

## Formação continuada, regulação e prática pedagógica no Plano de Ações Articuladas

Continuing training, regulation, and pedagogical practice in the Articulated Actions Plan  
Formación continuada, regulación, y práctica pedagógica en el plan de acciones articuladas

Arlete Maria Monte de Camargo\*<sup>1</sup>, Maria Aparecida de Queiroz\*\*<sup>2</sup>,  
Marcos Torres Carneiro\*\*<sup>3</sup>

\*Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém-PA, Brasil

\*\*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal-RN, Brasil

### Resumo

O artigo proposto visa analisar a relação entre as ações de formação continuada e sua vinculação com as práticas pedagógicas dos docentes da Educação Básica sob o Plano de Ações Articuladas. Parte-se do entendimento de que a atual política educacional contribui para a regulação do trabalho docente sob a alegação de melhoria do desempenho escolar dos estudantes em Português e Matemática, que tem seu desempenho aferido por avaliação externa, padronizada, e, em larga escala como é o caso da Prova Brasil, orientação que limita a autonomia do trabalhado docente, porque direciona o conteúdo e a forma como os professores organizam suas práticas pedagógicas, tendo, como referência o cumprimento de metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Para tal, tem como base a pesquisa “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012”; os dados analisados se referem às entrevistas realizadas nos municípios do Rio Grande do Norte e Pará, a saber Natal, Mossoró, Acari, Riachuelo e São José do Campestre, no Rio Grande do Norte, e Belém, Altamira, Barcarena, Cameté e Castanhal, no Pará. As dimensões do PAR privilegiadas foram a Formação de professores e Prática pedagógica e Avaliação. Os resultados apontam para uma aproximação entre as ações de formação continuada e a prática docente, pela regulação exercida pelas políticas de avaliação externa, legitimadora de uma visão normativa e prescritiva da ação docente, em detrimento da formação crítica e reflexiva.

**Palavras-chave:** Formação continuada, Plano de Ações Articuladas, Prática Pedagógica, Regulação.

### Abstract

This article is focused to the analysis of the interaction between the actions of continuous formation and their connection to the pedagogical teacher's practices on Basic Education according to the Articulated Actions Plan. It is based on the knowledge the current educational policy contributes to the regulation of teacher's classroom work because of the apparent improvement of the academic performance of students in Portuguese and Math, which is measured by external evaluation, standardized, and large-scale as in the case of Prova Brasil, which serves as a parameter that limits the teacher's autonomy because it directs the

1 Professora Titular Aposentada. Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED/UFPA. E-mail: acamargo@ufpa.br

2 Professora Adjunta Aposentada. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. E-mail: cidinhaufrn@gmail.com

3 Professor Departamento de Fundamentos e Política da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Educação pelo IFRN. E-mail: torriscarneiro@gmail.com

Financiamento: OBEDUC/CAPES

contents and the way teachers organize their pedagogical practices, based on the achievement of goals of the Basic Education Development Index. Therefore, it is established by the research "Assessment of the Articulated Actions Plan (PAR): a study made in counties of Rio Grande do Norte, Pará and Minas Gerais, from 2007 to 2012" and the analyzed data refer to interviews carried out in the cities of: Natal, Mossoró, Acari, Riachuelo, São José do Campestre (Rio Grande do Norte) and Belém, Altamira, Barcarena, Cametá and Castanhal (Pará). The main PAR dimensions were Teacher Training (focusing on continuing education) and Pedagogical Practice and Assessment. Results lead to approximation between the continuing education actions and the teaching practice, due to the regulation exerted by policies of external evaluation, legitimating a normative and prescriptive vision of the teaching action instead of the critical and reflexive vision.

**Keywords:** Continuing education, Articulated actions plan, Pedagogical practice, Regulation.

## Resumen

El artículo propuesto se vuelve a analizar la relación entre las acciones de formación continuada y su relación con las prácticas pedagógicas de los docentes de la Educación Básica bajo el Plan de Acciones Articuladas. La idea parte del entendimiento de que la política educativa actual contribuye a la regulación de la profesión docente en los terrenos de la mejora del rendimiento académico de los estudiantes de portugués y matemáticas, que tienen su rendimiento evaluado por la evaluación externa, estandarizada, a gran escala cómo es el caso de la prueba Brasil, orientación que limita la autonomía del trabajo docente, porque dirige el contenido y la forma como los profesores organizan sus prácticas pedagógicas, teniendo como referencia el cumplimiento de metas del Índice de Desarrollo de la Educación Básica. Para ello, se basa en la investigación "Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012" y los datos analizados se refieren a las entrevistas realizadas em los municipios de Rio Grande do Norte y Pará, a saber Natal, Mossoró, Acari, Riachuelo y São José do Campestre, en Rio Grande do Norte, y Belém, Altamira, Barcarena, Cametá y Castanhal. Las dimensiones del Plan de Acciones Articuladas privilegiadas fueron la Formación de profesores (con foco en la formación continuada) y Práctica pedagógica y Evaluación. Los resultados apuntan a una aproximación entre las acciones de formación continuada y la práctica docente, por la regulación ejercida por las políticas de evaluación externa, legitimadora de una visión normativa y prescriptiva de la acción docente, en detrimento de la formación crítica y reflexiva.

**Palabras clave:** Formación continuada, Plan de acciones articuladas, Práctica pedagógica, Regulación.

## Introdução

Em decorrência das reformas educacionais instituídas na década de 1990, verifica-se uma maior padronização das ações políticas do ponto de vista da organização, e da gestão educacional pública. Essas ações se voltam para a ampliação do acesso à escolarização e universalização do ensino fundamental, o que foi pactuado entre os países signatários da conferência de Jontien (1990). Naquele momento, foram definidas novas regulações, possibilitando aos sistemas educacionais a adequação da lógica de transição de um modelo de gestão burocrático para o de gestão empresarial. (MAUÉS, 2009; SILVA; CARVALHO, 2014). Conhecida como Nova

Gestão Pública (LESSARD; CARPENTIER, 2016), o modelo é compreendido como a introdução do modelo gerencial capitalista na administração da coisa pública. Na sociedade capitalista atual, em um contexto de redefinições do papel do Estado e de seu desempenho, suas funções se relacionam mais à regulação e à avaliação de resultados do que aos processos de desenvolvimento efetivo, dessas ações.

No campo educacional, o gerencialismo tem se manifestado no direcionamento das políticas que privilegiam, entre outros, a definição e a implantação de metas, índices, resultados, parcerias público-privadas, em especial a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho institucional e individual, de avaliações em larga escala, portanto, padronizadas com repercussões significativas no aparato escolar. Dessa forma, a escola e o professor se veem submetidos a formas de regulação, e ao controle cada vez mais sutil sobre o trabalho docente. (OLIVEIRA; VIEIRA, 2012; IVO; HIPÓLITO, 2017).

Nessa perspectiva de relação entre o estado e a sociedade, de modo especial a educação, Barroso (2003), ao analisar vários estudos sobre regulação estatal, mostra que estes

[...] no domínio da educação, têm permitido evidenciar a existência de elementos comuns, no que se pode designar como uma problemática emergente no domínio das políticas educativas ao nível internacional. (BARROSO, 2003, p. 24).

Dessa forma, existe a possibilidade de as nações, em face do processo de informatização e de globalização das relações, aderirem às características das políticas educativas de determinados países ou blocos econômicos por meio de organizações tais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Apesar dessa probabilidade, a transferência não advém

[...] nem de forma sincrônica nem de forma mimética, justamente pelo fato de os diferentes países estarem em diferentes lugares no sistema mundial, e terem especificidades sociais, culturais, históricas, políticas, econômicas e educacionais que implicam, na maioria das vezes, processos de contextualização ou mesmo de resistência por parte dos Estados nacionais. (BARROSO, 2003, p. 24).

Assim, a adequação da formação do profissional docente em decorrência de reformas educativas empreendidas, por meio dessas organizações, tornou-se um componente importante, e, no caso brasileiro, era necessário “[...] operacionalizar os objetivos pretendidos em relação ao novo papel esperado da escola que passou a seguir novas regulações estabelecidas pelo processo de mundialização”. (MAUÉS, 2009, p. 477). Esse, no entanto, não é o único caminho possível, mas, recorrendo às ideias de Barroso (2003), seria possível, também um país atrair múltiplas influências, imprimindo, assim, o *hibridismo* na regulação da formação de professores. Ademais, haverá probabilidades de, no Brasil, a regulação da formação do professor resultar de um *mosaico* de “[...] iniciativas e normas para porem em prática processos de desregulação e privatização”. (BARROSO, 2003, p. 32). Como exemplo, menciona o reforço da autonomia das escolas, flexibilização das normas, contratualização (entrega da gestão à iniciativa privatizada) entre outras.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.904/2007 – PDE), considerado um programa estratégico na obtenção de melhores resultados no campo educacional, em especial na Educação Básica, pretendia regular um novo

pacto federativo. No caso da formação de professores, além do PDE, destacam-se entre as ações com esse fim, o consórcio entre instituições públicas de educação superior voltado para a promoção de ações na modalidade a distância, a Universidade Aberta do Brasil (UAB), e a criação da Nova Capes (2007), que redefiniu as prioridades desse órgão e se voltou, igualmente, para a formação de professores da Educação Básica.

Na sequência, a formulação do Plano de Ações Articuladas – PAR, traduziu a necessidade de operacionalizar o PDE, definindo dimensões consideradas prioritárias, entre as quais, a Formação de Professores e Profissionais de serviço e apoio escolar. Assim, o PDE resulta do Movimento Todos Pela Educação, e se inscreve no desenho político-ideológico do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), vigente no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo Ferreira (2009), a estratégia visava superar a fragmentação das políticas educacionais, além de incentivar as relações intergovernamentais dos entes federados.

Um ponto central da política era a ampliação da taxa de escolarização da população, sobretudo daquela porção que deveria frequentar a escola na faixa etária de 6 a 14 anos de idade. Assim como nos demais países, foi instituído no Brasil um parâmetro conhecido como Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, para balizar as ações. Desde então, o índice tornou-se a principal referência do trabalho docente na educação básica. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, o Ideb:

[...] combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e 3<sup>a</sup> série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). (INEP-MEC, 2007, p. 1).

Almeida *et. al.* (2013) afirmam que o Ideb considera o desempenho escolar, como o aproveitamento do ponto de vista cognitivo principalmente em Língua Portuguesa e Matemática. O rendimento escolar, por seu turno, está associado ao fluxo escolar que corresponde à taxa de aprovação e à conclusão da etapa de escolarização atinente à educação básica. Ou seja, a relação entre o tempo necessário, a conclusão dessa etapa e o tempo a ela destinado.

O Ideb, voltado para a promoção de uma política nacional na Educação Básica envolvendo os diferentes níveis do governo e setores da sociedade civil no âmbito dos acordos entre a União e os governos subnacionais, tornou-se, portanto, desde 2007, o principal parâmetro para as ações que integraram o PDE. Esse atributo que extrapola a esfera de influência do PDE, desde então, pauta as ações governamentais. Isso consiste na importância política do Ideb que ganha força, sobretudo na escola, pois, além de prever a organização de um comitê local com representantes de vários setores da sociedade – associações de empresários, trabalhadores, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do campo educacional – tem, entre suas incumbências, a mobilização da sociedade bem como o acompanhamento das metas de evolução do índice educacional.

A análise desenvolvida tem, como referência, os resultados da pesquisa “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011”, no que diz respeito às dimensões formação docente e prática pedagógica e avaliação. Para tal, além da revisão da literatura correlata, foram realizadas entrevistas com

ex-secretários municipais de educação, técnicos de educação que atuaram nas secretarias municipais na elaboração do PAR, professores da rede, membros de sindicatos dos professores e demais professores. As evidências empíricas foram coletadas nos municípios da mostra da pesquisa nos estados do Rio Grande do Norte (Natal, Mossoró, Acari, Riachuelo e São José do Campestre) e do Pará (Belém, Altamira, Barcarena, Cametá e Castanhal), os quais apresentam diversidades nas áreas econômicas, social e política, constituindo-se em realidades distintas.

Ademais, privilegia a Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar – que envolve a qualificação dos professores atuantes em creches, pré-escola, ensino fundamental, educação especial, educação em comunidades indígenas, quilombolas e do campo, com habilitação adequada e/ou cursos específicos, compreendendo, ainda, a existência de processos de formação continuada. Quanto aos profissionais de apoio, contempla a formação mínima exigida para a função e cursos de qualificação específicos. A dimensão das Práticas Pedagógicas e Avaliação envolve o processo de elaboração e organização das práticas pedagógicas, existência de coordenadores pedagógicos, reuniões e horários de trabalho pedagógico, estímulo à realização de atividades pedagógicas extracurriculares; programas de incentivo à leitura; avaliação participativa, acompanhamento individual dos educandos e políticas de correção de fluxo.

## O PAR e a formação continuada de professores

A formação continuada de professores da educação básica – objeto de estudo neste artigo – integra a dimensão Formação de Professores no Plano de Ações Articuladas – PAR (2007-2012), programa estratégico do governo federal com vistas ao alcance de diretrizes e metas previstas no PDE e obtenção de melhores resultados de aprendizagem no ensino básico. Compatível, teoricamente, com as bases do *regime de colaboração* no federalismo brasileiro no que tange à formação de professores, encontra-se “[...] no art. 4º do Decreto nº 6.755/2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, destacando que o regime de colaboração deve processar-se na articulação dos entes federados por meio da criação de Fóruns Estaduais Permanentes e de ações e programas específicos do MEC” (BRASIL, 2009). Nessa perspectiva, foi consolidado esse Plano de Ações Articuladas, por meio da assinatura de um *termo de adesão* pelos estados, municípios e Distrito Federal.

Pode-se dizer que essa política tem contribuído para materializar novas formas de relações entre o público e o privado, característica recorrente nas políticas educacionais na atualidade, que visam ampliar a eficiência e a eficácia de gastos públicos; na lógica gerencial, os gestores devem prestar contas à sociedade dos serviços que oferecem. Nesse sentido, na implantação do plano, partiu-se de um diagnóstico (pautado em escores que variam de 1 a 4), destinado a avaliar a situação da educação no ente federado, seja ele estado ou município, realizado com a assessoria de uma equipe de especialistas do Ministério da Educação - MEC, visando diagnosticar a situação educacional desses entes federados e definir ações, capazes de contribuir para a melhoria do sistema educacional.

No que diz respeito à formação continuada de professores como parte das dimensões do PAR, centra-se na oferta de cursos já existentes no catálogo do MEC, assumindo a predominância de cursos direcionados para os conteúdos específicos

de Língua Portuguesa e Matemática, áreas do conhecimento que integram os testes padronizados da avaliação em larga escala. Isso torna evidente o caráter regulatório e de indução do PAR visando à obtenção de indicadores educacionais na educação básica, representados, em especial, pelo cumprimento de metas a serem alcançadas conforme previsão do Ideb.

A centralidade nas políticas oficiais de ações direcionadas à formação continuada de professores está associada ao entendimento de que elas devem contribuir para a superação de *déficits* que decorrem da precariedade na formação inicial. Dessa forma, a definição da formação continuada dos professores se dá em instâncias e/ou por níveis hierárquicos superiores dos sistemas de ensino; a execução dessas ações coube, geralmente, a institutos ou organizações externas contratadas para conceber e executar projetos de formação, que não levam em consideração as especificidades dos professores e de seus locais de trabalho, constituindo-se em propostas uniformes, que independem da idade, sexo, tempo de experiência do professor e outras variáveis. (FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA, 2011).

Entende-se que essa concepção é restritiva, pois obscurece a necessidade de desenvolvimento de políticas de formação docente que se articulem com as condições do trabalho docente, as quais para Oliveira e Vieira (2012, p. 157), elas se referem “[...] à forma como está organizado o processo de trabalho nas unidades educacionais, compreendendo escolas, pré-escolas, creches e outros espaços em que se desenvolve o processo educativo”. Envolve, assim, um conjunto de condições que não se limitam à escola propriamente dita; compreendendo, dessa forma, a jornada de trabalho, recursos materiais, procedimentos didático-pedagógicos, perspectivas na carreira docente, remuneração, entre outras.

Referindo-se à possibilidade de o docente desenvolver, de forma autônoma, sua atividade, Azevedo (2012) afirma que existe uma dependência na independência, o que significa dizer que – o docente (indivíduo ou o campo educacional), por um lado, não tem seu destino dominado integralmente por constrangimentos (materiais ou simbólicos) externos, e, por outro lado, não detém o controle completo de suas ações, sofrendo com o peso das reincidentes políticas públicas de inspiração neoliberal.

### **Implicações da formação continuada no trabalho docente: a prática pedagógica associada ao PAR**

O entendimento sobre práticas pedagógicas pode ser encontrado em Franco (2016) que destaca a necessidade de as aulas ou encontros educativos se organizarem a partir de intencionalidades, ou na construção de práticas que possam conferir sentido às intencionalidades. Para essa autora, as práticas pedagógicas

[...] se organizam para concretizar determinadas expectativas educacionais. São práticas carregadas de intencionalidade uma vez que o próprio sentido de práxis se configura por meio do estabelecimento de uma intencionalidade, que dirige e dá sentido à ação, solicitando uma intervenção planejada e científica sobre o objeto, com vistas à transformação da realidade social. Tais práticas, por mais planejadas que sejam, são imprevisíveis”. (FRANCO, 2016, p. 542).

A autora afirma, ainda, que tampouco a teoria, nem a prática têm anterioridade, pois cada uma delas potencialmente pode modificar e revisar continuamente a outra.

Daí, o alerta aos riscos que correm os processos de ensino e aprendizagem ao se restringirem à dimensão técnica, ao planejamento e à avaliação de produtos finais, medindo-se apenas resultados em detrimento dos processos. Pois, a educação se faz “[...] em processo, em diálogos, nas múltiplas contradições, que são inexoráveis, entre sujeitos e natureza, que mutuamente se transformam”. (FRANCO, 2016, p. 543).

Em relação às evidências empíricas da problemática analisada, uma primeira observação de ordem mais geral diz respeito ao fato de a pesquisa se referir à implantação de ações no 1º PAR (2007-2012), e os entrevistados nem sempre se referirem a esse período. Às vezes, suas falas dizem respeito ao momento que corresponde ao 2º PAR, iniciado em 2013.

Pode-se perceber, ainda que a maioria dos cursos se voltou para uma formação continuada direcionada, aos conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática, como é o caso do Pro-Letramento, Escola Ativa, Gestar e Gestar II. Recentemente, a principal referência na formação continuada de professores tem sido o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, criado em 2012. Os programas trazem, em comum, o entendimento de que a formação inicial dos docentes é deficitária e que é necessário instrumentalizar a prática docente às demandas que decorrem da habilitação dos estudantes da educação básica aos exames externos como é o caso da Prova Brasil. (LUZ, 2012; PALHETA, 2017). Esse foco leva ao entendimento de que a formação, ainda que seja necessária, pode reduzir os processos de formação docente a esse tipo de orientação.

Em Mossoró, Riachuelo e São José do Campestre, as ações de formação continuada de professores foram marcadas pela regulação do Ministério de Educação em diversos programas e não se mostram iniciativas próprias das redes de ensino, que são secundarizadas. Assim, a formação continuada de professores das redes de ensino fica limitada a ações, predominantemente, centralizadas.

A despeito de as ações de formação serem reguladas em âmbito nacional e local, dados da pesquisa indicam uma relativa autonomia em alguns municípios. Esse caso foi observado em Natal, Mossoró e Riachuelo, onde, apesar de os municípios aderirem aos programas do Ministério de Educação, destaca-se a realização de ações como cursos anuais e seminários de educação para a diversidade, semanas pedagógicas, que podem ter decorrido de iniciativas das secretarias Municipais de Educação.

Outra constatação importante é a de que a lógica gerencial que marca as políticas educacionais a partir dos anos 1990, tem sido, de certa forma naturalizada pelos entrevistados na pesquisa. Ademais, esses entes federados estabelecem parcerias na perspectiva público-privado, a exemplo de Altamira no estado do Pará. Nesse município em 2001, a prefeitura municipal estabeleceu convênio com a Fundação Ayrton Senna, um dos primeiros municípios brasileiros a firmar parcerias com a fundação, uma vez que a gestão pública era considerada ineficiente. A proposta pedagógica dessa fundação está ancorada na pedagogia do sucesso em substituição da pedagogia da repetência segundo Gutierrez (2010), e sua efetivação, nesse município, contribuiu para a assimilação da lógica gerencial que envolve a gestão de metas e resultados, uma das principais características do PAR.

No trecho abaixo, a influência fica evidente, quando um dos entrevistados se refere às práticas que integram a avaliação em larga escala, e que acabou por se constituir na principal referência na organização do trabalho docente:

*Avaliação externa era encaminhada pelo Instituto Airton Sena e nós encaminhávamos o material para a gráfica. A gráfica (...), no primeiro momento não foi nem gráfica, no primeiro momento foi através de xerox. A secretaria alugou uma máquina de xerox e nós partíamos para xerox, fazíamos todo o trabalho de xerox das avaliações, empacotávamos e entregávamos um dia antes da avaliação, um dia antes eram entregadas ao corpo de coordenadores de todas as escolas. Eles recebiam nas escolas, faziam o trabalho de orientação para o professor e naquele dia da avaliação a escola teria que estar preparada, os alunos estariam organizados, o professor já estava ciente que aquele dia era um dia de avaliação ele teria (...). Se ele trabalhava um turno com esses alunos ele teria quatro horas de avaliação. Então, a avaliação externa era orientada pelos próprios coordenadores da escola porque também eles recebiam orientações da equipe da Secretaria de Educação. (PA\_Mo1\_INFO01\_P69t).*

Verifica-se, também, que a percepção dos entrevistados sobre as parcerias público-privadas às vezes é satisfatória, não havendo indicação de que elas subtraíam a autonomia docente. No município de Altamira, quando perguntado sobre a elaboração e organização das práticas pedagógicas, e a presença de coordenadores e supervisores nas escolas, um dos entrevistados refere-se ao fato de que esse acompanhamento em sua fase inicial, quando feito através das parcerias, se mostrava mais eficiente, sobretudo, em sua fase inicial.

*Eram feitas visitas periódicas pelas superintendentes escolares. No início foram fortalecimentos, se nós crescemos dentro do IDEB foram por todas essas sequências de ações que foram realizadas pela secretaria, mas já no final dos últimos anos, nós tivemos dificuldades em manter essas visitas. Secretários foram mudados, houve a mudança da secretaria, já não houve a mesma credibilidade com o trabalho que acontecia, já houve outra visão que já não precisava tanto de acompanhamento porque já tinham essas experiências entre as escolas, aí as visitas foram sendo mais espaçadas. As visitas foram mais esquecidas, o trabalho ficou mais burocrático dentro da secretaria de educação e a gente viu que a finalização já não foi mais a mesma do que quando começou. Então, as parcerias elas acontecem e se elas fossem mantidas do começo ao fim com a mesma fidedignidade, com a mesma iniciativa de trabalho, com a mesma persistência, com o mesmo elo, com o mesmo avanço que se deu do início que aí veio o impulsionamento das ações. Eu tenho que fazer isso e vou fazer, mas o que aconteceu, já para o final da gestão, já foi esse comodismo que eles já estavam prontos, que eles já sabiam o que fazer e aí o próprio acompanhamento da SEMED já ficou mais restrito, já não houve mais o mesmo acompanhamento, já não houve mais a entrega dos kits do professor como antes, já foram se deixando as coisas, ou seja, o pedagógico já foi se deixando mais de lado. (PA\_Mo1\_INFO01\_P60).*

Dessa forma, o acompanhamento das práticas pedagógicas desenvolvidas, em um primeiro momento se deu satisfatoriamente. À medida que o tempo passa, entretanto, perde a força inicial e assume um caráter mais burocrático, restritivo, que é considerado negativo.

Ainda em relação às parcerias público-privadas, corroborando a compreensão de Barroso (2003), a formação de professores em municípios do Rio Grande do Norte conta, também, com a regulação política e ideológica da iniciativa privada. As redes de ensino igualmente fazem a opção pelo contrato com empresas ou instituições dessa natureza. Destaca-se Acari, com a Universidade do Vale do Acaraú-UVA e o

Instituto Superior – ISEP, Mossoró com a fundação Ayrton Senna. Nesse sentido, percebe-se uma relativa *autonomia* do ente federado, o que contribui para reforçar ainda mais a lógica gerencial ao trabalho docente, uma vez que essas instituições estão comprometidas com a utilização dos resultados das avaliações externas como a principal fonte de organização da prática pedagógica, cuja intencionalidade nem sempre tem origem nas reivindicações e necessidades expressas pelos docentes e pela própria escola. Para Barroso (2003), a autonomia é uma faculdade segundo a qual “[...] os indivíduos ou organizações têm de se regerem por regras próprias, o que não se confunde com independência, sendo um conceito relacional, isto é, somos sempre autônomos em relação a alguma coisa”. (BARROSO, 2003, p. 17).

Destaca-se que a centralidade, observada nos conteúdos dos cursos de formação continuada implantados a partir do PAR, está relacionada, igualmente, com aqueles privilegiados no exame do Prova Brasil, iniciado em 2005. A avaliação em larga escala para alunos da quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental, direcionada para Língua Portuguesa (leitura) e Matemática (resolução de problemas). Com o Ideb, essa orientação é reforçada, reorientando, em grande medida, o trabalho docente. No trecho da entrevista abaixo, esse aspecto fica evidente no município de Cametá (Pará), quando da divulgação dos resultados do Ideb.

*A escola com o Ideb mais baixo do Brasil foi do interior de Cametá, e no outro ano a escola com o mais alto índice do município foi o de Marinteuca [localidade de Cametá]. Numa época Cametá entrou na berlinda por ter a nota mais baixa do Ideb, nesse momento as forças se mobilizaram, mas ao invés de transformar isso em estudo para que pudesse refletir em boas práticas na escola, as ações serviram para mascarar, ou em outra situação, não era nem para melhorar a realidade da escola, lembrando que o carro-chefe do PAR é o Ideb. (PA\_Mo4\_INF1\_P68).*

O entrevistado destaca o entendimento sobre o que moveu os responsáveis pela educação do município naquele momento, e, segundo o qual, foi unicamente a necessidade de alterar os resultados do Ideb em uma nova avaliação. Isso não possibilita ao professor o desenvolvimento de práticas que possam modificar, de fato, a situação, e as circunstâncias que as contornam. Sobre o tema, Franco (2016) considera que:

*A grande dificuldade em relação à formação de professores é que, se quisermos ter bons professores, teremos que formá-los como sujeitos capazes de produzir conhecimentos, ações e saberes sobre a prática. Não basta fazer uma aula; é preciso saber por que tal aula se desenvolveu daquele jeito e naquelas condições: ou seja, é preciso compreensão e leitura da práxis. (FRANCO, 2016, p. 545).*

O professor formado, nessa perspectiva, se limita a replicar determinados fazeres sem, no entanto, desenvolver práticas pedagógicas de natureza reflexiva e dialógica, desconhecendo os mecanismos e o movimento da práxis (FRANCO, 2016).

Observa-se, portanto, que, com o Ideb criou, nos municípios, instâncias destinadas a um acompanhamento mais próximo do alcance das metas, seja por meio de programas de formação continuada específicos, ou de coordenadorias, como é o caso dos municípios de Belém e Castanhal. Em Belém, foram implantados ainda em 2007, os programas de formação continuada como o Alfamat e Expertise (PEREIRA, 2015). Em Castanhal, a seguir, foi desencadeada a dependência dos resultados alcançados,

a coordenadoria do Ideb com um processo de formação para professores e especialistas diretamente envolvidos em situações nas quais os índices esperados não foram alcançados.

*Hoje temos a coordenadoria do Ideb, no qual eles desenvolveram o provão Castanhal que fazem um acompanhamento para verificar o índice de aprendizagem e a coordenadoria do Ideb trabalha com turmas posteriores ao trabalho do pacto, o pacto trabalha do 1º ao 3º ano que é o ciclo de alfabetização e o Ideb com o 4º e 5º anos. E dependendo do resultado que eles estão percebendo, ai já partem para uma formação para professores e especialistas. A coordenadoria do IDEB já tem três anos. (PA\_M05\_INF2\_P71).*

Fica evidente que as ações de formação continuada de professores sob a coordenação do PAR acentuavam a necessidade de melhoria dos índices educacionais, visto que as redes de ensino precisam se adequar aos padrões das avaliações externas, padronizadas e em larga escala, que introduzem *ranqueamento* entre escolas e redes de ensino quanto ao rendimento escolar. Esse tipo de avaliação não expressa a diversidade das redes de ensino tampouco a realidade concreta das escolas brasileiras. O foco dessas avaliações tem seus parâmetros de qualidade ditados por organismos multilaterais, externos aos sistemas educacionais dos estados-nação que os incorporam.

Apesar de nem sempre os entrevistados conseguirem perceber os limites impostos pelas políticas oficiais ao trabalho docente e à escola, um deles, quando foi indagado sobre a existência de diretrizes específicas do próprio município que orientem a avaliação da aprendizagem nas escolas da rede de ensino, assim se expressou:

*Sim, esse é o sonho, ter uma perspectiva de avaliação que a gente possa dizer quais são os limites, quais são os problemas que fazem com que a criança nestes cinco anos não aprenda a ler, porque na verdade tem professor que diz que como o aluno vai para o terceiro ano se não sabe ler? Ai a gente vai dizer para ele que tem a Creche, o Jardim I, o Jardim II e ainda tem os três anos, então são cinco ou 06 anos e se ela não conseguiu aprender algum problema tem, e não é tanto por parte dele, mas, sobretudo a nossa responsabilidade como especialista. (PA\_M04\_INF5\_P67).*

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de articular as políticas desenvolvidas externamente aos entes federados, às expectativas dos professores e demais educadores envolvidos no processo educativo. Ou seja, a um determinado coletivo que integra as redes de ensino e que é responsável pelo processo de ensino e aprendizagem.

Conforme Franco (2016, p. 547), é possível afirmar que as ações priorizadas no campo da formação continuada se constituem “[...] espaço de diálogo” [e se configurem como] ressonância e reverberação das mediações entre sociedade e sala de aula”. Assim, o regime de colaboração que é inerente ao PAR deveria ter favorecido a proposição de ações nos entes federados com vistas a implantação de um Sistema Nacional de Educação, que envolvesse a sociedade. Contraditoriamente, observa-se que a opção do governo federal pela interlocução com a classe empresarial do país, conduziu a contornos da filosofia produtivista compatível com a lógica do mercado. (CAMINI, 2009).

Dessa forma, no que diz respeito à autonomia que poderia advir aos estados e municípios, conforme Silva e Carvalho (2014), com a implantação do PAR priorizou

as estratégias gerenciais, como é o caso da plataforma eletrônica do Simec. Essa plataforma não possibilita a flexibilidade, também não oferece alternativas aos entes locais quanto às ações e atividades que são demandadas. Essas características burocráticas do PAR contribuem para que a autonomia e a liberdade dos estados e municípios sejam limitadas, e, dessa forma, a própria avaliação diagnóstica de sua realidade seja conduzida à homogeneização das ações nos processos de gestão das respectivas redes de ensino. Consequentemente, as ações de formação continuada e a organização do trabalho docente se tornam limitadas por orientações externas às decisões locais.

### Considerações finais

Em face da análise dos dados suscitados pela pesquisa, pode-se dizer que a formação continuada de professores sob a coordenação do PAR centrou-se na melhoria dos índices educacionais, tendo o Ideb como referência dos resultados do ensino e aprendizagem, e, não em *avaliação de processo*, que seria o ideal, do ponto de vista pedagógico. Ao priorizar a centralidade em ações concebidas com base em modelos gerenciais, no *ranqueamento* relativo ao *rendimento escolar*, os exames externos contribuem para consolidar a implementação de propostas de caráter sistêmico, que, predominantemente, desconhecem a diversidade na realidade concreta das escolas e dos educandos das redes de ensino brasileiras. Obscurece, portanto, a escola como locus importante de formação contínua e permanente, contribuindo, assim, para a sua invisibilidade, porque oculta uma gama de problemas por ela enfrentados. Ademais, as avaliações externas, em larga escala e padronizadas, não reúnem dados suficientes para captar aspectos gerais nem específicos que comprometem o trabalho administrativo nem pedagógico.

Não se pode dizer que a regulação seja exclusiva nas organizações, visto que, as relações sociais e políticas são susceptíveis de contradições, portanto, nelas, a participação e a autonomia em sociedade com características democráticas tornam-se um apelo constante ainda que estejam sujeitas a determinados limites, inclusive, o da regulação. Nesse embate, inscreve-se a particularidade da formação continuada como política de Estado e, momentaneamente, de governo. O PAR, instituído com essa finalidade, corrobora as políticas vigentes, comprometendo os princípios aludidos, sobretudo a autonomia pedagógica, pois sua matriz está permeada pela ênfase nos resultados em detrimento dos processos de ensino e aprendizagem.

Assim, suas ações ainda que não sejam plenamente reguladas pelo Estado e pela iniciativa privada, prevalecem orientações que comprometem autonomia administrativa e pedagógica da escola, e consequentemente, o trabalho docente, em geral e a particularidade da melhoria do desempenho escolar dos estudantes em Português e Matemática, os quais passam a ser definidos, prioritariamente, por meio de avaliações externas, inclusive o conteúdo que para elas se volta.

A despeito dessas tendências, o trabalho docente é realimentado e mobilizado pela formação continuada, e sua importância é inquestionável. As políticas que a orientam e os próprios profissionais de educação nelas envolvidos carecem, no entanto, de uma reflexão crítica para superar os entraves que impedem de elevá-las ao patamar da educação transformadora e de um ensino de qualidade socialmente referenciado.

Recorrendo, portanto, a Franco (2016), é pertinente afirmar que, enquanto as diretrizes de políticas públicas conceberem a prática pedagógica, como mero exercício de reprodução de fazeres e de ações externas aos sujeitos locais, não será possível desencadear processos de mudanças. Consequentemente, almejar melhorias nos índices de qualidade na educação, em particular, no ensino e na aprendizagem de crianças, jovens e adultos.

É impossível, portanto, eximir os formuladores e os executores do PAR – uma política transitória de educação – da responsabilidade por suas respectivas proposições que correspondem a um projeto de educação e de sociedade, construído, ao longo de determinado momento da história, entre rupturas e continuidades. Decidida, dessa forma, a política de formação de professores, transitando entre regulação e autonomia, sua contribuição com os destinos da educação e do ensino se torna, portanto, insuficiente para atender à realidade na qual atuam esses profissionais.

## Referências

- ALMEIDA L. C.; DALBEN, A.; FREITAS, L. C. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação e Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out. dez. 2013.
- AZEVEDO, M. Formação docente e o campo educacional: políticas, regulações e processos. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. (Orgs.). **Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012. p. 131-152.
- BARROSO, J. Regulação e desregulação nas políticas públicas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, J. (Org). **A escola pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto: Edições ASA, 2003. p. 19-48.
- BRASIL. **Decreto nº 6.755**, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2009.
- CAMINI, L. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/ Plano de Metas Compromisso todos pela Educação**. 2009. 294f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- FERREIRA, E. B. Políticas educativas no Brasil no tempo de crise. In: FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 253-270.
- FRANCO, M. A. S. Prática pedagógica e docência: um olhar a partir da epistemologia do conceito. **Rev. Bras. Estud. Pedag.** [on line], vol. 97, nº 247, p. 534-551. ISSN 0034-7183. <http://www.dx.org/10.1590/s2176-6681/288236353>, 2016.
- FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA; FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Formação continuada de professores: uma análise das modalidades e das práticas em estados e municípios brasileiros**. Relatório Final. Junho de 2011. p. 7-42.
- GUTIERRES, D. V. G. **A municipalização do ensino no município de Altamira/PA e suas implicações para a democratização educacional**. 2010. 367f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- IVO, A. A.; HIPÓLITO, A. M. Sistemas de avaliação em larga escala e repercussões em diferentes contextos escolares: limites da padronização gerencialista. **RBP AE**, v. 33, n. 3, p. 791-809, set/dez 2017.
- LESSARD, C.; CARPENTIER, A. **Políticas educativas**. A aplicação na prática. Petrópolis: Vozes, 2016.
- LUZ, I. C. P. **Política de formação continuada de professores: a repercussão do programa pró-letramento no trabalho de professores de escolas públicas**. 2012. 144p. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.
- MAUÉS, O. C. Regulação educacional, formação e trabalho docente. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 20, n. 44, 2009, p. 473 – 492. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1532/1532.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/ INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Nota Técnica**. 2007. Disponível em: [download.inep.gov.br/educacao...ideb/.../Nota\\_Tecnica\\_n1\\_concepcaoIDEB.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao...ideb/.../Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf)

OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. (Org.). **O trabalho docente na educação básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012. 468 p.

PALHETA, L. F. **O Plano de Ações Articuladas (Par) em cinco municípios paraenses**: as implicações na formação continuada de professores. 2017. 174f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Pará. Belém, 2017.

PEREIRA, M. J. A. **A política de formação continuada da Secretaria Municipal de Educação de Belém**: o projeto Expertise sob o “olhar” dos professores. 2015. 173p. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

SILVA, M. S. P. da; CARVALHO, L. S. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211-239, set./dez. 2014.

PA\_M01\_INFO01\_P60. **Entrevista**. Altamira (Pará), 14 de setembro de 2015.

PA\_M01\_INFO01\_P69. **Entrevista**. Altamira (Pará), 14 de setembro de 2015.

PA\_M04\_INF5\_P67. **Entrevista**. Cametá (Pará), 21 de julho de 2015

PA\_M04\_INF1\_P68. **Entrevista**. Cametá (Pará), 21 de julho de 2015.

PA\_M05\_INF2\_P71. **Entrevista**. Castanhal (Pará), 10 de setembro de 2015.

Enviado em: 07/julho/2018

Aprovado em 10/agosto/2018