prejudica mais o andamento do Programa é essa ligação. Se o Programa está sendo desenvolvido de forma qualitativa, então porque muda o coordenador? Por questões políticas, ou porque são questões partidárias, que a gente não pode nem dizer que é política. Porque era política se continuasse o próprio formador que estava sendo investido nele. Por questões partidárias, às vezes, os municípios não conservam aquela pessoa que está sendo formada no Programa desde o início. Ele muda. No meio do caminho ele acha que tem que mudar e muda. (TE).

O outro lado da fragilidade das equipes é revelado no aspecto das decisões locais acerca de em quem investir. Os recursos humanos selecionados sob processos decisórios internos regulam negativamente, em muitas das situações, a existência e composição de equipes locais que tenham solidez na sua ação/compreensão do projeto educativo e que permitam a formação dos gestores de programas capazes de atender os perfis exigidos. Neste processo, há um conflito

entre a qualidade técnica dos componentes da equipe e os interesses dos gestores locais. Fica pendente na verdade a ideia de “pessoa certa”. É o que revelaram os dados colhidos, por exemplo, a respeito do formador do PROFA, sujeito responsável pela coordenação dos grupos de estudos para a formação dos professores na perspectiva do Programa. Os critérios de escolha desse profissional foram explicitados no *Documento de Orientações Gerais* (BRASIL, 2001d), como apresentado na seção 4.2, e os municípios foram estimulados a observar, conforme reconhece uma das técnicas do Programa:

Os formadores, eles normalmente tinham a indicação das prefeituras, das secretarias de educação. Quando o Programa foi apresentado para os secretários e prefeitos, era enviado para a secretaria de educação do município esse perfil, porque os formadores eram da secretaria de educação do município. Então foi feito um perfil e esse perfil ele tinha que ter, pelo menos, um trabalho - esse era impreterível, ele não podia deixar de ter - eles teriam que ter um trabalho de alfabetização que fosse reconhecido no município. Quer dizer, o formador tinha essa característica. Precisava ser um professor que tinha feito um bom trabalho de alfabetização no seu município, que fosse reconhecido. Então exigia isso, que o município indicasse um formador pra isso. (TE).

Conforme os relatos, entretanto, não é isso o que acontece, por exemplo, no caso do CREDE 10, onde se situam os municípios pesquisados. De acordo com os sujeitos pesquisados algumas situações demonstram a distância entre os critérios previstos no *Documento de Orientações Gerais* (BRASIL, 2001d) e a real escolha no âmbito dos municípios:

Teve alguns municípios que podiam ter escolhido pessoas mais preparadas para ter ficado à frente lá no município nesse programa. Às vezes escolheu uma pessoa muito jovem, sem muita visão na questão da educação... Às vezes é a idéia que mandou aquela pessoa porque era a mais disponível, alguma coisa nesse sentido. Não traçou um perfil para o técnico que vai dar conta desse programa. Eu acho que depende muito disso. Então é essa a questão, da escolha, a começar pelo técnico. [...] como não era uma pessoa que tivesse certa preparação, certo olhar, certo entendimento realmente do que era uma formação, qual era o compromisso que ela estava assumindo ali e como essa pessoa não tinha essa clareza, então a gente percebia que desandava. Acho que foi isso que aconteceu com os que não andaram muito bem. (TR).

Esse é um aspecto importante, pois os formadores são apresentados na proposta oficial como fator preponderante no resultado da execução do PROFA nos municípios. Tanto que, para tal processo, o Ministério da Educação trabalhou com um cadastro específico onde constavam itens como: dados funcionais, formação, experiência em alfabetização e em formação continuada de professores, vida profissional, participação em outras formações e a visão do candidato sobre suas

razões de querer ser coordenador de grupo. O instrumental foi preenchido pelos profissionais indicados como parte dos documentos de implantação.

As decisões que permitem a entrada de pessoas sem a devida qualificação respondem diretamente pela descontinuidade do Programa, sobressaindo-se nos relatos colhidos como práticas recorrentes na gestão local das políticas. Os fatores que incidem sobre isso são, em sua maioria, relatados como relacionados à mudança de governos municipais:

Tinha pessoas que, mudou politicamente, digamos assim - porque existe isso - mudou politicamente a estrutura lá do município, muda o secretário de educação, conseqüentemente, muda toda equipe. E às vezes a gente pegava meninas novas, meninas um pouco mais despreparadas. Então é isso que eu via. Isso que eu costumava ver. (TR).

Conforme os relatos, esta realidade na escolha dos formadores ocorreu em alguns municípios da região. A indicação dos formadores nos municípios pesquisados procurou, contudo, seguir os padrões solicitados. O que aparece nos depoimentos sobre a escolha da formadora em Icapuí é explicitado como segue:

[...] me lembro da formadora porque, mais especialmente, porque foi uma pessoa escolhida a dedo, pela sua competência, pelo seu compromisso, e por ser uma grande alfabetizadora. [...] Eu acho que a designação de uma boa alfabetizadora como foi o caso dela, foi uma coisa a ser considerada. Eu só me lembro dela. E o desejo dela. Ela aceitou o convite para atuar no campo que ela acreditava. Era uma pessoa que tinha muito compromisso com o município. (IG).

A escolha do coordenador de grupo com conhecimento e experiência em alfabetização era apenas um dos compromissos da gestão local exigidos pelo *Termo de Cooperação Técnica* (BRASIL, 2001c). O exposto no relato imediatamente anterior atesta coerência no aspecto da qualidade da escolha da formadora em Icapuí no cumprimento desse critério. Em contradição, os reduzidos esforços da gestão na operacionalização do PROFA e na valorização desse profissional, como revelado em relatos anteriores, comprometeram o êxito do Programa nesse Município. Ao lado disso, o conflito entre as situações pessoais da profissional escolhida e seu compromisso com a função no Programa incidiram sobremaneira na oferta do curso aos professores. De fato, a profissional preenchia os critérios técnicos mais tinha empecilhos particulares na dedicação ao Programa.

A escolha em Aracati, também, segue essa preocupação com a experiência e revela a atuação mais direta do gestor à época, estabelecendo critérios próprios ao lado dos sugeridos pelo Programa, como demonstra o relato a seguir:

Outra coisa também, até antes de chamar os professores, é a questão do formador, da escolha do formador. O [Gestor] preferiu a mim, como eu estava no acompanhamento pedagógico - na época eu era coordenadora - mas eu também estava em sala de aula, o [gestor] preferiu que fosse um professor, uma pessoa que tivesse em sala de aula. (AT).

Percebe-se que a escolha criteriosa dos profissionais para cuidar do PROFA nos municípios pesquisados denota certo cuidado da gestão ao que foi recomendado pelo Programa, ainda que se diferenciem em outros no aspecto da operacionalização.

Como na questão da continuidade dos programas, as mudanças de pessoal dentro de uma mesma gestão também são frequentes, não havendo continuidades nos processos internos da gestão. É o que acontece em Aracati com a coordenadora municipal do PROFA. Quando em 2003, por conta do falecimento do Prefeito Municipal, o vice-prefeito assume a gestão, toda a equipe do Município é alterada. No âmbito da educação, isso também ocorre e respinga nas coordenações dos projetos e programas. O depoimento abaixo especifica esse momento:

[...] ai você sabe quando muda o gestor ai mudou tudo [...] eu era a coordenadora. Quando o prefeito morreu aí a secretária disse que eu não era de confiança, e pronto, me botou numa sala de aula, e eu não vi o final. (AT).

Decisões dessa natureza confirmam a existência efêmera de políticas, expressas por meio de projetos e programas, a exemplo do PROFA. Estes, além de estarem limitados ao tempo dos Governos Federal e Estadual, limitam-se também às circunstâncias políticas de cada município e de seus processos culturais. Esta situação atesta a grande dificuldade que uma experiência bem-sucedida venha a ter continuidade na gestão subsequente (VIEIRA, 2008).

Na continuidade dos professores em postos para os quais se qualificaram aparece evidente o que os sujeitos apontam nos relatos como fator de não-sedimentação de práticas e resultados, bem como de alcance de êxito dos programas. A mobilidade dos professores é relatada nos depoimentos do Município de Aracati como atestam os fragmentos:

[...] Eu acho assim, o professor ele fez um curso, se aperfeiçoou, está gostando de ficar naquela série, e pra melhorar participou de um curso que sabe que ia ajudar no seu processo de ensino, acho que era só pra... É essa parte aí que eu acho negativo do Programa. É assim. É que os professores que participam não continuam, participam assim, é mais um curso que eles vão ter [...] depois mesmo que eu saí da secretaria da educação, um colega meu que participou me dizia assim: “olhe, me tiraram, eu não queria sair, mas me tiraram, me lotaram noutras séries”. Quer dizer, é essa parte aí que eu acho negativa, da própria secretaria da educação, porque quem faz a lotação são eles, então se eles sabem. Se eles têm a relação dos professores, que os professores estão gostando do trabalho que eles estão fazendo, eu acho que num era .... Eu se fosse uma gestora, assim uma gestora que tivesse força pra fazer isso, eu não mudaria não. (AT).

[...] muita coisa que eu aprendi eu quase não exerci. Porque eu estava terminando o meu curso, e por virtude de sempre eles mudarem, então no ano seguinte, que eu deveria estar no segundo ano pra concluir o que eu aprendi, até pela experiência: “será que eu aprendi?”, “vamos colocar em prática o que eu aprendi”, eu não coloquei. [...] mas o que eu aprendi ficou pronto, praticamente pra mim, embora eu passasse alguma coisa, passei pra sala seguinte, mas ficou a desejar... Ainda fui na secretaria: “porque vocês não me deixam no segundo ano? Porque eu estava no PROFA!” [...] eu não fiquei na sala que eu deveria estar. Então eu fiquei com aquela vontade de colocar em prática, de trabalhar. Porque eu estava em outra sala, nem tudo que eu aprendi dava. Algumas coisas eu tinha que aproveitar, mas outras não. Tanto que eu fiquei com aquele gostinho de quero mais. (PA).

Essa mobilidade é explicitada pelos sujeitos como razão de grande incidência das discontinuidades. Em geral, os processos decisórios de administração e de lotação de pessoal para o quadro das escolas evidenciam esse problema. A decisão sobre como alocar os professores leva mais em conta o caráter financeiro dessa ação do que a qualidade pedagógica. Os docentes envolvidos em um dado programa tendem a ser deslocados dos espaços para os quais se qualificaram, ficando impossibilitados de vivenciar ou experimentar nas práticas de sala de aula aquilo que aprenderam no Programa.

Essa permanente mudança de local impede a solidificação de especificidades e saberes profissionais numa área de ação. O trânsito constante de área, de séries e segmentos, não permite aos docentes constituírem um repertório sólido de conhecimentos e práticas. Um programa como o PROFA, voltado para alfabetizadores, é o exemplo prático que a investigação traz. A permanência dos professores qualificados via Programa nas salas de alfabetização nos municípios hoje é algo pouco constatado nas visitas de campo. No caso de Aracati, dos 30 professores participantes em 2002, 25 foram localizados pela equipe nos dados e destes apenas onze ainda trabalhavam em salas de educação infantil e

alfabetização. Em Icapuí, dos 20 professores inscritos, apenas nove chegaram ao momento da interrupção do Programa, e, destes, apenas quatro ainda estavam nessas áreas. Os demais foram deslocados para outros segmentos ou assumem postos de coordenação em ambos os municípios.

São as decisões internas das equipes que gerenciam os sistemas de ensino que provocam, em boa parte, a mobilidade dos docentes. Não aparece nos relatos o fato de que isso seja uma opção dos professores. Objetivamente, os processos decisórios de lotação dos professores não parecem ter relação com as oportunidades de formação. Atesta-se com base no ponto de vista dos docentes que essa mobilidade na lotação surge como prejudicial para a oferta e efetividade do programa e, por extensão, para os resultados do trabalho em sala de aula.

Há, no entanto, uma continuidade autônoma do PROFA fazendo com que ele permaneça existindo nas práticas e pensamentos dos alfabetizadores. Os relatos a seguir explicitam essa continuidade “sorradeira” do Programa:

[...] quem participou do PROFA não esqueceu, está trazendo o que aprendeu lá no curso pra realidade até hoje. A gente vê nos testemunhos dos professores, quando eles contam alguma coisa que aconteceu na sala e que baseiam a solução apresentada, ou a maneira que eles usaram para trabalhar em sala de aula no que aprenderam no PROFA. E que até hoje, nos nossos encontros, nos nossos estudos, como acontecem nas escolas - porque cada escola tem seu dia para fazer o estudo - nesses encontros, ele continua se fazendo presente. Ele não se perdeu lá no tempo em que ele aconteceu, ele continua até hoje. (RA).

[...] quando a gente fazia os encontros pedagógicos a gente via a atuação daquele professor que participou do PROFA e daquele que ainda não teve a oportunidade. A colocação deles na questão ensino-aprendizagem. Assim, isso é um dos fatores. A própria atuação daquele professor, até a maneira de como ele vê, de como ele trabalha. (AT).

Pelo exposto, a permanência das aprendizagens adquiridas no PROFA se estende por meio dos egressos, estabelecendo distinções no que se refere às concepções e práticas alfabetizadoras entre os que passaram pelo Programa e os que não tiveram essa oportunidade. Não se pode dizer, no entanto, que o PROFA, por essa razão, tenha tido tempo suficiente para ter alcançado resultados irreversíveis (SAVIANI, 2008), já que não houve continuidade.

As análises efetuadas até aqui evidenciam que o fator continuidade/descontinuidade é incisivo na execução e êxito da política. Aponta para

a efetivação de práticas da gestão voltadas para garantir a solidificação dos processos de formação docente. Isso sugere também que se realizem intervenções legais e que se alterem as posturas políticas dos gestores.

## **6.2 Repercussões: a interveniência das especificidades históricas na efetividade das políticas de educação**

No campo das repercussões, as *especificidades históricas* se apresentam como elementos condutores da efetividade do PROFA. Os dados revelam que as interveniências provocadas por elas são de ordem local, relacionadas ao percurso dos projetos políticos e educacionais dos municípios e de suas nuances culturais. Icapuí e Aracati, com histórias e contextos específicos, conforme descrito no Capítulo 3, tanto na sua historicidade, como na especificidade do momento de implantação e execução do Programa, trazem reações ao PROFA e ao aproveitamento dele em resultados que não se aproximam na maioria dos aspectos.

A especificidade histórica neste estudo é compreendida como o que determina atitudes distintas de incorporação e de efetivação das políticas externas no plano local. É aquilo que produz diferentes ritmos e sentidos, não divergentes entre si, mas particulares, sob a ação dos intervenientes da cultura escolar/educacional, dos traços socioculturais e políticos dos municípios. Pelas especificidades é que se visualiza os modos próprios de incorporação das políticas como é atestado por Krawczyk e Vieira (2006; 2008) em seus estudos. Tais especificidades indicam também a dimensão do aproveitamento da oportunidade de formação continuada por parte dos sujeitos beneficiários do Programa.

Os relatos dos sujeitos entrevistados e, especialmente, as informações coletadas nos documentos e registros, mostram que as repercussões do PROFA nos municípios podem ser percebidas em três aspectos: na especificidade alfabetizadora dos projetos internos de formação continuada, nos modelos teórico-metodológicos presentes nas práticas e concepções dos alfabetizadores e na funcionalidade das políticas externamente induzidas. Os elementos que detalham as disposições específicas e que permitem analisar a interveniência das especificidades históricas nos Municípios de Icapuí e Aracati, com vistas à

compreensão das repercussões do PROFA, são os que seguem nos tópicos seguintes.

### **6.2.1 A especificidade dos projetos internos de formação continuada**

Uma das repercussões visíveis do PROFA nos municípios pesquisados encontra-se na interface que ele mantém com os projetos internos de formação continuada ali existentes, assumindo o caráter de novidade ou de complementaridade. Destacam também questões relacionadas à existência de estruturas instaladas e bases de formação nos sistemas de ensino pesquisados.

A ideia de novidade refere-se, no caso do PROFA, ao fato de sua proposta apresentar feições de algo inovador, conceitual e praticamente. O caráter de novidade foi identificado no Município de Aracati, como relatam os sujeitos:

[...] o PROFA, na época, ele veio com muita novidade, muita coisa que a gente não tinha visto. O que já se tinha visto não tinha pensado como a história de como pensam as crianças, quando estão escrevendo, aquelas etapas da escrita, eu nunca tinha visto aquilo ali. Pra mim, era tudo novidade, foi assim uma surpresa, foi um choque realmente. Eu nunca tinha ouvido falar naquele assunto. [...] chocou com muita coisa que a gente conhecia e que agente achava que estava trabalhando ali em sala de aula, e que era correto. Pelo menos pra mim foi muito diferente, de tudo que eu já tinha visto, muito diferente. (RA).

O PROFA nos trouxe o trabalho de conhecer a capacidade dos alunos através dos níveis, que até então não tinha ainda. Nós não tínhamos esse conhecimento. (OA)

[...] até então, a gente tinha muito vago o termo de alfabetização. Porque a gente alfabetizava à nossa maneira, como a gente foi até alfabetizado, naquele lenga-lenga daquela cartilha, o bê-a-bá, está entendendo? E quando começou esse projeto do PROFA a gente viu que alfabetizar era diferente. [...] depois que começou o PROFA pra mim teve essa abertura, que foi um novo método de ensinar os alunos que eu tinha, uma nova visão de ver como era a alfabetização. (AA).

A novidade que o PROFA trouxe para esta realidade e para a ação dos professores alfabetizadores foi determinante de sua validade e efetividade. Sob este aspecto, o foco é no modelo novo, na nova compreensão proporcionada ao professor em relação ao ato de alfabetizar. O caráter de novidade que o PROFA assume em Aracati apresenta-se, pelo visto, como um traço mais decisivo na incorporação dessa política e na sua repercussão exitosa no Município.

Como deixam entrever os depoimentos, até o desenvolvimento do PROFA nesse Município não havia um projeto local de formação continuada que

proporcionasse a formação dos alfabetizadores em novas perspectivas teóricas. Os técnicos e professores da Secretaria Municipal da Educação em Aracati entrevistados confirmam a inexistência de uma ação sistematizada da formação continuada dos professores voltada para a alfabetização. Os depoimentos dos sujeitos são demonstrativos disso:

[...] não, existia não... Quando eu entrei na secretaria da educação, não aconteciam esses cursos... Os únicos, os encontros eram esses que eram de costume, professores se juntarem para acompanhamento pedagógico, pra fazer planejamento, mas assim, um curso, que eu lembre, acho que foi o primeiro curso que teve assim para ajudar a formação dos professores foi o PROFA. (AT).

[...] não houve outro PROFA, não houve outra formação para os professores. Deixa ver se eu consigo me fazer entender. Não houve outro curso, com aquela carga horária para cumprir, aquele tanto de professores escritos. (RA).

[...] nós já tivemos vários, mas eram encontros pedagógicos semanais, durante o início do ano letivo. E que nesses encontros nós recebemos materiais de como iniciar aquele ano letivo, através da Secretaria da Educação que é o SEMEAR. E cursos nós passamos por vários cursos de alfabetização, mas não tanto como o PROFA, de material didático, de informações, de DVDs, de exemplos de outras escolas. (OA).

Tal constatação se contrapõe ao que apresenta o secretário da Educação de Aracati atuante no contexto da execução do PROFA. Este revela que a formação continuada no Município em sua gestão assumia níveis bastante consideráveis em relação a outras que até então se trabalhavam no Município. Para o gestor, conforme depoimento, há um amplo movimento em sua gestão que permitiu a formação dos professores de forma dinâmica e onde várias atividades se interligavam e garantiam aprendizagens permanentes.

[...] a formação continuada dos professores em Aracati nesse período se deu de diversas formas, desde a habilitação mesmo, como eu disse, de forma bastante participativa, integrada e universal, como a formação continuada através dos encontros. [...] promovíamos esse debate que era um ciclo de palestras e debates permanentes que também contribuíam com essa formação continuada. [...] esse processo de troca, de intercâmbio, favorecia demais essa formação permanente, e estimulava o estudo continuado, sempre buscando novas alternativas. [...] O próprio Programa Zumbi de Desenvolvimento das Aprendizagens, que pra nós eram também um processo de formação continuada de professores, ele promovia encontros entre os professores, as suas dificuldades e os seus acertos e os seus desafios superados. Promovia entre os alunos, levava biblioteca e vídeos para as escolas, em formações também na área de inclusão digital naquela época. (AG).

Os programas e projetos criados na gestão da educação de Aracati à época são descritos nos relatos do gestor, quase nunca dos docentes. Entre estas

iniciativas estão o Programa Zumbi de Desenvolvimento das Aprendizagens, os Ciclos de Palestras, o grupo ALFA articulado à formação realizada pelo GEEMPA<sup>69</sup> destinada a desenvolver formação na área de alfabetização como o gestor afirma:

[...] Tínhamos iniciativas de capacitação de professores alfabetizadores em parceria com o GEEMPA de Porto Alegre, com a Esther Grossi e a equipe. Nós criamos um grupo chamado de grupo de vanguarda no município, que tentava estudar mais profundamente os processos de alfabetização e esse grupo se enriqueceu também com esse programa do PROFA e buscou disseminar. [...] o próprio curso com o GEEMPA tinha processo de cursos assim de dez dias, mas tinha também os acompanhamentos mensais, que sempre vinham técnicos, professores do GEEMPA e aí reuniam o grupo e analisando a produção dos alunos. A partir da produção dos alunos ia se identificando as dificuldades dos professores e aí servindo com um suporte para um aperfeiçoamento permanente desses professores. (AG).

Isso significa que há iniciativas de formação continuada implantadas pela gestão, mas não há um programa sistematizado como o PROFA, nos moldes propostos pelos MEC, de forma homogeneizada. Por isso não é percebido como política de formação continuada pelos professores municipais quando tratam dos percursos históricos de formação continuada no Município. Os docentes entrevistados não percebem as políticas internamente criadas. Aqui se repete a “invisibilidade” das políticas locais, como antes acentuado. Os programas externos é que se evidenciam e são percebidos quando implantados. Embora o gestor confirme os esforços locais, os depoimentos dos sujeitos não denotam que houve tempo suficiente para o processo por ele descrito ser assimilado pelos professores.

O aspecto da complementaridade, por sua vez, é a especificidade de Icapuí. O PROFA interage com a proposta interna de formação continuada assumindo feições de complemento e aproveitamento. É o que atesta a técnica do Município:

[...] a relação é justamente essa, de que um complementa o outro, um complementava o outro. Sem os cursos anteriores, o professor ia fazer o PROFA no sentido de pegar uma atividade e passar em sala de aula. Porque tinha as discussões, tinha leitura de textos. Os professores muitas vezes sabiam o que aquele texto estava dizendo por que tinha visto anteriormente. A questão dos níveis era uma coisa que a gente já tinha visto anteriormente. Então, quando foi pra trabalhar na prática com o PROFA eles já sabiam. Então assim, tinham essa relação. (IT).

<sup>69</sup> De acordo com os dados coletados, o GEEMPA, Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação passou a integrar à época as atividades de formação continuada em Aracati através do convite do então Secretário Municipal da Educação, com vistas ao aperfeiçoamento na área de alfabetização juntos aos professores e ao grupo local de acompanhamento pedagógico desta área, então chamado de grupo ALFA. O GEEMPA é uma associação civil de caráter científico, sem fins lucrativos, com duração indeterminada, tendo sua sede e foro na cidade de Porto Alegre/RS. O GEEMPA que tem como objetivo o estudo e a pesquisa para o desenvolvimento das ciências da educação e a realização de ações efetivas para a melhoria da qualidade do ensino, é uma organização privada, independente das universidades, das secretarias de Educação e do Ministério de Educação, guardando com estas instituições uma relação de colaboração e apoio.

A proposta de formação e os instrumentos do PROFA servem de complementos às formações anteriores presentes na prática histórica do município, que mantinha programas permanentes de formação continuada dos professores. Esta prática de formação em Icapuí é atestada em Mesquita (1999) e nos relatos:

Icapuí tinha uma preocupação desde o seu primeiro momento de existência como município que era com a formação dos professores. Mas assim, o que era forte na gestão era uma formação muito mais de fora do município, do que partindo do próprio município. [...] essas formações que aconteceram no município, e que eu sei que foi motivo de estudo de muita gente, de muitos pesquisadores, ela era feita muito mais pelas universidades, pela Universidade Federal do Ceará, que foi a grande referência de formação para o município, com o UNICEF e com outras instituições. (IG).

Nessa época apareciam várias capacitações que o município oferecia, até porque eles queriam capacitar o grupo de professores que estavam em sala de aula e eles foram ofertando vários tipos de capacitações. (OI).

A atenção dada em Icapuí aos vários processos de formação continuada se deu também na área de formação dos alfabetizadores, como expressa o relato:

[...] eu acho o grande diferencial na prática dos alfabetizadores do município, não especificadamente nesse ano de 2002, se deu em função de uma formação que foi dada baseada no método Paulo Freire. Que percorreu todas as escolas, muitos professores cuidou disso, e a própria gestão da educação como um todo, propagou demais a idéia do Paulo Freire pros professores sentirem a necessidade de ler, de conhecer mais. Então e acho que o diferencial dos alfabetizadores, e especificamente de jovens e adultos, eu faço esse destaque, se deu em função desse trabalho que foi feito baseado na metodologia Paulo Freire, método Paulo Freire. [...] foram tantas formações continuadas no município de Icapuí que aquelas que grupos maiores assumiram, tenham ficado mais registradas que outras. Como esses que eu me referi, do método Paulo Freire, Cartilha da Ana e do Zé, da proposta construtivista, desse momento da relação, desse momento que era lá desse convênio com a FACED, são vários programas, várias formações que foram pro município. (IG).

São experiências de formação continuada com foco na alfabetização que se realizaram numa trajetória e que foram criando nos docentes a experiência de pensar e praticar a alfabetização desde cedo. Desse modo, no caso dos professores de Icapuí, a formação proporcionada pelo PROFA entra como instrumento para o trabalho, somando-se como contribuição para alfabetizar melhor. Nestes termos, a funcionalidade do PROFA tem foco na suplementação da prática dos professores na área de alfabetização no Município. Em geral, os professores não explicitam claramente a compreensão de complementaridade e de aproveitamento prático que utilizam. Falam sobre isso com referência ao uso no trabalho em sala de aula, como é percebido nos fragmentos:

[...] lá a gente era orientado a **trabalhar** com as situações que agente às vezes não sabia muito bem lidar com as crianças em sala de aula, assim no ponto de ler e escrever. Estou falando do ponto de ler e escrever. (PI). (grifou-se).

Foi muito rico, serviu foi muito de, serviu muito para a nossa **prática** na sala de aula, melhorar o nosso **trabalho e** para os alunos que foi quem ganharam com isso. (RI). (grifou-se).

Uma das necessidades era a questão de **trabalhar** a leitura com eles. E quando ela mostrava determinadas atividades a gente colocava dentro das nossas necessidades. A gente via que aquilo ali poderia dar certo, principalmente quando era a questão de **trabalhar** com rótulos, receitas, que a gente não tinha certo conhecimento em **trabalhar** com isso (OI). (grifou-se).

Noções recorrentes como prática e trabalho em sala nos relatos associam-se a ideias de aperfeiçoamento e da capacidade de suprir o que faltava que as orientações do PROFA tiveram para os professores alfabetizadores de Icapuí. A repercussão se manifesta por esse caminho e permite um aprofundamento das aprendizagens dos professores no trabalho em sala. O fragmento que segue explicita com nitidez essa relação.

[...] eu acho assim: que quando se faz um curso desses se pensa em **melhorar a prática**, e que na época os professores sentiam muita necessidade de **melhorar a prática** em sala de aula. Porque se falava muito em teoria, em teoria, mas na verdade, a atividade em sala de aula deixava muito a desejar. Eu acho assim que **a questão de uma visão de educação de Icapui passava por essa necessidade de o professor em melhorar a sua prática. É a questão de necessidade, e o PROFA veio a complementar isso**, essas necessidades. Melhorar essa questão da prática. (IT). (grifou-se).

A complementaridade aparece nos relatos dos sujeitos entrevistados também no campo teórico, mas com menor incidência. Traz aspectos relativos ao esclarecimento de conhecimentos sobre alfabetização, solidificação de aprendizagens não suficientemente assimiladas, segurança teórico-prática para atuar, entre outros aspectos. O depoimento que segue traz tal noção:

Trouxe bastante conhecimento pra sala de aula, pra mim mesmo. A gente poder melhorar, refletir. Na época, a gente estava com uma dificuldade naquela questão dos níveis pré-silábico, silábico, e o PROFA clareou muito. Na época a gente, eu como professora de educação infantil e alfabetização, clareou muito as coisas. A gente tirou muitas dúvidas. [...] A alteração foi a segurança, tirei bastante dúvida no que eu era insegura. Eu acho que eu tinha assim medo, até de medo de errar. Eu vou aplicar isso aqui: será que eu estou agindo correto? Será que não? E o PROFA não. Ele tira as dúvidas, a gente traz mais segurança, a gente se sente mais seguro, sabe onde é que está pisando, é o que traz assim pra sala de aula, quando a gente participa a gente chega com a mente limpa. (FI).

As evidências deixam a compreensão de que faltavam aos alfabetizadores em Icapuí maiores habilidades no modo de alfabetizar. Faltavam orientações de como praticar bem o aprendido, esclarecer às dúvidas, dar segurança à ação, já que o modelo teórico-metodológico que o PROFA trabalhava já se tinha conhecido mediante políticas de formação anteriores.

Deste modo, novidade e complementaridade nos municípios são modos de incorporações que o PROFA tem ali. O significado que o Programa tem relaciona-se às demandas do lugar, às suas especificidades no que se refere às políticas de formação continuada ali desenvolvidas. Revelam particularidades ante o processo homogeneizador, bem ao modo do que Krawczyk e Rosar (2001); Krawczyk e Vieira (2006, 2008) percebem no caso dos países da América Latina. Embora com perspectivas diferentes, todas as contribuições da são fundamentais, ensejando mudança nas concepções e práticas de alfabetização (Aracati) ou fortalecendo os conhecimentos e práticas dos alfabetizadores (Icapuí).

As estruturas instaladas e as bases de formação constituem aquilo que no âmbito das especificidades históricas locais se caracteriza como iniciativas criadas internamente como políticas de formação continuada e que foram se sedimentando como conhecimentos formalizados e aprendizagens solidificadas nos professores e profissionais de educação de um município por seu histórico de oferta de formação. No caso de Icapuí, é isso que apresenta o relato:

[...] quando o município de emancipou essa primeira administração nós tínhamos três professores com formação pedagógica. Então havia muita clareza que a gente precisava fazer formação continuada permanente para aqueles professores. E aí chegou o momento que nós achamos que a gente tinha que perguntar aos professores quais eram as suas reais necessidades, quais eram as demandas de formação que eles necessitavam naquele momento. (IG).

Em tal realidade, o projeto político-pedagógico sedimentado internamente ensejou a incorporação complementar do PROFA, visto já se ter no contexto da implantação desse Programa um percurso trilhado e uma demanda específica a ser considerada por quem pretendesse implantar novos programas. Informações obtidas no Documento “*Diretrizes Gerais da Educação Básica 2003*” (ICAPUÍ, 2003b), da Secretaria Municipal da Educação, atestam que, à época da implantação do PROFA, realizava-se internamente a elaboração coletiva dos referenciais do Ciclo

Básico de Alfabetização, atividade de formação continuada na qual professores alfabetizadores conjuntamente aos técnicos da Secretaria produziam as orientações para a prática de alfabetização no Município, como também atesta o relato seguinte:

Eu lembro das diretrizes que a gente trabalhou [...] Era aquela questão das diretrizes que a gente construiu com os professores mesmo, que já assim auxiliava bastante, era uma ajuda pra gente na sala de aula. [...] E às vezes até esses materiais mesmo a gente fazia uma troca, a gente trocava as experiências, o que a gente trabalhava na Secretaria da Educação. (FI).

No documento citado é explicitado o modelo teórico-metodológico assumido com base nas discussões coletivas e na produção dos alfabetizadores:

A proposta político-pedagógica definida pelos professores no ciclo básico de alfabetização e apoiada pela Secretaria da Educação estabeleceu-se na assimilação, revisão e aprofundamento da experiência construtivista vivenciada até hoje em muitos aspectos no município. Isso implica um aprofundamento com base nas experiências de Piaget, Vigotsky, Wallon, especialmente, para compreender o desenvolvimento e aprendizagem das crianças, e abertura a um sócio-interacionismo como concepção que redireciona as práticas pedagógicas. (ICAPUÍ, 2003b, p. 7).

Este fragmento atesta que, com a formação permanente em Icapuí foram-se criando bases, instalando estruturas formativas, propiciando que a entrada de novas propostas fosse encarada como complementaridades, como reforços ao que já se vem se estruturando numa área de conhecimento específica.

No caso do PROFA, cuja área é a alfabetização de crianças e de adultos, e, das especificidades dos municípios pesquisados, são as bases existentes/não existentes que determinam sua aceitação, incorporação, adequação, bem ao ritmo que têm as práticas anteriores em cada espaço da gestão local. Icapuí priorizou o aspecto mais prático da formação. Movimento distinto ocorreu em Aracati, que, sem uma tradição instalada de formação, recebe o PROFA como uma oportunidade rica de promover o crescimento e a melhoria teórica e prática dos docentes.

Os aspectos relacionados às bases construídas no tempo, no entanto, têm relação com as concepções e modelos pedagógicos dos programas ofertados. No PROFA esse aspecto é determinante nos municípios. Com base na existência ou não de uma base teórica local sintonizada com os modelos teórico-metodológicos do Programa é que suas orientações se apresentam como novidade ou complementaridade. Esse assunto é parte do tópico a seguir.

## 6.2.2 Os modelos teórico-metodológicos presentes nas práticas e concepções dos alfabetizadores municipais

Aliado ao aspecto da historicidade formativa, toma forma a estruturação subjetiva de concepções e práticas docentes por meio das experiências de formação anteriores que possibilitaram a sedimentação de jeitos de pensar e de agir em sala de aula. A comparação das reações ao PROFA nos municípios é demonstrativa de tal percepção. Os sujeitos envolvidos na pesquisa revelam, por um lado, atitudes e sentimentos de surpresa/encantamento, e, por outro, de afirmação/aprofundamento. São atitudes que estão assentadas nas condições oferecidas de acesso a modelos e perspectivas diferentes de alfabetização. O caso do PROFA, que se caracteriza como um modelo teórico-metodológico firmado na perspectiva psicogenética de alfabetização (CONCEIÇÃO e RABELO, 2009) e com feições pragmáticas (MAZZEU, 2007; RABELO e FARIAS, 2009), as posições se evidenciam no sentido da existência ou não dessa perspectiva nos alfabetizadores.

A surpresa e o encantamento dos professores com o modelo teórico-metodológico do PROFA aproximam-se ao aspecto da novidade. Revelam que o modelo entra no contexto das concepções e das práticas dos professores como propostas inovadoras, que mobilizam reações nos professores (FARIAS, 2006). É o que ocorre no município de Aracati. O PROFA traz a possibilidade de mudanças nas concepções dos professores e carrega a força da alteração substancial no modelo até então tido como ideal para a prática, de alfabetização tradicional existente até a chegada do Programa. Nesse caso, a inovação motiva e alegra os professores. É a novidade teórica que se externaliza nos relatos:

[...] depois que começou o PROFA pra mim teve essa abertura, que foi um novo método de ensinar os alunos que eu tinha, uma nova visão de ver como era a alfabetização. [...] o PROFA foi uma coisa nova que apareceu, e o novo sempre é difícil da gente trabalhar, a gente precisa saber aceitar o novo pra gente poder trabalhar. (AA).

Antes eu não entendia bem como era alfabetizar. Eu não entendia. Eu achava que alfabetizar era simplesmente mandar fazer cópia, num tinha assim uma noção, aí depois do PROFA eu já vi o processo de alfabetização de outra, de outra maneira. (AT).

Como sinalizado antes, de acordo com o gestor de Aracati, já se instalavam no Município no contexto da execução do PROFA, estudos e práticas de

alfabetização relacionadas à perspectiva psicogenética oferecidas pelo GEEMPA. Isso mostra que havia um esforço nessa direção como se vê neste fragmento:

[...] a base que eu me lembro, a base pedagógica do PROFA era o construtivismo. Então ele não destoava da nossa opção pedagógica no processo de alfabetização, ele vinha reforçar. O que me parecia é que ele aprofundava menos. Ele não tinha a mesma riqueza, digamos multidisciplinar que o GEEMPA traz. (AG).

A consolidação da opção pedagógica veiculado por tal modelo é que talvez não tenha sido suficiente para os professores, denotando uma contradição entre as concepções e práticas de alfabetização efetivamente explicitadas pelos sujeitos entrevistados e a perspectiva teórica assumida pelo gestor municipal. A inovação e a mudança de referencial teórico de alfabetização que o PROFA traz para Aracati relacionam-se, assim, com as oportunidades anteriores de formação, não com seu contexto de execução. A surpresa e o encantamento para as concepções dos docentes são decorrentes de processos anteriores a essa fase.

A afirmação/aprofundamento relaciona-se à complementaridade, das bases formativas, das estruturas instaladas. Esse é o caso do Município de Icapuí. A existência da política local de formação, a presença do modelo teórico-metodológico já instalado e a relação com as necessidades demandadas são visualizadas nos relatos seguintes:

Existia o construtivismo. Foi uma capacitação que a gente teve com a Ester Grossi [...] a gente tinha sempre formação, tinha muitas capacitações, sempre tinha. [...] tem alguns que já são muitos repetitivos pra nós que começamos de longas datas, já de tempos. A gente já viu tudo aquilo. (RI).

Eu acho que a relação foi só pra casar uma coisa com a outra. A gente já sentia necessidade, a gente só não tinha muitos subsídios pra trabalhar com essas, com determinadas atividades. Veio só nos ajudar... [...] quando a gente começou a colocar em prática essas atividades ajudou bastante o nosso trabalho. [...] E o PROFA em si, era um curso bom porque ele tinha várias atividades que a gente poderia desenvolver em nosso dia-a-dia, e isso ajudou muito os professores de Icapuí que participaram dessa formação. (OI).

[...] a gente teve esse complemento. [...] Quando a gente estava fazendo o PROFA a gente lembrava, comparava, as atividades que a gente fazia com o grupo. A gente estava sempre lembrando de outras oportunidades, que foi justamente a Secretaria da educação nos dava. (FI).

[...] eu achei muito parecido esse programa do PROFA com o construtivismo. Naquela época a gente participou do construtivismo. Era uma relação muito parecida, do PROFA com o construtivismo, muito parecida. [...] Não foi tão difícil a gente colocar aquilo que era do PROFA pra nossa sala de aula porque a gente já tinha vivenciado várias coisas no construtivismo, em outras capacitações. Ficou mais fácil pra gente... Pra

aplicar na sala de aula. Não fiquei muito alheia, muito à toa com muitas coisas que o PROFA trazia pra gente. (A1).

Em tal contexto existe uma especificidade formativa e, no que se refere ao PROFA, existe uma especificidade alfabetizadora, um histórico de formação e práticas de alfabetização, como já visto. Mais que isso, há uma harmonia com a perspectiva teórico-metodológica que o Programa objetiva desenvolver. O PROFA não impacta nas concepções dos docentes como em Aracati, não produzindo, como ali, o que se poderia chamar de alterações paradigmáticas. Fornece, sim, aprofundamentos e traz orientações para pôr em prática o que concebem como proposta de alfabetização. Permite, inclusive, encontrar oportunidades de responder a problemas já instalados no percurso, solucionar pendências que se configuraram na prática daquela perspectiva.

O que se apreende dos discursos é que as referências teórico-metodológicas do PROFA se apresentam como algo já conhecido, vivido, estudado. Por essa razão, é uma oportunidade de aprofundar e firmar os conhecimentos na área. Os depoimentos sobre a formação dos alfabetizadores em Icapuí deixam visível a idéia de que houve ampla formação teórica, mas deixou frágeis as aplicações práticas pelos professores, e o PROFA veio suprir o que faltava.

No confronto com modelos tradicionais de alfabetização, a psicogênese da língua escrita é a referência que altera concepções e práticas de alfabetização em Aracati. No caso de Icapuí, onde tais concepções já se instalaram, essa perspectiva é visualizada como suplementações em vista de não ter sido suficientemente compreendida e efetivada na prática. Neste sentido, o novo e o complementar se evidenciam de acordo com a especificidade da história de formação continuada local. É assim que aparecem as questões da metodologia e orientações teóricas do PROFA como oportunidade de formação continuada. O aspecto que segue trata as repercussões no que se refere à funcionalidade da política, ao uso e aproveitamento satisfatório da oportunidade de formação externa pelos beneficiários.

### **6.2.3 A funcionalidade das políticas externamente induzidas**

Independentemente dos locais da execução da política de formação continuada, a funcionalidade relaciona-se com as repercussões no âmbito da gestão local. Funcionalidade significa, neste estudo, validade de sua execução,

aproveitamento pelos alfabetizadores, ou seja, significa a que serve tal proposta, qual o sentido que passa a ter a implantação de tal Programa nos municípios.

Pelo caráter que o PROFA tem de formação de alfabetizadores, a funcionalidade no contexto de Icapuí e Aracati vem relacionada em ambos à melhoria da prática docente, do trabalho docente. Isso demonstra que, inovando ou complementando, nesse aspecto, os municípios têm pontos comuns de análise, como unidades diversificadas que desentranham a inter-relação entre níveis diferentes, elementos próprios dos estudos comparados segundo Krawczyk e Vieira (2003). A funcionalidade do PROFA para os municípios tem esse caráter. Para esta ideia convergem questões como: a oferta de técnicas e instrumentais práticos e organizados para a ação, a aplicação prática em sala da teoria conhecida, a mudança na prática alfabetizadora e a descoberta do aluno. No plano da funcionalidade e da gestão em si do Programa, também se evidencia um aspecto relativo à adequação às políticas de formação local. Falando da funcionalidade do Programa, a coordenadora Geral do PROFA no Brasil, Rosaura Soligo, atesta que “a importância do PROFA não está propriamente só no Programa, mas no que faltava aos professores alfabetizadores quando ele nasceu”. (SOLIGO, 2009a). Nesta perspectiva, o PROFA tem importância na medida em que fornece ao alfabetizador o que ele necessita para melhor atuar. E isso ocorre nos dois municípios.

A oferta de técnicas e instrumentais práticos e organizados para a ação se manifesta pela oportunidade que o Programa oferece de deixar ferramentas nas mãos dos professores. Ofertar modelos, técnicas e roteiros satisfaz os beneficiários do PROFA, tanto em Icapuí quanto em Aracati, como é afirmado a seguir:

[...] o PROFA ele deixou mais coisas, assim, estudo pra gente, mais materiais. A gente ficou com muito material bom mesmo, sabe? O PROFA. Eu comparo assim que todos sempre trazem algum aprendizado, mas às vezes fica mais assim no ouvir, está entendendo? A gente não tinha muitas coisas em mão. Já o PROFA a gente ficou com muitas coisas em mão. (FI).

O PROFA ele ensinou muitas técnicas, como a gente trabalhar com o aluno. Antes, muitas vezes, você estava dando aula de uma determinada forma, não estava tendo bons resultados. E você analisava porque no final do dia, porque no final do semestre seu aluno não aprendeu determinado conteúdo. E o PROFA só veio a melhorar. Ele ensinava técnicas, ele ensinava módulos, como você trabalhar com determinado conteúdo. (PA).

Cada professor recebeu um fichário, e nesse fichário era registrado cada dia do curso, tudo programado, primeiro a agenda, depois como deveremos trabalhar o primeiro momento de aula, como devemos receber nossos

alunos, incentivá-los pra que essa aprendizagem viesse acontecer de forma diferenciada. (OA).

Percebe-se com base nos relatos que a oferta dos instrumentais práticos ocorre no sentido de que gera capacidade de fazer bem feita sua prática pela conquista de técnicas ou pela oferta de modelos prontos e testados para “fazer bem feito”. Ainda que nítidos os sentimentos de satisfação dos professores, seja pela oferta do que já conheciam (complementaridade) ou do que lhe é novo (novidade), não está explícito ainda se isso são repercussões positivas na conquista pelo docente do domínio da teoria e prática de alfabetizar ou se isso se deve ao fato de ele receber roteiros prontos, modelos desenhados, rotinas organizadas. Fica explícita, no entanto, a validade dos programas que oferecem elementos práticos e coisas prontas aos professores. É evidente que existia uma necessidade que se apresenta como suprida em função da oferta de instrumentos práticos e que isso se reflete nos municípios. Tal situação abre questionamento sobre o uso de modelos testados, da cópia de práticas de sucesso, de “lições que vem de fora” (BARROSO, 2004) especialmente as experimentadas no Sul e Sudeste brasileiros, como é o caso do PROFA. Levanta o problema da prática de criação de fórmulas e receitas aplicáveis a todos os casos e em todas as circunstâncias (SANDER, 2005).

Na verdade, o PROFA teve esse processo, conforme Becalli (2006). Com base no chamado “grupo de referência”<sup>70</sup>, a equipe que elaborou o Programa utilizou-se deste grupo para “testar” as atividades e materiais do Programa antes de universalizá-lo para os estados. De acordo com Becalli (2006, p. 109), o grupo era

[...] um *Grupo-Referência* de professoras alfabetizadoras que desenvolveram, na prática, em sala de aula, as atividades de leitura e escrita planejadas pela equipe pedagógica do PROFA e autorizaram a gravação em vídeo, a fim de proporcionar aos demais professores alfabetizadores brasileiros a reflexão do construtivismo de Ferreiro e Teberosky (1999), à luz das experiências cotidianas.

A experiência do grupo é que compôs os materiais e instrumentos do Programa até chegar aos municípios e professores. Isso reforça a característica homogeneizadora da formulação do PROFA, característica específica das políticas elaboradas desde as reformas dos anos 1990, conforme Krawczyk e Vieira (2008).

---

<sup>70</sup> *Grupo-Referência*, constituído por 14 professoras alfabetizadoras de escolas públicas do Estado de São Paulo, que foram convidadas pelas representantes oficiais do PROFA a integrar a equipe pedagógica por conta do interesse e da disponibilidade que demonstraram em compreender melhor como se desenvolve, nos alunos em fase de alfabetização, o processo de aprendizagem da leitura e da escrita.

Demonstra também a preocupação dos formuladores com a eficiência das propostas a serem veiculadas pelo Programa. Tomando de empréstimos as palavras de Barroso (2004), o PROFA veio como uma política “pronta-para-vestir”.

No âmbito da oferta de ferramentas para a ação, existe uma relação entre a riqueza dos materiais oferecidos, a perda desses instrumentais pela interrupção do Programa e o influxo disso nas práticas de alfabetização. Neste âmbito, a presença dos materiais do Programa tem níveis de encantamento aproximados. A beleza, a qualidade, a quantidade de materiais oferecidos aos professores pelo Programa são de fato um “canto da sereia”, se consideradas as condições de trabalho docente, muitas vezes mínimas na esfera municipal. Nos municípios pesquisados os depoimentos mostram que o encanto com os materiais é motivador:

[...] tivemos também o apoio do material didático, bastante material didático, materiais bem diferentes da nossa realidade, de interior do Ceará, em relação aos outros, às outras regiões, do País. Eu achei o material rico, a gente pode ver, o material bastante rico. (OA).

[...] a gente tinha muitos materiais, tinha vários recursos pra gente desenvolver. Jogos que eram oferecidos, questão de material que vinha de apostila, os manuais também... Era muito proveitoso, assim, o curso, em relação às etapas que a gente fez. (OI).

[...] no curso que eu participei ele trouxe assim vários estudos, leituras, dinâmicas, assim, material que já te falei, apostilas, livros, muito... Leituras de textos. Então assim, quando eu te falei que foi satisfatório, foi essa questão, que o PROFA ele, quando ele, foi em 2002, a gente não tinha muito material assim em mãos. (FI).

O encanto dos materiais do PROFA, dos subsídios oferecidos em grande volume e de forma individualizada aos professores se apresenta como fator de satisfação docente com a proposta do Programa, especialmente em realidades onde não existem. Há uma ênfase nos materiais desde a esfera federal. Exemplo disso é que o *folder* para divulgação do Programa publicado pelo MEC à época prioriza a caracterização do *kit* de materiais de formação<sup>71</sup>, à revelia dos demais aspectos.

A aplicação prática em sala da teoria conhecida está ligada a espaços onde a funcionalidade aparece como complementaridade, como em Icapuí. O Programa é uma oportunidade de pôr em prática as teorias estudadas. Fica evidenciada nos relatos a noção do “fazer sabendo o que se faz”. De acordo com os depoimentos, o

---

<sup>71</sup> Estes materiais são, na verdade, os materiais instrucionais do PROFA elencados no Quadro 01 do Capítulo 1.

PROFA permitiu o esclarecimento da teoria e com isso a melhoria da prática, a superação das dificuldades alfabetizadoras:

Eu percebi que agente tinha grande dificuldade de trabalhar com crianças em nível de leitura, trabalhar a leitura a escrita, E o programa ele veio enfocando muito essa questão de ensinar a leitura, ensinar a escrita e ajudou muito a gente nessa parte. Ensinar leitura e escrita, ensinar a trabalhar com crianças especiais, crianças que tem dificuldades na sala de aula, que são diferentes, com algum problemas. A gente também aprendeu muito a trabalhar com histórias, com muitas coisas que ele trouxe pra ajudar. (R1).

A questão da leitura, ele ajudava muito. A questão de trabalhar com a leitura, de trabalhar com a escrita. Ele ajudava na formação de se trabalhar com a questão dos níveis, silábico, pré-silábico, alfabético. Ele tinha atividades que ajudava você a trabalhar com esses grupos. A questão de você trabalhar com a heterogeneidade. Então assim, ele ajudava nesse sentido, de você trabalhar tanto a leitura, quanto à escrita, quanto e essa relação com os níveis de cada aluno, que é uma coisa que hoje, que de muito tempo as pessoas vem tentando trabalhar. (IT).

Sob esse aspecto, o que é privilegiado no Programa são as informações, dicas, orientações que ajudam os docentes a executar na prática o que já vinham compreendendo teoricamente. A oportunidade é validada porque podem informar caminhos para a solução de problemas relacionados à não-alfabetização das crianças e adultos e ao pouco sucesso do trabalho do alfabetizador. O foco no professor e no seu trabalho é recorrente sob tal aspecto. Os professores assumem a política, aperfeiçoando-a criativamente em favor da efetividade no cotidiano e na prática de sala de aula e no seu enriquecimento (NUNES, 2004). Os retornos são sentidos sempre na dimensão do fazer pedagógico.

Os depoimentos mostram que as principais noções conceituais do modelo teórico metodológico do PROFA já eram vivenciadas pelos professores. Neste sentido, a conjuntura local se interpõe às orientações (NUNES, 2004). A experiência de desenvolver esta perspectiva que se mostrava como um aspecto faltoso na formação, especialmente no uso prático dos conceitos e procedimentos específicos da teoria há tempos estudada, é aperfeiçoada e adequada às demandas locais.

A mudança na prática alfabetizadora acontece em ambos os locais pesquisados, mas com maior intensidade onde se incorporou como novidade. Isso é específico da entrada de novos modelos onde predominam modelos tradicionais. A mudança torna-se intensa no confronto entre perspectivas de alfabetização no caso de Aracati, onde as bases teóricas relativas ao Programa ofertado não existiam ou

não haviam se sedimentado. As proposições do Programa são referências novas que alteram também as práticas, como se vê nos relatos.

Na minha prática professor houve muito. Muita, muita, muita mudança! [...] a minha forma de trabalhar era... Eu era aquele professor que seguia muito o que vinha no livro didático, seguia o que tinha ali, aquela gramática, ortografia, aquele texto que vinha ali. Era muito bitolada mesmo no livro didático dos alunos, aquele ensino bem tradicional, de que você escreve, lê, escreve, lê... Aquela tarefa, de cobrar muito atividade do aluno. E mudou muito. Depois do PROFA, as minhas aulas elas deixaram de ter mais essa parte. [...] Eu deixei de ser mais aquele professor que passava os conteúdos, e eu posso dizer que passei a ser, digamos, o professor que ajuda a criança a descobrir. [...] O meu trabalho ele era mais tradicional. Ele agora está mais dinâmico no sentido de construir. E eu já passei acreditar, não é aquela crença errônea. A alfabetização ela é continuada, o aluno não vai aprender tudo no primeiro ano, não é assim. (RA).

[...] antes eu também não trabalhava muito com jogos, a gente pegava mais com aquela questão tradicional. Hoje a gente já trabalha em cima de uma música, a gente inicia na sala de aula com uma música, do bom dia, da boa tarde, pra iniciar sua aula. Você já começa a tirar um texto e desse texto você já vai explicar seu conteúdo trabalhado. Então assim, são coisas que eu aprendi com o PROFA. Antes a gente trabalhava, como eu falei, naquele modo tradicional, a gente dava mesmo nossa aula, os alunos quase não davam a opinião deles. E hoje, a gente dá a opinião própria deles, eles têm a sua opinião, eles pedem: “professora vamos fazer uma aula de uma determinada maneira”, “vamos sentar”. Então eles mesmos administram a aula junto com a gente. (PA).

Porque então só tinha na cabeça que o menino aprendia ensinando “o b com o a – BA, o b com o e – BE, separadamente, a sílaba, a letra, depois a sílaba, a palavra. E deixa que no PROFA não, a gente começou tudo diferente. Começava do texto, do texto tirava a frase, tirava as palavras, tirava as sílabas, tirava as letras, aí os meninos aprendiam o som, totalmente. (AA).

Conforme se percebe nas verbalizações, a proposta muda as rotinas e os processos de alfabetizar. Essa funcionalidade que muda e melhora as práticas é fator de êxito por sua característica inovadora, atraente e instigante (FARIAS, 2006). As mudanças em Aracati são, assim, na formas de conceber, compreender e fazer a alfabetização, de ferramentas de trabalho, de hábitos pessoais e atitudes de ação em sala de aula; são mudanças de metodologias, de organização e gestão da sala de aula. A incorporação do PROFA neste Município provoca alterações, desestabilizando o instituído e cancelando práticas sedimentadas (DOURADO, 2007) nos egressos do curso. Em Icapuí, as mudanças ocorrem mais centradas no jeito de aplicar a teoria, de experimentar o método que já se conhecia, aspectos que se harmonizam a mudanças na metodologia e organização das situações de ensino, como se vê nos relatos a seguir:

[...] foi um curso que me ajudou muito. Contribuiu muito na minha prática em sala de aula, de mudar alguns conceitos, de melhorar mesmo o meu trabalho. Porque depois do PROFA eu vim perceber que assim, às vezes, a gente trabalha e acha que o que a gente está fazendo é certo. E que às vezes precisa de outro trabalho que venha dizer: “não, você tem que melhorar nisso aqui. Isso aqui está certo, mas melhore um pouco”. Assim, o PROFA, veio e ajudou muito nesse sentido. De trabalhar a questão de metodologia, de melhorar a metodologia em sala de aula. (IT).

[...] ele me ajudou a ver as coisas melhor, como lidar com as crianças no nível de leitura e escrita, com leitura e escrita. Eu sempre falo isso porque, eu ficava tão assim... Mas eu vendo aquilo ali, eu passei a melhorar o jeito de trabalhar com leitura escrita. (PI).

Uma das coisas assim que alterou mesmo e que eu reconheço foi a questão de ter domínio em trabalhar com os portadores de texto, e assim, a gente não tinha esse certo domínio. Apesar da gente já ter feito algumas capacitações que não eram determinados só nessa área de leitura e escrita, eram outros tipos de capacitações, mas isso alterou muito, enriqueceu bastante meu conhecimento nessa área. (OI).

Mediante esta compreensão, os municípios se diferenciam quanto à incorporação dos subsídios oferecidos pelo PROFA. Assimilam aspectos teóricos, metodológicos ou organizacionais, de acordo com a feição local. A intensidade da mudança é que se diversifica nos municípios, no sentido de que pode ser mudança de referencial teórico-prático de alfabetização ou mudança no uso de instrumentos metodológicos da ação. Na maioria dos relatos, nesse sentido, se toma a sala de aula como referência. A prática é o destino da formação.

A descoberta do aluno, decorrente das posições anteriores, é algo surpreendente nos relatos. Os professores acentuam sua “conversão” ao aluno. Essa característica ocorre tanto em Aracati, onde a oferta do PROFA e suas referências teórico-metodológicas foram motivos de encantamento e novidade, quanto em Icapuí, onde assumiu caracteres de complemento. Os relatos evidenciam essa descoberta:

Eu acho que mudou no meu trabalho. Hoje eu me preocupo mais em como o aluno está aprendendo, o que ele pensou, como ele conseguiu chegar naquele resultado, nas etapas, o que ele fez pra atingir aquele conhecimento, pra alcançar aquele conhecimento e que estratégias ele usou. Está mais voltado nesse sentido, de ajudar ao aluno, não só de cobrar deles no final do ano. [...] Mudou muito minha maneira de trabalhar. Hoje eu me preocupo mais em fazer o aluno pensar, estimular que o aluno pense. (RA).

Como exemplo, posso citar até o olhar, ou seja, como vemos os alunos. Passei a vê-los diferente de como eu os via. Muitas vezes achamos que os alunos não aprendem porque não querem, que não tem interesse, e no curso eu vi que isso não é verdade. São vários fatores que influenciam para a não aprendizagem e não somente a falta de interesse. (FA).

Eu acho assim que, o que mudou mesmo foi o meu modo de ver, de entender as crianças, de entender a questão do estágio que ela tem de aprender a ler e escrever. Que antes a gente achava assim, a gente não tinha certo conhecimento, a gente achava assim que a criança que tava lá na primeira série, na segunda série, teria que dominar tudo. (OI).

[...] a minha prática mudou no sentido de ficar mais perto dos meus alunos, de conhecer melhor eles, de saber como tratar, de entender a questão de como trabalhar os níveis, de como trabalhar melhor a escrita, de como trabalhar melhor a leitura. (IT).

A impressão que os relatos deixam nesse contexto é de que a ação alfabetizadora anterior à formação por meio do PROFA desconhecia a ação do alfabetizando ou sua existência como sujeito da aprendizagem. A atenção e a descoberta dos alunos se evidenciam na alteração das relações em sala de aula em Aracati. Práticas de abertura e de oferta de espaço aos aprendentes se evidenciam como procedimentos inovadores para os alfabetizadores Aracati. Ocorre um ensaio de vivências mais democráticas no fazer pedagógico e em sua atuação junto aos alunos. O relato mostra essa afirmação:

[...] a gente vê que ali eles também tão bem à vontade, dão a opinião própria deles. Se eles não estão gostando daquele estilo de aula: “professora, mude!”. [...] hoje a gente dá a opinião própria deles, eles têm a sua opinião. (PA).

A funcionalidade do PROFA se ateve até agora na dimensão dos beneficiários e de seu trabalho. No caso dos gestores das políticas, há alguns aspectos a serem elencados. A adequação das políticas externas à formação local é uma das manifestações. Tem relação com a capacidade da gestão de relacionar o programa ofertado à política de formação própria do sistema de ensino local. Pensar a funcionalidade das políticas externas na perspectiva da gestão local da formação continuada de professores supõe observar que traços da política de formação ofertada, tanto no campo conceitual como operacional, se alinham às especificidades do local de sua implantação e execução. Há nisso uma preocupação com a ideia do momento certo, no sentido de que política se alinha bem com o momento de cada espaço local.

No campo da funcionalidade da implantação e execução do PROFA em Icapuí e Aracati, é importante tratar do momento nos dois lugares. Os relatos revelam momentos díspares dos projetos políticos e educacionais que ambos vinham desenvolvendo. Fazendo alusão a esse momento pode-se falar que em

Icapuí ocorria o definhamento de um projeto e, em Aracati, aconteciam a implantação e a inovação do novo projeto educativo municipal.

O momento da execução do Programa em Icapuí coincide com uma situação política e educacional que apresenta desgastes e perda de referências no projeto da gestão e na ação dos gestores municipais, com a crescente descrédibilização dos políticos locais no poder durante vários períodos da gestão. Como já exposto, a gestão municipal 2001-2004 é a quinta gestão consecutiva do Partido dos Trabalhadores (PT) e a terceira de um mesmo Prefeito. A gestão educacional acaba sendo agravada pela instabilidade do gestor da educação do governo que assume no ano de 2000. No final do primeiro ano de ação (2001), o então secretário da educação é afastado, dando lugar ao retorno de um ex-gestor.

No âmbito da oferta de formação continuada, o momento do PROFA neste município é de encontro com um contexto de saturação de tantos programas e projetos ofertados internamente. O momento não se evidencia como promissor, inclusive pela proliferação de programas federais e estaduais no município desde 1996 (ver Anexo 3) por força da municipalização do Ensino Fundamental no Ceará (HAGUETTE e VIDAL, 1997; ALBUQUERQUE, F. C. A., 2005).

Em Aracati, a situação é invertida, pelo fato de que o Município passa pela mudança de sua feição política. Na ocasião, depois de várias gestões municipais de um só grupo político no poder (os Costa Lima), o período é tido como renovador em função da entrada do novo grupo gestor do Município desde o pleito eleitoral de 1996. Há nesse contexto um sentimento de mudança e melhoria, reforçando os ânimos e credibilizando as ações, como cita Mendes (2007, p.4):

No caso do município de Aracati, os professores revelam esperança na melhoria do quadro educacional, em nome de uma transparência administrativa, vontade e compromisso políticos da nova gestão municipal em substituição à oligarquia do poder das décadas anteriores.

Isso se intensifica no plano da gestão municipal como um todo, e a gestão da educação se altera sob o comando do então secretário municipal da Educação, Professor Augusto Álvaro Jerônimo Gomes, ao implantar uma gestão coletiva no sistema de ensino. O relato apresentado sobre esse assunto traz uma ideia do perfil da gestão educacional de Aracati nesse contexto:

A gestão da educação de um modo geral eu definiria como efervescente, mobilizadora... Eu considero que um dos momentos mais ricos pessoalmente também, pra mim, sabe? E por quê? Porque muito dinamismo, muita participação [...] foi um período de muito dinamismo na gestão da educação de Aracati. (AG).

[...] ele não media esforço pra preparar o grupo. Ele dizia muito assim: “olhe, quando eu sair daqui, eu quero que esse grupo seja o grupo que continue”. Ele dizia muito, que continue a questão da melhoria da educação do Aracati. Ele dizia... “Quem sabe que um gestor entra e manhã sai, mudou o gestor maior, muda tudo”. [...] E a questão dele não era nem assim, questão político-partidária, era não, era política mesmo educacional, a política dele era educacional, pra mudar a educação do Aracati, pra mudar. (AT).

São contextos específicos, com repercussões diferenciadas. Por essa razão, os influxos do momento da execução representam um fator de êxito importante a ser posto como interveniente na incorporação de uma política como o PROFA que, por seu caráter homogeneizado, entra nos dois municípios sem levar em conta como estavam se dando os processos de gestão local e as características que as especificidades conferiam ao momento.

Além da configuração política por que passavam os municípios, a oferta e implantação do PROFA, por parte das esferas federal e estadual, deixou de considerar os elementos citados neste capítulo, relativos aos processos decisórios sob os comandos dos gestores municipais e dos sujeitos envolvidos na gestão local e às especificidades históricas e suas trajetórias político-culturais, relativas a como se encontravam as realidades que recepcionaram a política.

Com esse entendimento, a execução e repercussão do PROFA nos Municípios de Aracati e Icapuí sinalizam que a gestão das políticas de formação continuada no âmbito local carrega em primeiro plano a força dos fatores internos de interveniência ante aos comandos externos advindos das formulações centralizadas e da homogeneização encaminhadas desde a esfera nacional e com a mediação estadual. Essa ideia sinaliza para traços conclusivos da investigação em curso que será apresentada no próximo capítulo.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As motivações da investida neste estudo foram explicitadas na apresentação do trabalho como iniciadas no espaço concreto da gestão local e em vista da experimentação dos desafios que este campo de ação oferece aos profissionais de educação. Pelo permanente contato com os problemas da gestão e formação de professores no âmbito municipal, explicitados por meio dos docentes, especialmente, mas também de técnicos e gestores educacionais, foram notadas as diferentes maneiras e visões de organizar e gerir a política educacional municipal e, em decorrência disso, os distintos modos com que se conduz na realidade local a oferta de formação continuada dos professores bem como os esforços de respostas às suas inquietações e interesses.

A atuação nesse campo, ao lado das experiências vivenciadas na relação com outros municípios e com os influxos das instâncias federal e estadual, permitiu ver também a existência de embates nestas relações e de movimentos internos que ora eram de oposição, ora de convivência compartilhada na gestão da educação. O hiato decorrente destas situações sugeriu a necessidade de compreender como se dão essas relações e as diferentes formas de conduzir as políticas educacionais dos municípios. A pesquisa acerca da gestão local de políticas no âmbito local, propósito deste estudo, é decorrente dessas inquietações e percepções sentidas no campo profissional e que se evidenciam como questões passíveis de investigação e esclarecimento.

No decurso dessa empreitada, tomou-se o Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA) como objeto de análise, no sentido de materializar o estudo e examinar o problema, especialmente porque se caracteriza como uma política destinada ao âmbito municipal para a formação continuada de professores e que envolve as relações da gestão e organização de diferentes esferas. No propósito de compreender esse problema, objetivou-se analisar o desenvolvimento do processo de implantação, execução e repercussões do Programa de Formação de Alfabetizadores/PROFA em dois municípios, Icapuí e Aracati, por meio de um estudo comparativo de casos. O ensaio permitiu identificar os traços da gestão local das políticas nos municípios pesquisados articulados à influência das políticas

induzidas, a fatores contextuais específicos, à visão e atuação dos sujeitos envolvidos e outras temáticas que agregam os achados dessa incursão. Na linha de estudos voltados para a comparação, a pesquisa revela o que é particular do estudo comparativo. Há nos dados levantados nos municípios pesquisados elementos de articulação comuns e há uma unidade diversificada que inter-relaciona aspectos macros e micros na gestão local de políticas.

As análises envidadas nos capítulos 4 e 5 apontam que a implantação, execução e repercussões das políticas se estabelecem no âmbito das relações entre as diversas esferas – União, Estado e municípios, este último sobressaindo-se como espaço de materialização, que permite a visualização da efetividade da iniciativa governamental formulada no plano macro e executada no plano micro. Olhando para os municípios envolvidos na análise da implantação, execução e repercussões do PROFA (Programa de Formação de Alfabetizadores), e tomando como pano de fundo a busca da compreensão dos sentidos das reformas e das implicações das políticas induzidas no âmbito da gestão local, percebe-se que nas relações entre os âmbitos nacionais e subnacionais reeditam-se os mesmos padrões de regulação existente entre os âmbitos internacional e nacional.

Na experiência da formulação, implantação e execução do PROFA as reformas encaminhadas no plano nacional entram no plano estadual e municipal mantendo o perfil de relação macro e micro constituído sob a lógica descentralizadora/desconcentradora própria do modelo regulador dos anos 1990 no Brasil. Este modelo segue o caminho inverso da compreensão que a relação global e local toma nos últimos anos. Nesta, conceitos relacionados ao local evidenciam seu novo papel de integração ao mundo globalizado, sua autonomização e intervenção nos projetos amplos, e a desterritorialização da sua ação. A evidência do plano local como ente autônomo e agente na formulação de iniciativas e na protagonização de práticas da gestão de políticas não tem ressonância na implantação de políticas educativas neste momento. Ao contrário dessa tendência, as reformas educacionais e, por conseguinte, os programas e projetos que se criam no plano federal neste contexto, dão ao plano local o papel de receptor/executor de políticas, em especial de executor de projetos e programas experimentados em regiões ou territórios diferentes, tidos como exitosos e difundidos como ideais em outras realidades locais. O caso em estudo, o PROFA, é exemplo de um programa

formulado na esfera federal com suporte em experiências particulares, que foi experimentado com certo grau de êxito numa experiência local e proposto para ser implantado de forma homogênea em todo o País, mesmo diante das heterogeneidades regionais e municipais. Isso ocorre sob a lógica que universaliza políticas para dar a elas proporções nacionais e sob a estratégia de execução em espaços locais distintos.

A lógica condutora de políticas educacionais do centro à margem, do eixo federal ao municipal, do espaço formulador ao executor é perpassada pelo formato de planejamento, organização e gestão educacional que consensua modelos e diretrizes amplas para as políticas educacionais a serem efetivadas de modo homogêneo nos espaços subnacionais, isto é, em outros níveis e por outros agentes. É o formato que encontra sua manifestação concreta nas reformas educativas nacionais, utilizando-se especialmente de práticas de indução. Tal prática é princípio caro às modalidades da gestão e às relações macro e micro desde os anos 1990. Por tal condição, este formato de intervenção repercute nos modos nacionais de planejar, organizar e gerenciar, sendo incorporado também nos níveis subnacionais, em especial o estadual, que “costura” as relações entre estes entes.

No caso brasileiro, a lógica indutiva é a lógica específica das relações entre Governo federal, estados e municípios no contexto da política de governo na qual se origina e se difunde o Programa pesquisado. Este é o formato específico da política na proposição de políticas pelo Governo brasileiro na segunda metade dos anos 1990. A multiplicidade de programas criados e disseminados pela gestão de Fernando Henrique Cardoso, e Paulo Renato de Souza, como Ministro da Educação neste período, está marcada por estratégias de transferência de políticas educacionais a serem mediadas por instâncias subnacionais (estados) e implantadas pela esfera local (município). Há uma transferência do formato indutivo e regulador da oferta e implantação de políticas educacionais para os níveis subnacionais. A indução na efetivação de políticas educacionais é reeditada também nos níveis estaduais, mas com intensidades diferentes. Portanto, a lógica indutiva é, por natureza, dispositivo próprio dos âmbitos federal e estadual para a condução de políticas educacionais.

No plano estadual cearense, a relação com o nível federal no que se refere às políticas educacionais, sua oferta e implantação no plano municipal, ocorre com expressiva facilidade, dada a identificação do projeto de governo cearense com o formato de governo nacional, em especial na lógica indutiva. Quando da implantação do PROFA, a natureza indutiva assumida pelo modelo da gestão do governo do Ceará, assentada sobre princípios de descentralização, interiorização, regionalização, compartilhamento das ações e da gestão, situam a instância estadual como cooperadora especial em função de sua sintonia com os princípios da gestão federal. Dessa forma, a perspectiva indutiva da estratégia política federal não causa estranhamento à gestão da educação no Ceará com oferta de programas formulados externamente como o PROFA. A indução é estratégia fundamental de seu modo de governar. A gestão da educação cearense apenas integra políticas federais ao seu projeto estadual, incorporando-as como programas estaduais e propagando-as juntos aos municípios, onde sua função mediadora realiza a oferta e negocia a implantação e execução. Nestes termos, a gestão estadual, pela relação simbiótica com o plano do Governo federal, é coindutora das políticas junto ao âmbito municipal, onde os impactos das reformas globais/nacionais e das políticas homogêneas e induzidas se dão de fato.

Como o município tende a não induzir nem produzir políticas educacionais, pelo menos em sua maioria, pode-se afirmar, sob a perspectiva do estudo comparativo realizado entre os Municípios de Aracati e Icapuí, que as distinções dos impactos das reformas e das políticas caminham pela capacidade de um de outro terem, em seus percursos históricos, políticas internamente criadas e práticas em gestão local próprias. No caso desses municípios, as implicações do PROFA como política induzida de formação continuada implantada no plano municipal se evidenciam na especificidade histórica da realidade dos projetos educacionais e políticos, nessa ordem. Isso leva a perceber que as distinções das implicações estão “no município”, em cada um particularmente, e se expressam neste espaço.

O estudo da implantação e execução do PROFA mostra que, no plano municipal, as relações macro e micro se alteram e tomam novos formatos de acordo com a peculiaridade de cada município. A força indutiva oriunda da gestão federal e estadual é reconfigurada sob a ação dos sujeitos municipais. Neste âmbito, ocorre o que, com base nas análises, se opta por conceituar como conflito entre “indução

externa” e “regulação interna”. Os municípios, não podendo se abster da pressão indutiva dos órgãos federal e estadual, dos consensos externos e da prática de implantação de políticas homogeneizadas, desenvolvem estratégias de relação com as instâncias superiores, regulando esse processo de intervenção macro por meio de seus próprios dispositivos locais chamados neste estudo de “regulação interna”.

A regulação interna emerge como um conceito-chave nos resultados da investigação. Destaca-se como fruto dos movimentos da gestão articulados a processos decisórios e especificidades históricas de cada município. Isso leva a crer que tal modalidade de regulação pode ser encontrada fragmentada em diversas microrregulações no conjunto das estruturas municipais. Os sujeitos, as instituições, os órgãos da gestão educacional, entre outros, dão origem a distintas intervenções, regulando a gestão local das políticas. Diferente da regulação externa, entendida como comandos, normas e dispositivos de controle advindos de instâncias superiores, a regulação interna faz a depuração e amenização dos influxos externos. O PROFA, como política de formação continuada implantada pelo plano externo (federal e estadual) – e nesse caso a oferta e mediação foram forças principais nessas relações – encontrou-se no plano municipal com instrumentos regulatórios internos na dimensão da execução e da repercussão.

Este estudo revela que o caráter homogeneizante das políticas federais é regulado pelo caráter particular e heterogêneo que o plano municipal impõe a ele. Em outras palavras, a política homogeneizada, como é o caso do PROFA neste estudo, que repercute nos municípios desde o plano nacional, assume formas heterogêneas quando incorporada pelos sujeitos da gestão local e seus beneficiários e quando é adequada ao ambiente onde é implantada. Desse modo, a incorporação das políticas induzidas é antes de tudo subjetiva para, finalmente, ser institucional. É subjetiva porque sua aceitação e efetivação ocorrem no plano dos interesses e decisões dos sujeitos gestores do âmbito local e do aproveitamento dos professores municipais. Assim, os interesses subjetivos podem ser vistos como elementos de regulação interna. A incorporação da política torna-se institucional por isso mesmo, pelo poder decisório dos sujeitos que dá ao Programa a configuração de política de educação interna, o que a faz perder, muitas vezes, o estatuto de política externa. A visão dos usuários do PROFA nos municípios pesquisados, em especial os professores, alinha-se a essa mutação da política externa em política local.

A regulação interna ocorre por meio de influxos intencionais (conscientes) e naturais (inconscientes). A regulação dos sujeitos é uma regulação consciente, porque sucede sob práticas de decisão dos grupos, na forma de comandos, de consensos internos dos sujeitos que atuam no âmbito local, especialmente os gestores. O grupo dos gestores municipais da educação em cada município se mostra, na análise do PROFA, como outro dispositivo de regulação interna, decisivo no êxito porque faz intervenção direta.

A regulação não consciente é a regulação que ocorre pela força das especificidades, porque se constituíram práticas e ações no plano local, em especial na sua historicidade, e estes aspectos acabaram regulando as investidas externas, muitas vezes de forma espontânea. É muito exemplar desta asserção o que significou na execução do PROFA nos municípios o fato de estes terem projetos educacionais diferentes e recepcionarem o Programa no sistema municipal de ensino em conjunturas políticas internas díspares. Percebe-se, da mesma forma, o quanto as diferentes concepções e formas de organizar e gerir a formação no município, sedimentados na história educacional municipal, incidiram na recepção do Programa. Assim, o que a política ofertada ao município encontra nesta realidade regula sua recepção. Com efeito, fica reforçada a ideia da regulação local e interna.

A regulação interna e a mutação local das investidas das políticas nacionais dão também ao âmbito local uma posição contraditória, no sentido de que absorvem algumas lógicas, modelos, princípios, noções conceituais que se transferem junto com as políticas, ao mesmo tempo em que dão a tais elementos e ações seus ritmos e particularidades. Esse é exatamente o caso dos Municípios de Aracati e Icapuí no que se refere à gestão do PROFA. Os municípios, no entanto, aderiram e executaram este Programa com posições diferentes em relação ao seu aproveitamento como política induzida externamente. Isso ocorreu possivelmente por conta da dimensão da atuação dos gestores municipais em perscrutar a política, compreendê-la, verificar suas articulações com o local, suas referências teórico-metodológicas e filosóficas, aferir sua integração à política local e suas intenções.

A postura vigilante do gestor é percebida em Aracati como elemento que “rumina” a oferta do PROFA, olhando para a feição da formação continuada que se implantava à época no Município. Nesse caso, há uma regulação interna consciente,

na ação e decisão dos sujeitos gestores. A cultura de formação continuada e de alfabetização de Icapuí, por sua vez, exercita uma “peneirada” nos dispositivos do Programa, ou seja, retira dali somente o que interessa. Nesse caso, a regulação é inconsciente, por força de sua situação específica. A regulação em Aracati é realizada por meio de poder decisório. Em Icapuí, pela natureza formativa municipal que é sua especificidade histórica particular. A depender da atuação dessas duas esferas, as implicações serão também minimizadas ou direcionadas para a efetividade positiva do Programa.

Com essa compreensão, pode-se garantir que o que dá heterogeneidade às políticas homogêneas é o modo particular com que cada município, com base na sua historicidade e na ação dos sujeitos que compõem a gestão, regula a execução e as repercussões da política advinda de outras esferas. Por essa razão, a intervenção municipal na condução nas políticas de formação continuada é uma intervenção reguladora. O papel regulador interno da historicidade e da ação dos sujeitos ajusta a política às finalidades, às necessidades e aos interesses locais. Determinam também suas possibilidades de êxito ou fracasso. Assim, se pode ensejar conclusões em dois tópicos básicos: a regulação interna dos sujeitos e a regulação interna do ambiente. A regulação dos sujeitos se assenta sobre os gestores e técnicos diretamente responsáveis pela gestão das políticas de formação continuada no âmbito local. A regulação do ambiente está para as interveniências das especificidades de cada um dos municípios e que possibilitam diferentes formas de recepcionar, adequar e incorporar. É, portanto, uma regulação natural e inconsciente, como já sinalizado, porque acontece à revelia da ação dos sujeitos, por força das feições culturais locais.

Mediante tais afirmações, o conceito de regulação interna toma a ideia da existência de variados dispositivos internos de ajustamento permanente que permitem ao plano da gestão local controlar as interações entre os propósitos estabelecidos externamente para uma política e os interesses e condições do espaço local, de seus sujeitos gestores e beneficiários. Estes dispositivos internos convergem para dois núcleos de sentido: os processos decisórios e as especificidades históricas, conforme discutido no capítulo 5. A depender do aspecto analisado, eles variam nos municípios com mais ou com menos interveniência na gestão da política. Isso tem relação com idéias de interdependência e de

coordenação particular nos municípios. A regulação interna é mais uma modalidade específica e localizada do termo, dada a diversidade de agentes, interesses e estratégias que no âmbito dos municípios se evidenciam.

As investidas dos sujeitos da gestão e dos elementos da especificidade do âmbito local conferem à regulação interna intervenções decisivas para o êxito das políticas. Compreendendo que a heterogeneidade das políticas homogeneizadas no plano municipal, bem como sua diversificação se apresentam distintas em cada lugar, pode-se dizer, de acordo com a análise, que não há uma ordem certa. Não está claro se é a especificidade local que assume a linha de frente na condução das situações que provocam interveniência e que em segundo plano vem a ação dos sujeitos por meio de suas diversas variáveis que se externalizam por processos decisórios, ou vice versa. Nos municípios pesquisados, esse dois aspectos aparecem relacionados à execução e repercussão do PROFA, e cada lugar tem dinâmica própria. Nestas dimensões, consegue-se visualizar bem os fatores que concorrem para o êxito ou não das políticas induzidas. As diferenças de intensidades das intervenções desses reguladores internos é que dão vazão a tais fatores e estes incidem sobre o sucesso da política implantada.

A discussão dos fatores contextuais que concorrem para o êxito ou não de políticas induzidas, tomando como horizonte a análise da implantação, execução e repercussão do Programa de Formação de Alfabetizadores/PROFA em Icapuí e Aracati, aponta para compreensões diferenciadas de êxito. Na visão dos sujeitos, o êxito do PROFA aparece relacionado a compreensões como 1) alcançar os objetivos previstos pelo âmbito da formulação, 2) ser implantado e executado, com capacidade de chegar até o fim no plano da sua materialização, o plano municipal e 3) alcançar resultados na formação teórico-prática de professores alfabetizadores e na aprendizagem dos alunos como repercussão.

O alcance dos objetivos do Programa previstos no plano da formulação é uma expressão de êxito que a pesquisa não apreende dos relatos e registros documentais dos municípios pesquisados. A execução do PROFA em Icapuí e Aracati, conforme os relatos coletados, não tomou como referência central o cumprimento de objetivos externos. Sua preocupação se caracteriza pelo aproveitamento e adequação às necessidades locais em Aracati e pela execução

“regimental” da política no caso de Icapuí. Significa que o primeiro se esforçou por alcançar objetivos municipais utilizando-se da proposta inovadora que o Programa trouxe para sua realidade, reforçando as estratégias da gestão local em provocar mudanças na área de alfabetização no Município, em função de suas carências e limitações à época. O segundo, por sua histórica competência formadora, não deu ênfase à articulação entre os objetivos do Programa e o seu projeto educativo interno em desenvolvimento naquele momento. Desse modo, realizou o Programa como mais uma formação, à revelia de suas origens, preocupando-se em respeitar seu papel como ente cooperador com o âmbito estadual e federal. O êxito em Icapuí está relacionado ao plano da oferta e implantação. O alcance de êxito, neste sentido, se dá pelo fato de ter sido implantado conforme a previsão federal, o que no Ceará, segundo os documentos e depoimentos ultrapassou as expectativas do MEC, conquistando atenção especial em relação a outros Estados.

A capacidade de ser implantado e executado até o fim no plano municipal é a expressão mais tocável que aparece da ideia de êxito. Com base no PROFA, o êxito vem carregado da ideia de continuidade e sustentação local. A gestão vem aliada à noção de competência condutora e executora. A política é compreendida como exitosa por sua capacidade de chegar até o fim, de acordo com os planos previstos em seu cronograma. Tem relação também com a capacidade de cumprimento dos conteúdos (módulos) organizados para a formação. No PROFA, isso significava executar os três módulos do Programa. Tal ideia de êxito é técnica e calculista, mas se expressa como sinal de qualidade da gestão e do Programa, conforme a visão dos beneficiários. A execução torna-se muito mais um “termômetro” do êxito da política que sua capacidade de ser usado na melhoria da prática docente. O êxito nessa dimensão está relacionado à execução. Uma gestão com a competência de conduzir o Programa em todo o seu percurso é um fator de êxito significativo para a política externa.

Os resultados na formação teórico-prática de professores alfabetizadores e na aprendizagem dos alunos como repercussão é uma expressão de êxito que mais se evidencia como real. A dimensão da repercussão traz a expressão mais nítida do significado da implantação e execução da política, porque é sentida pelos sujeitos beneficiários. A gestão local do PROFA nos municípios, a capacidade de conduzir a execução do Programa e a possibilidade de permitir o aproveitamento da política

induzida encontram nesse nível sua razão de ser. No caso de Icapuí, que “abortou” o Programa antes do prazo previsto, os sinais de repercussão aparecem minimizados pela insatisfação da descontinuidade. Os alfabetizadores contemplados trazem saudosa lembrança da importância e contribuição que o Programa teria trazido se tivesse chegado ao fim, mas comentam o aproveitamento “das migalhas que caíram da mesa”. No caso de Aracati, a condução satisfatória da gestão do Programa e o aproveitamento dos beneficiários alcançam níveis mais mensuráveis, mas sua operacionalização e efetivação esbarram na descontinuidade dos egressos em seus postos de alfabetizadores por um tempo propício para sedimentarem a competência alfabetizadora prometida pelo PROFA. Isso leva a considerar que o êxito visto pela via das repercussões vem diretamente colado ao êxito da execução e da continuidade da política internamente.

Em ambos os casos, o propósito da formação continuada como cultura instalada nos municípios, prevista como sinal de êxito do PROFA, desde os objetivos do plano da formulação e da homogeneização da oferta, não se instala. É bem verdade que não há êxito esperado no Programa naquilo que se refere à continuação da presença subsidiadora e sustentadora do Ministério da Educação e da Secretaria Estadual como fator externo. Toda a possibilidade de êxito nesse sentido ficou sob a responsabilidade municipal. O encargo do insucesso e da falha no êxito, na visão dos formuladores, ficou em cada município. O perfil regulador externo da esfera federal transfere para o plano da execução e da repercussão, das decisões locais e especificidades, o preço do não-êxito dos objetivos previstos pela equipe formuladora do PROFA, excluindo-se dessa responsabilidade.

A lógica indutiva, desconcentradora e reguladora, essência dos programas reformistas da segunda metade dos anos 1990, emerge como “pano de fundo” do PROFA, como princípio integrado no seu projeto de formação continuada, revestido de feição inovadora que tomou a ideia de “cultura de formação continuada”. A gestão local ante sua proposta é, na verdade, instância utilizada no processo desconcentrador de políticas. O PROFA não escapa a essa lógica, pelo contrário, é instrumento de transferência de tal forma de pensar e executar as políticas educacionais. A cultura da formação continuada a ser implantada pelo PROFA é a cultura da minimização da ação do Governo Federal na garantia e provimento de políticas públicas de educação sedimentadas e permanentes para a formação

continuada dos professores. É a cultura da reforma que retira do âmbito federal a responsabilidade por essa área. A acepção de continuidade neste contexto reformista é a continuidade do plano local, como provedor de políticas com suas próprias ferramentas e recursos, sob dispositivos do regime de colaboração entre os entes e da autonomia municipal. Assim a ideia de “cultura de formação continuada” objetivada pelo PROFA carrega a força reformista da descentralização das políticas de formação continuada.

Da mesma forma, todo o aparato ministerial existente na equipe central no PROFA, a evidência dada aos técnicos do âmbito estadual na função mediadora das secretarias estaduais, nada mais é do que o formato indutor e regulador se materializando neste programa específico de formação de alfabetizadores. A estrutura gestora do PROFA é a estrutura da gestão de políticas do plano reformista. Caracteriza-se pelo plano formulador macro, pelo plano mediador meso, e pelo plano executor micro. Esse formato da gestão das políticas incorporado pelo PROFA sintoniza-se com as funções específicas do modelo regulador que mantém a esfera federal nas funções elaboradoras, propositivas e avaliadoras, a esfera estadual nas funções de negociação das políticas e a esfera local (municipal) como lugar da execução, continuação e responsabilização dos resultados.

A presença do controle da esfera federal no PROFA é visualizada na existência dos relatórios elaborados pelos coordenadores municipais e estaduais e enviados à coordenação do Programa no Ministério da Educação. A regulação por meio dos instrumentais de avaliação dos percursos e dos resultados do PROFA nos âmbitos municipal e estadual externaliza a função avaliadora do Governo na implantação do Programa. A análise mostra que os elementos principais que compõem o formato da gestão e da organização das políticas educacionais no Brasil no contexto das reformas educacionais e das relações entre os entes nos anos 1990 são incorporados e assumidos na implantação e execução do PROFA.

Mediante esse quadro, o conhecimento da percepção dos gestores, técnicos e professores sobre os processos decisórios que caracterizaram a implantação e execução do PROFA como política de formação continuada em Icapuí e Aracati não permite aferir que tais sujeitos visualizaram a presença dos comandos externos e reguladores perpassados pela política em questão. No âmbito municipal, como já

sinalizado, a regulação é interna. O impacto do formato reformista que transfere responsabilidades e instala uma modalidade da gestão educacional própria do modelo regulador por meio de uma política de formação continuada não é percebida na visão dos sujeitos pesquisados, especialmente os docentes. No campo dos sujeitos da gestão local e dos beneficiários, tais interesses e lógicas se esvaem na “ingenuidade” da gestão local. O que aparece mais nítido é a fragilidade do plano municipal antes as investidas do plano federal.

A análise da visão dos sujeitos mostrou que a “ingenuidade” presente no plano municipal em relação às políticas externas é nivelada nos municípios, de acordo com as posições dos sujeitos gestores e beneficiários e as intervenções no processo decisório. Dos gestores aos beneficiários das políticas (professores), há uma linha descendente na capacidade de ver as intencionalidades “estranhas” que acompanham as políticas e suas relações com os propósitos da dimensão macro de formulação e com as necessidades da dimensão micro. Os gestores e técnicos emanam maior clareza dos fundamentos das políticas, de suas proposições para o âmbito municipal, e se tornam os responsáveis pelas possíveis alterações que poderão ocorrer na execução. Estes sujeitos, pelo exposto nos relatos, assumem com maior consciência as funções reguladoras da política induzida e, para eles, os processos decisórios que permitiram a execução e repercussão positiva do PROFA estão centrados em sua atuação como gestores, como co-ofertantes.

Os beneficiários, em geral os professores, não assumem posição de reconhecimento do teor que acompanha as políticas e suas intencionalidades. Na percepção desses sujeitos, o PROFA é uma política de formação e por tal característica é sempre bem-vinda. Suas intencionalidades e suas relações com as necessidades formativas locais passam ao longe quando se trata da visão dos docentes. Na dimensão da incorporação do Programa pelos professores, emerge a questão do elemento surpresa na gestão do PROFA. Há aceitação, aprovação e adequação muito boas para a política no âmbito municipal. A regulação interna dos docentes não desaprova nem rejeita a política, mas aceita e redireciona a partir da oferta dos gestores locais. Os gestores se posicionam como colaboradores da oferta ante os professores, e os professores como reguladores da ação da gestão local.

Nos municípios pesquisados, a relação com a política por parte dos professores é no nível da gestão local, e, por essa razão, o PROFA não se destaca como uma política externa, sendo encarada como uma ação local em sua maioria, como já sinalizado. Assim, o caso do PROFA nos municípios de Icapuí e Aracati demonstra os perfis divergentes e convergentes da capacidade reguladora desses agentes.

A dimensão das repercussões não é o lugar dos gestores e técnicos, como a pesquisa revelou. Nela situam-se questões que escapam ao domínio dos gestores no caso do PROFA, uma vez que incide sobre o desempenho dos professores alfabetizadores em relação à formação vivenciada e os impactos na melhoria da ação alfabetizadora dos docentes e na aprendizagem dos alunos. O discurso dos gestores não denota clareza da efetividade do PROFA em seus municípios.

Os achados assinalados até aqui permitem dizer, considerando a problemática que norteou o desenvolvimento deste estudo, que a gestão das políticas de educação no Município é essencialmente local. Desenvolve-se de forma particularizada e assume a configuração que suas peculiaridades permitem. A heterogeneidade municipal nos processos de implantação, execução e aproveitamento de políticas educacionais é especialmente política e histórica, relaciona-se fundamentalmente com as visões e decisões dos sujeitos e com a trajetória da política educacional municipal.

Mediante as constatações obtidas por meio deste estudo, torna-se explícito o fato de que discussão da gestão local de políticas apresenta-se como temática que toma novo fôlego, sugerindo novas investidas em algumas frentes que se descortinam como possibilidades de investigação. Uma delas é a liderança na organização e gestão municipal para a condução de políticas. Este assunto tem atenção especial nos gestores municipais de educação, na sua indicação, formação e atuação. Outra temática é a formulação e existência de políticas educacionais municipais sistematizadas e sedimentadas, cuja atenção se volta à política educacional do município como projeto político-pedagógico daquele território e não de um governo. Aproximada á anterior, novas incursões podem ser feitas acerca da continuidade das políticas no âmbito municipal, em outras palavras, sobre a implantação e continuidade de políticas municipais supragovernamentais, cuidando

de experiências nesse sentido. Por último, fica a sugestão de se adentrar a investigação da dimensão das repercussões das políticas de formação continuada induzidas no âmbito local com maior intensidade, perscrutando sua identificação ou divergência com as demandas docentes municipais e os modos de aproveitamento que estas tem por parte de seus usuários.

Cabe acentuar, finalmente, que a gestão local de políticas de educação é um domínio que permite muitas investidas de estudos. Sua complexidade e seus arranjos institucionais proliferam questões inquietantes para investigadores ávidos de objetos instigantes para exame. No quadro atual da formulação, implantação e execução de políticas educacionais federais, em especial do Plano de Desenvolvimento da Educação do Governo Lula, o município ressurgiu como grande agente e, com essa feição, as práticas da gestão local se evidenciam como promissores campos de pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano XXII, nº 75, p. 15-29, Ago., 2001.
- AGUIAR, R. R. O Regime de Colaboração no Ceará. **Em Aberto**, Brasília, v. 19, n. 75, p. 136-137, jul., 2002.
- ALBUQUERQUE, E. A. S. **Formação continuada no serviço e inovações pedagógicas**: campo dos possíveis. 2006. 229 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Centro de Ciências da Educação – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis: [s.n.], 2006.
- ALBUQUERQUE, F. C. A. Breve ensaio sobre o discurso único em educação: “There is not alternative”. In: ALBUQUERQUE, M. G. M. T. de; FARIAS, I. M. S; e RAMOS, J. F. P. (Orgs.). **Política e Gestão Educacional**: contextos e práticas. Fortaleza: EdUECE, 2008, p. 17-40.
- \_\_\_\_\_. Estado e Municipalização do Ensino no Ceará: entre o regime de colaboração e a lógica de ajuste estrutural. **O público e o privado**, Fortaleza, ano 3, nº 5, p. 43-59, jan./jul., 2005.
- ALBUQUERQUE, M. G. M. T. O lugar da escola no planejamento educacional: contextos e conceitos necessários à compreensão da profissão docente. In: SALES, J. A. *et al* (Orgs). **Formação e práticas docentes**. Fortaleza: EdUECE, 2008, p. 99-117.
- \_\_\_\_\_. **Planejamento Educacional no Ceará (1995-2002)**: a escola como ponto de partida? 2005. 260 f. Tese (Doutorado em Educação Brasileira). Universidade Federal do Ceará (Programa de Pós Graduação em Educação Brasileira), Fortaleza, 2005.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, nº 129, vol.36, p.637-651, dez., 2006.
- ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Etnografia da prática escolar**. Campinas, SP: Papirus, 1995.
- ANTUNES, R. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In: DOURADO, L. F; PARO, V. H. **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001, p. 13-27.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2009.
- AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n.80, p. 49-71, set., 2002.
- BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Esp. – Out., 2005.
- \_\_\_\_\_. A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios, In: COSTA, J. A., NETO-MENDES, A., VENTURA, A.(Orgs). **Política e gestão local da educação**. Aveiro: Universidade, 2004, p. 13-22.

BARRETO, M. I. VIGEVANI, T. Cenário global e espaços de intervenção dos governos locais. In MARTINS, A. M. OLIVEIRA, C. BUENO, M. S. S. (Orgs) **Descentralização do Estado e municipalização do Ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP & A, 2004, p. 29-55.

BECALLI, F. Z. **O ensino da leitura no Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA)**. 2007. 251 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória - ES, 2007.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BODGAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação Qualitativa em Educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.

BRAGA, M. M. S. C; SILVA, L. M. N. A municipalização do ensino em Icapuí – Ce. In: HAGUETTE, A e VIDAL, H. M.(Orgs.). **Os caminhos da Municipalização no Ceará**: uma avaliação. Fortaleza: Casa de José de Alencar, Programa Editorial, UFC, 1997, p. 93-123.

BRAGA, M. M. S. C. **Escola Pública e vontade política – Icapuí - CE** – uma escola possível para os filhos da classe trabalhadora? 1998. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1998.

BRASIL, Ministério da Educação- Secretaria da Educação Básica. **Programa de Formação de Alfabetizadores**: documento de apresentação. 2. ed. Brasília: 2001a.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação - Secretaria da Educação Básica. **Programa de Formação de Alfabetizadores**: Coletânea de Textos 3. Brasília: 2001b.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação - Secretaria do Ensino Fundamental. **Programa de desenvolvimento profissional continuado**: alfabetização – Brasília: A Secretaria, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Fundamental. **Programa de Formação de Professores Alfabetizadores**: Termo de Cooperação Técnica: MEC/SEF, 20001c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Fundamental. **Programa de Formação de Professores Alfabetizadores**: Documento de Orientações Gerais. Brasília: MEC/SEF, 2001d.

BUSTAMANTE, A M. G. **Memória e identidade local em Icapuí, Ceará**. 2005. 207 f. Tese (Doutorado em Psicossociologia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

CABRAL NETO, A. *et al* (Orgs.). **Pontos e Contrapontos da Política Educacional**: uma leitura contextualizada das iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

CABRAL NETO, A; RODRIGUEZ, J. A. Reformas educacionais na América latina. In: CABRAL NETO, Antonio *et al* (Orgs.). **Pontos e Contrapontos da Política Educacional**: uma leitura contextualizada das iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livro Editora, 2008, p. 13-49.

CABRAL NETO, A. CASTRO, A. M. D. A. Reflexões sobre os atuais cenários da política educacional na América Latina. **O Público e o Privado**, Fortaleza, ano 3, nº 5, p. 07-21, jan./jul., 2005.

CAETANO, M. *et al.* Regionalização e poder local. In: UNESCO. **Divisão de política e planejamento educacional: la gestión de la educación a nível local**. Paris: EPP, 1988. (Módulos de Formação).

CAMPOS, R. G. M. **O Programa de Formação de Professores Alfabetizadores – PROFA** - e suas implicações pedagógicas: concepção de alfabetização, atuação profissional e resultados obtidos. 2006. 120 f. Dissertação (Mestrado e Educação) – Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2006.

CASSASSUS, J. Problemas de la gestión educativa en América Latina: la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B. **Em Aberto**, Brasília, v. 19, n. 75, p. 49-69, jul., 2002.

\_\_\_\_\_. Descentralização e desregulamentação educacional na América Latina: fundamentos e críticas. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 74, p.45-76, ago., 1990.

CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antonio *et al.* **Pontos e Contrapontos da Política Educacional**: uma leitura contextualizada das iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livro Editora, 2008, p. 115-144.

CEARÁ, Secretaria da Educação Básica. **Escola melhor, vida melhor**: relatório da gestão 2003-2006. Fortaleza: Nacional, 2006.

\_\_\_\_\_, **Mensagem à Assembléia Legislativa**: abertura da sessão legislativa. Fortaleza: SEPLAN, 2003.

\_\_\_\_\_, **Mensagem à Assembléia Legislativa**: abertura da sessão legislativa. Fortaleza: SEPLAN, 2002.

\_\_\_\_\_, **Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998)**. Fortaleza, SEPLAN, 1995.

\_\_\_\_\_, **Consolidando o novo Ceará – Plano de Desenvolvimento Sustentável (1999-2002)**. Fortaleza, SEPLAN, 2000.

\_\_\_\_\_, [notícia] Encontro discute a formação de professores alfabetizadores: In **Portal de Serviços e Informações do Ceará**. Disponível em <<http://www25.ceara.gov.br/noticias>> acessado em 17/09/2009.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis – RJ: Vozes, 2008, p. 295-316.

CONCEIÇÃO, A. C. V; RABELO, C. D. A perspectiva psicogenética na formação de alfabetizadores. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE, 19., 2009, João Pessoa – PB, **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2009.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, mai/ago., 2004.

DANAGA N. H. P. **Desenvolvimento de um programa educacional de formação continuada** - o tornar-se educador a partir de reflexões e (trans) formações em busca de melhoria do ensino e da aprendizagem. 2004. 181f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

DOS SANTOS, T. **Os impasses da globalização**: hegemonia e contra-hegemonia (v.1). Rio de Janeiro: Ed. PUC - Rio, São Paulo: Loyola, 2003.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out., 2007.

DOWBOR, L. **A reprodução social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis, RJ: Vozes: 1998.

\_\_\_\_\_. **O que é o poder local**. Disponível em: <[www.dowbor.org/06edulocal](http://www.dowbor.org/06edulocal)>. Acesso em: 10 de Maio de 2009a.

\_\_\_\_\_. **Educação e desenvolvimento local**. Disponível em: <[www.dowbor.org/06edulocal](http://www.dowbor.org/06edulocal)>. Acesso em: 10 de Maio de 2009b.

DUARTE JÚNIOR, Romeu. O Ceará no Século XVIII: Icó, Aracati e Sobral. **Oceanos** nº 41, Lisboa, Comissão Oficial para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2000.

FARIAS, I. M. S. de. **Inovação, mudança e cultura docente**. Brasília: Liber Livro, 2006.

FERNANDES, A. S. Município, cidade e territorialização educativa. In: COSTA, J. A., NETO-MENDES, A., VENTURA, A.(Orgs). **Política e gestão local da educação**. Aveiro: Universidade, 2004, p. 35-43.

FERREIRA, F. I. Educação e local: animação, gestão e parceria. In: COSTA, J. A., NETO-MENDES, A., VENTURA, A.(Orgs). **Política e gestão local da educação**. Aveiro: Universidade, 2004, p. 61-80.

FERREIRA, R. Política educacional e poder local: análise das repercussões do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil na educação de municípios pernambucanos. In: **Revista Brasileira de Educação**, Belo Horizonte, n. 19, p. 99-112, Jan/Abril, 2002.

FREITAS FILHO. M. de. **A aldeia do areal**: história e memória de Ibicuitaba –Icapuí –CE. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003.

FREITAS, H. C. L. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 136-167, set., 2002.

FREITAS, D. N. T. de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, vol.24, n.2, p. 29-54, Jul/dez., 1998.

GARCIA, L. S. A cultura nas organizações escolares: proposições, construções e limites. In: CABRAL NETO, Antonio *et al* (Orgs.). **Pontos e Contrapontos da Política Educacional**: uma leitura contextualizada das iniciativas governamentais Brasília: Liber Livro Editora, 2008, p. 85-113.

GARCIA, W. E; FARIAS, I. M. S. Estado, política educacional e inovação pedagógica. **O público e o privado**, Fortaleza, ano 3, nº 5, p. 61-74, jan/jul., 2005.

GARCIA, W. E. Federalismo e Gestão Educativa no Brasil: notas para debate. In: **Em Aberto**, Brasília, v. 19, n. 75, p. 49-69, jul. 2002.

GOMES, A. A. J. **Universalização do Ensino em Icapuí**: sistematização da experiência. (mimeo) [s.d]; [s.l].

GOMÉZ, G. R; FLORES, J. G; JIMÉNEZ, E. G. **Metodología de la investigación qualitativa**. Maracena, Granada: Ediciones Aljibe, 1996.

GROULX, L.. Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis – RJ: Vozes, 2008, p. 95-124.

HAGUETTE, A; VIDAL, H. M.(Orgs.). **Os caminhos da Municipalização no Ceará**: uma avaliação. Fortaleza: Casa de José de Alencar, Programa Editorial, UFC, 1997.

ICAPUÍ, Secretaria da Educação e Cultura. **Diretrizes de Ensino**. Icapuí: 2002.

\_\_\_\_\_, Secretaria da Educação e Cultura. **Icapuí, dez anos de futuro na educação do presente - Plano Municipal da Educação**. Icapuí: 2003a.

. \_\_\_\_\_. Secretaria da Educação e Cultura. **Diretrizes Gerais da Educação Básica**. Icapuí: 2003b.

KRAWCZYK, N. R. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**. Belo Horizonte, Nº 19, p. 43-62, Jan/Abril, 2002.

\_\_\_\_\_. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set/dez, 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 799-819, Especial – out., 2005.

\_\_\_\_\_. A construção das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In KRAWCZYK, N. R; CAMPOS, Maria M; HADDAD, S. (Orgs). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p. 1-11.

KRAWCZYK, N. R; MORAES, R. C. C. de. Estudo comparado, projeto histórico e análises de políticas públicas: entrevista com Hugo Zemelman. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 311-320, abril, 2003.

KRAWCZYK, N. R; ROSAR, M. F. F. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. **Educação e Sociedade**, ano XXII, nº 75, p. 33-47, .Ago., 2001,

KRAWCZYK, N. R; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional da América Latina nos anos 1990**: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

\_\_\_\_\_. Estudos comparados nas análises sobre a política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, N. R; WANDERLEY, L. E. **América Latina**: estados e reformas numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003, p. 113-135.

\_\_\_\_\_. Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 673-724, set/dez, 2006.

LIMA, M. R. C. **Paulo Freire e a administração escolar**: a busca de sentido. Brasília: LiberLivro Editora, 2007.

LIMA, A. C. **Terra aracatiense**. 2. ed. Fortaleza: IOCE, 1979.

LOTTA, G; MARTINS, R. Capital social e redes sociais: uma alternativa de análise da política pública de educação em Icapuí-CE. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ANPAD), 1, 2004, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro, 2004.

LUDKE, M; MOREIRA, A. F. M; CUNHA, M. I. da. Repercussões de tendências internacionais sobre a formação de nossos professores. **Educação e Sociedade**, ano XX, n. 68, p. 278-298, dez., 1999.

MAY, Tim. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. 3 ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 2004.

MAZZEU, L. T. B. **Formação Continuada de Professores** – uma análise crítica sobre as perspectivas oficiais de capacitação docente. 2007. 200f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista, Campus de Araraquara, Araraquara - SP, 2007.

MEIRA, S. R. **A formação do professor alfabetizador pelo PROFA: avaliação do programa**. 2004. 230 p. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2004.

MELO, M. T. L. de. Programas oficiais para a formação de professores da educação básica. I **Educação e Sociedade**, ano XX, nº 68, p. 45-60, dez., 1999.

MENDES, J. E. **Professor municipal: entre as políticas educacionais e as trajetórias pessoais**. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 30, 2007, Caxambu, **Anais...** Caxambu, Minas Gerais, 2007.

\_\_\_\_\_, **Professor municipal: entre as políticas educacionais e as trajetórias pessoais**. 2005. 308 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

MESQUITA, N. de F. **A Formação docente no Município de Icapuí-Ce: compromisso social e político com a construção de uma escola para o povo**. 1999. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1999.

MICHELS, M. H. Gestão, formação docente e inclusão: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar. **Revista Brasileira de Educação**, Belo Horizonte, v. 11 n. 33, p.406-423, set/dez., 2006.

MINAYO, M. C. de S.(Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 26 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MIRANDA, M. G. de. O novo paradigma de conhecimento e as políticas educativas na América Latina. **Análisis de políticas: documentos sobre problemas educacionales de America Latina**, Red Latinoamericana de información y documentación en educación, p 51-62, 1996.

MORAES, R. C. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, Set., 2002.

MOREIRA, J. A. C. **Sopram bons ventos na formação do educador: análise de um programa de formação de educadores no município de Aracati**. 2001. 232 p. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Ceará, 2001.

NASPOLINI, A. A Reforma da Educação Básica no Ceará. **Estudos Avançados**, São Paulo, n.15 (42), p. 169-186, 2001.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Entre o local e o global. In MARTINS, A. M. OLIVEIRA, C. BUENO, M. S. S. (Orgs) **Descentralização do Estado e municipalização do Ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP & A, 2004, p. 13-28.

NUNES, A. I. B. L. **A formação continuada dos professores do Estado do Ceará (Brasil)**: entre discursos e práticas. 2004. Tese (Doutorado em Educação), CC da Educação, Universidade de Santiago de Compostela, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Professores são importantes**: atraindo, desenvolvendo, e retendo professores eficazes. São Paulo: Moderna, 2005.

OLIVEIRA, C. de. **Estado, município e educação**: análise da descentralização no Estado de São Paulo (1983-1990), 1992. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

PAIVA JÚNIOR, F. C. de. **Docência no Proformação**: propósitos e realidades. 2007. 157f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas), Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

PEREIRA, L. C. B. A Reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos do MARE**, n. 1, Brasília, 1997.

PERONI, V. **Política educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PIATTI, C. B. **Formação continuada**: reflexos na prática dos professores participantes do programa de formação de professores alfabetizadores - PROFA. 2006. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2006.

RABELO, C. D; FARIAS, I. M. S. A formação de alfabetizadores desde os anos 1990: notas sobre as articulações entre o PROFA e o movimento reformista. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE, 19., 2009, João Pessoa – PB, **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2009.

RAMOS, J. F. P. **Gestão democrática da escola pública**: a experiência do governo das mudanças. Fortaleza: UECE, 2007.

RODRIGUEZ, J. A. **Política e formação docente na América Latina**: Argentina, Brasil e Chile. 2006. 254 f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

ROMÃO. J. E. Globalização e reforma educacional no Brasil (1985-2005). In TEODORO, A. (Org.). **Tempos e andamentos nas políticas de educação**: estudos iberoamericanos. Brasília: Liber Livro Editora, CYTED, 2008, p. 163-186.

SAMBUGARI, M. R. do N. **Socialização de professores em atividades de formação continuada**. 2005. 203 p. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar), Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo, 2005.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

SANTOS, L. L. de C. P. A implementação das políticas do Banco Mundial para a formação docente. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, Nº 111, p.173-182, dez., 2000.

SASSEN, S. **Uma sociologia de la globalización**. Buenos Aires: Katz, 2007.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. In **Educação e Sociedade**, ano XX, nº 69, p. 119-136, dezembro, 1999.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia histórico-crítica**. primeiras aproximações. 10 ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SCOCUGLIA, A. S. Globalizações, política educacional e pedagogia contra-hegemônica. In: TEODORO, A. (Org.). **Tempos e andamentos nas políticas de educação: estudos iberoamericanos**. Brasília: Liber Livro Editora, CYTED, 2008, p. 39-62.

SILVA, K. M. da. **Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA) e a formação do professor alfabetizador de jovens e adultos no município de União dos Palmares**. 2007. 92 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira), Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.

SILVA, J. A. F. C. da. **Icapuí, uma história de luta: município modelo do Ceará, um exemplo para o Brasil**. Fortaleza: Encaixe, 1998.

SOLIGO, R. **Publicação Eletrônica** [Mensagem pessoal] Carta de reflexão aberta aos que implantaram o PROFA em todo o País. Mensagem recebida por cdamascenor@yahoo.com.br > em 10 de Outubro de 2009a.

\_\_\_\_\_, **Publicação Eletrônica** [Mensagem pessoal] Entrevista à TV Escola (não publicada). Mensagem recebida por cdamascenor@yahoo.com.br > em 10 de Outubro de 2009b.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, n.18, p. 27-41, 2004.

SOUZA, M. C. B. **O papel do Centro Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE) no processo de “descentralização” da gestão educacional no Ceará (1995-2002)**. 2006. 151p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas. 2006.

STAKE, R. E. **Investigación com estudios de caso**. Madrid: Ediciones Morata, 2007.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez: Recife: EQUIP: Salvador: UFBA, 2002.

TEODORO, A. Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas: evidências e possibilidades. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Tempos e andamentos nas políticas de educação: estudos iberoamericanos**. Brasília: Liber Livro Editora, CYTED, 2008.p. 19-38.

TIRAMONTI, G. Após os anos 90: novos eixos de discussão na política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, N. R; CAMPOS, M. M; HADDAD, S. (Orgs). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p. 117-140.

TOMMASI, L.; WARDE, M; J; HADDAD, S. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TORRES, C. A. Después de la tormenta neoliberal: la política educativa latinoamericana entre la crítica e la utopía. In TEODORO, Antonio (Org.). **Tempos e andamentos nas políticas de educação**: estudos iberoamericanos. Brasília: Liber Livro Editora, CYTED, 2008, p. 269-293.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? – As estratégias do Banco Mundial. In TOMMASI, L. de; WARDE, M; J; HADDAD, S. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 125-193.

\_\_\_\_\_. Tendências da formação docente nos anos 90. In: WARDE, M.J. (org.). **Novas políticas educacionais: Críticas e perspectivas**. São Paulo: Programa de estudos pós-graduados em educação: História e filosofia da educação, PUC/SP, 1998.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1997.

UNESCO, **O perfil dos professores brasileiros**: o que fazem, o que pensam, o que almejam.... São Paulo: Moderna, 2004.

VIEIRA, S. L. **Política Educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000/Liber livro, 2008.

VIEIRA, S. L; ALBUQUERQUE, M. G. M. T. **Política e Planejamento Educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

VIEIRA, S. L; FARIAS, I. M. S. de. **Política Educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Plano Editora, 2003.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookmam, 2005.

ZEMELMAM, H. Algunas reflexiones metodológicas a partir del problema de las investigaciones comparativas. In: KRAWCZYK, N. R. WANDERLEY, L. E. **América Latina**: estudos e reformas numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003, p. 83-103.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A

### ROTEIRO DA ENTREVISTA COM GESTORES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

1. Como você definiria o perfil da gestão municipal de Aracati, especialmente a gestão da educação, na ocasião da implantação do PROFA?
2. O PROFA (Programa de Formação de Alfabetizadores) foi uma iniciativa de formação continuada de alfabetizadores ofertada e implantada em seu município em 2002. De que forma se deram os procedimentos de oferta e adesão ao programa em seu município?
3. Como vem se dando a relação das autoridades municipais com o estado e/ou o MEC nos últimos anos? Como você descreveria as relações entre CREDE e os municípios de Icapuí (Aracati) no que se refere aos programas de formação fornecidos e em outras atividades?
4. O que fez o seu município no que se refere a essa proposta de formação? Como você descreveria a implantação do Programa em seu município? Que estruturas e que garantias foram feitas? Como o programa foi efetivado no município?
5. Que tipo de financiamento ou apoio foi garantido para a implantação do programa a partir da Secretaria estadual?
6. Na ocasião da implantação do PROFA, que política de formação continuada de professores (vigente em sua época) existia no município? Como elas foram pensadas e de que forma são implantadas?
7. O que você pensa sobre o Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA)? Tomando esse exemplo, como você e a equipe analisam os programas de formação continuada (capacitações) implantados no município, vindos do Ministério da Educação ou da Secretaria Estadual?
8. Qual a relação que você encontra entre a formação ofertada pelo PROFA e as necessidades formativas dos alfabetizadores em seu município? Com base na sua prática de gestor, como os professores se posicionam em relação a esses programas? Neste sentido, qual foi a reação dos professores quando da oferta PROFA? Por quê? Como você explica?
9. Você percebe alterações na prática alfabetizadora dos professores egressos do curso por conta do desenvolvimento do Programa em seu município? Elas existem? Caso não, porque não existem?

10. Como você avalia a atuação dos formadores municipais na implantação e execução dos programas?
11. Na sua visão, o Programa alcançou êxito (bons resultados) no município? A que você atribui esse êxito? Quais são os sinais que explicitam isso?
12. De seu ponto de vista, o que é necessário a uma política de formação continuada para que venha a ter sucesso no âmbito municipal?
13. O programa não alcançou êxito no seu município? A que você atribui esse fracasso? Quais são os sinais que lhe fazem pensar assim?
14. Na implantação e execução do PROFA em seu Município, que atitudes e tarefas de gestor (a) central foram importantes realizar?
15. Para você, o PROFA foi uma política que chegou a alcançar os objetivos a que se propunha? O que faz você pensar assim?
16. Para você, qual o impacto (efeito) das políticas (programas) de formação sobre as políticas no município e sobre a prática docente?

## APÊNDICE B

### ROTEIRO DA ENTREVISTA COM COORDENADOR (A) DO PROFA NO ÂMBITO REGIONAL (10ª CREDE)

1. Como você definiria a gestão da CREDE 10 e da SEDUC estadual na ocasião da implantação do PROFA?
2. De que forma e por meio de que procedimentos o PROFA surgiu como política de formação de professores alfabetizadores para a região da 10ª CREDE?
3. Na ocasião da implantação do PROFA, quais eram as políticas de formação continuada de professores alfabetizadores (que existiam em sua época) existente no CREDE? Como elas são (foram) pensadas e de que forma (foram) são implantadas?
4. Qual tem sido a atuação/o papel da CREDE na formação continuada dos professores municipais nos últimos tempos?
5. No caso da 10ª CREDE, como se deu os processos de formulação do PROFA (Programa de Formação de Alfabetizadores), sua implantação e desenvolvimento?
6. Como equipe gestora da CREDE compreendia e (analisava) programas de formação continuada implantados no município, vindos do Ministério da Educação ou da Secretaria Estadual como é o caso do PROFA?
7. Quais os procedimentos que a CREDE adotou para a implantação do Programa nos sistemas/redes de ensino? Como se deram os processos de oferta aos municípios para a implantação de um programa de formação externo vinda da SEDUC estadual ou regional como o PROFA?
8. Que tipo de estrutura, financiamento ou apoio foi garantido para a implantação do programa nos nível municipal e estadual?
9. Quantos e quais foram os municípios que aderiram ao PROFA? No caso de Aracati e de Icapuí, como você avalia a posição e a participação desses municípios no programa, na implantação e na execução?
10. Como você descreveria as relações entre CREDE e os municípios de Icapuí e Aracati no que se refere aos programas de formação fornecidos e em outras atividades? Qual foi o comportamento dos dois municípios no que se refere ao PROFA?

11. Tomando o PROFA como exemplo, em sua opinião, como o município (gestores) se comportam (qual a reação dos municípios) em relação às políticas educacionais (de formação) ofertadas de órgãos estaduais e federais? Como isso acontece?
12. Quantos e quais foram os municípios que não aderiram? Que motivos foram apresentados para a não adesão?
13. Como você avalia a atuação dos gestores municipais e dos formadores municipais no caso da implantação e execução do programa? No caso específico de Aracati e Icapuí, como você avalia essas questões nestes municípios?
14. Quantas versões do PROFA foram realizadas na CREDE e municípios?
15. Quem foram os formadores dos PROFA na CREDE? Como foram selecionados? Quem selecionava? Qual o papel dos formadores?
16. Quais tarefas e atribuições foram dadas aos municípios no que se refere à implantação e desenvolvimento desse Programa de formação?
17. O que você pensa sobre o Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA)?
18. Qual a relação que você encontra entre a formação ofertada pelo PROFA e as necessidades formativas dos professores alfabetizadores nos municípios? Que semelhanças e diferenças foram sentidas entre os municípios no caso dessa formação?
19. Na sua visão, o Programa alcançou êxito no CREDE? A que você atribui esse êxito? Quais são os sinais que explicitam esse sucesso?
20. O programa não alcançou êxito no CREDE? A que você atribui esse fracasso? Quais são os sinais que lhe fazem pensar assim?
21. Para você, o PROFA foi uma política que chegou a alcançar os objetivos a que se propunha? O que faz você pensar assim?
22. Em sua opinião, qual é o impacto (efeito) das políticas (programas) de formação sobre as políticas no município?

## APÊNDICE C

### ROTEIRO DA ENTREVISTA COM PROFESSORES MUNICIPAIS

1. O PROFA (Programa de Formação de Alfabetizadores) foi programa ofertado e implantado em seu município em 2002. De que forma se deu os procedimentos de oferta do curso para os professores? Que estímulos foram oferecidos aos professores? Que formas de convocação foram executadas?
2. O que você sabe mais sobre o PROFA, além de uma capacitação oferecida pela Secretaria do seu município?
3. Como você avalia a atuação dos gestores municipais (secretaria) e do coordenador municipal na implantação e execução do PROFA?
4. Quais foram as estruturas, as garantias, o apoio demonstrado pela gestão municipal na implantação do PROFA e na sua execução neste município?
5. Foi garantido algum tipo de apoio, financiamento ou estrutura pela Secretaria Estadual para a implantação do programa nos nível municipal?
6. Na ocasião da implantação do PROFA, quais eram as políticas de formação continuada de professores alfabetizadores que existiam na época no município? Como você avalia essas formações ofertadas antes do PROFA? Você consegue dizer como essas capacitações foram pensadas e de que forma são implantadas?
7. O que você pensa sobre o Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA)? Partindo desse exemplo concreto, o que você pensa sobre os programas de formação continuada implantados no município, vindos do Ministério da Educação ou da Secretaria Estadual?
8. Porque você participou do Programa? Descreve pelos três motivos em ordem de importância.
9. Qual a relação que você encontra entre aquilo que foi ensinado por meio do PROFA e as (suas) necessidades formativas e de seu trabalho em sala de aula e de outros alfabetizadores em seu município?
10. Observando as outras formações que você recebeu antes, faça uma comparação entre o PROFA e estes outros programas ofertados anteriormente no município?

11. Que alterações na sua prática alfabetizadora você atribui ao fato de ter participado do Programa em seu município? Elas existem? Caso não, porque não existem?
12. Na sua visão, o PROFA (o curso) foi satisfatório e alcançou êxito (bons resultados)? A que coisas você atribui esse êxito? Quais são os fatos, as situações que fazem você pensar assim?
13. De seu ponto de vista, o que uma política de formação continuada precisa ter para ter bons resultados no âmbito municipal?
14. O programa não alcançou êxito em sua opinião? A que você atribui esse fracasso? Quais são os sinais que lhe fazem pensar assim?
15. Em sua opinião, qual é o efeito que as políticas (programas) de formação que vem dos órgãos externos tem sobre as propostas de formação oferecidas no município? Houve alterações no seu desempenho a partir de sua participação no PROFA? Em caso de afirmativo, que mudanças você citaria como resultado dessa oportunidade?
16. Para você, o PROFA foi uma política que chegou a alcançar os objetivos a que se propunha? O que faz você pensar assim?

**APÊNDICE D**  
**ROTEIRO DA ENTREVISTA COM FORMADORES MUNICIPAIS**

1. Como você definiria a gestão municipal de Icapuí/Aracati, especialmente a gestão da educação na ocasião da implantação do PROFA?
2. O PROFA (Programa de Formação de Alfabetizadores) foi programa ofertado e implantado em seu município em 2002. De que forma se deu os procedimentos de oferta do curso para os professores? Que estímulos foram oferecidos aos professores? Que formas de convocação foram executadas?
3. Como você avalia a atuação dos gestores locais (secretaria) e do coordenador regional na implantação do Programa?
4. Quais foram as estruturas, as garantias, o apoio demonstrado pela gestão municipal na implantação do PROFA e na sua execução neste município?
5. Que tipo de estrutura, financiamento ou apoio foi garantido pela Secretaria Estadual para a implantação do programa nos nível municipal?
6. Na ocasião da implantação do PROFA, quais eram as políticas de formação continuada de professores alfabetizadores que existiam na época no município? Como você avalia essas formações ofertadas antes do PROFA? Você consegue dizer como essas capacitações foram pensadas e de que forma são implantadas?
7. O que você pensa sobre o Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA)? Partindo desse exemplo concreto, como você compreende programas de formação continuada implantados no município, vindos do Ministério da Educação ou da Secretaria Estadual?
8. Porque você participou do Programa? Descreve pelos três motivos em ordem de importância.
9. Qual a relação que você encontra entre aquilo que foi ensinado por meio do PROFA e as (suas) necessidades formativas e de seu trabalho em sala de aula e de outros alfabetizadores em seu município?
10. Observando as outras formações que você recebeu antes, faça uma comparação entre o PROFA e estes outros programas ofertados anteriormente no município?

11. Que alterações na sua prática alfabetizadora você atribui ao desenvolvimento do Programa em seu município? Elas existem? Caso não, porque não existem?
12. Que alterações na prática alfabetizadora dos professores egressos do curso você atribui ao desenvolvimento do Programa em seu município? Elas existem? Caso não, porque não existem?
13. Na sua visão, o PROFA (o curso) foi satisfatório e alcançou êxito (bons resultados)? A que você atribui esse êxito? Quais são os fatos, as situações que fazem você pensar assim?
14. De seu ponto de vista, o que uma política de formação continuada precisa ter para ter bons resultados no âmbito municipal?
15. O programa não alcançou êxito em sua opinião? A que você atribui esse fracasso? Quais são os sinais que lhe fazem pensar assim?
16. Em sua opinião, qual é o efeito que as políticas (programas) de formação que vem dos órgãos externos têm sobre as propostas de formação oferecidas no município?
17. Houve alterações no seu desempenho a partir de sua participação no PROFA? Em caso de afirmativo, que mudanças você citaria como resultado dessa oportunidade?
18. Para você, o PROFA foi uma política que chegou a alcançar os objetivos a que se propunha? O que faz você pensar assim?
19. Na implantação e execução do PROFA em seu Município que atitudes e tarefas de formador foram importantes realizar?

**APÊNDICE E**  
**ROTEIRO DA ENTREVISTA COM COORDENADOR DO PROGRAMA NO**  
**ÂMBITO DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

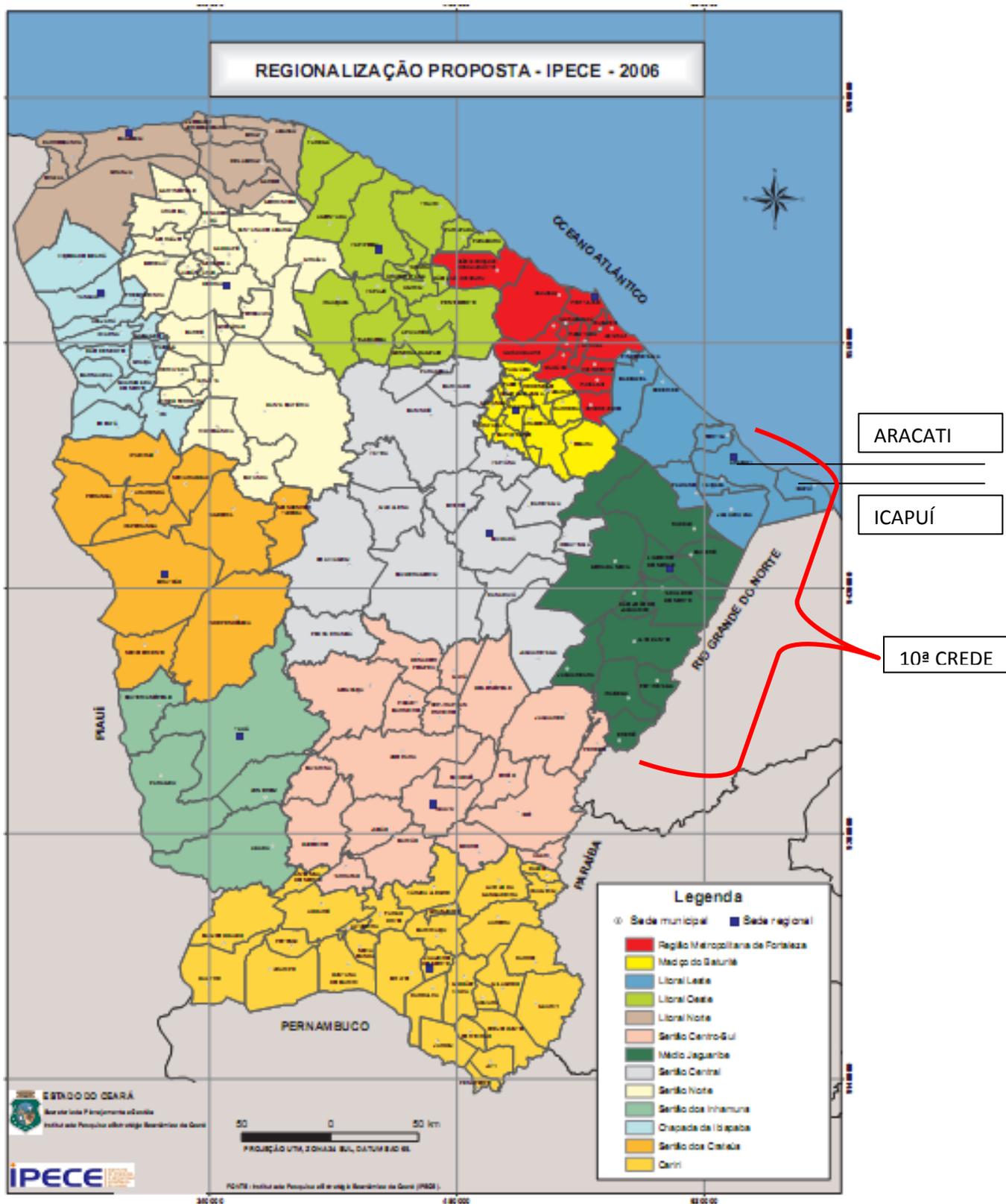
1. Como você definiria a gesta da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará na ocasião da implantação do PROFA?
2. A Secretaria da Educação Básica implantou em 2001 o Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA). De que forma e por meio de que procedimentos este programa surgiu como política de formação continuada de professores alfabetizadores na Secretaria Estadual da Educação?
3. Como se deu no Ceará os processos de oferta do PROFA (Programa de Formação de Alfabetizadores), sua implantação e desenvolvimento nos municípios? Quais os procedimentos que a Secretaria adotou para a implantação deste programa nos sistemas/redes de ensino?
4. Que tipo de financiamento teve o Programa no âmbito do Ceará para implantação em todo o estado?
5. Além do PROFA, qual vinha sendo a oferta de formação continuada por parte do órgão estadual nas regiões (CREDES)? Qual tem sido o papel da Secretaria da Educação Básica do Estado na formação continuada dos professores municipais nos últimos tempos?
6. Que tipo de estrutura, financiamento e apoio a Secretaria Estadual forneceu para a implantação do programa? Como você descreveria as relações entre a SECUC e os municípios no que se refere aos programas de formação fornecidos e em outras atividades?
7. Quantos foram os municípios que aderiram ao PROFA? Qual a cobertura do programa no Ceará? Em sua opinião, como os municípios (gestores) se comportaram em relação à oferta do PROFA como política de formação encaminhada pelo órgão estadual?
8. Quantos e quais foram os municípios que não aderiram? Que motivos foram apresentados para a não adesão?
9. Quantas versões do PROFA foram realizadas pela SEDUC?
10. A SEDUC forneceu formação para O PROFA? Como isso se procedeu? Quem foram os formadores dos PROFA? Como foram selecionados? Quem selecionava? Qual o papel desses formadores?

11. Que atribuições foram dadas aos municípios no que se refere à implantação e desenvolvimento desse Programa de formação?
12. O que você pensa sobre o Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA)?
13. Qual a relação que você encontra entre a formação ofertada pelo PROFA e as necessidades formativas dos professores alfabetizadores? O que eles pensam sobre tais oportunidades de formação? E no caso do PROFA, qual a reação dos professores mediante sua implantação?
14. Na sua visão, o Programa alcançou êxito no Ceará? A que você atribui esse êxito? Quais são os sinais que explicitam isso?
15. O programa não alcançou êxito no Ceará? A que você atribui esse fracasso? Quais são os sinais que lhe fazem pensar assim?
16. Para você, o PROFA foi uma política que chegou a alcançar os objetivos a que se propunha? O que faz você pensar assim?
17. Em sua opinião, qual é o impacto (efeito) que tem as políticas (programas) de formação externas sobre as políticas no município?

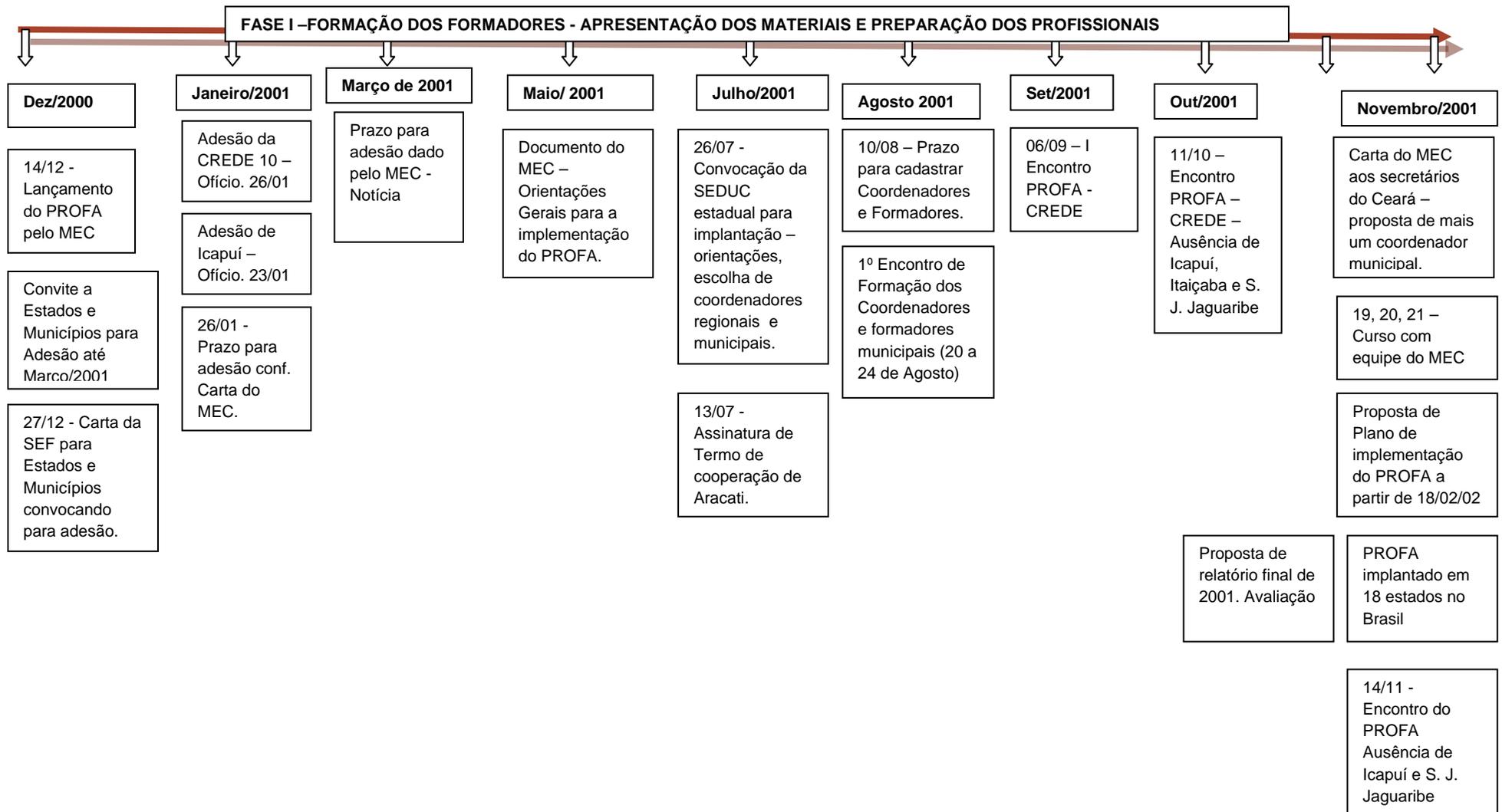
## **ANEXOS**

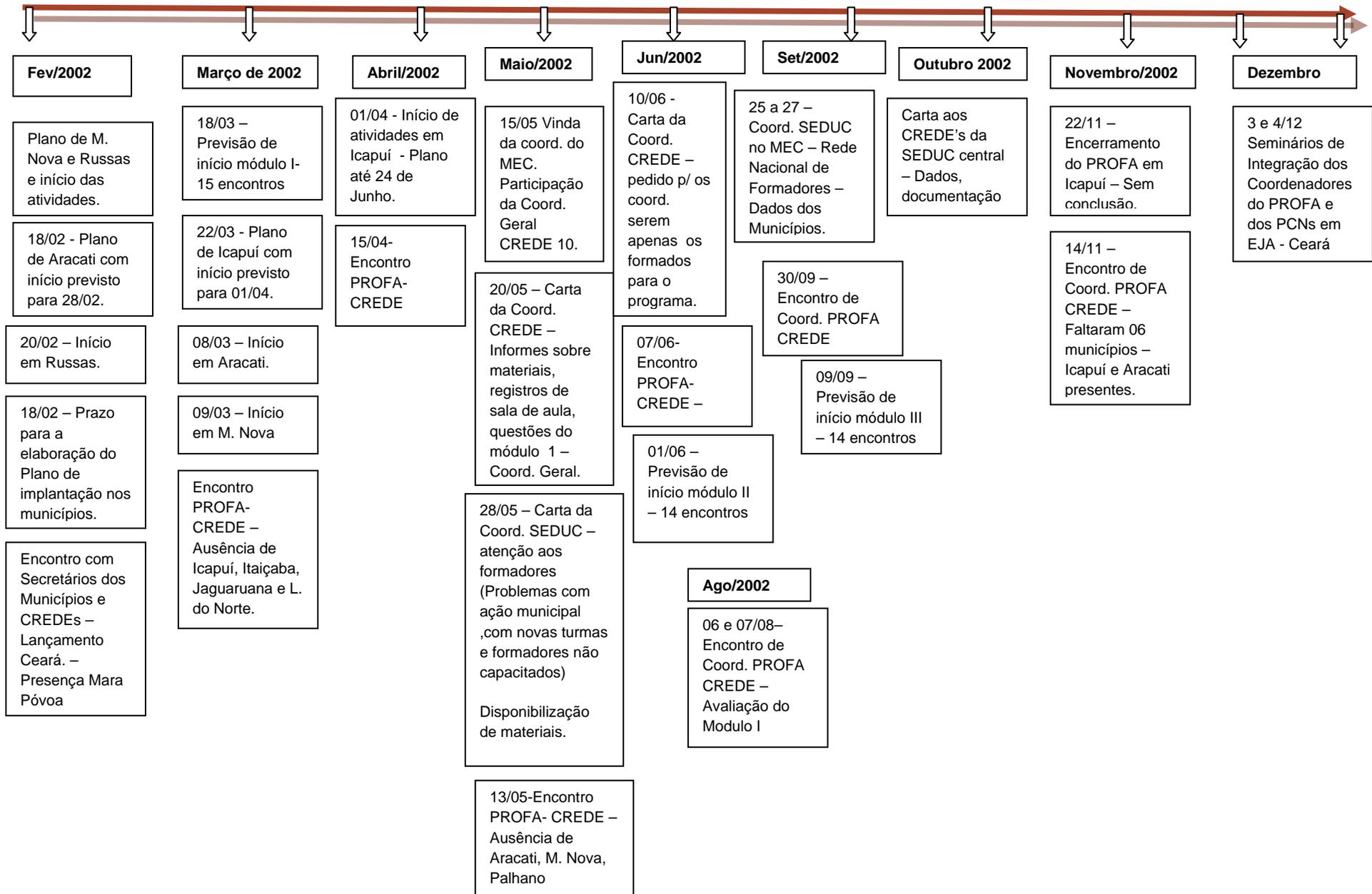
## ANEXO 1

## LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA 10ª CREDE

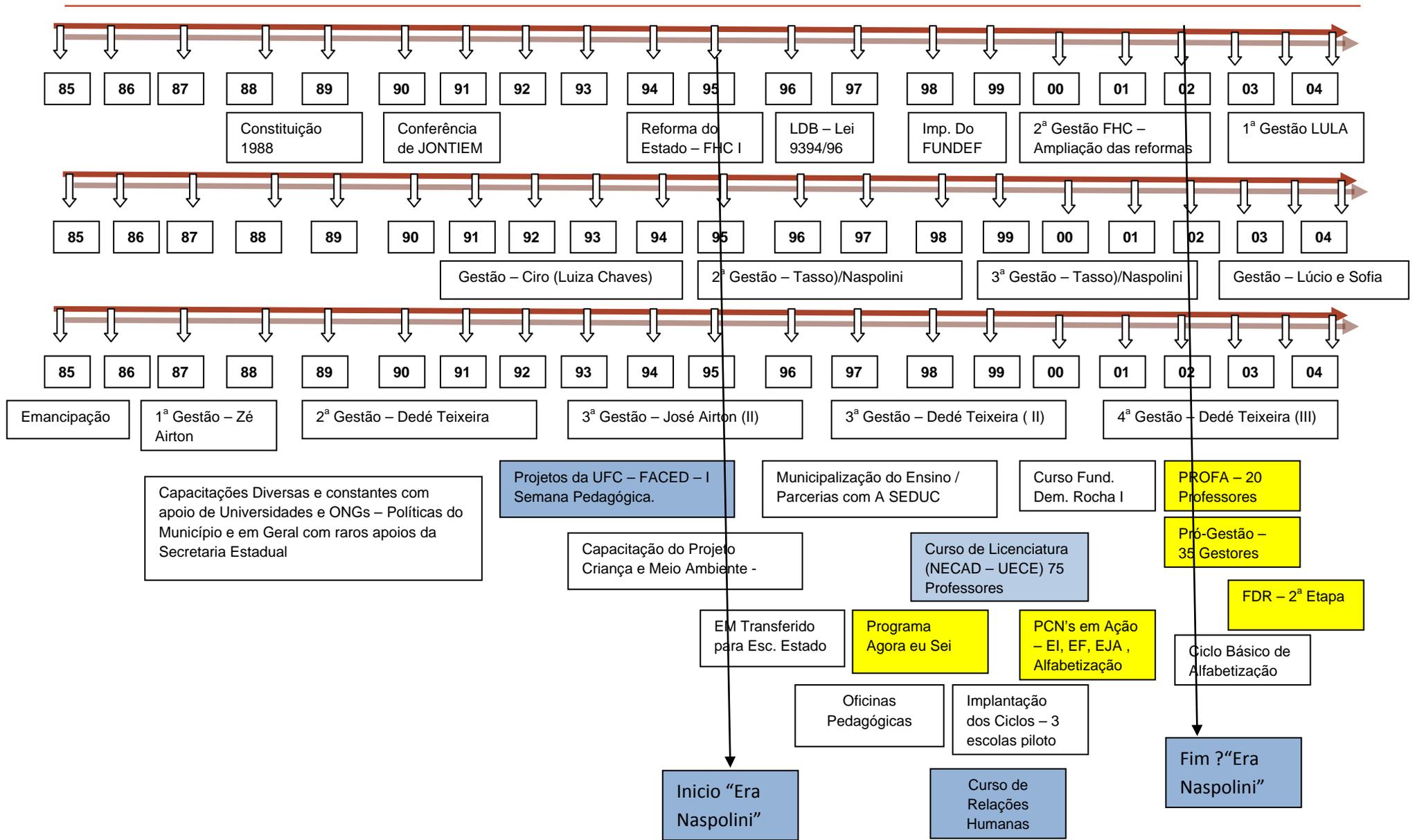


## ANEXO 2-LINHA DO TEMPO –PROFA NO CEARÁ

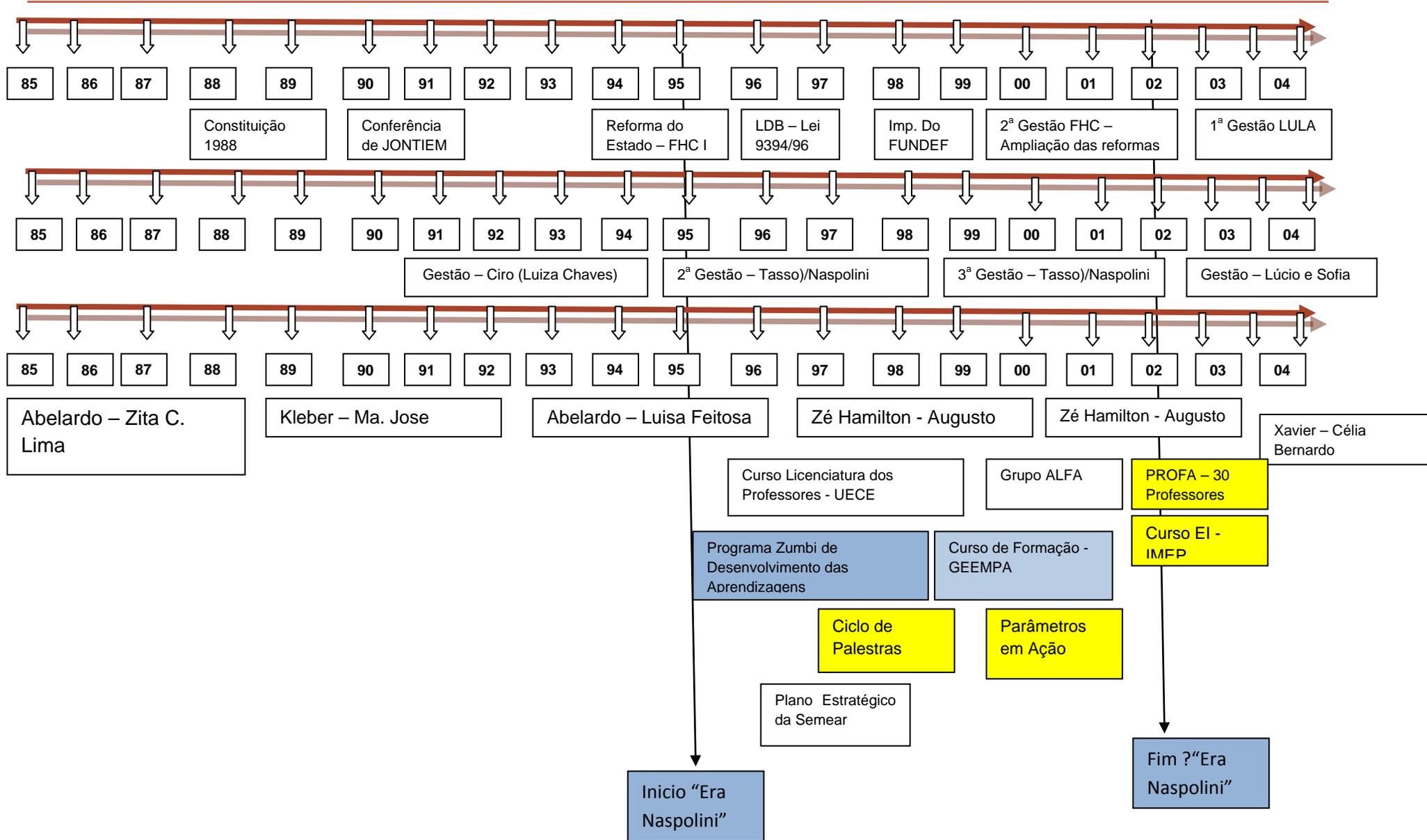




### ANEXO 3 -LINHA DO TEMPO – ICAPUÍ –



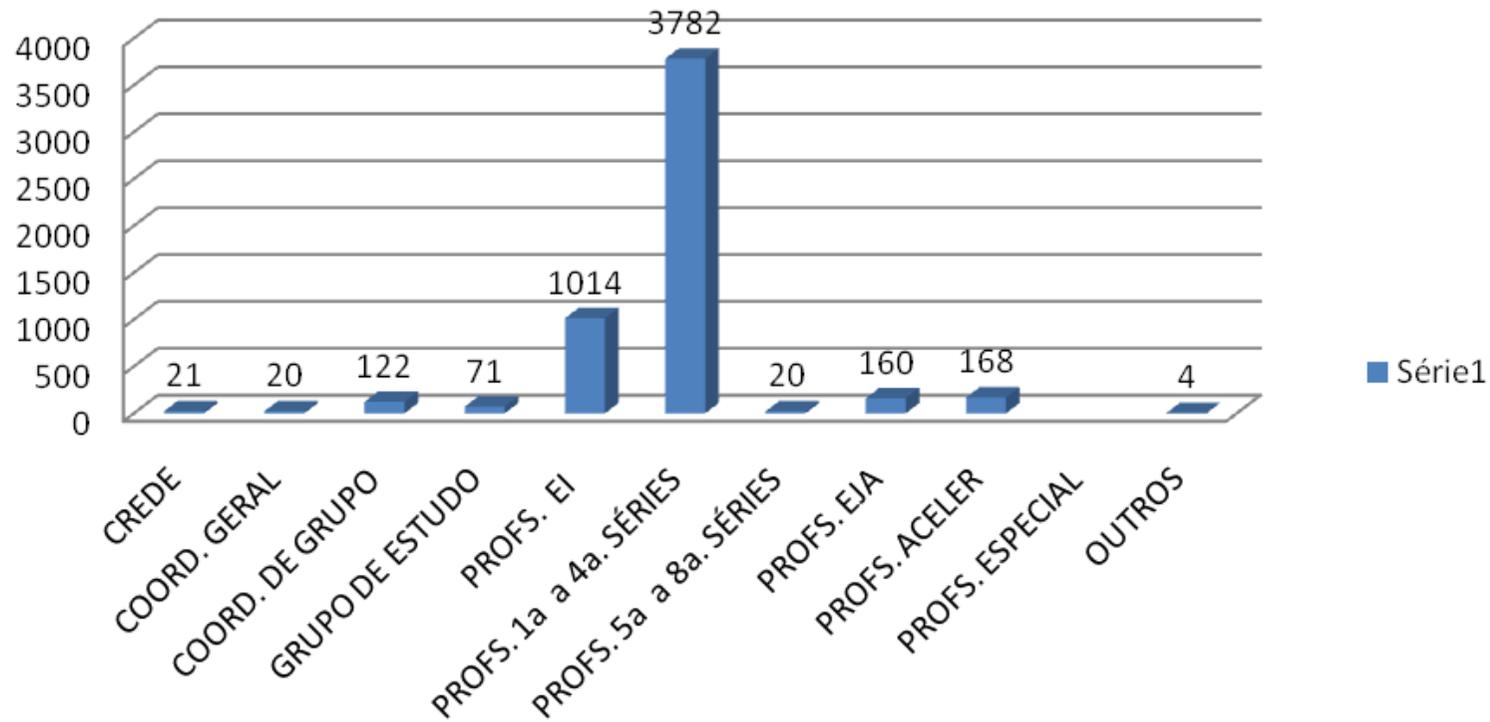
### ANEXO 4 -LINHA DO TEMPO – Aracati –





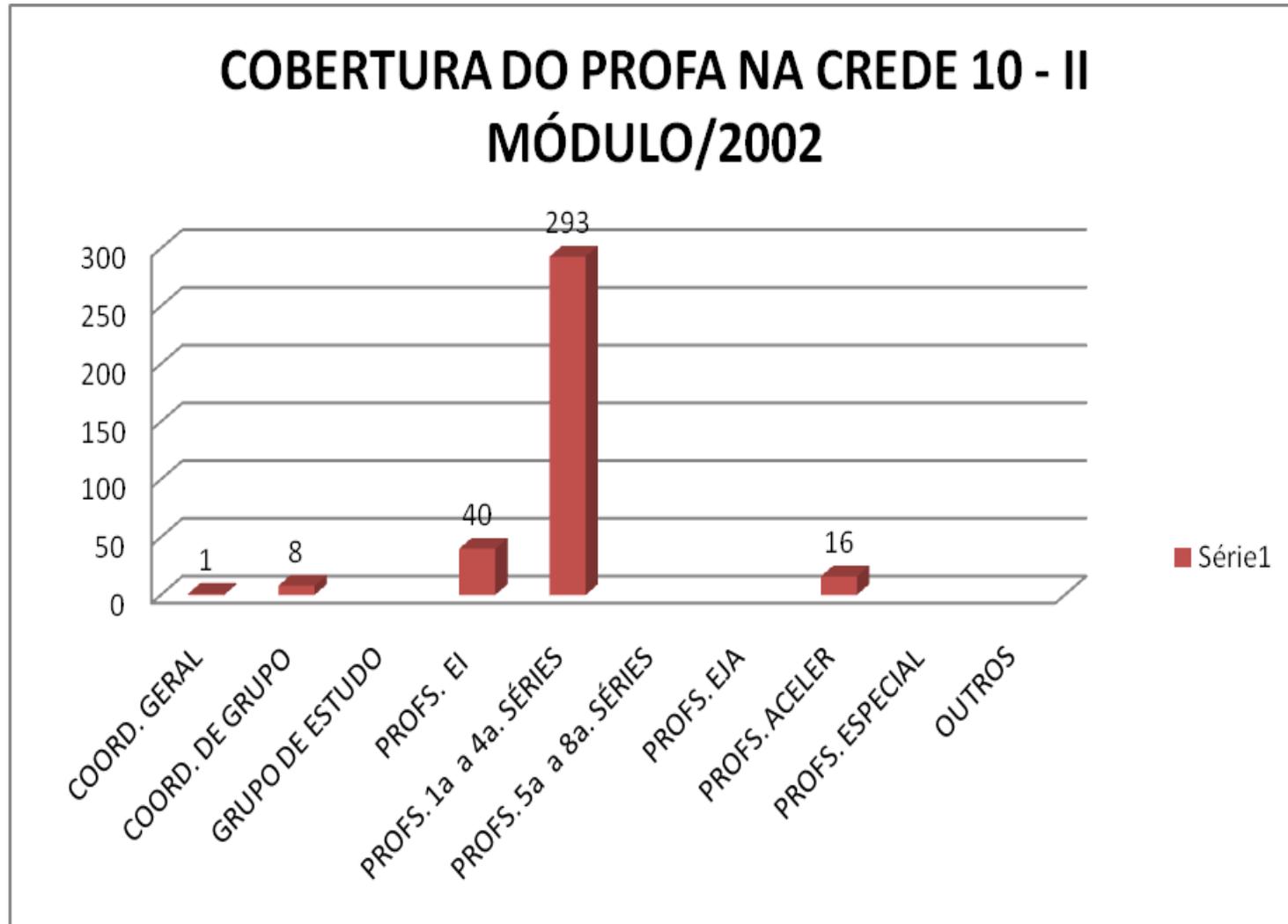
## ANEXO 6

## ANEXO 06 - COBERTURA DO PROFA NO CEARÁ - II MÓDULO/2002



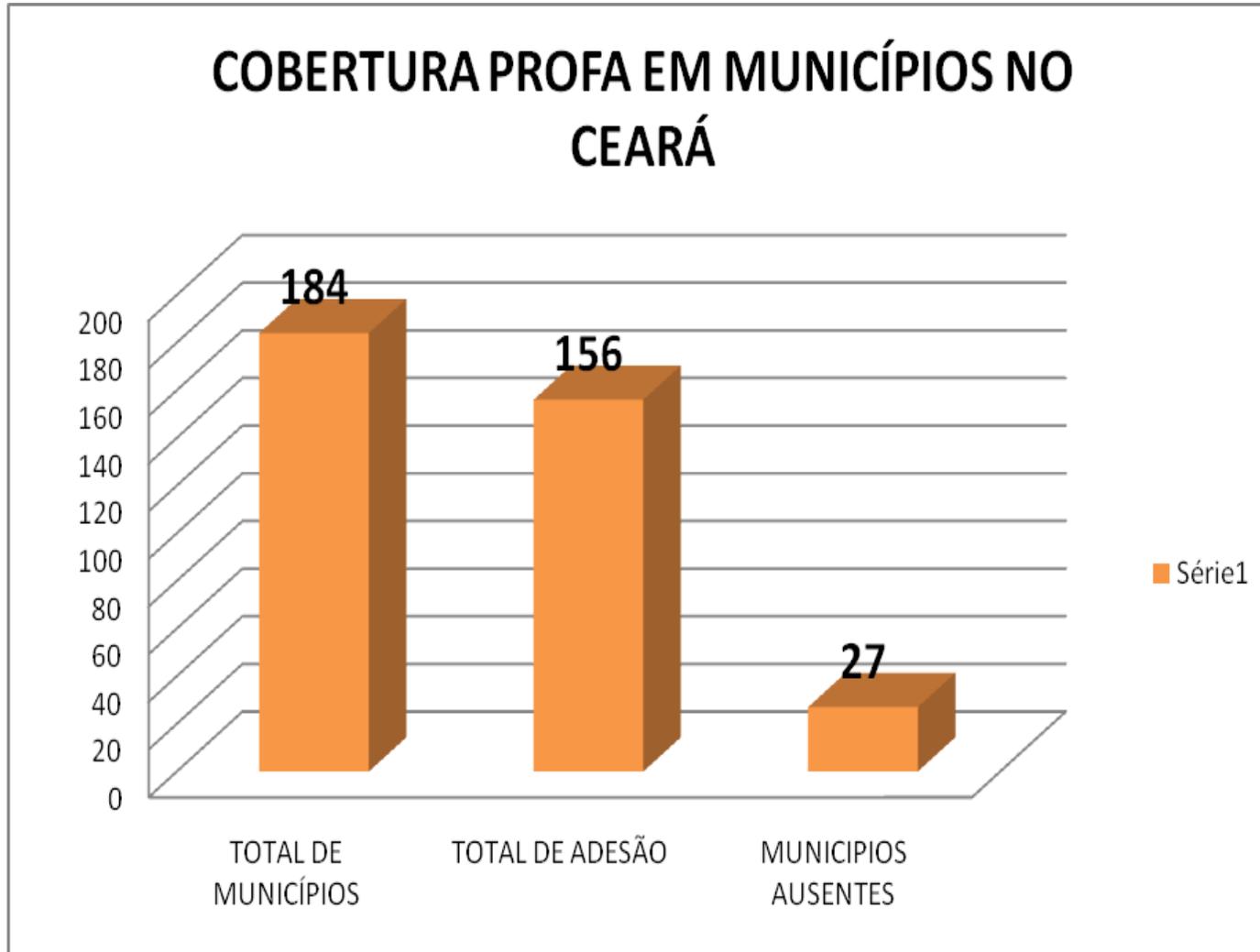
Fonte: Arquivos do PROFA/ CREDE 10

## ANEXO 07



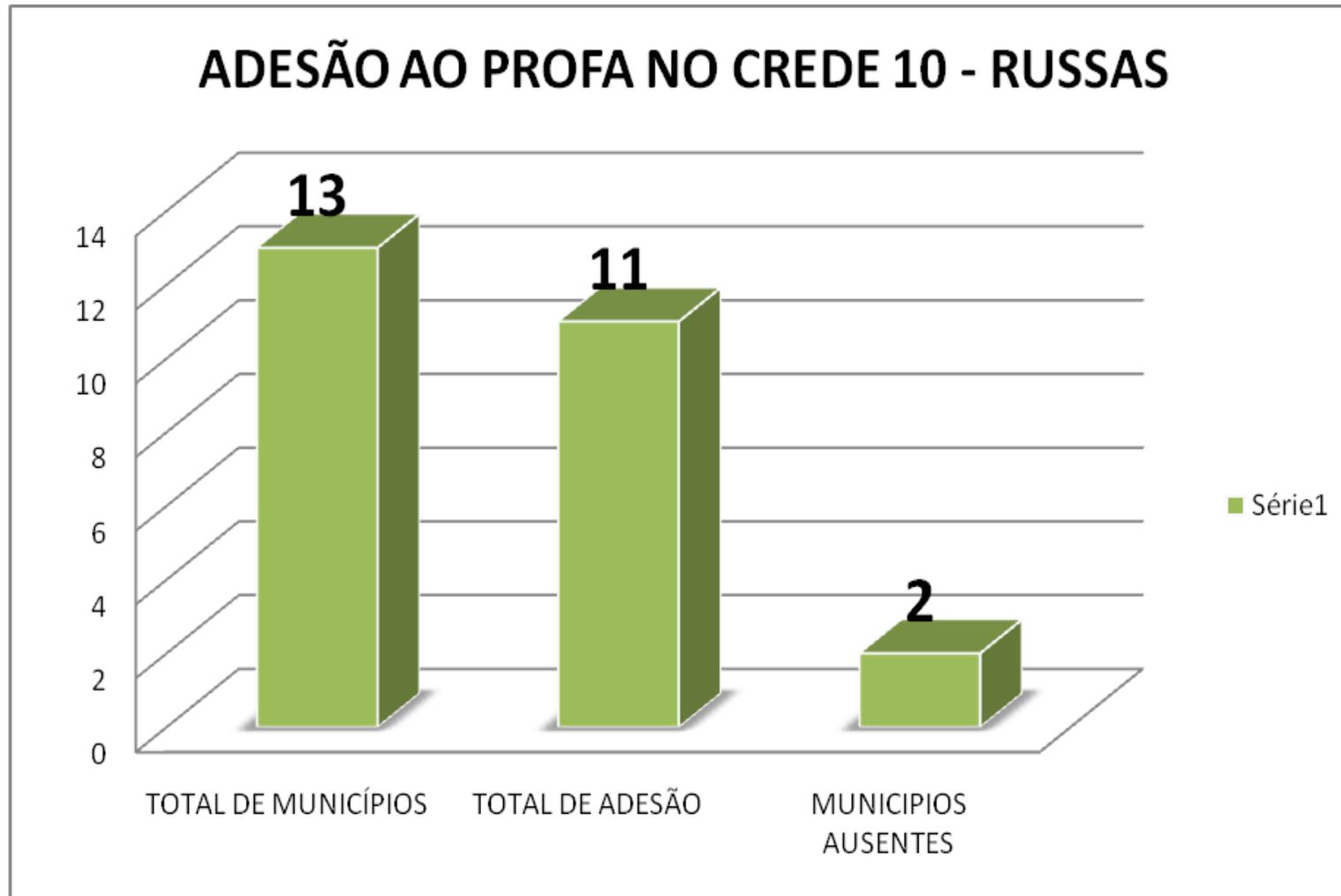
Fonte: Arquivos do PROFA/ CREDE 10

## ANEXO 08



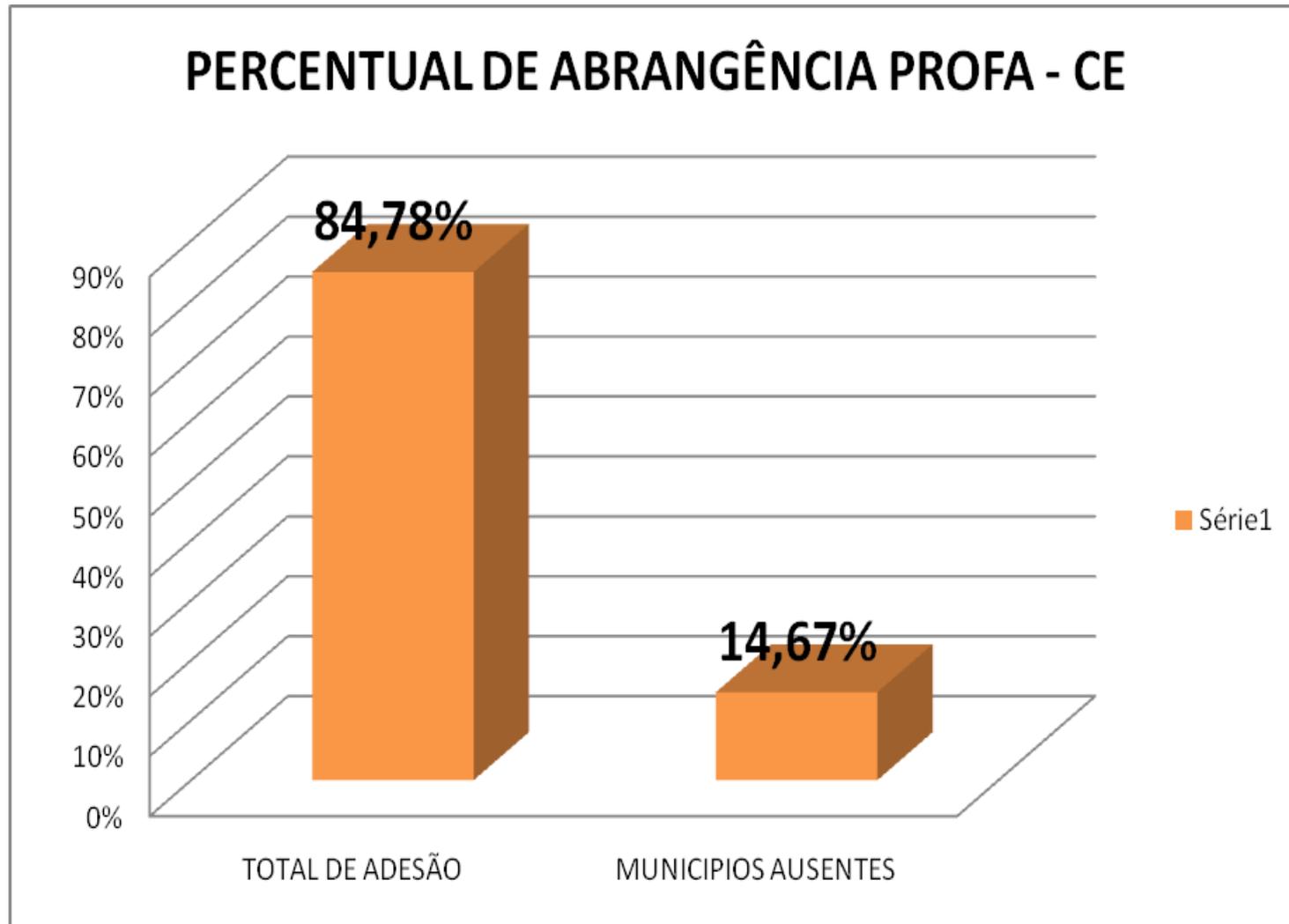
Fonte: Arquivos do PROFA/ CREDE 10

## ANEXO 09



Fonte: Arquivos do PROFA/ CREDE 10

## ANEXO 10



Fonte: Arquivos do PROFA/ CREDE 10

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)